



Metodika vypracování studie proveditelnosti

Datum vydání: červen 2008
Datum aktualizace: prosinec 2012

1. ÚVOD	4
1.1 Cíl metodiky	6
1.2 Použité pojmy	6
2. KLIC K POUZIVANI METODIKY	9
2.1 Struktura metodiky	9
2.1.1 Cíl kapitoly	10
2.1.2 Postup při tvorbě kapitoly	10
2.1.3 Výstupy kapitoly	10
2.1.4 Ověření úplnosti zpracování kapitoly	10
2.1.5 Popis příkladu použitého v metodice	11
3. POPIS KAPITOL	12
3.1 Shrnutí	12
3.1.1 Cíl kapitoly	12
3.1.2 Postup při tvorbě kapitoly	12
3.1.3 Výstupy kapitoly	13
3.1.4 Ověření úplnosti zpracování kapitoly	13
3.1.5 Dosavadní zkušenosti	13
3.2 Strategický kontext	15
3.2.1 Cíl kapitoly	15
3.2.2 Výstupy kapitoly	15
3.2.3 Postup při tvorbě kapitoly	15
3.2.4 Ověření úplnosti zpracování kapitoly	19
3.2.5 Dosavadní zkušenosti	20
3.3 Analýza možností dodání služby	22
3.3.1 Cíl kapitoly	22
3.3.2 Výstupy kapitoly	22
3.3.3 Postup při tvorbě kapitoly	22
3.3.4 Ověření úplnosti zpracování kapitoly	26
3.3.5 Dosavadní zkušenosti	26
3.4 Revize proveditelnosti projektu	28
3.4.1 Cíl kapitoly	28
3.4.2 Výstupy kapitoly	28
3.4.3 Postup při tvorbě kapitoly	28
<input type="checkbox"/> POKROČILÁ METODA	38
3.4.4 Ověření úplnosti zpracování kapitoly	43
3.4.5 Dosavadní zkušenosti	43
3.5 Analýza možností pořízení služby	46
3.5.1 Cíl kapitoly	46
3.5.2 Výstupy kapitoly	46
3.5.3 Postup při tvorbě kapitoly	46

3.5.4	Ověření úplnosti zpracování kapitoly	62
3.5.5	Dosavadní zkušenosti	62
3.6	Implementace projektu	64
3.6.1	Cíl kapitoly	64
3.6.2	Výstupy kapitoly	64
3.6.3	Postup při tvorbě kapitoly	64
3.6.4	Ověření úplnosti zpracování kapitoly	70
3.6.5	Dosavadní zkušenosti	70
PRILOHA C. 1 – INFORMACE OD ZADAVATELE PRO MF A ČSÚ		71
PRILOHA C. 2 – DOPAD PPP PROJEKTU NA SCHODEK / PREBYTEK ROZPOCTU VEREJNE SPRAVY A VEREJNÝ DLUH		76
	Alokace rizik mezi zadavatelem a soukromým partnerem podle Eurostatu	76
	Zachycení PPP projektů v národních účtech	78
	Vládní financování a dopad poskytnutých záruk na vykazování veřejného dluhu a deficitu / veřejných financí	79
KONTAKT		82
1.		

1. Úvod

Realizace projektu formou PPP by měla proběhnout pouze v okamžiku, kdy má zadavatel jistotu, že tento způsob realizace projektu zajistí dosažení nejvyšší hodnoty za peníze. K tomuto rozhodnutí může zadavateli napomoci vypracování studie proveditelnosti, jež shrnuje základní předpoklady projektu a zhodnocení možných variant řešení projektu.

Projekty PPP jsou v České republice realizovány na základě dvou právních předpisů: zákona č. 139/2006 o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon) ve znění pozdějších předpisů (dále též „koncesní zákon“ nebo „KZ“) a zákona č. 137/2006 o veřejných zakázkách ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o veřejných zakázkách“ nebo „ZVZ“)¹.

V obou případech se však doporučuje vypracovat dokument typu studie proveditelnosti, aby byl zadavatel schopen určit, zda je vhodné projekt realizovat formou PPP. V určitých případech je zadavatel dokonce povinen studii vypracovat ze zákona. Jedná se o zpracování koncesního projektu (studie proveditelnosti, jejíž obsah je upraven koncesním zákonem²), jehož zpracování je povinné u významných smluv podle § 20 koncesního zákona.

U PPP projektů zadávaných podle zákona o veřejných zakázkách, které splňovaly znaky tzv. kvazikoncesních veřejných zakázek podle § 156 ZVZ a § 1 odst. 2 KZ před účinností novely 179/2010 Sb., bylo před 15. 9. 2010 zpracování studie proveditelnosti v podobě koncesního projektu rovněž povinné. Po uvedeném datu již není povinnost zadavatele vypracovat takovou studii proveditelnosti explicitně stanovena, nicméně vzhledem k povaze, rozsahu, délce trvání a složitosti PPP projektů se nadále doporučuje tento dokument zpracovávat. Od 1. 4. 2012, kdy nabyla účinnosti novela ZVZ č. 55/2012 Sb., jsou veřejní zadavatelé povinni u nadlimitních a podlimitních veřejných zakázek zpracovat odůvodnění veřejné zakázky v rozsahu stanoveném v současném § 156 ZVZ a dále v prováděcí vyhlášce č. 232/2012 Sb. Ačkoli povinnost zpracovat toto odůvodnění má v některých ohledech podobný účel jako zpracování studie proveditelnosti (koncesního projektu), rozsah předepsaný § 156 a prováděcí vyhláškou č. 232/2012 Sb. nebude zpravidla pro posouzení proveditelnosti u převážné většiny PPP projektů dostačující. Platí tedy výše uvedené doporučení, aby zadavatelé PPP projektů v přípravné fázi připravili studii proveditelnosti v rozsahu odpovídajícím koncesnímu projektu způsobem, který je popsán v této metodice. To zadavatele nezbavuje povinnosti zpracovat odůvodnění veřejné zakázky podle § 156 ZVZ, nicméně pro toto odůvodnění (které bude oproti studii proveditelnosti zpravidla o poznání stručnějším dokumentem) lze využít mnohé ze závěrů obsažených ve studii. Je však třeba uvést, že u PPP projektů zadávaných podle zákona o veřejných zakázkách bude třeba schvalovat nikoli studii proveditelnosti, nýbrž odůvodnění veřejné zakázky podle § 156 ZVZ³.

Studie proveditelnosti představuje komplexní popis projektu a základní struktura by měla obsahovat např. informace o samotném projektu, stávající situaci, dalších možnostech realizace projektu, finanční analýzu či harmonogram projektu atd. Celá metodika má doporučující charakter, není tedy závaznou normou, ale spíše návodem. Předpokládá se, že u významných projektů, a to nejen u projektů PPP, ale i u klasických veřejných zakázek, je v zájmu zadavatele vypracovat řádný rozbor situace a možných dopadů, vzhledem k dlouhodobému charakteru projektů. Metodika je jedním z konstruktivních návodů jak zjistit, zda prostředky mohou být vynaloženy efektivně v případě zájmu o realizaci PPP projektu.

1 Volba předpisu, podle kterého proběhne výběrové řízení, není na libovůli zadavatele. Podle koncesního zákona jsou zadávány pouze PPP projekty, které naplňují definici koncesní smlouvy podle § 16 koncesního zákona, zejména pak skutečnost, že odměna soukromého partnera nespočívá primárně v platbě od zadavatele, nýbrž v možnosti brát užitek plynoucí z předmětu koncesní smlouvy (tedy ze služeb poskytovaných v rámci projektu nebo vybudované infrastruktury). PPP projekty, které nemají znaky koncesní smlouvy, budou zadávány podle zákona o veřejných zakázkách.

² Detailní struktura koncesního projektu je uvedena v prováděcí vyhlášce ke koncesnímu zákonu.

³ Pouze u tzv. významných veřejných zakázek podle § 16a ZVZ.

Tato metodika je určena pro pracovníky státní správy a územních samospráv, ale i pro společnosti ze soukromého sektoru, které se budou podílet na vypracování studie proveditelnosti. Je primárně koncipována jako základní univerzální metodika vypracování studie proveditelnosti, popř. koncesního projektu v případě postupu dle KZ.

Původní metodika byla zpracována projektovým týmem složeným z pracovníků Ministerstva financí a společností Facility s.r.o. (dnes Grant Thornton Advisor s.r.o.) a Ernst & Young Tax & Transactions, s.r.o., člen koncernu za podpory pracovníků společnosti PPP Solutions Ltd., Balcar Polanský Eversheds, advokátní kancelář a CMS Cameron McKenna v.o.s. v rámci projektu *Zavádění systému partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem v České republice* v období IVQ 2007-IQ 2008. V květnu 2011 byla metodika aktualizována společností PPP Centrum a.s. Smyslem aktualizace této metodiky byla zejména snaha o implementaci praktických zkušeností z PPP projektů v ČR a zohlednění změn v legislativním prostředí v ČR za poslední 3 roky.

Další aktualizace byla provedena v návaznosti na tzv. transparenční novelu ZVZ č. 55/2012 Sb., účinnou od 1. 4. 2012, která přinesla řadu významných změn v oblasti zadávání veřejných zakázek, z nichž mnohé významně dopadly na PPP projekty zadávané podle ZVZ. Tuto aktualizaci provedla společnost Grant Thornton Advisory s.r.o. ve spolupráci s Kruták & Partners, advokátní kancelář s.r.o. podle legislativního stavu ke konci roku 2012.

Na materiálu, aktualizovaném v prosinci 2012 se nepodíleli všichni autoři původního materiálu. Pro porovnání obsahu jednotlivých verzí jsou na webu Ministerstva financí (www.mfcr.cz) zveřejněny všechny verze tohoto materiálu.

Tuto metodiku je vhodné, stejně jako ostatní metodické materiály v oblasti PPP, používat v návaznosti na *Průvodce metodikami PPP*. Tato metodika rozebírá konkrétní kroky PPP procesu a váží se k rozhodování o vhodnosti realizovat projekt metodou PPP či nikoli. Před jejím použitím proto doporučujeme *Průvodce metodikami PPP*, který vysvětluje PPP proces komplexně a je vodním úvodem do studia jednotlivých specifických metodik.

Metodika je aktuální k datu vydání (prosinec 2012) a reflektuje tak legislativu platnou k tomuto datu. Konkrétní postupy uvedené v metodice je proto nutné ověřit v platné legislativě.

1.1 Cíl metodiky

Cílem metodiky je detailně vysvětlit, jakým způsobem zpracovat studii proveditelnosti tak, aby se mohl zadavatel zodpovědně rozhodnout, zda jít cestou PPP či tradiční veřejné zakázky.

1.2 Použité pojmy

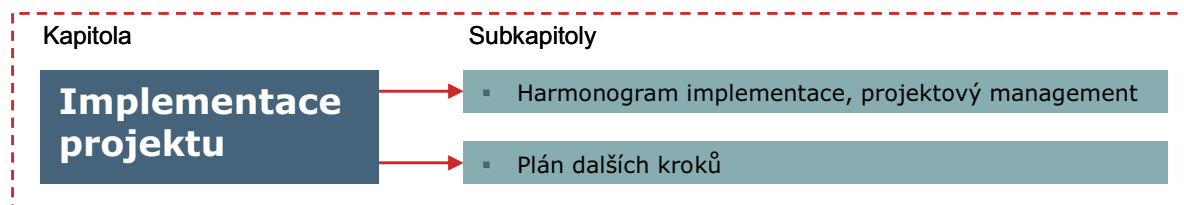
Pojem	Výklad pojmu
Eurostat	Eurostat je statistickým úřadem Evropské unie, který je přímo podřízený Evropské komisi. Úkolem Eurostatu je předkládat harmonizovaná statistická data na úrovni celé EU a zároveň poskytovat statistické srovnání regionů (NUTS) a členských států. Jeho ekonomická data také slouží jako základní a oficiální podklad pro rozhodování Evropské centrální banky, a dalších unijních institucí, v ekonomických otázkách. Sídlem úřadu je Lucemburk a jako svoje pracovní jazyky používá angličtinu, francouzštinu a němčinu.
Hodnota za peníze (též Value for Money, VfM)	Hodnota za peníze v kvantitativním pojetí znamená pro veřejný sektor, že bude dosaženo vyššího či nižšího užitku v poměru k vynaloženým prostředkům (poměr cena/výkon), než kdyby stejný projekt realizoval veřejný sektor z vlastních prostředků a ve vlastní režii (měřeno metodou finanční analýzy v rámci komparátoru veřejného sektoru). V kvalitativním pojetí vyjadřuje Hodnota za peníze výhodnost varianty PPP či PSC porovnáním plnění kvalitativních parametrů danou variantou.
Komparátor veřejného sektoru (Public Sector Comparator, též PSC)	Komparátorem veřejného sektoru se rozumí komplexní finanční model, který analyzuje peněžní toky projektu za předpokladu jeho realizace formou tradiční veřejné zakázky na stavbu s následným provozem ve vlastní režii veřejného sektoru. Tento model zohlední ocenění podstupovaných rizik veřejným sektorem. Je zpracován ve stejném členění a ve stejném rozsahu jako „Referenční PPP projekt“ tak, aby byla zajištěna plná vzájemná srovnatelnost.
Koncesní dialog	Jedna z možných forem koncesního řízení, kdy zadavatel vede se zájemci jednání za účelem nalezení a vymezení jednoho nebo více vhodných řešení projektu. Jedná se o období soutěžního dialogu.
Koncesní smlouva	Pro účely této metodiky se koncesní smlouvou rozumí smlouva uzavřená mezi zadavatelem (či jím určenou osobou) a soukromým partnerem za účelem realizace PPP projektu, bez ohledu na to, zda se jedná o projekt zadávaný v režimu KZ či ZVZ. Koncesní smlouvy v právním slova smyslu jsou sice pouze smlouvy definované v § 16 KZ (tedy ty, které se řídí a zadávají podle koncesního zákona), nicméně v dosavadní praxi se

	termín „koncesní smlouva“ běžně používá též pro PPP projekty zadávané podle ZVZ. Z důvodu lepší srozumitelnosti je proto i v této metodice zvoleno zjednodušení, kdy je pro smlouvu na realizaci PPP projektu používán jednotný název, bez ohledu na režim, ve kterém byla zadána.
Koncesní zákon (též KZ)	Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon).
Platba za dostupnost (nebo též Služebné ⁴)	Platby zadavatele soukromému partnerovi (dodavatelí/koncesionáři) za to, že infrastruktura nebo služba je dostupná v požadované kvalitě a kvantitě.
Poradce	Poradce je část projektového týmu tvořená pracovníky poradenských společností.
PPP (Public Private Partnership)	PPP je obecný pojem pro spolupráci veřejného a soukromého sektoru vzniklý za účelem využití zdrojů a schopností soukromého sektoru při zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb. Jednotlivé varianty PPP, jsou-li odborně a úspěšně aplikovány, zvyšují kvalitu i efektivnost veřejných služeb včetně výkonu státní správy a urychlují realizaci významných infrastrukturních projektů s pozitivním dopadem na rozvoj ekonomiky.
Referenční PPP projekt	Referenčním PPP projektem se rozumí komplexní finanční model, který analyzuje peněžní toky projektu za předpokladu jeho realizace formou PPP dle závěrů a doporučené struktury koncesního projektu. Tento model započítává ocenění podstupovaných rizik rozdělených mezi smluvní strany. Je zpracován ve stejném členění a ve stejném rozsahu jako komparátor veřejného sektoru tak, aby byla zajištěna plná vzájemná srovnatelnost.
Soutěžní dialog	Druh zadávacího řízení podle ZVZ, v jehož rámci zadavatel vede se zájemci jednání za účelem nalezení vhodných řešení způsobilých splnit potřeby a požadavky zadavatele.
Soukromý partner	Smluvní strana zadavatele v PPP projektu nezávisle na tom, zda je vybrán v koncesním či zadávacím řízení.
Studie proveditelnosti	Studie proveditelnosti představuje dokument, shrnující výstupy analýz prověřující ekonomickou, technickou a právní proveditelnost projektu a jeho dostupnost pro zadavatele. Studií proveditelnosti rozumíme také koncesní projekt, jehož použití a náležitosti jsou upraveny v zákoně č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon) ve znění pozdějších předpisů a příslušných prováděcích vyhláškách.
Zadavatel	Česká republika, státní příspěvková organizace, územní samosprávný celek, jím zřízená příspěvková organizace a jiná právnická osoba splňující koncesním zákonem

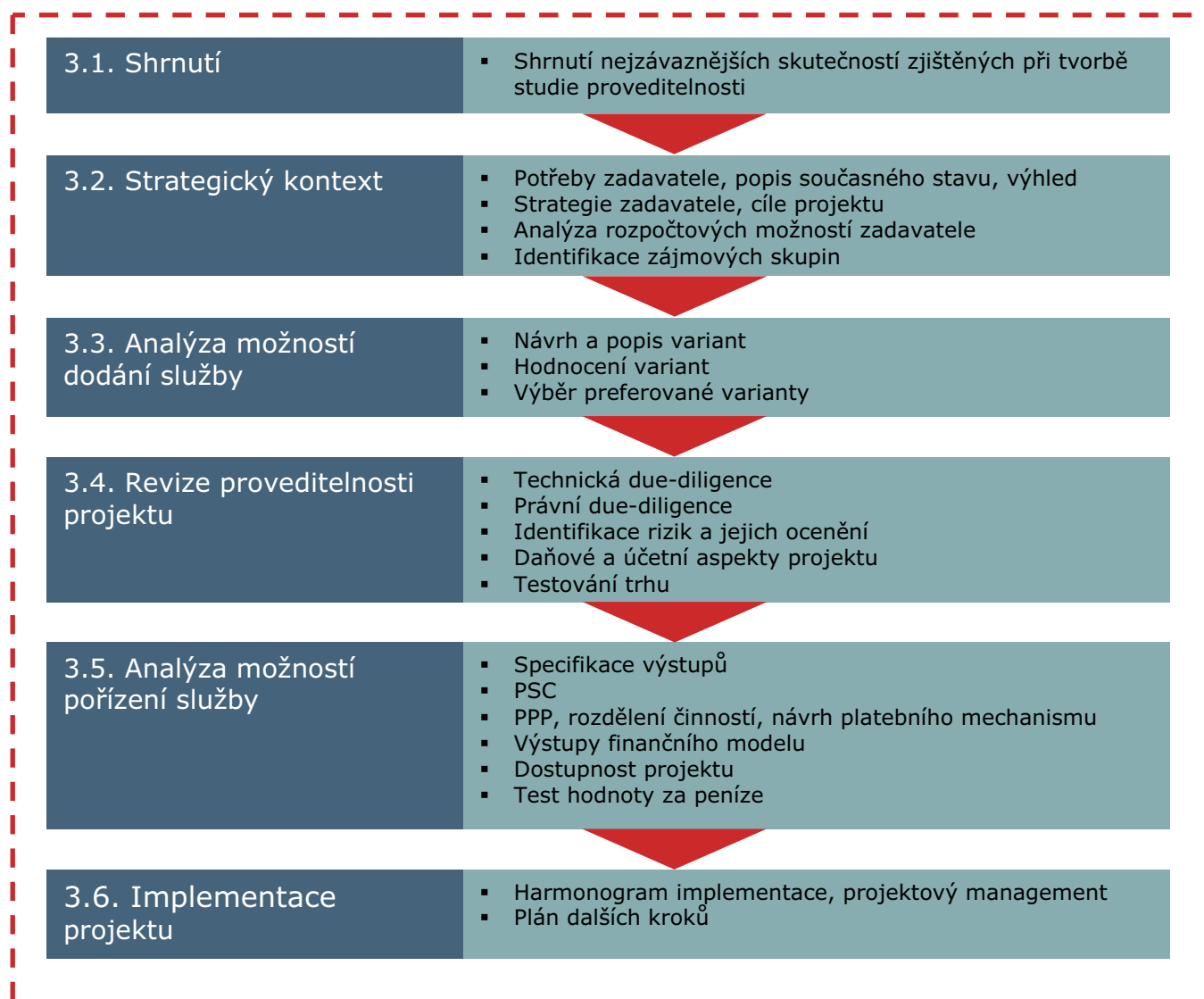
	stanovené podmínky. Pojem veřejný zadavatel je upraven v § 2 koncesního zákona a § 2 zákona o veřejných zakázkách.
Zákon o veřejných zakázkách (též ZVZ)	Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.
Zpracovatel	Osoba nebo tým zodpovědný za zpracování studie proveditelnosti či koncesního projektu. Zpracovatelský tým může být sestaven ze zástupců zadavatele i poradce.

2. Klíč k používání metodiky

Tato část metodiky popisuje strukturu metodiky a vysvětluje koncepci tvorby kapitol. Tyto kapitoly představují jednotlivé části studie proveditelnosti a shodují se také s kapitolami koncesního projektu tak, aby použití této metodiky bylo pro uživatele co nejsnazší. Metodika je členěna do 6 kapitol, které se dále dělí na další subkapitoly (viz kapitola 2.1. Struktura metodiky). Logika tohoto dělení je zachycena na následujícím schématu (příklad dělení kapitoly 3.6.).



2.1 Struktura metodiky



Jednotlivé kapitoly jsou zpracovány v následující struktuře:

- Cíl kapitoly
- Postup při tvorbě kapitoly
- Výstupy kapitoly
- Ověření úplnosti zpracování kapitoly

Kapitoly jsou zpravidla doplněny praktickými zkušenostmi z připravovaných nebo již realizovaných projektů.

2.1.1 Cíl kapitoly

Tato část metodiky popisuje, jaké hlavní cíle má vypracování dané kapitoly, jinými slovy dosažením jakých cílů by měla být kapitola považována za dostatečně zpracovanou.

Příklad

Cíle kapitoly 3.3. Analýza možností dodání služby

- Identifikovat jednotlivé možnosti dodání či nedodání služby.
- Provést kvalitativně-quantitativní analýzu identifikovaných možností.
- Na základě výstupů z analýzy doporučit „preferovanou“ možnost dodání služby.

2.1.2 Postup při tvorbě kapitoly

Tato část je metodickým návodem, zahrnuje popis subkapitol a návod k jejich vypracování, včetně příkladů jednotlivých úloh v rámci vypracovávání studie proveditelnosti.

2.1.3 Výstupy kapitoly

Tato část metodiky obsahuje seznam výstupů, které by měla daná kapitola obsahovat.

Příklad

Seznam výstupů kapitoly 3.3. Analýza možností dodání služby

- Seznam možností realizace projektu, včetně jejich stručného popisu.
- Kvalitativně-quantitativní analýza jejich hodnocení spolu s návrhem preferované varianty.

2.1.4 Ověření úplnosti zpracování kapitoly

Jedná se o možnost ověřit, zda byla daná kapitola studie proveditelnosti uživatelem metodiky zpracována tak, aby naplnila definované cíle. Ověření je založeno na souboru otázek, který indikuje, zda kapitola byla zpracována v souladu s cíli stanovenými v metodice a obsahuje všechny nezbytné informace.

Příklad

Seznam otázek ke kapitole 3.2. Strategický kontext

Zadavatel by si měl odpovědět na následující otázky:

- Je a bude reálná potřeba po definované službě?
- Je navržený rozsah služby (potřeb zadavatele) optimální (např. s ohledem na budoucí vývoj)?
- Je navržený projekt v rozpočtových možnostech zadavatele?
- Zapadá potenciální projekt do Strategie zadavatele?

2.1.5 Popis příkladu použitého v metodice

K většině činností popsaných v rámci metodiky jsou pro větší názornost použity konkrétní příklady. Hrubý popis projektu, na který se příklady odkazují, je uveden v následující tabulce.

Město X, subjekt s výhradním právem provozovat nádražní budovu, bude zadavatelem zakázky, pro niž bude zpracovávána studie proveditelnosti. Zadavatel identifikoval potřebu rekonstruovat nádražní budovu a posílit roli města jako regionálního centra v oblasti zimních sportů a kultury (pořádání festivalů apod.).

Na základě výše uvedených potřeb zvažuje realizaci komplexního projektu formou PPP a rozhodl se, po prvotním zhodnocení projektu, pro vypracování studie proveditelnosti.

3. Popis kapitol

3.1 Shrnutí

3.1.1 Cíl kapitoly

- Poskytnout zadavateli dostatek relevantních informací k učinění rozhodnutí, zda projekt realizovat formou PPP či ne.
- Prezentovat v koncentrované podobě podstatné skutečnosti zjištěné při tvorbě studie proveditelnosti.

3.1.2 Postup při tvorbě kapitoly

Tato kapitola by měla sloužit jako vypovídající podklad pro rozhodování o projektu a měla by obsahovat všechny podstatné skutečnosti zjištěné při vytváření studie proveditelnosti. Její obsah se může lišit dokument od dokumentu a vždy záleží na požadavcích a zvyklostech zástupců zadavatele. Jelikož se jedná o shrnutí, doporučujeme, aby jeho rozsah nepřekročil 15 stran (v případě, že se jedná o komplikovaný projekt, lze uvažovat o shrnutí stručnějším).

Shrnutí by mělo obsahovat:

- stručný popis objektivních potřeb zadavatele, včetně vymezení požadovaných cílů projektu, které mají tyto potřeby uspokojit (viz. **kapitola 3.2.**),
- stručný popis možných způsobů zajištění potřeb zadavatele, včetně jejich ekonomického posouzení (viz. **kapitola 3.3.**),
- stručný popis způsobů realizace doporučené varianty a tabulku obsahující předpokládané finanční toky jednotlivých forem řešení (viz. **kapitola 3.5.**),
- specifikaci výstupů projektu a rozdělení činností mezi veřejný sektor a soukromého partnera (viz. **kapitola 3.5.**),
- tabulku obsahující předpokládané finanční zdroje nezbytné pro realizaci předmětu koncesní smlouvy, včetně popisu předpokládaných finančních toků v průběhu realizace předmětu koncesní smlouvy (viz. **kapitola 3.5.**),
- součet předpokládaných výdajů vynaložených na realizaci předmětu koncesní smlouvy v jednotlivých letech po dobu předpokládané platnosti koncesní smlouvy,
- popis způsobu nakládání s majetkem zadavatele, je-li tento majetek určen k realizaci předmětu koncesní smlouvy (viz. **kapitola 3.4.**),
- předpokládaný časový harmonogram realizace předmětu koncesní smlouvy,
- stručný popis předpokládaných platebních podmínek, zejména s ohledem na plnění závazků soukromého partnera (viz. **kapitola 3.5.**),
- zhodnocení případných ekonomických a právních dopadů na smluvní strany při ukončení platnosti koncesní smlouvy (viz. **kapitola 3.4.**),
- předpokládaný časový harmonogram zadávacího/ koncesního řízení (viz. **kapitola 3.6.**),
- výstup z testování trhu (viz. **kapitola 3.4.**),
- shrnutí PPP varianty realizace projektu (viz. **kapitola 3.5.**),
- další podstatné informace,

- závěry a doporučení.

3.1.3 Výstupy kapitoly

- Shrnutí hlavních aspektů a výstupů studie proveditelnosti.

3.1.4 Ověření úplnosti zpracování kapitoly

Zadavatel by si měl odpovědět na následující otázky:

- Jaká je doporučená varianta dodání služby (způsob, jakým bude služba dodávána konečnému uživateli – např. rekonstrukce staré nádražní budovy, výstavba nového nádraží, varianta nedělat nic)?
- Jaká je doporučená varianta pořízení služby (jakým způsobem zadavatel službu pořídí – jako tradiční veřejnou zakázku, zadávacím/ koncesním řízením)?
- Jaké jsou hlavní finanční aspekty realizace doporučené varianty?
- Splňuje doporučená varianta strategické cíle zadavatele?
- Jaký je harmonogram realizace projektu?
- Poskytuje zadání projektu formou PPP hodnotu za peníze?
- Je projekt pro zadavatele dostupný? Existuje o projekt na trhu zájem?
- Jsou identifikovány nějaké hrozby, rizika projektu, které by mohly ohrozit realizaci formou PPP?

3.1.5 Dosavadní zkušenosti

Obsah této kapitoly je zpravidla používán jako podkladová (důvodová) zpráva pro klíčová rozhodnutí zadavatele. Bývá tedy součástí materiálů pro rozhodnutí vlády (na státní úrovni) nebo pro rozhodnutí rady nebo zastupitelstva (na municipální úrovni). Zpracovatel by tak měl k této kapitole, která shrnuje všechny podstatné závěry a zjištění ve studii, přistupovat tak, aby obsah této kapitoly byl srozumitelný i osobám, které nejsou odborníky v dané problematice a zejména nemají čas danou problematiku studovat. Je proto vhodné hlavní závěry strukturovat např. do přehledných tabulek, popř. zde uvést schémata platebního mechanismu a průběhu celé transakce.

U PPP projektů zadávaných podle zákona o veřejných zakázkách lze shrnutí použít jako vhodný podklad pro zpracování odůvodnění veřejné zakázky podle § 156 ZVZ⁵ a rovněž jako podklad prezentovaný spolu s odůvodněním veřejné zakázky při jeho schvalování příslušným orgánem u významných veřejných zakázek (viz § 156 ZVZ).

Rozsah této kapitoly by tak skutečně neměl překročit výše uvedených 15 stran u složitých projektů. Pokud bude zpracovatel připravovat klíčové závěry ze studie proveditelnosti pro top management zadavatele (starosta, rada vedení, náměstek ministra) je vhodné připravit ještě podstatně kratší materiály (cca 2-5 stran). Představitelé zadavatele (vláda, ministr, starosta, rada města, zastupitelstvo) zejména zajímají následující informace:

- vynaložené náklady na projekt v jednotlivých letech,
- příjmy generované projektem, popř. dosažené úspory,
- vlastnictví vybudovaného majetku, popř. způsob převodu,
- navržená doba trvání smluvního vztahu,
- schopnost ovlivňovat projekt (dodávanou veřejnou službu) – např. stanovení minimálních cen parkovného, tepla, vody.

Doporučení:

Zpracovatel by se měl v této části snažit zejména o:

- maximální objektivnost (identifikace přínosů i rizik projektu),
- stručnost (rozsah do 15 stran, zpravidla však 2-5 stran),
- srozumitelnost (tabulky, grafy, schémata),
- možnost využití textu pro další materiály (důvodová zpráva).

3.2 Strategický kontext

3.2.1 Cíl kapitoly

- Popsat službu poptávanou zadavatelem a analyzovat míru a kvalitu jejího současného uspokojení a výhled poptávky po ní do budoucna.
- Specifikovat cíle projektu.
- Popsat klíčové zájmové skupiny a analyzovat jejich postoj k projektu.
- Popsat rozpočtové možnosti zadavatele.
- Shrnout a popsat strategii zadavatele vzhledem k poptávané službě.

3.2.2 Výstupy kapitoly

- Popis strategie zadavatele.
- Popis cílů projektu.
- Analýza rozpočtových možností zadavatele.

3.2.3 Postup při tvorbě kapitoly

Úvod projektu

V úvodu dokumentu by měl zpracovatel uvést základní projektová fakta dosavadního kontextu projektu, popsat dosud učiněné kroky.

Doporučený obsah subkapitoly Úvod projektu

- Popis kroků dosud učiněných v rámci projektu/PPP procesu.
- Místo a čas zpracování studie proveditelnosti.
- Popis projektového týmu zpracovávajícího studii proveditelnosti.
- Popis rozsahu studie proveditelnosti.
- Popis činností provedených projektovým týmem.
- Seznam dalších dokumentů, ze kterých bylo čerpáno při tvorbě studie proveditelnosti nebo s ní podstatně souvisí.

Strategie zadavatele

Jako jeden ze základních vstupů do analýz prováděných v rámci studie proveditelnosti a prvním krokem při tvorbě strategického kontextu je popis strategie zadavatele vzhledem k poptávané službě či výstupu. V mnoha případech nemá zadavatel tuto strategii nijak konkrétně zpracovanou a zpracovatel studie proveditelnosti by proto měl analyzovat více dokumentů a tuto strategii z nich sestavit, tedy sumarizovat informace a uvést je ve správném kontextu.

Strategie by měla odpovědět na následující otázky:

- Jaké standardy služeb chce instituce poskytovat a v jakém rozsahu?
- Preferuje zadávající instituce kvalitativní či kvantitativní faktory?
- Jaké budou trendy, které bude zadavatel sledovat v oblasti poptávaných služeb/výstupů (jako například normy EU, jiné mezinárodní standardy)?
- Jakou má zadavatel strategii nakládání se svými aktivy (obnovovat, reinvestovat apod.)?

Příklad: Strategické cíle zadavatele, které podporují realizaci projektu nádražní budovy.

Město X si stanovilo ve své strategii mimo jiné následující strategické cíle:

- zvýšit dostupnost nádraží pro cestující,
- snižovat postupně nezaměstnanost ve městě,
- zvýšit atraktivitu města pro turisty.

Cíle projektu

Projektový tým by měl specifikovat cíle projektu, jejichž splněním bude možné považovat projekt za úspěšný. V kapitole 3.5. bude tato analýza popsána jako jeden ze vstupů pro specifikaci výstupů projektu. Tyto cíle je nutné dostatečně popsat a měly by být kompatibilní se strategií zadavatele.

Příklad: Cíle realizace projektu nádražní budovy.

Cíl	Popis
Zajistit prostory a funkce nádraží, které budou v souladu s normami EU.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Umožnit bezproblémový provoz pro očekávaný rostoucí počet přepravovaných cestujících. ▪ Snižovat zátěž na životní prostředí a eliminování neekologických zařízení. ▪ V atraktivních prostorech nádraží ponechat pouze nezbytné provozní a obslužné činnosti.
Zlepšení nároků na kulturu cestování a zkvalitnění poskytovaných služeb.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Možnost přivedení tras veřejné osobní dopravy k novému nádraží. ▪ Zvýšit kapacity čekáren a jejich větší komfort. ▪ Poskytnout vyšší množství dodatečných služeb cestujícím příměstské dopravy – obchody, občerstvení.

Popis současného stavu/existujících služeb a zařízení

V této části by měl zpracovatel relativně podrobně popsat stávající úroveň, ve které jsou požadované služby dodávány, způsob jakým jsou dodávány a zároveň podat detailní informaci o tom, jaká jsou pravidla dodávky služeb, jaká aktiva či zařízení jsou k dodávce služeb využívána. Tento popis by měl obsahovat následující informace:

- současné náklady na existující služby současnými zařízeními, případně jejich analýzu v čase (5 let zpět) s komentářem změn výše nákladů,
- organizační uspořádání případně popis smluvních vztahů (např. pokud je služba outsourcována),

- popis úrovně těchto služeb,
- popis stavu aktiv souvisejících s projektem, spolu s odhadem jejich životnosti a tzv. udržovacích nákladů, tedy investic nezbytných pro obnovu aktiv, včetně možnosti jejich financování,
- seznam a popis rizik spojených se stávajícími aktivy/zařízeními souvisejícími s projektem.

Výstupem této analýzy by měl být rozbor toho, zda jsou současná zařízení schopna naplnit strategické cíle zadavatele, případně s jakými omezeními (riziky, nedostatky, dalšími náklady) lze dílčí části strategických cílů naplnit.

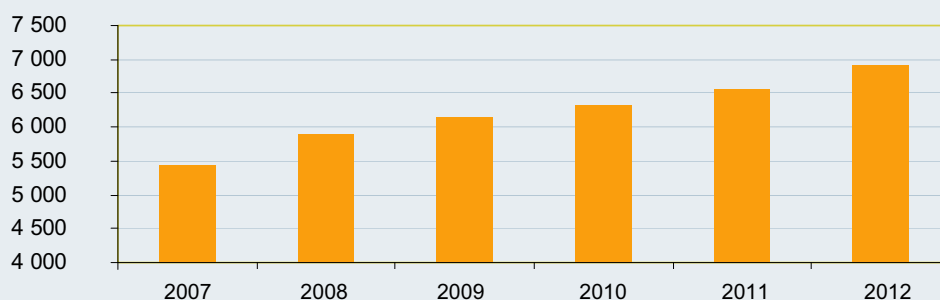
Příklad: Popis existujících zařízení souvisejících s realizací projektu nádražní budovy.

Zařízení: Nádražní budova Klausova 1845/ 37

Organizace: Objekt je provozován společností Y, která je zřízena městem X

Výdaje: V následujícím grafu jsou zobrazeny veškeré provozní náklady nádraží

**Růst provozních nákladů nádraží
(tis. Kč)**



Náklady nádraží rostly od roku 2006 stabilním tempem a kopírovaly inflaci. Pouze v letech 2006/2007 se v nákladech projevilé jednorázové zvýšení platů po výhře strany Populistů v městských volbách.

Popis úrovně těchto služeb:

Zvýšený počet cestujících v letních měsících způsobuje nedostatek místa v čekárně nádraží. Toalety v nádražní restauraci jsou hygienicky nevyhovující.

Stav nádraží:

Nádraží je ve špatném technickém stavu. Za 5 let je nutná výměna střechy.

Rizika:

Padající tašky ze střechy mohou způsobovat zranění cestujícím či způsobit zatékání do nádražní budovy, čímž může dojít k poruše důležitých provozních zařízení a tím i k ohrožení.

Analýza rozpočtových možností zadavatele

V této části by měl zpracovatel popsat alokace a čerpání rozpočtových zdrojů zadavatele aktuálního roku, plán plateb, které budou činit dlouhodobé závazky z rozpočtu v následujících letech trvání projektu a popsat již alokované nebo další plánované zdroje financování projektu. Jako primární zdroje informací slouží zejména dokumentace ke státnímu rozpočtu, k rozpočtu územního samosprávného celku, střednědobému rozpočtovému výhledu a státnímu závěrečnému účtu, a to pro rozpočtové kapitoly, státní fondy a územní samosprávné celky.

S ohledem na názornost je vhodné, aby zpracovatel popsal a znázornil identifikované rozpočtové i mimorozpočtové možnosti v časovém rozložení a nominálních hodnotách.

Příklad: Rozpočtové a mimorozpočtové možnosti zadavatele

Uvažované rozpočtové a mimorozpočtové možnosti zadavatele:	Kumulované částky	Všechny částky jsou uvedené v tis. Kč a nominálních hodnotách				
		N	N + 1	N+2	N+3	N+4
		Suma	Suma	Suma	Suma	Suma
Prostředky, které je možné alokovat na realizaci projektu z rozpočtu zadavatele	5 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Prostředky, které je možné alokovat na realizaci projektu z jiných zdrojů	3 500	700	700	700	700	700
Prostředky na projekt z rozpočtu Evropské unie	2 500	500	500	500	500	500
Dotace ze státního rozpočtu	1 000	200	200	200	200	200
Celkové prostředky, které je možné alokovat na realizaci projektu	12 000	2 400	2 400	2 400	2 400	2 400

Pozn.:

- pod pojmem "N" se rozumí rok, na který je sestavován návrh rozpočtu;

- pod pojmy "N+1" a "N+2" a následující se rozumí informace o letech předcházejících a následujících před rokem a po roce, na který je sestavován návrh rozpočtu (N);

Identifikace zájmových skupin

Pro projekt je důležitá podpora hlavních zainteresovaných skupin. Ne vždy má projekt podporu všech a je vhodné ovlivňovat mínění zejména těch skupin, které mohou mít výrazný vliv na realizaci/nerealizaci projektu (pomocí tiskových zpráv, tiskových konferencí se zdůrazňováním pozitivních aspektů a přínosů projektu).

Při identifikaci doporučujeme vzít v potaz zejména následující zainteresované skupiny:

- veřejnost,
- pracovníci zadavatele,
- organizace podřízené zadavateli,
- subjekty veřejného sektoru (například krajské úřady, vláda, ministerstva, obce atd.),
- odborové organizace,
- soukromé společnosti (například stavební firmy, banky).

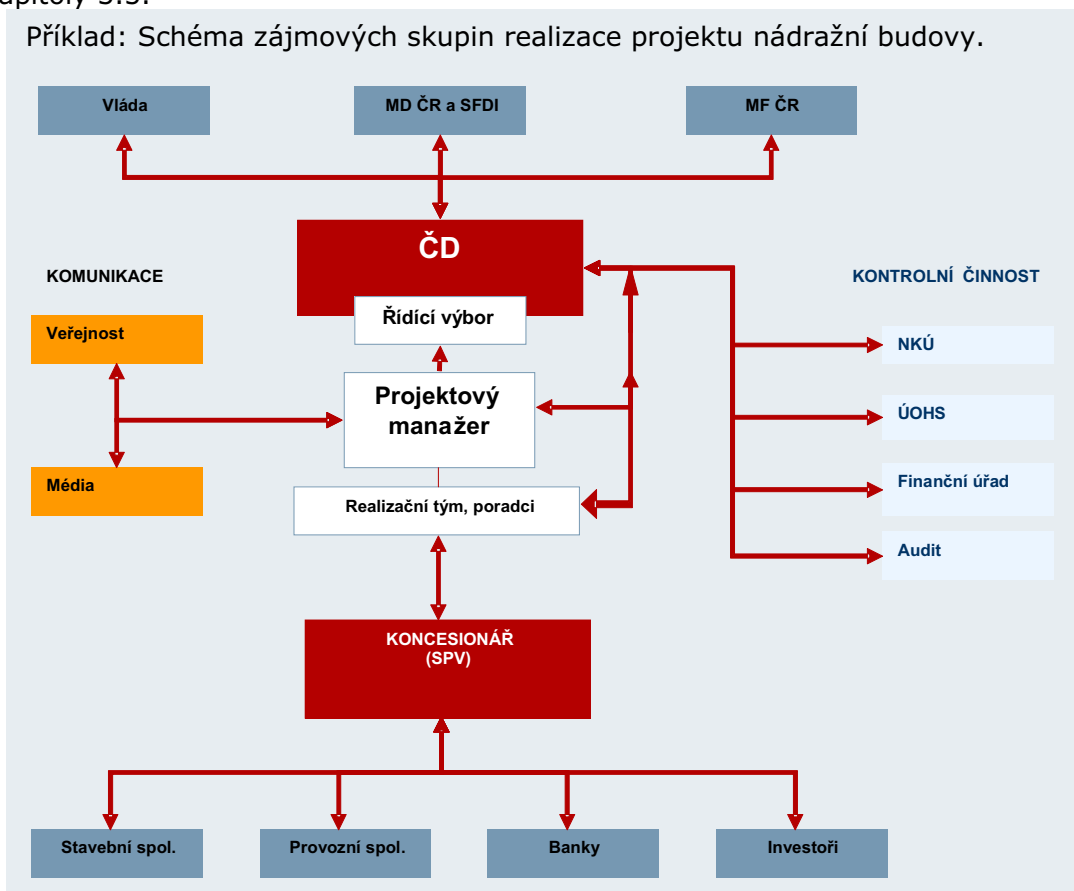
Zpracovatel by měl hlavní zájmové skupiny identifikovat, popsat jejich vztah k realizaci projektu a zároveň pravděpodobnost (či úroveň), se kterou mohou projekt ovlivnit.

Příklad: Identifikace zájmových skupin souvisejících s realizací projektu nádražní budovy

Zájmová skupina	Postoj zájmové skupiny	Vztah k projektu	Možnost ovlivnit průběh projektu	Následky projektu na skupinu
Kraj Vysočina	Pozitivní zájem, zástupci kraje Vysočina budou zainteresováni na stavbě nové nádraží budovy nebo rekonstrukci.	Dobrý	Střední	Projekt může mít pozitivní dopady na zaměstnanost a podnikání v regionu, snaha zlepšit kvalitu poskytovaných služeb v regionu.
Odborové organizace pracovníků ČD	Odborové organizace budou hájit zájmy zaměstnanců stávajícího nádraží.	Střední	Nízká	Může dojít k propouštění pracovníků ČD.

Pro naznačení vztahu mezi jednotlivými zájmovými skupinami⁶ je vhodné vytvořit schéma těchto vztahů. Toto schéma bude sloužit jako dobrá pomůcka při plánování dalších kroků projektu v rámci kapitoly 3.5.

Příklad: Schéma zájmových skupin realizace projektu nádražní budovy.



3.2.4 Ověření úplnosti zpracování kapitoly

Zadavatel by si měl odpovědět na následující otázky:

- Je a bude reálná potřeba po definované službě?
- Je navržený rozsah služby (potřeb zadavatele) optimální (např. s ohledem na budoucí vývoj)?
- Je navržený projekt v rozpočtových možnostech zadavatele?
- Zapadá potenciální projekt do Strategie zadavatele?
- Dokážete pomocí analýzy zainteresovaných skupin identifikovat jejich přístup k projektu?

3.2.5 Dosavadní zkušenosti

Často je tato kapitola ze strany zadavatelů a zpracovatelů pojmána jen jako formální popis důvodů vzniku daného projektu a „objektivní“ potřeby zadavatele.

Potřeby a cíle zadavatele

Problematickou částí této kapitoly často bývají nesprávně identifikované potřeby a cíle zadavatele projektu. To může následně způsobit nevhodné nastavení celého projektu a v některých případech může tento fakt vést až k jeho zrušení.

Cíle a představy zadavatele o projektu jsou zpravidla naddimenzované, než jsou jeho reálné potřeby. Toto platí zejména u veřejných zakázek, které nejsou podrobeny takovému testování v rámci přípravy studie proveditelnosti. Důvodů se nabízí hned několik:

- iniciátorem projektu je někdo jiný, než samotný zadavatel (investor, stavební firma apod.),
- vedoucí představitelé zadavatele mají snahu zanechat po sobě nějaký významný projekt a následně jednat iracionálně při jeho přípravě,
- projekt postupně roste a nabalují se na něj další činnosti a aktiva, která v původním záměru zadavatele nebyla (např. k nemocnici přibude vybudování bazénu, hotelu a posilovny),
- nastavení projektu, aby prošel v zastupitelstvu nebo ve vládě, musí vyhovovat všem, kteří jej schvalují. To znamená, že se částečně odklání od původního zadání nebo je jeho zadání širší (např. rychlodráha na letiště bude jen v případě, že bude dostatek zastávek i v městské části, přes kterou projíždí).

S těmito všemi (a mnoha dalšími) aspekty je třeba při zpracování studie počítat. Zpracovatel studie by tak měl maximálně objektivně a ve spolupráci se zadavatelem verifikovat jeho potřeby a cíle, které má daný projekt naplňovat.

Často se také setkáváme se situací, kdy zadavatel již disponuje řadou studií, které se váží k tomuto projektu (podnikatelské plány, marketingové studie, vizualizace, architektonické studie atp.) a podporují nebo deklarují potřeby zadavatele. Zde je třeba velice opatrně pracovat s daty z těchto studií, protože většinou není jisté, jaké měl tehdejší zpracovatel zadání a jak zůstal nezávislý. Často se tak můžeme setkat s vysoce neobjektivními studiemi. Pokud bychom výsledky z těchto studií transformovali do studie proveditelnosti, může to vést nejen k její devalvaci, ale i k ohrožení projektu.

Ke stanovení potřeb a cílů zadavatele by tedy měl zpracovatel přistoupit velice citlivě. Měl by vycházet nejen z podkladů od zadavatele, ale i ze svých expertních zkušeností, názorů investorů, bank, projekcí nezávislých institucí atd. Nejčastější chyby zadavatelů a zpracovatelů jsou:

- požadavky a představy zadavatelů jsou zpravidla naddimenzované,
- špatné stanovení cílů,
- malá, popř. nekonzistentní podpora projektu u zadavatele nebo u nadřazené instituce,
- zpracovatelé pracují s daty a studiemi, které obdrželi od zadavatele, bez jejich náležitého přezkoumání,
- požadavky zadavatelů jsou mnohdy poplatné spíše jejich politickému programu nebo osobním ambicím jednotlivců, než reálné socio-ekonomické potřebě,
- zpracovatelé často neradi říkají to, co zadavatel nechce slyšet.

Rozpočtové možnosti zadavatele

Velká pozornost při zpracování studie proveditelnosti by také měla být věnována analýze rozpočtových možností zadavatele. Vzhledem k tomu, že doba trvání PPP projektů může činit i několik desítek let, měl by zpracovatel studie dobře popsat a zhodnotit možné čerpání finančních zdrojů zadavatele po celou dobu trvání projektu. Pokud by tomu tak nebylo, mohl by tento fakt vést ke krachu celého projektu.

Současná praxe je taková, že zadavatelé berou v potaz zpravidla pouze investiční náklady projektu a nikoliv celoživotní náklady projektu (reinvestice, provozní náklady, údržba atd.), které bývají zpravidla několikanásobně vyšší, než původní investice. Tento problém se ještě eskaloval díky možnosti realizace řady investičních akcí za podpory strukturálních fondů EU. Díky těmto dotacím si řada veřejných zadavatelů pořídila poměrně levně nové objekty občanské vybavenosti, bohužel však již nebyla řešena otázka jejich dalšího provozu a údržby.

Zainteresované skupiny

Problémy při přípravě a realizaci projektu může způsobit také špatné určení zainteresovaných skupin. Nesprávná identifikace těchto subjektů může způsobit komplikace s přijetím projektu a zastavení realizace projektu.

Často se setkáváme se situací, kdy sice zadavatel ve studii identifikuje zájmové skupiny, bohužel jejich chování predikuje spíše na základě obecně známých skutečností a nikoliv na základě detailního průzkumu. Jako příklad můžeme uvést město, které chtělo realizovat poměrně velký volnočasový projekt. Jednou ze zainteresovaných skupin byli ve studii proveditelnosti správně identifikováni občané s tím předpokladem, že tito občané budou jednoznačně pro daný projekt. Vedení města bylo také toho názoru, že celý projekt bude ze strany veřejnosti vnímán pozitivně. Bohužel se při podrobném zkoumání (dotazníkové šetření, jednání s občany) ukázalo, že občané se s tímto projektem vůbec neztotožnili a naopak viděli celý projekt vysoce negativně (dopravní problémy, rušení nočního klidu, zvýšení vstupného apod.), což ve finále vedlo k ukončení celého projektu prakticky na samém začátku. Nicméně kdyby zpracovatel nevěnoval dostatečnou pozornost tomuto aspektu již na samém počátku, pak by došlo v budoucnu k významným finančním ztrátám spojeným s další realizací a následným ukončením projektu.

Doporučení:

- potřeby zadavatele definovat s náležitou odbornou péčí,
- nespoléhat se jen na podklady dodané zadavatelem, i když pocházejí přímo z vedení,
- v případě, že pracujeme se studiemi od třetích osob, je vhodné se spojit s původním zpracovatelem studie,
- k rozpočtovým možnostem zadavatele přistupovat vysoce konzervativně,
- od samého počátku (alespoň rámcově) kvantifikovat celoživotní náklady,
- provést analýzu zájmových skupin (přímé dotazy, místní šetření, jednání).

3.3 Analýza možností dodání služby

3.3.1 Cíl kapitoly

- Identifikovat jednotlivé možnosti dodání či nedodání služby.
- Provést kvalitativně-quantitativní analýzu identifikovaných možností.
- Vybrat preferovanou variantu dodání služby.

3.3.2 Výstupy kapitoly

- Seznam možností realizace projektu, včetně jejich stručného popisu.
- Kvalitativně-quantitativní analýza jejich hodnocení spolu s návrhem preferované varianty.

3.3.3 Postup při tvorbě kapitoly

Návrh a hrubý popis variant

První krokem je vytvoření seznamu všech relevantních možností dodání služby (jejich počet je vhodné limitovat na 3-6). Seznam by měl pokrývat všechny potenciální (smysluplné) možnosti, pomocí kterých lze dosáhnout cílů projektu (viz. kapitola 3.2.). V případě realizace projektu dle koncesního zákona je vždy nutné zahrnout a ohodnotit možnost nedělat nic, tedy možnost nulové varianty a jejich důsledků.

Dále by měly být jednotlivé varianty stručně popsány včetně úrovně souladu/nesouladu se strategií zadavatele a naplněním jeho potřeb, popisem jejich výhod a nevýhod, nejvýznamnějších rizik s nimi spojených a možných dopadů variant ve středně/dlouhodobém výhledu.

V následujícím odstavci je uvedena doporučená struktura popisu variant (údaje, které budou uvedeny v hranatých závorkách, jsou na zvážení zpracovatele):

Varianta: [název varianty]

Krátký popis: [stručný popis varianty spolu s popisem jejich propojení se strategií zadavatele a odhadem naplnění cílů projektu realizací určité varianty; dále je vhodné uvést popis hlavních rizik realizace určité varianty]

Investiční náklady: [odhad nákladů]

Provozní náklady: [odhad nákladů v životním cyklu projektu]

Výhody: [stručný výčet výhod varianty]

Nevýhody: [stručný výčet nevýhod varianty]

Příklad: Popis variant realizace projektu nádražní budovy.

Varianta: Rekonstrukce

Krátký popis: V případě rekonstrukce stávající nádražní budovy bude zapotřebí provést komplexní přestavbu spojenou s vylepšením vnitřního uspořádání budovy. Rekonstrukce by proto znamenala provést stavební zásahy do současného objektu tak, aby vyhovoval současným standardům kladeným na moderní přepravu. Dále by bylo nutné rozšířit kapacitu budov vzhledem k těmto požadavkům. Takováto komplexní rekonstrukce by mohla probíhat za fungování nádraží, ale jistě by znamenala značné omezení pro cestující. Nádraží bude v některých aspektech lépe odpovídat normám EU. Hlavními riziky jsou možnost nedokončení rekonstrukce v požadovaném termínu a překročení investičních nákladů.

Investiční náklady: 10.000.000 Kč

Provozní náklady: 3.000.000 Kč ročně v nominálních cenách

Výhody:

- Nádraží bude lépe vyhovovat bezpečnostním normám EU.

Nevýhody:

- Rekonstrukce je pouze dočasným řešením, vzhledem k požadavkům na další náklady spojené s rozšiřováním v budoucnu je neekonomická

Varianta: Nedělat nic

Krátký popis: Nulová varianta, tzv. varianta „ponechání ve stávajícím stavu“, nepředpokládá přemístění nádražní budovy a celého železničního uzlu na jiné místo a ponechává osobní nádraží na současném místě. Investice budou proto vynakládány pouze na nutné opravy a na řešení případného havarijního stavu budov a zařízení. Dále bude nutno modernizovat vybavení budovy. Taková situace je však z středně/dlouhodobého hlediska neuspokojivá a neudržitelná. Nádraží nebude odpovídat normám EU.

Investiční náklady: 0 - nízké

Provozní náklady: 3.000.000 Kč ročně v nominálních cenách

Výhody:

- Provoz nádraží nebude narušen stavebními pracemi.

Nevýhody:

- Nádraží nebude odpovídat normám EU.

Hodnocení variant

Druhým krokem je hodnocení identifikovaných možností. Toto hodnocení může mít podobu kvalitativní a kvantitativní.

Kvantitativní hodnocení

Pro potřeby kvantitativního hodnocení je nutné hrubě ocenit investiční a provozní náklady jednotlivých variant, případně výnosy jednotlivých variant. Po hrubém ocenění investičních a provozních nákladů a výnosů variant (detailněji je tato problematika popsána v kapitole 3.5.) je nutné varianty ohodnotit kvalitativně.

Kvalitativní hodnocení

Výhodnost jednotlivých možností realizace nelze posuzovat pouze hodnotou nákladů a výnosů, ale také ohodnocením a vzájemným porovnáním nefinančních dopadů jednotlivých možností realizace projektu. Varianty realizace projektu musí být hodnoceny na základě hodnotících kritérií, která mají obecně ověřit, zda varianty odpovídají cílům zadavatele (identifikovaným v rámci kapitoly 3.2.) a do jaké míry přinesou požadované výstupy projektu. Dále jsou hodnoceny faktory vhodnosti a dostupnosti varianty.

Příklad: Návrh hodnotících kritérií realizace projektu nádražní budovy.

- Dodržení stávajícího objemového a hmotového řešení.
- Komerční využitelnost.
- Časová náročnost realizace.
- Dodatečné projekční a administrativní práce.
- Funkčnost řešení z pohledu cestujících.
- Provozní náklady.
- Možnost budoucího rozšíření.
- Celková ekonomická výhodnost řešení.

Kvalitativně – kvantitativní hodnocení

Pro jednoznačné hodnocení variant realizace (ale i hodnocení dalších analýz prováděné dále v dokumentu) je vhodné provádět obojí hodnocení najednou a s využitím scoringových metod provést kvalitativně-quantitativní hodnocení. Nejčastěji používanou metodou je tzv. down-grade scoring. Metodika tohoto scoringu je založena na přiřazení vah jednotlivým faktorům a následném sestupném oznámkování naplnění každého kritéria u hodnocených variant.

Nejčastěji využívaná hodnocení obvykle bývají:

Přiřazení vah - podle důležitosti jednotlivých kritérií je každému kritériu přiřazena váha, a to formou procentního podílu, kterým se kritérium podílí na dosažení celkového strategického cíle. Procenta přiřazujeme podle důležitosti kritéria, tedy čím důležitější kritérium, tím vyšší hodnota. Součet vah jednotlivých faktorů je vždy 100 %.

Hodnocení kritérií - každá z hodnocených variant může jednotlivá kritéria naplňovat jinou měrou, tedy lépe či hůře. Pro ideální naplnění kritéria použijeme hodnotící známku nejvyšší, pro nejhorší naplnění faktoru pak hodnotící známku nejnižší.

Existuje několik metod přiřazování známek hodnoceným variantám, uvádíme dvě nejčastěji používané:

- První je varianta russian-scholl-scoring, tedy „objektivní“ známkování, 5 nejlepší, 1 nejhorší.
- Druhá je varianta one-eye-king, kdy nejlepší známka odpovídá počtu hodnocených variant (v našem případě 2) a nejhorší pak 1. V podstatě tak udělují nejvyšší známku nejlepší z hodnocených variant, a to i přes to, že objektivně nemusí hodnocený faktor naplňovat celých 100 %. Hodnocení tedy není v tomto případě objektivní srovnání s cíli zadavatele, ale relativní srovnání obou variant pořízení.

K hodnocení variant lze využít oba výše popsané způsoby.

Příklad: I. Kvalitativně - kvantitativní hodnocení variant realizace projektu nádražní budovy (s použitím russian-scholl-scoring).

Kritérium	% Váha kritéria	Bodové hodnocení Varianty 1	Bodové hodnocení Varianty 2	Výsledné skóre Varianta 1	Výsledné skóre Varianta 2
Komerční využitelnost	10 %	5	4	0,5	0,4
Možnost budoucího rozšíření	20 %	3	2	0,6	0,4
Provozní náklady	70 %	3	3	2,1	2,1
Celkové skóre	100 %			3,2	2,9

Příklad: II. Kvalitativně - kvantitativní hodnocení variant realizace projektu nádražní budovy (s použitím one-eye-king).

Kritérium	% Váha kritéria	Bodové hodnocení Varianty 1	Bodové hodnocení Varianta 2	Výsledné skóre Varianta 1	Výsledné skóre Varianta 2
Komerční využitelnost	10 %	2	1	0,2	0,1
Možnost budoucího rozšíření	20 %	2	1	0,4	0,2
Provozní náklady	70 %	2	2	1,4	1,4
Celkové skóre	100 %			2	1,7

Poznámka: Matematicky je možné výběr preferované varianty vyjádřit následujícím vzorcem:

$$Vv = \sum_{n=1}^{\infty} C_n x B_n$$

kde platí:

Vv - výsledné skóre varianty – součin vah a bodového hodnocení,

C - váha hodnotícího kritéria,

B - bodové hodnocení konkrétního kritéria dané varianty,

N - počet hodnotících kritérií.

V prvním případě vyšla kvalitativní analýza ve prospěch Varianty 1 (3,2 bodu) a ve druhém také (2 body).

Pro konečné rozhodování zadavatele je vždy rozhodující, zda preferuje naplnění kvantitativních či kvalitativních ukazatelů (tedy je-li rozhodující například kvalita dodávané služby či náklady na její dodání). To, co je pro zadavatele rozhodující (v některých případech dokonce limitující) faktor, musí zpracovatel náležitě zohlednit přiřazením odpovídající váhy.

Příklady základních hodnotících kritérií

Kvůli různým strategickým prioritám nelze použít univerzální hodnotící kritéria na všechny projekty. Vždy je nutné vycházet z priorit zadavatele definovaných v kapitole strategický kontext. Lze uvést například následující aspekty, které mohou ovlivnit průběh projektu a předurčovat tak vhodnost jednotlivých variant:

- podpora zainteresovaných skupin,
- výše investičních nákladů,
- výše provozních nákladů,
- realizovatelnost formou PPP,
- soulad s normami EU,
- [...].

Výběr preferované varianty

Poté, co zpracovatel provede ohodnocení všech variant, je na základě nejvyššího skóre vybrána takzvaná preferovaná varianta. Tedy ta, která nejvíce zapadá do strategie zadavatele, je nejvýhodnější a přináší zadavateli nejvyšší hodnotu. Preferovaná varianta je po odsouhlasení zadavatele podrobena dalším testům, na základě kterého je zvolen optimální způsob pořízení (viz kapitola 3.5.).

3.3.4 Ověření úplnosti zpracování kapitoly

Zadavatel by si měl odpovědět na následující otázky:

- Byly popsány všechny možné varianty řešení?
- Jsou všechny strategické cíle reflektovány v hodnotících kritériích?
- Naplňuje preferovaná varianta nejlépe strategii zadavatele?

3.3.5 Dosavadní zkušenosti

Problematickým místem v této části zpracování studie proveditelnosti může být opomenutí některé varianty ve výčtu možných alternativ řešení projektu. Pokud je realizace této varianty efektivnější než ostatní, pak její nehodnocení může způsobit zvolení méně vhodné varianty a příp. prodražení projektu.

V praxi je možné se setkat s případy, kdy zpracovatel účelově použije pro srovnání takové varianty řešení projektu (mnohdy i zcela nerealizovatelné), které povedou k výběru předem určené varianty, např. výstavba nové budovy a tím splnění definovaného cíle zadavatele. Tento postup je špatný a lze jej eliminovat pouze vhodným výběrem nezávislého zpracovatele nebo možností přezkoumání výsledků jeho práce (např. třetí osoba, opoziční zastupitelé apod.).

Stejně tak důležitý je správný výběr hodnotících kritérií. Nesprávně zvolená hodnotící kritéria nereflktující potřeby a možnosti zadavatele, cíle projektu a jeho nastavení mohou vést k výběru špatné varianty řešení projektu. Kritéria by měla být stanovena v souladu s potřebami zadavatele a cíli projektu. Přiřazení vah těmto kritériím by se také mělo odvíjet od požadavků zadavatele na projekt. Příklad hodnotících kritérií viz příklad v kapitole 3.3 Analýza možností dodání služby.

Můžeme se také setkat s případy, kdy zpracovatel záměrně nastaví hodnotící kritéria a váhy tak, aby zvítězilo řešení, které zadavatel nebo jeho část preferovala. Proto je potřeba jak variantám řešení, tak výběru vah věnovat náležitou pozornost a následný algoritmus výběru zvolit maximálně objektivně. Určitým řešením pro zachování objektivity je např. stanovení vah dle priorit a preferencí zadavatele, které jsou zakotveny v jiném materiálu, než je studie proveditelnosti (např. investiční plán rozvoje města, rozvojové a koncepční materiály apod.). Řešením také může být přezkoumání stanovených vah a kritérií nezávislou osobou (např. zaměstnanci z odboru rozvoje města, nezávislí odborníci apod.).

Doporučení:

- bez ohledu na předem deklarované cíle zadavatele znovu prověřit všechny reálné možnosti řešení,
- stanovit maximálně objektivní a detailní hodnotící kritéria,
- váhy k jednotlivým kritériím přiřazovat tak, aby byla v souladu s dlouhodobou politikou zadavatele,
- zvážit supervizi výsledků zpracovatele.

3.4 Revize proveditelnosti projektu

3.4.1 Cíl kapitoly

- Poskytnout přehled faktorů, které mohou z právního hlediska ovlivnit proveditelnost projektu.
- Ověřit technickou proveditelnost projektu.
- Sestavit Katalog rizik projektu.
- Popsat daňové a účetní aspekty projektu.
- Posoudit dopady případného předčasného ukončení smlouvy.

3.4.2 Výstupy kapitoly

- Katalog rizik projektu.
- Technická a právní due diligence.
- Popis daňových a účetních aspektů projektu.

3.4.3 Postup při tvorbě kapitoly

Právní posouzení proveditelnosti projektu (právní due diligence)

Účelem právního posouzení projektu (právní due diligence) je identifikace faktorů, které mohou z právního hlediska ovlivnit, komplikovat či limitovat realizaci projektu. Díky ní se zadavatel bude moci vyhnout „slepým uličkám“ v podobě řešení, která v sobě zahrnují právní komplikace bránící provedení projektu v zamýšlené podobě nebo negativně ovlivňují výhodnost řešení oproti původním předpokladům zadavatele.

Okruh skutečností, které mohou mít vliv na realizaci projektu, nelze vymezit pro všechny PPP projekty univerzálně. Zaměření právní due diligence bude určeno zejména povahou projektu, ale např. též specifiky dané lokality.

Majetkoprávní vztahy

U PPP projektů zahrnujících budování nových zařízení či infrastruktury bude nezbytné zmapovat a posoudit z pohledu vlivu na realizovatelnost projektu právní vztahy k majetku, který bude dotčen realizací daného záměru. Níže uvedený rozsah zkoumání má obecnou platnost, nicméně od 1. 1. 2014 jej bude třeba provádět s ohledem na nové instituty a principy, které přinese nový občanský zákoník.

Zadavatel by měl v první řadě vymezit území, v němž má být projekt realizován a **identifikovat nemovitosti** (tj. pozemky a budovy), které se v tomto území nacházejí a které budou (či mohou být) realizací projektu dotčeny.

Zadavatel by měl dále zajistit **zmapování vlastnické struktury** v daném území tak, aby získal přehled o tom, které z nemovitostí jsou v jeho vlastnictví a které ve vlastnictví třetích osob. U nemovitostí ve vlastnictví třetích osob je jejich získání pro realizaci projektu na zadavateli a není reálné tento úkol přenášet na soukromého partnera. Možná řešení zahrnují dohodu o odkupu příslušné nemovitosti⁷, její směnu za jinou nemovitost ve vlastnictví zadavatele, zajištění dlouhodobého pronájmu či zřízení věcného břemene ve prospěch zadavatele nebo případně

soukromého partnera (nájem či věcné břemeno však neposkytují takovou míru právní jistoty jako vlastnické právo, neboť jejich trvání může být v některých situacích, jako například při úpadku nebo exekuci vlastníka, ohroženo). V případě neúspěšných jednání o odkupu lze podle okolností zvažovat i otázku vyvlastnění pro účely projektu. Jde však o institut výjimečný, který předpokládá splnění celé řady podmínek a je navíc spojen s velice náročným a zdlouhavým procesem.

Zadavatelé by dále měli během revize majetkoprávních vztahů ověřit, zda na některé z nemovitostí nevázne **věcné břemeno nebo jiné právo třetí osoby**, jehož existence by nebyla slučitelná s realizací projektu. Některá věcná břemena přitom mohou existovat, aniž by byla zapsána v katastru nemovitostí. Z tohoto důvodu je vhodné zmapovat a zohlednit vedení inženýrských sítí v dané lokalitě. Pokud by věcné břemeno kolidovalo s realizací projektu, bylo by opět na zadavateli, aby dosáhl dohody s oprávněnou osobou. V případě bezvýsledných jednání lze teoreticky uvažovat o možnosti vyvlastnění, ovšem s již výše uvedenými výhradami.

Možnost využití majetku pro účely projektu mohou limitovat i existující **nájemní či podnájemní vztahy**, na jejichž základě byl majetek (zejm. budovy či pozemky) přenechán do užívání třetí osoby, jelikož v tomto případě bude třeba brát zřetel na práva nájemců. Zadavatel by měl zmapovat, v jakém časovém horizontu, za jakých podmínek a s jakými náklady lze případné nájemní vztahy ukončit. V některých případech však nemusí být ani ukončení nájemního vztahu samo o sobě řešením. Problematické mohou být v tomto směru situace, kdy je na pronajatém pozemku postavena budova ve vlastnictví třetí osoby. I v případě, že bude ukončena nájemní smlouva na pozemek, bude třeba řešit vztah k budově vlastněné třetí osobou, a to primárně dohodou s vlastníkem budovy (v případě, kdy nedojde k dohodě s vlastníkem budovy, může být řešení velmi složité a zdlouhavé).⁸

Problematická z pohledu realizace projektu mohou být i **zástavní práva** váznoucí na majetku určeném k realizaci projektu. V důsledku existence zástavního práva mohou být do určité míry omezeny dispozice vlastníka se zastavenou věcí. Zástavní smlouva může stanovit omezení dispozic se zástavou, např. omezení týkající se převodu. I v případech, kdy bude možné zastavenou nemovitost bez omezení převést, může se zástavní právo v dalším průběhu realizace projektu ukázat jako problematické, neboť bude i po převodu váznout na nemovitosti a v případě, že nebude splněna zajištěná pohledávka, může dojít k realizaci zástavy, případně se může zastavená nemovitost stát součástí konkurzní či majetkové podstaty dlužníka, jehož závazek zajišťuje. Pro vlastníka zastavené nemovitosti vyplývá z existence zástavního práva rovněž povinnost zdržet se všeho, čím se zástava zhoršuje na újmu zástavního věřitele. Není tudíž například možné odstranit budovu, která je zastavena, aniž by byly vyřešeny či kompenzovány nároky zástavního věřitele.

Zadavatel musí dále zajistit **revizi nabývacích titulů**, tj. dokumentů osvědčujících vlastnické právo k předmětným nemovitostem. Je třeba především identifikovat případné problémy či nejasnosti ohledně vlastnického práva osob, které jsou v katastru evidovány jako vlastníci. Případné spory či soudní řízení týkající zpochybnění vlastnického práva by mohly v budoucnu velmi negativně dopadnout na realizaci projektu. Soudní řízení týkající se zpochybnění vlastnického práva k nemovitostem by měla být ve smyslu § 9 odst. 2 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, vyznačena poznámkou v katastru nemovitostí. Stejně by tomu mělo být i podle nového občanského zákoníku a nového katastrálního zákona s tím, že právní jistotu by měl výrazně posílit tzv. princip materiální publicity zakotvený v § 984 nového občanského zákoníku. Tento princip znamená, že není-li stav zapsaný ve veřejném seznamu (tj. v katastru nemovitostí) v souladu se skutečným právním stavem, svědčí zapsaný stav ve prospěch osoby, která nabyla právo (zejména právo vlastnické) za úplaty v dobré víře od osoby, která byla v katastru zapsána jako osoba oprávněná právo převést nebo zřídit. Tento princip tedy posiluje váhu zápisů v katastru nemovitostí, a tím pádem zvyšuje jistotu účastníků právních vztahů.

V případě vlastnického práva veřejného zadavatele je třeba zabývat se také tím, zda byly splněny podmínky nabytí vlastnictví (event. příslušnost hospodaření) stanovené veřejnoprávními předpisy (např. zákonem č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí).

Vedle sporů týkajících se vlastnictví mohou být výrazným limitem pro využití určité nemovitosti také jiná **soudní či správní řízení** týkající se dané nemovitosti. Zadavatel by měl v maximální možné míře taková řízení identifikovat a analyzovat jejich dopady. Může jít například o konkurzní či

insolvenční řízení, exekuce, spory z nájemních smluv, restituční spory nebo i správní řízení týkající se nemovitosti (např. řízení o odstranění stavby podle stavebního zákona). Jen některá z těchto řízení lze zjistit z veřejně dostupných zdrojů (konkurz, insolvenční řízení, exekuce nebo již zmíněné spory zpochybňující vlastnické právo).

Může se rovněž stát, že pro realizaci projektu bude třeba využít i určitého **movitého majetku**. V takovém případě je třeba zkoumat, kdo je vlastníkem tohoto majetku, a v případě, kdy tento movitý majetek není ve vlastnictví zadavatele, bude třeba získat k dané věci práva umožňující její využití v rámci projektu (vlastnické právo, nájem, výpůjčka).

Jakákoli zjištění vyplynoucí z revize majetkoprávních vztahů, která mohou mít dopad na realizaci projektu, je vhodné v rámci výběrového řízení zpřístupnit dodavatelům tak, aby mohly relevantně zhodnotit případná rizika z nich plynoucí.

Zákonné předpoklady pro nakládání s majetkem státu a samosprávných celků

Ve vztahu k úpravě majetkoprávních vztahů bude v rámci právní due diligence třeba věnovat pozornost především předpisům upravujícím nakládání s majetkem státu a samosprávných celků. V případě státu to bude především zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (významné jsou zejména podmínky vyplývající z ustanovení § 27 tohoto zákona týkající se podmínek pro poskytnutí majetku státu do užívání), v případě územních samosprávných celků pak zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), resp. zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Určitá pravidla mohou v této oblasti plynout též z interních předpisů upravujících činnosti některých zadavatelů.

Při úpravě právních vztahů k majetku bude třeba respektovat i to, že některé věci mohou být pouze ve vlastnictví veřejného sektoru (např. vlastníkem dálnice či silnice první třídy může být jen stát).

Stavebně-právní aspekty

V případech, kdy realizace projektu zahrnuje vybudování či rekonstrukci infrastruktury, je třeba, aby se zadavatel v rámci právní due diligence zaměřil též na právní aspekty vyplývající z obecně závazných předpisů týkajících se výstavby.

Záměr zadavatele by měl být posouzen tak, aby byl v souladu se závazným vymezením funkčního využití území podle **platného územního plánu** pro dané území. V případě pochybností o souladu záměru projektu s územním plánem si lze vyžádat tzv. územně plánovací informaci podle § 21 stavebního zákona.

Zadavatel (ať již v rámci posuzování majetkoprávních vztahů nebo při zkoumání faktorů ovlivňujících možnosti výstavby) musí rovněž ověřit, zda lze v plné míře zajistit **přístup k území** vymezenému pro realizaci projektu v jeho zamýšlené podobě. Je možné, že zadavatel bude muset za tímto účelem získat majetek třetích osob nebo práva k tomuto majetku (např. věcná břemena).

V případě, kdy by měla být pro účely projektu využita část existující infrastruktury, bude třeba posoudit její **stavebně technický stav**, tj. zda vyhovuje platným stavebně technickým předpisům a rovněž, zda jsou veškeré stavby řádně kolaudovány a užívány v souladu s vydanými kolaudačními rozhodnutími. Naopak v případě, kdy bude pro účely realizace projektu třeba provést odstranění stávající infrastruktury či stávajících budov v území určeném pro realizaci projektu, měl by se zadavatel v rámci právního posouzení proveditelnosti zabývat i podmínkami stavebního zákona pro jejich demolici.

Při mapování a posuzování majetkoprávních vztahů v předmětném území je třeba brát v potaz práva třetích osob odlišných od zadavatele také z pohledu jejich možného postavení **účastníků stavebního a územního řízení**. Před realizací projektu proto bude vhodné, aby zadavatel identifikoval vlastníky sousedních nemovitostí, kteří by mohli svými námitkami zasáhnout do územního či stavebního řízení nebo jinak ovlivnit realizaci projektu. V důsledku dosavadního vývoje rozhodovací praxe soudů nelze pojem „sousední pozemek“ chápat pouze jako pozemek spojený se stavebním pozemkem společnou hranicí. Účastníky řízení tak mohou být i vlastníci vzdálenějších

pozemků či staveb na těchto pozemcích (nebo i osoby mající jiná věcná práva k těmto nemovitostem), pokud jejich právo může být v důsledku realizace projektu přímo dotčeno. Do uvedených řízení mohou dále zasáhnout i občanská sdružení podle § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

Dalšími právními hledisky, která mohou být relevantní pro možnost výstavby, jsou např. posouzení **vlivu realizace projektu na životní prostředí** a s tím související případná řízení podle zvláštních právních předpisů (zejm. zákon o posuzování vlivů na životní prostředí č. 100/2001 Sb.), otázky týkající se **památkové ochrany** určitých objektů nebo otázka **ochrany zemědělského půdního fondu** (pokud by v rámci projektu docházelo k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, bylo by třeba dodržet postup podle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu).

Jakákoli zjištění vyplynoucí z revize stavebně právních aspektů, která mohou mít dopad na realizaci projektu, je vhodné v rámci výběrového řízení zpřístupnit dodavatelům tak, aby mohly relevantně zhodnotit případná rizika z nich plynoucí.

Posouzení důsledků případného úpadku soukromého partnera

Při analyzování právní proveditelnosti projektu by měl zadavatel rovněž vyhodnotit, jaké dopady může mít ve vztahu k zajištění předmětné veřejné služby případná insolvence soukromého partnera. Výstupy této části právní due diligence zadavatel vezme v úvahu při rozhodování o způsobu úpravy právních vztahů k majetku, který je předmětem koncesní smlouvy.

Otázky týkající se přechodu zaměstnanců

U PPP projektů bude často docházet k tomu, že soukromý partner převezme odpovědnost za zajištění činností, které byly doposud zajišťovány pomocí určitého personálu. V této souvislosti bude třeba zabývat se otázkou, zda v souvislosti s přenesením činnosti na soukromého partnera nedojde k obligatornímu přechodu práv a povinností stávajících zaměstnanců na soukromého partnera (viz ustanovení § 338 odst. 2 zákoníku práce).

Veřejná podpora

V rámci právní due diligence musí zadavatel také zvážit, zda v důsledku nastavení parametrů projektu nedojde k porušení pravidel pro poskytování veřejné podpory ve smyslu čl. 86 až 88 Smlouvy o založení Evropských společenství. Ve smyslu těchto ustanovení lze za veřejnou podporu považovat jakékoliv opatření, při kterém:

- dojde k přesunu veřejných prostředků (může se jednat o prostředky národní, regionální, obecní atd.);
- dochází ke zvýhodnění příjemce podpory (podniku, určitého odvětví apod.), které by za běžných tržních podmínek nezískal;
- dochází k selektivnímu zvýhodnění;
- může dojít k potenciálnímu narušení soutěže a ovlivnění obchodu mezi členskými státy.

Výše uvedené definiční znaky musí být splněny kumulativně.

Podpora, která splňuje výše uvedená kritéria, je neslučitelná se společným trhem a je tedy zakázána. Výjimka z obecného zákazu poskytování veřejné podpory může být povolena na základě blokových výjimek nebo na základě individuálního rozhodnutí Evropské komise. O veřejnou podporu se rovněž nejedná v případě tzv. podpory *de minimis* (tedy podpory malého rozsahu).

Předmětem regulace pravidel pro poskytování veřejné podpory není podpora podniků, které zajišťují poskytování služeb obecného hospodářského zájmu (čl. 86 odst. 2 Smlouvy o založení Evropských společenství). Pravidlům však nepodléhají pouze do té míry, pokud uplatnění těchto pravidel brání, a to právně nebo fakticky, plnění zvláštních úkolů, které byly takovým podnikům svěřeny.

V oblasti veřejné podpory působí v České republice jako monitorovací, koordinační a poradenský orgán Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Na jeho internetových stránkách je k dispozici Manuál pro poskytovatele a příjemce veřejné podpory (www.compet.cz).

Specifické podmínky dané povahou projektu

Vedle výše uvedených oblastí, jejichž zkoumání bude zpravidla relevantní u každého PPP projektu, bude v konkrétních případech třeba se zabývat rovněž dopadem zvláštních právních předpisů, které mohou regulovat poskytování služeb, jež jsou předmětem daného projektu (např. předpisy regulující poskytování zdravotní či sociální péče nebo předpisy regulující provoz nápravných zařízení). Vedle obecně závazných právních předpisů mohou být v tomto směru významná i pravidla stanovená interními předpisy regulujícími činnost zadavatele.

Výstup právní due diligence ve formě právních rizik spojených s realizací projektu:

- Popis příslušného rizika a jeho možné následky.
- Pravděpodobnost výskytu rizika.
- Označení subjektu, na který může toto riziko dopadnout.
- Navržení možných řešení pro vyloučení nebo zmírnění rizika.

Technické posouzení proveditelnosti projektu (technická due diligence)

Tato část nemusí být standardní součástí všech studií proveditelnosti. Vypracovává se jen, pokud jde o projekt, jehož součástí je kromě dodávky služeb také technická infrastruktura (např. projekty nové výstavby, rekonstrukce apod.) a kde je třeba ocenit náklady projektu, které jsou spojeny s pořízením a údržbou této infrastruktury (aktiv) a zároveň zhodnotit technickou realizovatelnost projektu.

V této části zadavatel (pravděpodobně ve spolupráci s poradcem) vypracuje v souladu s požadavky zadavatele „Studii technického řešení“, která obsahuje mj.:

- popis funkčních potřeb a parametrů projektu,
- návrh požadovaných technologií včetně popisu požadavků na stavební standardy,
- specifikaci požadavků na dispoziční a technické parametry ploch,
- analýzu stavu a míry připravenosti lokality,
- předpokládaný rozpočet.

Je doporučeno ponechat soukromému partnerovi co nejvíc prostoru k využití jeho schopností **inovace** a používání efektivních řešení. Tedy navrhnout pouze základní standardy designu a údržby a neszazovat ho striktními vymezeními, např. v oblasti designu.

Jakákoli zjištění vyplývající z technického posouzení proveditelnosti, která mohou mít dopad na realizaci projektu, je vhodné v rámci výběrového řízení zpřístupnit dodavatelům tak, aby mohly relevantně zhodnotit případná rizika z nich plynoucí.

Více viz metodika MF ČR „Proces přípravy a realizace PPP projektů“ – www.mfcr.cz.

Předčasné ukončení smlouvy a jeho dopad na smluvní strany

Studie proveditelnosti by měla v obecné rovině vymezit jednotlivé situace, které mohou potenciálně vést k předčasnému zániku koncesní smlouvy, seznámit zadavatele s tím, co by tento zánik znamenal z pohledu zajištění služby či infrastruktury, včetně finančních nákladů, které by z této situace mohly vyplynout.

Důvodem pro ukončení smlouvy mohou být zejména:

- závažná porušení smlouvy ze strany dodavatele, popřípadě soustavné (byť méně závažné) porušování smluvních povinností v případě, kdy se nepodařilo zjednat nápravu jiným způsobem,⁹
- závažná porušení smlouvy ze strany zadavatele, popř. soustavné (byť méně závažné) porušování smluvních povinností zadavatele, které dodavateli znemožňuje či enormně ztěžuje řádné plnění smlouvy,
- ukončení z objektivních důvodů, pro které nelze či nemá smysl v realizaci smlouvy pokračovat; může jít jednak o případy vyšší moci, které dlouhodobě brání realizaci projektu a pro které není v rozumném časovém horizontu možné či efektivní v realizaci projektu pokračovat nebo o jiné objektivní případy, kdy poskytování určité veřejné služby ztratí své opodstatnění.¹⁰

Ukončení smlouvy by mělo být vždy až krajním řešením a smlouva by měla upravovat dostatečnou škálu alternativních řešení případů neplnění smlouvy či objektivně nastalých problémových situací. K ukončení by proto strany měly přistoupit jen tehdy, není-li jiné východisko a selhaly již předchozí pokusy o nápravu jinými mechanismy (např. penalizací soukromého partnera v podobě krácení jeho odměny).

Přes dikci stávající právní úpravy by nebylo správné hodnocení dopadů ukončení smlouvy omezovat jen na důsledky vyplývající pro zadavatele a soukromého partnera. V souvislosti s převážnou většinou PPP projektů bude vytvořen velmi složitý systém právních vztahů. Na smlouvu mezi zadavatelem a soukromým partnerem budou zpravidla úzce navázány smlouvy o financování, zajišťovací instituty a dlouhodobé subdodavatelské smlouvy. Bude proto třeba zvážit dopad ukončení smlouvy i s ohledem na tyto právní vztahy.

Obdobně by se otázka vypořádání stran neměla omezovat jen na oblast právních vztahů k majetku používanému při realizaci projektu. Pravidla pro vypořádání by měla být zvažována komplexně. Lze doporučit, aby základní zásady tohoto vypořádání byly stanoveny již ve studii proveditelnosti. Tyto zásady budou následně reflektovány v návrhu koncesní smlouvy.

V případě, kdy je v průběhu trvání smlouvy majetek určený k její realizaci ve vlastnictví soukromého partnera, musí mít zadavatel pro případ předčasného ukončení smlouvy zajištěn převod tohoto majetku do svého vlastnictví.

Pokud jde o stanovení výše kompenzace, tato se musí odvíjet od důvodu, který vedl k předčasnému ukončení. V případě, kdy dojde k ukončení smlouvy zadavatelem pro porušení smlouvy ze strany soukromého partnera, je samozřejmé namísto zohlednit, že k ukončení smlouvy dochází z důvodů na straně soukromého partnera a pro zadavatele znamená ukončení smlouvy značnou komplikaci, avšak i v této situaci bude mít soukromý partner zásadně nárok na kompenzaci prostředků, které do projektu investoval (tj. situaci nelze řešit tak, že dodavatel nedostane za investice vložené do projektu nic zapláceno).¹¹

Rizika související s realizací projektu

Aby byl zadavatel schopen rizika projektu řídit, je nezbytné je nejprve identifikovat, poté zvážit

jejich výskyt na projektu v čase, ocenit je, navrhnout vhodnou stranu, která je schopna rizika projektu nést (zadavatel nebo soukromý partner), navrhnout vhodný způsob řízení rizik a následně vytvořit tzv. matici rizik projektu, kde jsou všechny tyto aspekty řízení rizik shrnuty do přehledné tabulky. Popis rizik souvisejících s realizací projektů je výslovně požadován v § 2 vyhlášky č. 232/2012 Sb., která stanoví podrobnosti rozsahu odůvodnění veřejné zakázky podle § 156 ZVZ. Je třeba říci, že studie by se měla rizikům věnovat mnohem důkladněji, tedy především nemělo by jít jen o pouhý popis rizik, ale též o navržení způsobu jejich řízení a postup při řešení, pokud se tato rizika naplní. Výstupy z rizikové analýzy v rámci studie proveditelnosti lze bezesporu převzít do odůvodnění veřejné zakázky dle § 156 ZVZ.

Identifikace rizik

Prvním krokem je identifikace všech relevantních rizik, která se k projektu vztahují. Nejedná se o jednorázový proces před zahájením projektu, ale o aktivitu prováděnou průběžně během životního cyklu projektu s cílem odhalit nová možná rizika a včas na ně zareagovat. Cílem této aktivity je tedy sestavit matici rizik, která mohou konkrétní projekt ohrozit. Rizika obvykle dělíme do následujících kategorií.

Kategorie rizik	Skupina rizik
Stavebně-technologická a projekční / plánovací rizika	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stavební a projekční rizika ▪ Rizika lokality ▪ Rizika chybných technologií, sítí a souvisejících služeb ▪ Rizika designu
Kreditní rizika	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Riziko likvidity
Tržní rizika	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Riziko nesplnění závazků/riziko dostupnosti ▪ Riziko poptávky ▪ Riziko zvýhodnění konkurence ▪ Ostatní tržní rizika
Vnější rizika	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Politická rizika ▪ Vyšší moc ▪ Ostatní vnější rizika
Provozní rizika	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rizika související se zařízením ▪ Rizika související s lidmi ▪ Bezpečnostní rizika
Strategická rizika	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Smluvní rizika ▪ Ostatní strategická rizika
Finanční rizika	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Měnová rizika
Legislativní rizika	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rizika změny legislativy

Nejlépe je ve fázi identifikace rizik zorganizovat workshop se zástupci zadavatele a dalších institucí a následně analýzou citlivosti

ověřit vliv předpokládaných klíčových rizik na ekonomiku projektu.

Z pohledu dopadu rizik do finančního modelu lze o výše zmíněných rizicích uvažovat jako o:

- překročení investičního rozpočtu,
- zpoždění uvedení projektu do provozu (pozdní dosažení kolaudačního rozhodnutí – opožděné platby),
- vyšších nákladech na provoz a údržbu,

- změně úrokových měr,
- změně směnných kurzů (pokud bude v analýze relevantní).

Načasování rizik

Pro pozdější využití rizik v analýze finančních toků projektu je nutné správně odhadnout dobu, kdy se dané riziko může vyskytnout a kdy je nutné s ním počítat.

Příklad: Rozložení rizik v čase projektu nádražní budovy.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Fáze I. - Výstavba	1	2											
Riziko překročení investičních nákladů													
Riziko designu													
Fáze II. - Provoz			3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Riziko překročení provozních nákladů													
Riziko poptávky													

Kvantifikace rizik

Dalším krokem po identifikaci všech relevantních rizik a jejich načasování je jejich kvantifikace. Rizika všech PPP projektů lze měřit v podstatě třemi způsoby. Metodou Optimism bias zohledňující celkovou sumu rizik, kterým je projekt vystaven, metodou jednoduchou (Risk by Risk), která kalkuluje hodnotu rizik na projektu jednotlivě, třetím způsobem je pak metoda pokročilá, která obvykle ukazuje nejrealističtější pohled na rizika PPP projektu.

▪ Jednoduchá metoda (Risk by Risk)

Jedná se o metodu, která řeší jednotlivá rizika projektu a to buď zcela jednotlivě, nebo v tzv. podskupinách. Z hlediska ohodnocení rizik jsou rozhodující dva faktory¹²:

- výše potenciálního dopadu (ztráty), který může z důvodu daného rizika vzniknout,
- pravděpodobnost, že k této ztrátě dojde.

Obě tyto veličiny nelze přesně změřit a k určení jejich hodnot je často nutné využít subjektivní nebo kvalifikované odhady. Na základě zjištění pravděpodobnosti vzniku a velikosti dopadu rizika pak lze stanovit jeho závažnost.

Pro hodnocení velikosti dopadu rizika je často jednodušší použít škály *velký*, *střední*, *malý* (vzhledem k velikosti projektových nákladů). Tyto škály mají výhodu v tom, že umožňují kvantifikovat i jiné než finanční důsledky.

Velký dopad znamená, že vyskytne-li se riziko, je pro pokračování projektu kritické. **Střední dopad** znamená, že se na pokračování projektu projeví značné finanční důsledky, **malý dopad**, že se na pokračování projektu téměř neprojeví. Způsob hodnocení dopadu rizika je znázorněn v následující tabulce.

Rozsah dopadu	Hodnota dopadu (v % projektových nákladů)
Velký	> 50 %
Střední	5 % - 50 %
Malý	< 5 %

Pro určení pravděpodobnosti výskytu ztráty je možné vycházet i ze subjektivních odhadů s využitím hodnotící škály, která kvantifikuje pravděpodobnost vzniku rizika jako *velkou, střední nebo malou*.

Velká pravděpodobnost znamená, že se riziko nejspíše objeví, **střední pravděpodobnost** znamená, že se riziko objeví příležitostně, **malá pravděpodobnost**, že výskyt rizika je nepravděpodobný, ale možný. Možný způsob ohodnocení pravděpodobnosti výskytu rizika je znázorněn v následující tabulce:

Pravděpodobnost	
Velká	> 10%
Střední	1 - 10%
Malá	< 1%

Celkový význam rizika pro projekt lze tedy ohodnotit na základě matice kombinující pravděpodobnost výskytu a výši potenciálního dopadu daného rizika. Přestože se nejedná o exaktní matematický model, je i takovýto postup pro stanovení významu rizika dostačující. Možný způsob ohodnocení významu rizika je znázorněn v následující tabulce:

		Pravděpodobnost			
		Velká	Střední	Malá	
Dopad	Velký				<div style="display: flex; flex-direction: column; gap: 10px;"> <div style="display: flex; align-items: center;"> <i>Velký význam</i></div> <div style="display: flex; align-items: center;"> <i>Střední význam</i></div> <div style="display: flex; align-items: center;"> <i>Malý význam</i></div> </div>
	Střední				
	Malý				

V případě ocenění metodou Risk by Risk je nutné nejdříve ohodnotit finanční dopady rizik. Při posuzování hodnoty rizik je vhodné využít zkušenosti z podobných projektů v ČR i ze zahraničí. Při oceňování jednotlivých rizikových kategorií je možné vyjít například z kalkulací, které byly sestaveny na základě následujících analýz:

- výsledky činností NKÚ,
- oborové a specifické provozní benchmarky jednotlivých služeb a činností,
- momentálního stavu a zkušeností s investičními a provozními výdaji zadavatele,
- momentálního stavu a zkušeností s investičními výdaji podobných zařízení,
- zkušeností z výstavby podobných projektů ze zahraničí,
- dat ze stavebních projektů pro soukromý a veřejný sektor v ČR.

Příklad: Identifikace a kvantifikace rizika u projektu realizace nádražní budovy metodou Risk by Risk.

Riziko: Konstrukční riziko/Riziko překročení investičních nákladů

Krátký popis: Investiční náklady spojené s výstavbou překročí rozpočtované náklady

Investiční náklady PSC: 100 mil. Kč

Hodnota dopadu rizika a pravděpodobnost výskytu:

Na základě zkušeností z podobných projektů, případně ze statistických informací, se stanoví následující předpoklady:

Zachování původních inv. nákladů je 15% pravděpodobnost

Překročení původních inv. nákladů o 10 % je 40% pravděpodobnost

Překročení původních inv. nákladů o 15 % je 30% pravděpodobnost

Překročení původních inv. nákladů o 25 % je 15% pravděpodobnost

Riziko překročení nákladů	Skutečné inv. náklady (mil. Kč)	Hodnota / dopad rizika (mil. Kč)	Pravděpodobnost výskytu	Hodnota rizika (mil. Kč)
Stejně jako PSC	100	0	15 %	0
Překročení nízké	110	10	40 %	4
Překročení střední	115	15	30 %	4,5
Překročení vysoké	125	25	15 %	3,75
Celková hodnota rizika (nominální ceny)				12,25

Pozn. Uvedené hodnoty dopadu a výskytu rizika jsou hypotetické. Celková hodnota rizika udává celkové překročení nákladů, které může být výskytem rizika způsobeno.

▪ Optimism bias

Metoda Optimism Bias je založena na předpokladu, že některé investiční akce realizované veřejným sektorem a jejich následné provozování jsou díky sklonům veřejného sektoru k optimistickému plánování podhodnoceny, a to ve třech rovinách:

- rozpočtovaných investičních nákladů,
- plánované době výstavby,
- nákladů na provoz a údržbu.

Důvodem pro rozdíl mezi předpoklady a realitou je relativně obtížné předvídaní všech rizik, která s výstavbou a následným provozem souvisejí, respektive nižší kapacita tato rizika zohlednit v budoucím plánu.

Výsledný rozdíl mezi předpoklady a realitou, vyjádřený finančně, pak můžeme považovat za celkovou hodnotu rizik projektu, kterou je z praktických důvodů vhodné rozdělit na Investiční a Provozní fázi.

Výhodou metody Optimism Bias je, že pro celkem přesné a realistické zobrazení rizik není nezbytná detailní databáze rizik vyskytujících se na projektech (tyto databáze nejsou v ČR dostupné), stačí pouze výsledná čísla projektů zachycující plán versus realita.

Příklad: Identifikace a kvantifikace rizika u projektu realizace nádražní budovy metodou Optimism Bias.

Riziko: Konstrukční riziko/Riziko překročení investičních nákladů

Krátký popis: Investiční náklady spojené s výstavbou překročí rozpočtované náklady.

Investiční náklady PSC: 100 mil. Kč

Předpokládané podhodnocení skutečných investičních nákladů (založené na statistice Zadavatele): 35 %

	Skutečné inv. Náklady (mil. Kč)	Hodnota / dopad rizika (mil. Kč)	Pravděpodobnost výskytu	Hodnota rizika (mil. Kč)
	100	100	35 %	35
Celková hodnota rizika (nominální ceny)				35

Pozn. Uvedená hodnota Optimism bias je čistě hypotetická.

V optimálním případě lze samozřejmě obě metody zkombinovat a kalkulovat tak celkovou hodnotu rizik v obou fázích projektu (investiční a provozní) jako průměr hodnot Optimism Bias a předpokládaných hodnot jednotlivých rizik (metoda Risk by Risk), opět v obou fázích projektu.

• Pokročilá metoda

Pokročilá metoda ocenění rizik spočívá v komplexním ocenění rizik na základě známého rozložení pravděpodobnosti navýšení nákladů a následném statistickém zpracování simulačními přístupy typu Monte Carlo.

Alokace rizik

Jakmile jsou rizika oceněna a kvantifikována, měl by projektový tým jednotlivá rizika alokovat na soukromý nebo veřejný sektor, tedy rozhodnout o tom, zda odpovědnost za řízení daného rizika a jejich případné řešení v případě naplnění rizika připadne zadavateli nebo soukromému partnerovi. Způsob alokace rizik se v konečném důsledku musí promítnout do návrhu koncesní smlouvy. Neexistuje standardní či obvyklá alokace rizik. Finální alokace rizik je vždy výsledkem jednání soukromého a veřejného sektoru v dalších fázích PPP procesu a úzce souvisí s povahou a stavem projektu a řadou dalších faktorů (viz též metodika MF „Řízení rizik v projektech PPP“ a její příloha „Katalog rizik PPP projektů“ – www.mfcr.cz).

Několik základních doporučení ohledně alokace rizik:

- identifikované riziko by měl nést subjekt, který je nejlépe schopen je ohodnotit, kontrolovat a řídit a má lepší a levnější možnost riziko rozložit, minimalizovat nebo se proti němu zajistit;
- je nutné přihlížet ke schopnosti zúčastněných subjektů nést důsledky rizik, která na ně byla alokována;
- je vhodné přihlídnout ke zkušenostem z obdobných projektů. Pokud v případě realizace obdobných projektů přinášelo zadržení rizika zadavatelem vyšší hodnotu za peníze, je pravděpodobné, že je vhodné riziko zadržet a nesnažit se ho alokovat na soukromého partnera.

Rizika mohou být z hlediska veřejného sektoru:

- **zadržena** – plně alokovaná na zadavatele/veřejný sektor,
- **převedená** – plně alokovaná na soukromého partnera/soukromý sektor,
- **sdílená** – sdílená veřejným i soukromým sektorem.

Poznámka k alokaci rizik:

Alokace některých rizik má vliv na zachycení budoucího vzniklého aktiva v rámci projektu PPP v systému národních účtů, jejichž gestorem na národní úrovni je Český statistický úřad (ČSÚ). Pokud jsou splněny následující podmínky:

- partner ze soukromého sektoru nese rizika spojená s výstavbou (riziko nesplnění smlouvy včas a také sem patří riziko v podobě neočekávaných dodatečných nákladů),
- partner ze soukromého sektoru nese alespoň jedno z následujících rizik: riziko dostupnosti (toto riziko vyplývá např. z nesplnění kritéria kvality specifikované ve smlouvě) nebo riziko poptávky (změna resp. snížení poptávky po daném aktivu),

pak Eurostat (rozhodnutí Eurostatu č. STAT/04/18 ze dne 11. února 2004) doporučuje, aby se majetek vložený do projektů PPP zařadil jako nevládní majetek, a proto z hlediska vlády vykazoval jako podrozvahová položka.

Za posouzení rozdělení rizik a rozhodnutí v souladu s pravidly Eurostatu je v České republice odpovědný Český statistický úřad (ČSÚ). Konečné rozhodnutí o správném zařazení má však vždy Eurostat v rámci tzv. EDP procesu – supervize nad propočtem vládního deficitu a dluhu. Eurostat prověřuje zařazení projektů, jejichž hodnota je větší než 500 mil. Kč.

Aby mohl Český statistický úřad (ČSÚ) správně posoudit projekt v oblasti zařazení aktiv vzniklých z koncesních smluv, bude muset o každém připravovaném projektu **zjistit podrobné údaje, odpovídající přibližně rozsahu dotazníku** uvedeného v příloze č. 1 této metodiky. Obsah dotazníku je připraven tak, aby obsahoval informace, které zjišťuje Eurostat při posuzování zařazení aktiv.

Doporučuje se, aby dotazník uvedený v příloze byl součástí připravované studie proveditelnosti.

Vytvoření matice rizik

Pro identifikaci, kvantifikaci a alokaci je dalším krokem vytvoření matice rizik projektu, tedy sumarizace všech informací do přehledné tabulky.

Riziko	Popis vzniku rizika	Popis důsledku rizika	Nakládání s rizikem	Upřednostňovaná alokace rizika		
				Veřejný sektor	Sdílené riziko	Soukromý sektor
Kategorie rizik						
Skupina rizik						
Jak riziko definovat?	Jak riziko vzniká?	Co riziko způsobí?	Jak lze dopad rizika omezit?	Kdo je za dopady vyplývající z rizika odpovědný?		

Detailní informace k řízení rizik jsou uvedeny v metodice „Řízení rizik v projektech PPP“ a v metodice „Metodika zhodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP“ – www.mfcr.cz.

Daňové a účetní aspekty projektu

Tato subkapitola se zabývá předběžným posouzením účetních a daňových dopadů realizace projektu formou PPP na zadavatele a soukromého partnera.

České účetní ani daňové předpisy neobsahují žádnou zvláštní úpravu pro koncesní smlouvy a pro řešení PPP projektů.

V kontextu daňových a účetních aspektů projektu je nutné promyslet vlastnickou strukturu budoucích aktiv. Tato struktura, která vstupuje do finančního modelu PPP, může výrazně ovlivnit hodnotu za peníze projektu.

Je nutné analyzovat dopady následujících daní:

- **daň z přidané hodnoty** – jakým způsobem bude soukromý partner uplatňovat na vstupu a výstupu,
- **daň z nemovitostí** – v případě vlastnictví aktiv soukromým sektorem je nutné zahrnout do finančního modelu,
- **daň z příjmů právnických osob** – je nutné zvážit dopad vlastnické struktury na výši daně z příjmů – tedy výše uznatelných nákladů apod.,
- **daň z převodu nemovitostí/daň darovací** – v případě vlastnictví aktiv soukromým sektorem je nutné zahrnout do finančního modelu,

Při analýze účetních aspektů projektu je nezbytné zaměřit se zejména na předpisy, které upravují následující oblasti:

- **Odpisy** – t. j., který účastník projektu a jakým způsobem bude moci uplatňovat odpisy jako daňově uznatelný náklad
- **Nákladové úroky** – zda a v jaké výši bude moci soukromý partner uplatnit úroky z přijatých úvěrů jako daňově uznatelný náklad

Dalším krokem je zvážit, jaký bude mít vlastnická struktura vliv na účtování soukromého partnera, především na odepisování majetku, jak bude účtovat o nákladech a výnosech.

Jak již bylo zmíněno, v případě optimálního přenosu rizik podle rozhodnutí Eurostatu č. STAT/04/18 ze dne 11. února 2004, může být majetek vložený do projektů PPP považován za nevládní majetek, a proto následně vykazován jako podrozvahová položka a ne jako veřejný dluh.

Aspekty financování projektu

Finanční instituce poskytující finanční zdroje jsou nedílnou součástí struktury projektu a před poskytnutím financování podrobují projekt důkladné komerční, technické, právní a případně jiné analýze. Zkoumají zvláště realitu projektu, zajištění dostatečných finančních prostředků na splácení, vhodné rozdělení rizik mezi veřejný a soukromý sektor a vhodnost platebního mechanismu, bonitu a dluhovou kapacitu jednotlivých subjektů a kroky v případě ukončení smlouvy. V případě zahrnutí dluhového financování do projektu je třeba, aby veřejný zadavatel především zajistil dostatek zdrojů jak finančních tak i kapacitních k tomu, aby dostal závazkům z koncesní smlouvy.

Testování trhu/marketing projektu

V návaznosti na hodnocení variant a před zvolením strategie implementace projektu by měl zpracovatel otestovat zájem trhu o projekt a ohodnotit tak potenciál projektu pro soukromý sektor.

Toto testování se provádí většinou formou dotazníkového šetření, případně formou následných neformálních jednání s potenciálními členy dodavatelských institucí při dodržení maximální transparentnosti¹³.

Prvním krokem je vytvoření tzv. Předběžného informačního memoranda (dále také jen PIM¹⁴), které by mělo obsahovat zejména následující informace:

- informace o zadavateli,
- strategie zadavatele,
- cíl projektu,
- popis projektu,
- finanční charakteristiky/rizika,
- harmonogram realizace.

Míra detailu informací v PIM je individuální a je nutné posoudit, jaký bude mít vliv zveřejnění informací na soukromý sektor. Může se například stát, že odhady nákladů jsou nadhodnocené a soukromý sektor poté podá nabídky s vyššími než skutečnými náklady.

Je vhodné oslovit následující druhy firem:

- stavební firmy,
- dodavatele z oblasti facility managementu,
- poskytovatele dalších specifických služeb, které mohou být nezbytné pro realizaci projektu¹⁵;
- financující instituce (banky, fondy),
- pojišťovny.

Cílem testování trhu je otestovat, zda jsou předpoklady použité při tvorbě studie proveditelnosti realistické a zda má soukromý sektor o projekt zájem. Je vhodné otestovat především následující předpoklady:

- zájem soukromého sektoru o projekt,
- alokaci rizik,
- odhad nákladů projektu,
- provozní model projektu,
- financovatelnost projektu.

Výsledky testování trhu mohou zadavateli napovědět, zda byly předpoklady, na kterých je studie proveditelnosti postavena, správné. Pokud jsou reakce soukromého sektoru diametrálně odlišné, je nutné zamyslet se nad strukturou projektu.

Studie proveditelnosti a finanční kontrola vykonávaná v rámci vnitřního kontrolního systému

Zpracování studie proveditelnosti má za cíl zajistit co nejpečlivější zvážení všech relevantních aspektů PPP projektů ve fázi jejich přípravy, ověření hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti dané investice a korekci případných nedostatků, které by se mohly negativně projevit při realizaci projektu.

V souvislosti s kontrolními mechanismy při realizaci PPP projektů je třeba zmínit rovněž právní předpisy upravující postupy při **finanční kontrole**, tj. zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole) a prováděcí vyhlášku č. 416/2004 Sb. k zákonu o finanční kontrole.

Významná jsou zejména ustanovení § 25 – 31 zákona o finanční kontrole upravující **vnitřní kontrolní systém**. Zadavatelé mají povinnost vytvořit vnitřní kontrolní systém a zajistit jeho správné fungování. Hlavním účelem tohoto systému je zabezpečit hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy, tj. aplikace principu 3E (Economy, Efficiency, Effectiveness - efektivnost, účelnost a hospodárnost) na hospodaření orgánů veřejné správy s veřejnými prostředky.

Vnitřní kontrolní systém je uplatňován obecně při jakýchkoli operacích zahrnujících vynakládání veřejných prostředků. Jeho mechanismy se proto v plné míře uplatní i při realizaci PPP projektů. Vnitřní kontrola zde bude realizována především prostřednictvím **řídící kontroly** (§ 26 a násl. zákona o finanční kontrole), která se uskutečňuje jako nepřetržitý proces zahrnující:

- **předběžnou kontrolu** (§ 26 zákona o finanční kontrole), jejímž hlavním účelem je předcházení nedostatkům při přípravě a schvalování operace, která je rozhodná pro hospodaření s veřejnými prostředky,
- **průběžnou a následnou kontrolu** (§ 27 zákona o finanční kontrole), tj. kontrolu probíhajících operací a zpětné ověření zaměřené na konečný výsledek operace.

Podle zákona o finanční kontrole předběžnou kontrolu zajišťují následující odpovědné osoby (přičemž jejich kontrolní funkce jsou zásadně oddělené a sloučení není až na výjimky stanovené zákonem povoleno):

- **příkazce operace** (vedoucí orgánu veřejné správy nebo vedoucí zaměstnanci jím pověřeni k nakládání s veřejnými prostředky), jehož úkolem je ve fázi přípravy operace prověřit, zda je realizace operace (např. PPP projektu) nezbytná, věcně správná, splňuje kritéria hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti, zda je v souladu s právními předpisy a postupy a podmínkami stanovenými pro zadávání veřejných zakázek. Příkazce operace také odpovídá za prověření možných rizik a stanovení opatření k jejich odstranění nebo zmírnění;
- **správce rozpočtu** (vedoucí zaměstnanec organizačního útvaru odpovědný za správu rozpočtu orgánu veřejné správy nebo jiný zaměstnanec pověřený k tomu vedoucím tohoto orgánu), jehož úkolem je zejména prověřit soulad operace s rozpočtovými pravidly, to jak se Zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, tak i s interními metodickými postupy;
- **hlavní účetní** (vedoucí zaměstnanec organizačního útvaru odpovědný za vedení účetnictví orgánu veřejné správy nebo jiný zaměstnanec pověřený k tomu vedoucím tohoto orgánu).

Je zřejmé, že cíle, které sleduje předběžná řídicí kontrola, korespondují s cíli, které sleduje zpracování studie proveditelnosti. Studii proveditelnosti lze považovat za klíčový podklad pro výkon předběžné kontroly při přípravě PPP projektů. Je proto třeba, aby mechanismy předběžné kontroly byly do přípravy studie proveditelnosti zapojeny (tj. aby se jeho přípravě účastnili výše uvedení činitelé odpovědní za provádění předběžné kontroly) a plnily při jeho přípravě funkce stanovené zákonem a prováděcí vyhláškou.

Při vlastní realizaci projektu se uplatní mechanismy průběžné kontroly podle ustanovení § 27 zákona o finanční kontrole. Je třeba, aby zadavatel měl po dobu trvání realizace projektu zaveden efektivní systém, jehož prostřednictvím bude sledovat, zda je projekt až do fáze konečného vypořádání realizován v souladu s podmínkami smlouvy a právními předpisy.

3.4.4 Ověření úplnosti zpracování kapitoly

Zadavatel by si měl odpovědět na následující otázky:

- Existují z právního hlediska nějaké překážky projektu?
- Jsou akceptovatelné důsledky vyplývající z případného předčasného ukončení smlouvy?
- Byla identifikována všechna hlavní rizika projektu?
- Byla všechna hlavní rizika kvantifikována a alokována?
- Byl otestován zájem soukromého sektoru převzít některá rizika?
- Byly dostatečně popsány daňové a účetní konsekvence projektu?
- Byly dostatečně popsány technické parametry projektu?
- Byl proveden průzkum trhu a jeho výsledky zohledněny ve studii proveditelnosti?
- Je projekt a výsledky studie v souladu s aplikací principu 3E?

3.4.5 Dosavadní zkušenosti

Důležitou součástí studie proveditelnosti je jak technická, tak právní a finanční analýza projektu. Z tohoto důvodu je dobré při přípravě využít služeb poradce, který je schopen finanční toky, ocenění rizik apod. v projektu kvalitně zaznamenat. Studii ale mohou zpracovat i vlastní zaměstnanci zadavatele, pokud je to v personálních možnostech zadavatele a pokud mají zaměstnanci dostatečné zkušenosti s touto problematikou. Důležitým faktem ale je, že za vypracovanou studii proveditelnosti nese odpovědnost vždy zadavatel, a to i v případě, že využije služeb externích poradců.

Právní posouzení proveditelnosti projektu

Právní oblast (zejména u menších projektů) bývá často opomíjena. Důvodů se nabízí hned několik: náročnost právních služeb, absence právníků v týmu zpracovatele, nejasné kontury projektu, málo času na zpracování studie proveditelnosti a snaha přenést právní služby až do dalších etap projektu. Už při výběru zpracovatele studie proveditelnosti by měl zadavatel zvážit, jaké služby a v jakém rozsahu bude požadovat (poměr cena x výkon). Každopádně bychom doporučovali, aby minimálně základní právní posouzení bylo u každého projektu provedeno, ať už externím týmem poradce, nebo interními právními kapacitami.

Z praxe lze dovodit dílčí doporučení, aby právní expertízu zadavatel vyžadoval již v předchozí fázi, kdy se formulují varianty řešení. Právě slabé a silné stránky jednotlivých variant řešení (z právního pohledu) mohou výrazně ovlivnit výsledné hodnocení.

Po zpracování právní části studie proveditelnosti by měl zadavatel zejména požadovat:

- právní analýzu variant řešení (ohodnocení silných a slabých stránek),
- právní analýzu preferované varianty (postup, vlastnictví a jiné majetkoprávní vztahy, rizika a návrh řešení),
- analýzu souvisejících aspektů transakce – získání možných povolení od třetích stran (např. MF), forma vystavení garancí atd.,

- způsob výběru soukromého partnera.

Technické posouzení proveditelnosti projektu

Zadavatelé bohužel často kladou technickému řešení projektu velkou váhu. Je to dané zejména jejich zkušenostmi z oblasti veřejných zakázek, kde musí mít zadavatel k dispozici poměrně detailní technické parametry a dokumentaci. Proto se i ve studiích proveditelnosti někdy objevuje snaha o maximálně detailní technické řešení.

Zadavatelé mají také často k dispozici řadu materiálů, které popisují daný projekt. V takovém případě je možné je využít. Ale i zde platí, že by zpracovatel studie proveditelnosti měl tyto materiály verifikovat.

Často se stává, že představy architektů a projektantů (vybraných v minulosti zadavatelem) jsou značně odlišné a jejich řešení jsou jiná a často nákladnější, než by navrhl soukromý partner nebo jeho subdodavatelská projekční kancelář. Pokud zadavatel přesto trvá na svém návrhu řešení (např. z důvodu, že již má zpracovanou dokumentaci pro stavební povolení), který není optimální, musí počítat s možným prodražením projektu, popř. i s jeho nerealizací. Určitým řešením pro zadavatele je konzultovat navržený projekt se zástupci soukromého sektoru.

V případě, že zadavatel má jasnou představu o projektu a ví, že jej bude s největší pravděpodobností realizovat, je vhodné ještě před výběrem soukromého partnera přistoupit ke zpracování dokumentace k územnímu rozhodnutí (zpracování studie proveditelnosti a dokumentace pro územní rozhodnutí může pak běžet současně). Optimálním řešením je, aby územní rozhodnutí bylo vydáno ještě před výběrem soukromého partnera.

Rizika

Určitým nešvarem v oblasti rizik je, že zpracovatelé se snaží přenést veškerá rizika na soukromého partnera. Matice rizik vytvořená a schválená např. v zastupitelstvu spolu se studií proveditelnosti je pak zcela odlišná od výsledné matice rizik, která je součástí smluvní dokumentace.

Ve studiích proveditelnosti, také často chybí kvantifikace rizik, resp. jak k daným číslům zpracovatel došel a z jakých zdrojů čerpal.

Nedostatky v této oblasti zjistil mj. i Nejvyšší kontrolní úřad, jehož kontrole projekty podléhají. Nejvyšší kontrolní úřad v případě projektu „Vybudování nové soudní budovy v Ústí nad Labem“ ve svých závěrech z kontroly zmínil nedostatky právě v oblasti finanční analýzy projektu a nesouladu údajů koncesního projektu s parametry schváleného návrhu tohoto pilotního projektu z roku 2005. Ačkoli byl koncesní projekt schválen vládou, připomínky z nálezu NKÚ do koncesního projektu nebyly zapracovány.

Na základě těchto skutečností by bylo vhodné vytvořit registr rizik, který by usnadnil identifikaci všech rizik projektu a jejich následné ocenění. Tento registr rizik by shrnoval nejčastěji identifikovaná rizika, která se objevila v realizovaných projektech a jejich výši v průběhu realizace projektu. Registr rizik by mohl sestavit Nejvyšší kontrolní úřad na základě dat získaných z kontrol projektů PPP.

Test trhu

Součástí této kapitoly by měly být také výsledky testu trhu. Někteří zadavatelé a zpracovatelé test trhu opomíjejí, což je velká chyba. Právě díky informacím ze strany potenciálních investorů je možné strukturovat projekt prakticky od samého počátku tak, aby o něj byl ve finále dostatečný zájem.

Test trhu musí probíhat maximálně transparentně tak, aby byly zachovány rovné podmínky pro všechny investory. V praxi řada zadavatelů postupuje tak, že zpracují základní informace o projektu do formy tzv. marketingového letáku. Tento marketingový leták pak umístí např. na webových stránkách zadavatele a zpracovatele a současně osloví vybrané investory. Pro zvýšení transparentnosti celého procesu je také vhodné informovat veřejnost o projektu např. prostřednictvím regionálního tisku. Tímto krokem se může rozpoutat poměrně živá diskuse o projektu i mezi odbornou a laickou veřejností.

Test trhu by se však neměl zaměřit jen na investory, ale i na další instituce, které mohou ovlivnit projekt (banky, veřejnost apod.).

Test by měl tedy proběhnout v různé míře detailu u každého projektu. Zadavatelé, ani zpracovatelé se nemusí obávat nezájmu protistrany o diskusi. Dle dosavadních zkušeností zejména banky a potenciální investoři poměrně ochotně podstupují dialog se zadavatelem, popř. jeho poradci.

Finanční kontrola (princip 3E)

Je třeba konstatovat, že princip 3E, popř. nastolení příslušných kontrolních mechanismů se ve studiích proveditelnosti neobjevuje. Důvodem je jednak skutečnost, že zadavatelé často ani nemají zpracovaný vnitřní kontrolní systém, popř. jej nedodržují a jednak skutečnost, že zpracovatel studie předpokládá, že kroky a analýzy učiněné ve studii proveditelnosti již plně nahrazují aplikaci principů 3E. Ani jeden z těchto přístupů není správný. Koncesní zákon sice explicitně nepožaduje aplikaci principu 3E ve studiích proveditelnosti, nicméně smyslem zpracování studie proveditelnosti je (stejně jako u zákona o finanční kontrole) zabezpečit hospodárné, efektivní a účelné vynakládání veřejných zdrojů v daném projektu. Proto by zpracovatel měl posoudit i stávající kontrolní systém zadavatele tak, aby závěry učiněné ve studii byly kompatibilní s tímto vnitřním kontrolním systémem. V případě, že kontrolní systém zaveden není vůbec, měl by zpracovatel na tuto skutečnost zadavatele upozornit.

Doporučení:

- Vyžadovat právní expertízu nejen pro preferovanou variantu,
- zvážit rozsah požadovaných právních služeb před výběrem zpracovatele studie proveditelnosti,
- technickou část omezit jen na nezbytně nutnou míru (pro zpracování finančního modelu),
- technické řešení konzultovat se zástupci soukromého sektoru,
- v případě, že projekt bude pokračovat - zpracovat dokumentaci pro územní rozhodnutí,
- rozložení rizik zpracovat tak, aby bylo akceptovatelné pro obě strany,
- žádat zpracovatele o vysvětlení výše ocenění a alokace jednotlivých rizik,
- test trhu provádět maximálně transparentně,
- posoudit, popř. dát návrh na zavedení vnitřního kontrolního systému vedoucího k aplikaci principů 3E.

3.5 Analýza možností pořízení služby

3.5.1 Cíl kapitoly

- Specifikovat výstupy požadované služby.
- Ocenit náklady a výnosy projektu.
- Vytvořit finanční model projektu (PSC a PPP).
- Otestovat hodnotu za peníze a dostupnost variant PPP a PSC.

3.5.2 Výstupy kapitoly

- Návrh specifikace výstupů.
- Finanční model PSC a PPP.
- Test hodnoty za peníze a test dostupnosti.
- Návrh platebního mechanismu projektu.

3.5.3 Postup při tvorbě kapitoly

Specifikace výstupů

Specifikace výstupů je velmi důležitá pro ocenění finančních toků projektu. Na specifikaci je vždy nutné úzce spolupracovat s pracovníky zadavatele (případně jiných institucí poskytujících podobnou službu), kteří již mají zkušenost s podobnými projekty a mohou navrhnout vyvážený rozsah výstupů a doporučit vhodnou alokaci činností.

Soukromého partnera není vždy vhodné limitovat striktními požadavky, které by řešily podobu budované infrastruktury do nejmenších detailů. Je lepší ponechat jistý prostor jeho nápaditosti a schopnosti hledat lepší řešení, jak dosáhnout cílů a potřeb zadavatele. Cíle a potřeby zadavatele (zejména pokud jde o požadavky na kvalitu služby, která má být v rámci projektu zajišťována) by naopak měly být definovány velmi podrobně a přesně. Výstupy se většinou rozdělují na výstupy stavební a výstupy služeb.

Dalším tématem specifikace výstupů je nastavení tzv. měřítek (faktorů) výkonnosti soukromého partnera. Jde o nastavení minimálních standardů jednotlivých služeb poskytovaných soukromým partnerem, standardů jím pořizovaných a spravovaných aktiv apod.

Postup při specifikaci je následující:

- dle popisu požadované služby specifikovat výstupy projektu,
- specifikovat minimální standardy výstupů,
- zhodnotit, zda budou výstupy reflektovat strategii zadavatele i v budoucnu,
- specifikovat klíčové faktory výkonnosti.

Příklad: Specifikace výstupů realizace projektu nádražní budovy.

Požadavky zadavatele na výstavbu a design nádraží:

Předmětem projektu je ve zvoleném území na vybraném pozemku:

- Vybudovat a financovat novou budovu nádraží s kapacitou cca 10 000 cestujících denně.

Standard: Norma EU 1935/34

Požadavky zadavatele na poskytování služeb na nádraží:

- Poskytovat služby soft facility managementu (běžná správa, outsourcing služeb, úklid apod.) a hard facility managementu (přímá údržba aktiv, jejich výměna apod.) v budově nádraží.

Standard: Dostupnost služeb 20/7/52 (20 hodin denně, 7 dní v týdnu, 52 týdnů v roce)

Provozní model projektu

Provozní model projektu je popis činností, které je třeba provádět pro zajištění požadované služby (samozřejmě nejen její provozní, ale i investiční fáze) a vychází ze specifikace výstupů projektu.

Provozní model je ovlivněn zejména:

- řády pro provoz,
- související legislativou,
- bezpečnostními standardy.

Komparátor veřejného sektoru

Komparátor veřejného sektoru (PSC) je komplexní finanční model, který bude analyzovat předpokládané peněžní toky projektu realizovaného formou tradiční veřejné zakázky na výstavbu a následný provoz ve vlastní režii veřejného sektoru, včetně započtení oceněných rizik podstoupených veřejným sektorem, které mají významný dopad na ekonomiku projektu.

Předpoklady finančního modelu

Vždy je nutné dobře popsat obecné předpoklady finančního modelu tak, aby bylo jeho vypracování možné považovat za transparentní. Mezi předpoklady je nutné popsat zejména údaje týkající se cenových indexů, které jsou použity k indexaci. Tyto indexy by měly být rozčleněny do skupin dle druhů položek, které indexují (např.: náklady obecně, mzdové náklady, náklady na energie).

Nominální diskontní míra je od reálné odvozena na základě odhadované inflace, přičemž se tato nominální míra aplikuje pro diskontování indexovaných položek. Dle prováděcí vyhlášky č. 217/2006 Sb., kterou se provádí koncesní zákon, se pro výpočet použije reálná diskontní míra ve výši 3 %, která byla stanovena na základě výnosu státních dluhopisů s dlouhodobou splatností. To však platí pouze pro projekty, které se řídí koncesním zákonem.

Pro PPP projekty zadávané podle zákona o veřejných zakázkách výše uvedená prováděcí vyhláška ke koncesnímu zákonu není závazná a není zde tudíž ani právní povinnost zpracovat pro takový PPP projekt finanční model (ten není vyžadován ani v rámci prováděcí vyhlášky č. 232/2012 Sb., která stanoví podrobněji požadavky na rozsah odůvodnění veřejné zakázky). Platí nicméně doporučení uvedené v úvodu této metodiky, tedy, že i u PPP projektů zadávaných podle zákona o veřejných

zakázkách by měl zadavatel zpracovat studii proveditelnosti v rozsahu upraveném touto metodikou, včetně finančního posouzení v podobě finančního modelu. Diskontní míru lze pak ve finančním modelu odvodit např. dle ekonomické teorie váženého průměru nákladů kapitálu (z anglického výrazu Weighted Average Cost of Capital, WACC)

$$WACC = R_D(1-t)\frac{D}{V} + R_E\frac{E}{V}$$

kde:

R_D = požadovaná výnosnost cizích zdrojů (obligace, úvěry apod.)

R_E = požadovaná výnosnost vlastního kapitálu (např. výnosnost akcií)

E = objem vlastního kapitálu (z anglického slova equity)

D = objem cizího kapitálu (z anglického slova debt)

$V = E + D$ = celkový objem používaného kapitálu

t = míra daně z příjmů

Takto vypočtená diskontní míra bývá obvykle vyšší než 3 % (viz. KZ). Díky takto spočtené diskontní míře se přibližujeme reálnému zobrazení v projektu, neboť WACC zobrazuje konkrétní proměnné pro jednotlivé projekty.

Nezbytným předpokladem modelu jsou také daňové sazby daně z příjmů právnických osob a daně z přidané hodnoty.

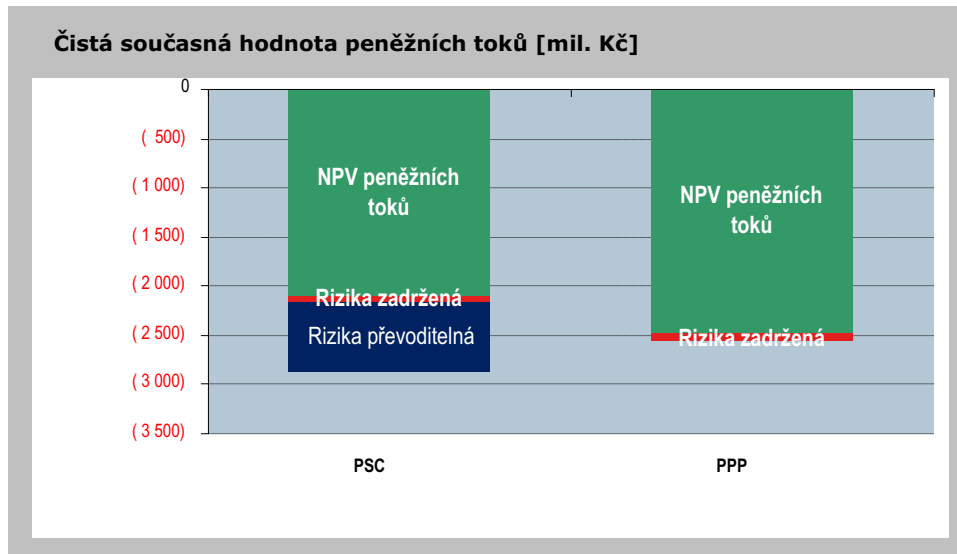
Tvorba finančního modelu

Aby bylo možné kvalifikovaně zhodnotit, která z obou variant pořízení služby je pro konkrétní projekt výhodnější, je nezbytné rozdíly mezi oběma variantami kvantifikovat. Pro hodnocení způsobu zadávání/realizace se používá ukazatel hodnota za peníze, jehož cílem je vyjádřit, který z obou způsobů přinese zadavateli vyšší hodnotu za jeho peníze.

Ukazatel hodnota za peníze je v podstatě hlavním výstupem porovnání finančního modelu projektu zpracovaného pro obě dvě varianty, standardní veřejnou zakázku (tento model je také nazýván Public Sector Comparator, též komparátor veřejného sektoru) a variantu realizace projektu se zapojením soukromého sektoru (varianta PPP, také nazývána referenční projekt PPP).

Aby bylo modelování skutečně objektivní, je nezbytné zajistit, aby obě varianty byly zpracovány ve stejné struktuře a vycházely ze stejných základních hodnot. Následující schéma vysvětluje vlastní průběh sestavení a konstrukce finančního modelu, tedy srovnání PPP a PSC varianty.

Srovnání peněžních toků PSC a PPP



Identifikace a kvantifikace nákladů PSC

Aby byl model plně funkční a jeho výstupy relevantní, je třeba co nejlépe identifikovat a kvantifikovat všechny náklady. Jsou to náklady přímé a nepřímé. Nepřímé náklady (dále také používán termín ostatní náklady) jsou náklady na poradce, právníky, projektanty, financování apod., tedy náklady, které přímo nesouvisí s předmětem projektu. Nazýváme je transakčními náklady.

Jako zdroje informací ke kvantifikaci nákladů lze využít:

- data z podobných projektů,
- data od poradců,
- data získaná při testování trhu.

Investiční (kapitálové) náklady – jsou celkové náklady na přípravu výstavby a samotnou výstavbu (pokud se jedná o novou výstavbu) nebo na prvotní nákup aktiv spojených s realizovaným projektem. Náklady na výstavbu zahrnují stavební úpravy a stavební práce, investice spojené s výstavbou přípojek a instalací (silnoproud, slaboproud, plyn, voda, kanalizace, systémy topení a vzduchotechniky), vybavení interiérů nábytkem a technologiemi, včetně souvisejících služeb. Tyto náklady vychází z technické definice projektu definované v rámci technické due-diligence (viz. kapitola 3.4.). V případě čerpání dluhového financování na realizaci investice je nutné započít s tím spojené finanční náklady (poplatky, úrokové náklady, apod.) jako náklad projektu.

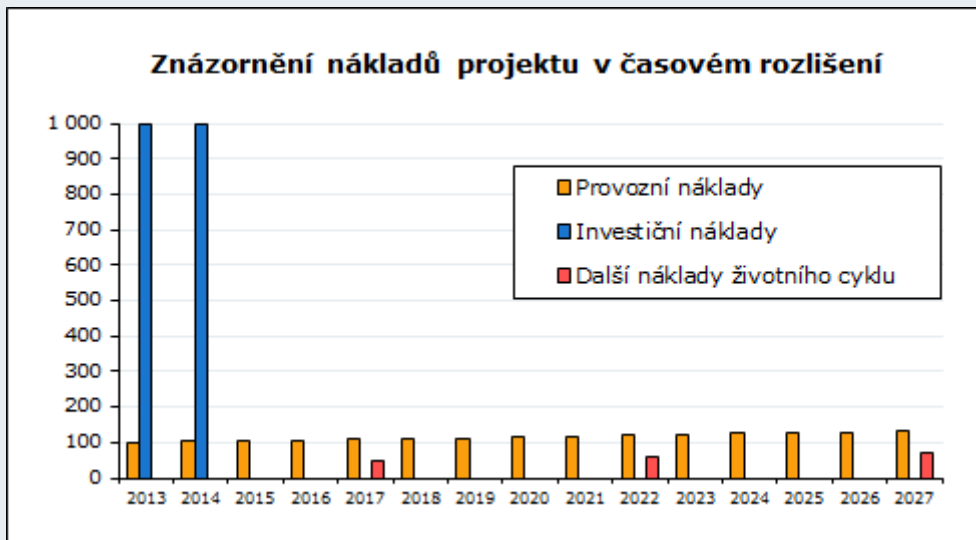
Provozní náklady – tvoří ty náklady a výdaje, které přímo souvisejí se zajištěním provozu a chodu zvažovaného projektu. Při sestavování finančního modelu projektu je možné provozní náklady rozdělit do tří základních kategorií:

- běžná materiálová spotřeba,
- spotřeba médií a energií,
- personální náklady.

Tyto náklady se kvantifikují dle Specifikace výstupů služeb a technické definice projektu. Jako dobrý výchozí materiál je možné využít výkazy zisků a ztrát firem či státních institucí dodávajících podobnou službu.

Další náklady životního cyklu, náklady na obnovu a reinvestice – jedná se o celkové náklady spojené s nutnou obnovou stálých aktiv, které v projektu vzniknou po celou dobu jeho trvání. Tedy například obměna nábytku, výměna IT sítí apod. Při jejich kvantifikaci lze vycházet z podobných projektů a ze zkušeností technických poradců. Lze uvažovat například 5 % z hodnoty investice každých pět let. Tyto náklady se kvantifikují na základě technické definice projektu definované v rámci technické due-diligence, která popisuje životnost jednotlivých aktiv.

Příklad: Znázornění přímých nákladů realizace projektu nádražní budovy v čase.



Rizika – jde o oceněná rizika, identifikovaná a popsána v rámci kapitoly 3.4. a znázorněná v časovém rozlišení. Rizika všech PPP projektů lze měřit v podstatě třemi způsoby. Metodou Optimism bias zohledňující celkovou sumu rizik, kterým je projekt vystaven, jednoduchou metodou, která kalkuluje hodnotu rizik jako prosté bodové ocenění rizik pro několik pravděpodobných scénářů a třetím způsobem je pokročilá metoda, která zahrnuje komplexní ocenění rizik na základě známého rozložení pravděpodobnosti navýšení nákladů a následném statistickém zpracování simulačními postupy. Tato poslední metody obvykle ukazuje nejrealističtější pohled na rizika PPP projektu. V praxi je nejčastěji využívána jednoduchá metoda, popř. je kombinována s metodou pokročilou.

Tato problematika je blíže popsána metodice „Řízení rizik v projektech PPP“, případně v „Metodice hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP“. – obě www.mfcr.cz.

Identifikace a kvantifikace výnosů PSC

Výnosy jsou většinou generovány v projektech, kde:

- uživatelé služby platí za její užívání nějaký poplatek (jízdenka v metru, nájemné v domově pro seniory),
- zadavatel dovozuje využívání aktiv třetími stranami (platba za pronájem plochy pro sázkovou kancelář v prostorách metra, nájemné za pronájem plochy pro kadeřnictví v prostorách domova pro seniory).

Při predikování výnosů je možné vyjít z analýzy poptávky po službě (vypracované v rámci kapitoly 3.4.) a je nutné popsat její základní předpoklady. Je pak na zvážení projektového týmu, zda tyto výnosy začlenit či nezačlenit do finančního modelu.

Realizace metodou PPP

Rozdělení činností

Rozdělení činností většinou nemusí být vždy finální a může být korigováno v rámci průběhu „koncesního/soutěžního dialogu“¹⁶ (v případě, že je tento způsob soutěže využit), kdy se ověřují hypotézy ze studie proveditelnosti, především zájem soukromého sektoru o poskytování některých služeb a za jakou cenu.

Příklad: Rozdělení činností mezi soukromý a veřejný sektor při realizaci projektu nádražní budovy.

Výstup	Soukromý sektor	Veřejný sektor
Vybudovat a financovat novou budovu nádraží	✓	
Poskytovat služby soft a hard facility managementu v budově nádraží	✓	
Provoz prodeje jízdenek a informačního střediska		✓

Hrubý návrh platebního mechanismu

Návrh platebního mechanismu je jedním z nejdůležitějších prvků každého PPP jako základní kontrakční prostředek mezi veřejným a soukromým sektorem a je jednou z podstaty PPP projektu, přičemž jeho podoba je jedním z hlavních předmětů vyjednávání koncesní smlouvy. Platební mechanismus funguje jako motivační nástroj pro soukromého partnera a garant kvality dodávané služby pro veřejný sektor. Pokud je dobře nastaven, je efektivním nástrojem k řízení projektu a vede ke spokojenosti všech zúčastněných stran (veřejný sektor, soukromý sektor, uživatelé atd.).

Více o platebních mechanismech viz metodika „Platební mechanismy projektů PPP“ – www.mfcr.cz.

Existuje tedy příjmová část (příjmová z pohledu soukromého partnera) platebního mechanismu, která se většinou skládá z:

- platby za dostupnost,
- PTS (příjmy třetích stran) - viz. výše: výnosy PSC.

A srážková část (srážková z pohledu soukromého partnera), která se většinou skládá z:

- jednotkových srážek (při nedosažení požadovaných standardů služby, výpadku služby, apod.).

Příklad: Hrubý návrh vzorce platebního mechanismu realizace projektu nádražní budovy.

$PZD - JS + PTS = PK$

kde

PZD.....Platba za dostupnost - dostupnost nádražních služeb

JS.....Jednotkové srážky – nedostupnost nádražních budov

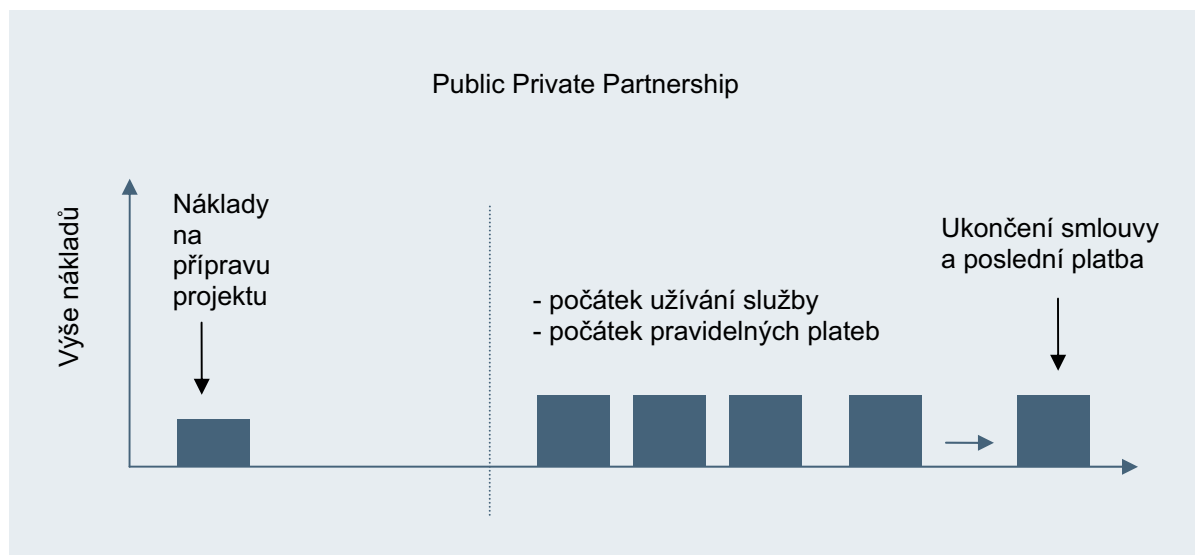
PTS.....Příjmy z třetích stran – příjmy z pronájmu obchodů v pasáži nádraží

PK.....Příjem soukromého partnera

PPP model

Jde o komplexní finanční model, který analyzuje peněžní toky projektu za předpokladu realizace formou PPP. Tento model započítává ocenění postupovaných rizik rozdělených mezi smluvní strany. Je zpracován ve stejném členění a ve stejném rozsahu jako model komparátoru veřejného sektoru tak, aby byla zajištěna jejich plná vzájemná srovnatelnost.

Následující obrázek znázorňuje platby zadavatele v čase v případě PPP modelu.



Identifikace a kvantifikace nákladů PPP

Identifikace přímých nákladů PPP vychází z identifikovaných nákladů PSC očištěných o rizika. V této části projektu ještě není možné snadno identifikovat úspory v případě realizace projektu soukromým partnerem, kromě zmíněných rizik. Detailní úspory je možné nacházet v dalších fázích projektu, především při obdržení nabídek, „koncesním/soutěžním dialogu“ a při vyjednávání koncesní smlouvy.

Rozdíly je možné v této fázi identifikovat pouze v některých skupinách, tak jak je popsáno v následující tabulce.

Druh náklad	Soukromý sektor	Veřejný sektor
Investiční náklady	Dle PSC	Dle PSC
Běžná materiálová spotřeba	Dle PSC	Dle PSC
Personální náklady	Dle PSC	Dle PSC
Spotřeba médií a energií	Dle PSC	Dle PSC
Ostatní (nepřímé) náklady	Dle reality trhu	Dle PSC

Jak je z tabulky patrné, mohou být rozdíly zejména u ostatních nákladů. Například náklady na financování soukromého sektoru (očekávaná výnosnost vlastního kapitálu, úrokové sazby a související poplatky), které jsou součástí ostatních nákladů, mohou být vyšší než u veřejného sektoru.

V každém případě je nezbytné při sestavování finančního modelu vycházet z reality trhu (viz. kapitola 3.4.). Rozdíl v jednotlivých nákladových položkách pak může být způsoben zejména dopadem rizik vyplývajících z neefektivního řízení zdrojů zadavatelem do jednotlivých typů nákladů PSC (viz. kapitola 3.4.). Z nejlepší zahraniční praxe například vyplývá, že soukromý partner je schopen v případě údržby a provozu dosáhnout snížení nákladů o 10-15 % oproti standardní údržbě a provozu prováděné zadavatelem, což bývá způsobeno neefektivitou zadavatele (riziko s dopadem do provozních nákladů PSC).

Identifikace a kvantifikace výnosů PPP

Výnosy PPP modelu, obdobně jako náklady, vycházejí z výnosů identifikovaných a kvantifikovaných v rámci tvorby modelu PSC, neboť soukromý partner může potenciálně dosahovat stejných typů výnosů jako zadavatel.

Rozdíl v jednotlivých výnosových položkách pak může být, obdobně jako v případě nákladů, způsoben dopadem rizik do jednotlivých typů výnosů PSC (viz. kapitola 3.4.). Z nejlepší praxe například vyplývá, že soukromý partner je schopen v případě komerčních pronájmů dosáhnout vytiženosti ploch o 10-15 % vyšší než zadavatel, což je způsobeno neefektivitou zadavatele (riziko s dopadem do provozních výnosů PSC).

Výstupy finančního modelu

Výsledný výstup obou modelů (PSC i PPP) je vhodné zobrazit v několika formátech:

- shrnutí (kumulované hodnoty za celou dobu provozu projektu) obou variant ve formátu výsledovky v nominálních a diskontovaných hodnotách,
- výsledovku v jednotlivých letech realizace projektu,
- cash-flow v jednotlivých letech realizace projektu.

Příklad: Shrnutí PPP varianty realizace projektu nádražní budovy.

Náklady koncesionáře / včetně dluhové služby (Kč)	Nominální hodnoty	Diskontované hodnoty
Investiční náklady	549 529 000	460 076 650
Provozní náklady	153 854 000	61 592 583
Osobní náklady	935 209 069	369 327 819
Splátka seniorní dluh	424 516 480	212 937 875
Splátka akcionářský dluh	48 199 238	23 342 608
Celkové náklady	2 111 307 787	1 127 277 536

Výnosy koncesionáře - komerční (Kč)	Nominální hodnoty	Diskontované hodnoty
Výnosy z pronájmu	1 176 882 589	471 143 021
Výnosy celkem	2 849 555 448	1 188 293 681

Platba za dostupnost (Kč) = výdaje SŽDC	Nominální hodnoty	Diskontované hodnoty
Platba za dostupnost bez DPH	1 672 672 860	717 150 660
DPH související s platbou za dostupnost	351 261 301	136 258 625
Platba za dostupnost včetně DPH 21 % (celkové čisté výdaje VS)	2 023 934 160	853 409 285
Roční průměrná platba za dostupnost (bez DPH)	66 906 914	28 686 026
Roční průměrná platba za dostupnost včetně DPH	80 957 366	34 136 371

Příklad: Výsledovka PPP varianty realizace projektu nádražní budovy.

Výsledovka				Období	1		2		3		4		5	
				Rok	2010	2011	2012	2013	2014					
				Celkem										
Náklady	Investiční	celkem FV (nominální)	Kč	549 529 000	0	0	0	395 475 300	154 053 700					
		celkem PV (diskontované)	Kč	460 076 650	0	0	0	336 074 912	124 001 738					
	Provozní	celkem FV (nominální)	Kč	153 854 000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		celkem PV (diskontované)	Kč	61 592 583	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Osobní	celkem FV (nominální)	Kč	935 209 069	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		celkem PV (diskontované)	Kč	369 327 819	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Finanční	Seniorní dluh	Kč											
		celkem fin. náklad (nominální)	Kč	424 516 480	0	0	0	3 846 703	3 846 703					
	Odpisy	celkem fin. náklad (diskontované)	Kč	212 937 875	0	0	0	3 268 928	3 096 309					
		Nominální	Kč	217 004 070	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Daň z nemovitosti	Diskontované	Kč	91 576 408	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		Nominální	Kč	1 491 875	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Celkem	Diskontované	Kč	639 634	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Nominální	Kč	2 281 601 494	0	0	0	399 322 003	157 900 403						
Výnosy	Pronájem	celkem FV (nominální)	Kč	1 176 882 589	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
		celkem PV (diskontované)	Kč	471 143 021	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Platba za dostupnost	Nominální	Kč	1 672 672 860	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Diskontované	Kč	717 150 660	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Celkem	Nominální	Kč	2 849 555 448	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	Diskontované	Kč	1 188 293 681	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
HV	Nominální	Kč	567 953 955	0	0	0	-399 322 003	-157 900 403						
	Diskontované	Kč	-7 858 289	0	0	0	-339 343 840	-127 098 047						
HV po zdanění		Nominální	19%	354 170 446	0	0	0	-399 322 003	-157 900 403					

Příklad: Cash flow PPP varianty realizace projektu nádražní budovy.

Cash flow (nepřímá metoda)	1	2	3	4	5	
Čistý zisk po zdanění	0	0	0	0	0	282,000
Odpisy	0	0	0	0	0	4,400
Jistina seniorního dluhu	0	0	0	0	0	6,870
Jistina akcionářského dluhu	0	0	0	0	0	296,000
Úrok akcionářského dluhu	0	0	0	0	0	2,911,000
Úrok seniorního dluhu*	0	0	0	0	0	
Čerpání úvěru	0	0	0	269 593 000	167 196 500	
Nominální Cash flow (čisté)	0	0	0	269 593 000	167 196 500	22 500
Kumulované Cash flow	0	0	0	269 593 000	436 789 500	459 389
Diskontní faktor	1,000	1,056	1,115	1,177	1,242	
Diskontované Cash flow (čisté)	0	0	0	317 242 879	207 716 761	29 000
Kumulované disk. Cash flow	0	0	0	317 242 879	524 959 640	554 000
Provozní CF nom. (pro dluhovou službu)	0	0	0	0	0	703 000
Kumulované provozní CF	0	0	0	0	0	70 350
Diskontní faktor	1	1	1	1	1	
Provozní CF disk. (pro dluhovou službu)	0	0	0	0	0	92 200
Kumulované provozní disk. CF	0	0	0	0	0	92 281
DSCR						1,000

Celá problematika finančního modelování je blíže popsána v dokumentu „Metodika hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP“ a „Praktická interpretace finančních modelů k PPP projektům“ – www.mfcr.cz.

Citlivostní analýza

Postup, který zkoumá proměnlivé a nejisté předpoklady finančního modelu a zejména pak vliv jejich změn na hodnotu za peníze, je citlivostní analýza. Díky citlivostní analýze je možné kvantifikovat velikost změny výsledků kriteriálních ukazatelů při 1% změně rizikového faktoru a zjistit tzv. break-even, neboli zlomovou hodnotu, která představuje maximální možnou procentní změnu rizikového faktoru pro udržení efektivity projektu.

Dostupnost preferované varianty

Spolu s testem hodnoty za peníze je nutné otestovat dostupnost projektu. Podstatou tohoto testu je srovnání plánovaných finančních toků projektu s finančními možnostmi zadavatele (identifikovanými v kapitole 3.2.).

Je nutné mít následující detailní podklady:

- očekávané náklady projektu (v nominálních hodnotách) a jejich alokace v čase. Je nutné vzít v potaz všechny náklady, tedy v případě, že veřejný sektor dodává část služby (např. ostraha ve věznici), je nutné zahrnout i tyto náklady, pak také náklady na monitoring, projektový management apod.,
- návrh, kdo bude tyto náklady platit,
- odhad rizik spojených s projektem a jejich kvantifikace v čase (výstup z rizikové analýzy).

Poté už zbývá porovnat finanční toky projektu (upravené o rizika) s rozpočtovými možnostmi zadavatele. **Pokud jsou finanční toky již diskontovány, je nutné diskontovat identickou diskontní mírou také rozpočtové možnosti zadavatele.**

Příklad: Analýza dostupnosti projektu nádražní budovy.

Uvažované rozpočtové a mimorozpočtové možnosti zadavatele/předpokládané náklady:	Všechny částky uvádějte v tis. Kč a nominálních hodnotách					
		N	N + 1	N+2	N+3	N+4
	Kumulované částky	Suma	Suma	Suma	Suma	Suma
Prostředky, které je možné alokovat na realizaci projektu	8 500	1 700	1 700	1 700	1 700	1 700
Výdaje na poradenské služby související s koncesní smlouvou	1 400	500	500	200	100	100
Platby třetím stranám v souladu s koncesní smlouvou	200				100	100
Výdaje na realizaci projektu - samotné koncesní smlouvy	3 000				1 500	1 500
Rozdíl alokovaných prostředků a předpokládaných výdajů	3 900	1 200	1 200	1 500	0	0

Pozn.:

- pod pojmem "N" se rozumí rok, na který je sestavován návrh rozpočtu;

- pod pojmy "N+1" a "N+2" a následující se rozumí informace o letech předcházejících a následujících před rokem a po roce, na který je sestavován návrh rozpočtu (N);

- platby třetím stranám se rozumí platby z rozpočtu v souladu s koncesní smlouvou (např. platby za pořízení pozemku atd.).

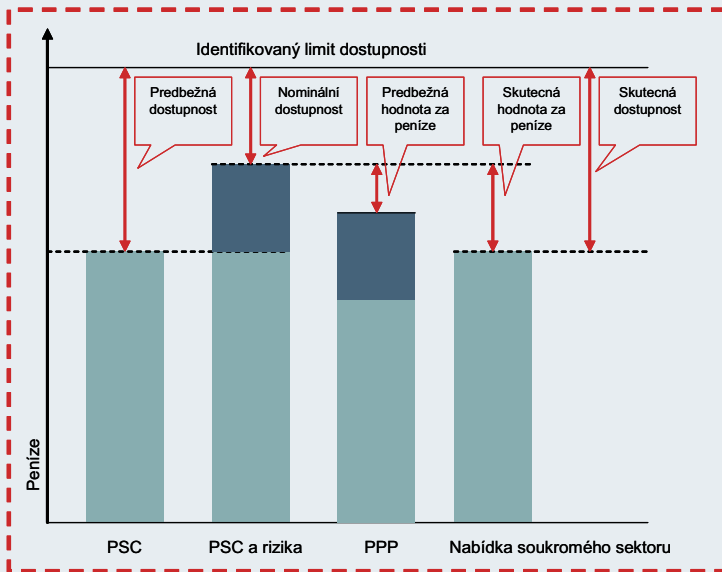
Pokud test prokáže nedostupnost projektu pro zadavatele, je možné:

- změnit požadované výstupy projektu (zmírnit finanční náročnost), poté je nutné změnit finanční modely,
- najít dodatečné finanční prostředky v rozpočtech zadavatele.

a provést znovu test dostupnosti projektu.

Příklad: Demonstrace hodnoty za peníze a dostupnosti realizace projektu pro zadavatele.

Srovnání Hodnoty za peníze a dostupnosti



Hodnota za peníze

Jak již bylo řečeno, hlavním účelem zapojení soukromého sektoru do veřejných projektů je zajistit dosažení vyšší hodnoty za peníze pro veřejný sektor. Hodnota za peníze (také Value for Money nebo VfM) představuje optimální kombinaci celoživotních nákladů projektu a kvality v rámci nabídky (popř. vhodnosti pro daný účel) uspokojující potřeby uživatelů, přičemž taková nabídka nemusí být vždy ta nejlevnější. V případě PPP projektů je hodnota za peníze dosaženo díky těm nejlepším dovednostem nabídnutým jak veřejným, tak soukromým sektorem, využitým při realizaci projektu.

Soukromý partner dosahuje obvykle vyšší efektivity provozu a dokáže lépe řídit přebíraná rizika. Tyto faktory zvyhodňují realizaci projektu formou PPP vůči variantě PSC. K hlavním oblastem, které umožňují u varianty PPP dosažení vyšší efektivity provozu a lepšího řízení rizik, patří:

- znalosti a schopnosti soukromého partnera při řízení výstavby a provozu,
- soukromý partner primárně přebírá rizika překročení stavebních a provozních nákladů (tendence veřejného sektoru k překročení nákladů při výstavbě a v průběhu provozu je empiricky ověřena),
- součinnost tvůrce architektonického návrhu projektu a provozovatele umožní dosažení provozně efektivního architektonického řešení,
- orientace na dlouhodobé řízení nákladů životního cyklu projektu,
- použití lepšího technického vybavení, které vede k dosažení celkových úspor,
- efektivnější a pružnější využití personálu soukromého partnera,
- využití personálu za tržních podmínek (včetně mzdových sazeb).

Hodnocení VfM je možné provést několika způsoby. Tím, které se na první pohled může jevit jako nejvíce vypovídající, je srovnání PPP a PSC – tedy čistě finanční hodnocení. Pravdou ale je, že hlavním kritériem hodnocení variant realizace by mělo být naplnění strategických cílů zadavatele a čistě ekonomický rozdíl mezi oběma variantami proto nemusí být objektivně vypovídajícím ukazatelem.

Je proto v každém případě nezbytné provést i hodnocení kvalitativních přínosů jednotlivých variant pořízení. Jeho cílem je srovnání těch parametrů projektu, které mají významný vliv na jeho výsledek a dopad pro zadavatele a veřejnost, které však nelze finančně vyjádřit. Pro celkové hodnocení hodnoty za peníze je vhodné použít kvalitativní skóring, přestože srovnání hodnoty za peníze lze před hodnocením reálných nabídek provést pouze modelově na teoretické úrovni. Srovnání hodnoty za peníze se stane relevantní po obdržení nabídek soukromých investorů, které budou skutečné a stanoví cenu, za kterou jsou investoři ochotni poskytovat požadované služby. Nabídky by měly zahrnout provozní úspory a konkurenční cenové kalkulace, které mohou dále snížit ceny.

Výhodnost realizace projektu cestou partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP) či cestou tradiční veřejné zakázky (PSC) nelze posuzovat pouze hodnotou investičních a provozních nákladů a rizik, ale také ohodnocením a vzájemným porovnáním nefinančních dopadů jednotlivých variant realizace projektu.

▪ Kvalitativní faktory

Pro jistotu správného rozhodnutí, tedy zda jít cestou PPP či PSC, je nutné posoudit celou škálu kvalitativních faktorů. Varianty realizace projektu mají být hodnoceny na základě hodnotících kritérií, která mají obecně ověřit, zda varianty odpovídají cílům zadavatele (identifikovaným v rámci kapitoly 4.2.) a do jaké míry přinesou požadované výstupy projektu.

Dále jsou hodnoceny faktory vhodnosti a dostupnosti projektu. Hodnocené faktory se mohou lišit projekt od projektu. Příklady jednotlivých faktorů a jejich popisy jsou uvedeny v následující tabulce.

Faktory	Popis	Příklad
Faktory cíle zadavatele	Do jaké míry naplňuje konkrétní varianta strategické cíle zadavatele	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dodání veřejné služby v čase <i>t</i> ▪ Dosažení úspory v provozních nákladech projektu
Faktory výstupy projektu	Do jaké míry splňují výstupy konkrétní varianty požadavky zadavatele na výstup projektu	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Provozní flexibilita dodavatele služby ▪ Čas na opravu nefunkční služby
Faktory vhodnosti projektu	Tento faktor hodnotí obecnou vhodnost jednotlivých cest pořízení služby, například s ohledem na skupiny zainteresované v projektu	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vliv na politické skupiny ▪ Vliv na daňové poplatníky
Faktory dostupnosti projektu	Hodnocení míry dostupnosti služby prostřednictvím jednotlivých variant.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zájem soukromého sektoru o realizaci projektu

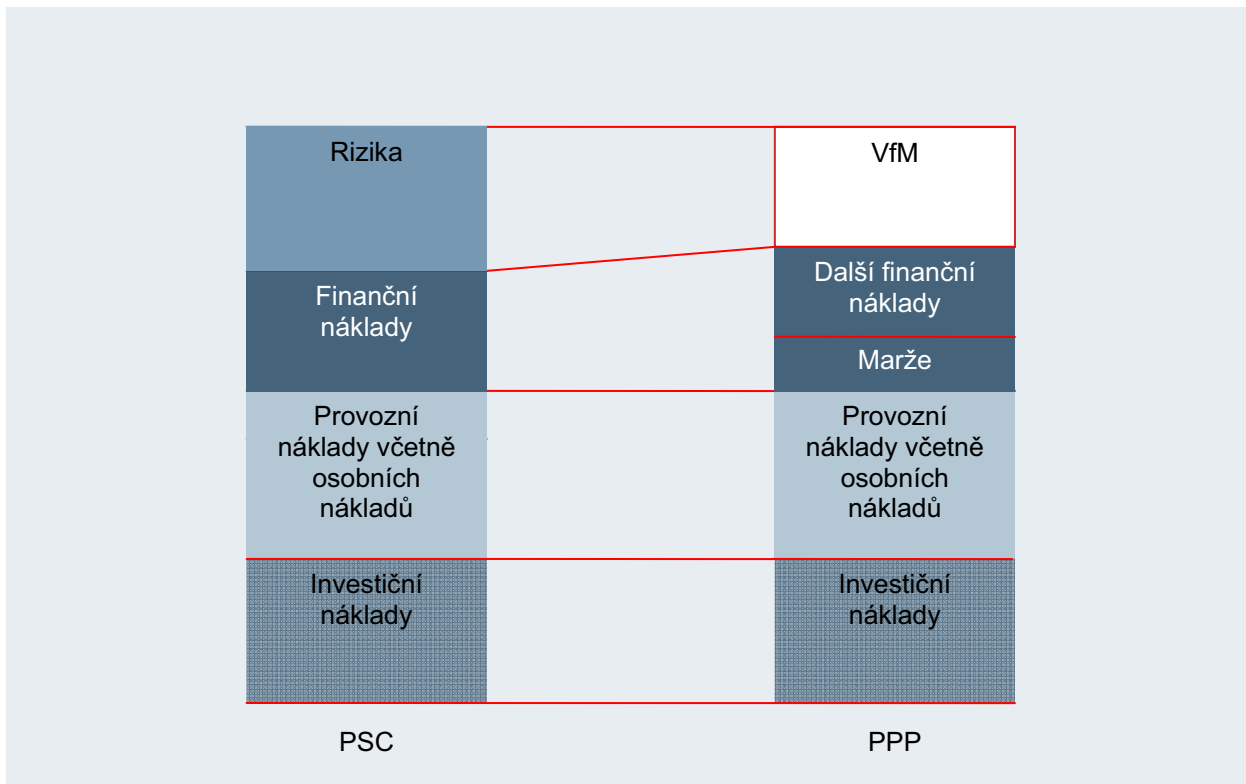
▪ Kvantitativní faktory (ekonomicko-finanční)

Z hlediska kvantitativních faktorů jsou podstatné zejména ty, které se přímo dotýkají ekonomiky realizace projektu a které se zároveň u obou hodnocených způsobů realizace mohou významně lišit. Jedná se zejména o následující:

Faktory	Popis
Finanční dostupnost	Může si zadavatel s ohledem na svůj rozpočet realizaci projektu dovolit?
Dopad do rozpočtu zadavatele	Jakým způsobem dopadají náklady a výnosy hodnocených variant do rozpočtu zadavatele?
Dopad do rozpočtu „správce rozpočtových kapitol“	Jakým způsobem dopadají náklady a výnosy hodnocených variant do rozpočtu „správce rozpočtové kapitoly“? Například v případě, kdy zadavatel standardně žádá o finanční prostředky na investice v podobě zvláštního dotačního titulu, jsou přímé finanční náklady dodavatele spojené s okamžitým vynaložením peněz nulové, ale finanční náklady „správce rozpočtové kapitoly“, tedy toho, kdo finance na investici přiděluje, mohou být zachyceny ať už v podobě nákladů ušlých příležitostí, či například úrokové míry státního dluhopisu apod.
Procentuální vyjádření rozdílu obou variant v reálné hodnotě	O kolik procent je PPP varianta „levnější“, či „dražší“ v diskontovaných hodnotách?
Procentuální vyjádření rozdílu obou variant v nominální hodnotě	O kolik procent je PPP varianta „levnější“, či „dražší“ v nominálních hodnotách?

Jednou z často používaných variant zachycení VfM je jeho zobrazení v sumě celkových diskontovaných nákladů projektu.

Graficky lze v tomto případě VfM vyjádřit následujícím schématem:



Jak je ze schématu patrné, jsou zde investiční i provozní náklady vyjádřeny ve stejné výši, finanční náklady se liší. Hlavní rozdíl, představující VfM, je zapříčiněn zejména vyšší rizik připočtených k základnímu PSC. Důvodem pro stejnou výši investičních a provozních nákladů je fakt, že při přípravě finančního modelu jsou často známy pouze předpokládané rozpočty související s investicí a provozem, které se v ideálním případě nebudou s ohledem na způsob realizace projektu lišit. Hlavní rozdíl však bývá způsoben tím, že zadavatel i díky podstatě své existence a svého fungování v mnoha případech nedokáže dosáhnout natolik efektivního hospodaření jako soukromý partner, pro kterého bývají realizace investičních záměrů, případně následný provoz běžnou záležitostí. Rozdíl v efektivitě je zachycen v rizicích projektu. U finančních nákladů lze předem stanovit jejich očekávanou výši a to v závislosti na znalosti trhu. Obecně lze konstatovat, že finanční náklady PPP varianty budou vždy vyšší, než finanční náklady PSC varianty.

▪ Ohodnocení faktorů

Nejčastěji používanou metodou nejen pro kvalitativního hodnocení VfM je tzv. down-grade scoring (použitou stejně jako u kapitoly 3.3.3 hodnocení variant). Metodika tohoto scoringu je založena na přiřazení vah jednotlivým faktorům a následném sestupném oznámkování naplnění každého z faktorů u hodnocených variant.

Přiřazení vah - Podle důležitosti jednotlivých faktorů je každému faktoru přiřazena váha, a to formou procentního podílu, kterým se faktor podílí na dosažení celkového strategického cíle. Procenta přiřazujeme podle důležitosti kritéria, tedy čím důležitější kritérium, tím vyšší číslo. Součet vah jednotlivých faktorů je vždy 100 %.

Hodnocení faktorů - Každá z hodnocených variant může jednotlivé faktory naplňovat jinou měrou, tedy lépe či hůře. Pro ideální naplnění faktoru použijeme hodnotící známku nejvyšší, pro nejhorší naplnění faktoru pak hodnotící známku nejnižší. Existuje několik metod přiřazování známek hodnoceným variantám, uvádíme dvě nejčastěji používané:

- První je varianta russian-scholl-scoring, tedy „objektivní“ známkování, 5 nejlepší, 1 nejhorší.

Příklad: Hodnocení VfM realizace projektu nádražní budovy metodou scholl-scoring.

Kritérium	% Váha kritéria	Varianta PPP	Varianta PSC	Výsledné skóre Varianta PPP	Výsledné skóre Varianta PSC
Komerční využitelnost	10 %	5	4	0,5	0,4
Možnost budoucího rozšíření	20 %	3	2	0,6	0,4
Provozní náklady	70 %	3	3	2,1	2,1
Celkové skóre	100 %			3,2	2,9

- Druhá je varianta one-eye-king, kdy nejlepší známka odpovídá počtu hodnocených variant (v našem případě 2) a nejhorší pak 1. V podstatě tak udělují nejvyšší známku nejlepší z hodnocených variant, i když objektivně nemusí hodnocený faktor naplňovat na 100 %. Hodnocení tedy není v tomto případě objektivní srovnání s cíli zadavatele, ale relativní srovnání obou variant pořízení.

Příklad: Hodnocení VfM realizace projektu nádražní budovy metodou one-eye-king.

Kritérium	% Váha kritéria	Varianta PPP	Varianta PSC	Výsledné skóre Varianta PPP	Výsledné skóre Varianta PSC
Komerční využitelnost	10%	2	1	0,2	0,1
Možnost budoucího rozšíření	20%	2	1	0,4	0,2
Provozní náklady	70%	2	2	1,4	1,4
Celkové skóre	100%			2	1,7

Při konečném rozhodování zadavatele vždy záleží, zda v rámci své strategie zohledňuje spíše kvalitativní či kvantitativní hodnocení, protože může nastat situace, kdy vyjdou tato hodnocení rozdílná.

Více k problematice hodnoty za peníze viz metodika „Hodnota za peníze“ a „Metodika hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP“.

3.5.4 Ověření úplnosti zpracování kapitoly

Zadavatel by si měl odpovědět na následující otázky:

- Byly identifikovány všechny náklady a výnosy projektu?
- Byly identifikovány všechny kvalitativní faktory projektu?
- Byla do projektu zakalkulována rizika?
- Jsou všechny předpoklady finančního modelu správně popsány a byly otestovány v testování trhu?
- Byly specifikovány výstupy projektu a navržen základní princip platebního mechanismu?
- Má doporučena varianta pořízení služby vyšší hodnotu za peníze a je dostupná?

3.5.5 Dosavadní zkušenosti

Specifikace výstupů projektu

Při specifikaci výstupu projektu se vychází z již definovaných potřeb a cílů zadavatele, které nalezneme v kapitole Strategický kontext. Specifikace výstupů by měla být samozřejmě v souladu s potřebami a cíli zadavatele.

Bohužel, stejně jako bývají mnohdy naddimenzované představy zadavatele o samotné potřebě projektu, tak i často bývá nereálná nebo špatně nastavená specifikace výstupů projektu. Zadavatelé se stále ještě snaží v co nejvyšší míře detailu specifikovat např. technické vstupy projektu tak, jak jsou zvyklí z veřejných zakázek. Také požadavky na rozsah projektu (počet lůžek, obsazenost) nejsou často reálné.

V praxi jsme se např. setkali s případem, kdy město chtělo realizovat výstavbu nové radnice. Zpracovatel, aby dokázal specifikovat výstupy projektu (rozsah ploch, rozdělení kanceláří atd.), přistoupil k problému tak, že si obešel všechny jednotlivé odbory na městském úřadě a stanovil jejich požadavky. Výsledkem toho byl samozřejmě zcela naddimenzovaný a nefunkční návrh projektu nové radnice, který i z finančního aspektu vysoce převyšoval rozpočtové možnosti obce. Zpracovatel v tomto případě nepostupoval zcela správně. Zcela opominul synergické efekty, rozpočet města, efektivní možnosti řešení, úsporu pracovních míst, výhody nového technického řešení apod.

Většina projektů v ČR (zejména na municipální úrovni) byla soutěžena jiným způsobem, než je soutěžní/koncesní dialog, kde ještě zadavatel může upřesňovat a dále specifikovat své požadavky na technické řešení. Z tohoto důvodu je třeba věnovat náležitou pozornost technické specifikaci výstupů projektu, které se následně promítnou do zadávací dokumentace a návrhu smlouvy. Zpracovatel by se již v této fázi měl zamyslet nad tím, jak bude specifikovat technické požadavky na výstupy projektu a to zejména z toho důvodu, aby následně obdržené nabídky byly srovnatelné, hodnotitelné a vyhovovaly minimálním požadavkům zadavatele na kvalitu, technické a bezpečnostní normy apod.

Finanční model

U řady PPP projektů (zejména těch menších) finanční model zcela chybí. Důvodem jsou zejména dodatečné náklady na přípravu a svoji roli hraje mnohdy i časový faktor. I u menších projektů (v řádu jednotek mil. Kč) se doporučuje zpracovat alespoň základní finanční projekci.

U složitějších a finančně náročnějších PPP projektů by finanční model neměl rozhodně chybět. Problémem tvorby finančních modelů je kvalita zpracování a jejich rozsah, které neodpovídají tomu, co je doporučováno v metodikách. Finanční modely jsou často zpracovány velice povrchně, chybí expertní kvantifikace rizik, náklady a příjmy projektu jsou spíše odhadnuty a celoživotní náklady

nejsou řešeny vůbec nebo jen okrajově. Takový finanční model nemá pro zadavatele prakticky žádnou vypovídací schopnost. Investoři si následně do svých nabídek započítají veškeré náklady související s projektem, které zadavatel však ve svém „jednoduchém“ modelu vůbec nekvantifikuje (pojištění, projektové náklady, reinvestice apod.) a nabídky pak neodpovídají očekáváním zadavatele.

Velkým problémem ve finančních modelech je také příjmová stránka projektu. Zde mají zadavatelé zpravidla velký sklon k optimismu. Příjmy projektu jsou nadsazené (návštěvnost, ceny nájemného, vstupné) a zcela pokrývají výsledné hodnoty projektu.

Příkladem z praxe může být projekt, který měl být částečně (40 %) financován ze strukturálních fondů EU a částečně kapitálem soukromého investora. Jednalo se o 4**** hotel s wellness a bazénem. Municipality z daného kraje měla zpracovánu žádost (podnikatelský plán) pro příslušnou regionální radu, ze které vyplývalo, že projekt je návratný během cca 10 let a vysoce ziskový. Tento podnikatelský plán byl však postaven na zcela nereálných předpokladech – vysoká obsazenost hotelu asi 65 % (vysoko nad průměrnou obsazeností hotelů v ČR, Praze i příslušném kraji), návštěvnost wellness a bazénu se pohybovala přes 200 tis. návštěvníků, což by bylo takřka nejvíce v republice atd. Za těchto předpokladů byl samozřejmě projekt vysoce ziskový. Jakmile se však k těmto vstupním datům přistoupilo konzervativně (snížení obsazenosti, návštěvnosti), pak byl projekt zcela v jiných (červených) číslech. Ekonomické výsledky projektu pak byly takové, že projekt byl pro zadavatele příliš rizikový, neboť byl z hlediska provozu tak ztrátový, že by mohl ohrozit i samotnou existenci zadavatele. A to i přesto, že bylo počítáno se 40% dotací na úhradu celkových investičních nákladů.

Výše uvedený příklad ukazuje, že zpracovatel by měl pečlivě zvažovat, jaké vstupní hodnoty vloží do finančního modelu.

V případě, že studie proveditelnosti prokáže, že projekt nebude dosahovat hodnoty za peníze, neměl by být realizován formou PPP, ale klasickou veřejnou zakázkou. Tato situace nastala v případě projektu „Vybudování pobočky Krajského soudu Plzeň v Karlových Varech“. V tomto případě projekt již ve fázi zpracování koncesního projektu prokázal relativně malou hodnotu za peníze (cca 3 %), což se pohybuje na úrovni statistické chyby, další přípravy realizace projektu formou PPP tedy byly zastaveny.

Je možné se však setkat i s projekty, kde i při výsledné záporné hodnotě za peníze bude zadavatel v projektu pokračovat. Jedná se zejména o vodohospodářské projekty, kde řešení výběru provozovatele vodovodní infrastruktury prostřednictvím koncesního zákona je přímo požadováno ze strany Evropské komise, pokud veřejný zadavatel čerpá dotace ze Státního fondu životního prostředí (potažmo pak z fondů EU) na výstavbu nebo modernizaci této infrastruktury. Další možnost, kdy zadavatel bude pokračovat v projektu, je situace, kdy neexistuje jiná možnost, jak zajistit veřejnou službu, kterou zadavatel nezbytně potřebuje (např. varianta prostřednictvím veřejné zakázky je nerealizovatelná nebo jen se značnými obtížemi). V tomto případě je však nezbytné, aby zadavatel náležitě zdůvodnil své rozhodnutí, proč pokračuje v projektu právě tímto způsobem.

Doporučení:

- výstupy projektu specifikovat v souladu s reálnými potřebami a možnostmi zadavatele,
- snažit se o maximální efektivnost a střídmost při definování požadavků zadavatele na výstupy projektu,
- pečlivě zvažovat, jaké vstupní hodnoty budou zadány do finančního modelu,
- věnovat pozornost kalkulaci finanční náročnosti projektu v rámci jeho přípravy, tedy zpracovávat finanční model jako standardní součást studie proveditelnosti,
- respektovat výsledky porovnání PPP s klasickou veřejnou zakázkou (hodnotu za peníze) a zvolit vždy tu nejvýhodnější variantu realizace projektu. Je však třeba mít na zřeteli, že hodnota za peníze v sobě zahrnuje jak kvantitativní, tak kvalitativní aspekty.

3.6 Implementace projektu

3.6.1 Cíl kapitoly

Cílem této kapitoly je:

- Navrhnout realistický plán dodání projektu.
- Navrhnout a popsat organizační zajištění projektu.

3.6.2 Výstupy kapitoly

- Harmonogram dalších kroků projektu a plán a specifikace dalších kroků nutných k realizaci projektu.
- Projektový plán implementace.

3.6.3 Postup při tvorbě kapitoly

V rámci této kapitoly by měly být vytyčeny milníky implementace projektu. Je třeba určit časový harmonogram zahrnující kroky od fáze přípravy zadávacích podmínek a dalších dokumentů pro výběrové řízení, plán postupu zadání projektu a rovněž nastítnit plán realizační fáze projektu. Vzhledem k tomu, že pro zadání projektu je podle platné právní úpravy možné použít řadu různých postupů, podává následující podkapitola této metodiky „možnosti zadání projektu“ přehled těchto jednotlivých možností a jejich stručnou charakteristiku.

V podrobnostech ohledně postupu při přípravě a implementaci PPP projektů odkazujeme též na metodiku MF „Proces přípravy a realizace PPP projektů“ – www.mfcr.cz.

Možnosti zadání projektu

Právní rámec pro zadávání PPP projektů v České republice tvoří koncesní zákon a zákon o veřejných zakázkách. Na základě těchto právních předpisů existují dva možné postupy zadání projektu:

- zadání dle koncesního zákona,
- zadání dle zákona o veřejných zakázkách.

Volba předpisu, podle kterého proběhne výběrové řízení, není na libovůli zadavatele. Podle koncesního zákona jsou zadávány pouze PPP projekty, které naplňují definici koncesní smlouvy podle § 16 koncesního zákona, zejména pak skutečnost, že odměna soukromého partnera nespočívá primárně v platbě od zadavatele, nýbrž v možnosti brát užitky plynoucí z předmětu koncesní smlouvy (tedy ze služeb poskytovaných v rámci projektu nebo vybudované infrastruktury). PPP projekty, které nemají znaky koncesní smlouvy (zejména ty, kde bude odměna soukromého partnera spočívat výhradně či převážně v platbě za dostupnost/služebném) budou zadávány podle zákona o veřejných zakázkách.

A. Možné postupy zadání podle koncesního zákona

Koncesní zákon upravuje pouze jedno koncesní řízení, nabízí však tři modifikované postupy, jimiž lze toto řízení realizovat. Tyto modifikace jsou obdobou užšího zadávacího řízení, jednacího řízení s uveřejněním a soutěžního dialogu podle zákona o veřejných zakázkách.

V případě všech tří zmíněných variant koncesní řízení začíná oznámením o zahájení koncesního řízení, kterým zadavatel vyzývá neomezený počet dodavatelů k podání žádostí o účast v koncesním řízení a k prokázání splnění požadované kvalifikace. Po podání žádostí o účast následuje posouzení kvalifikace a případné omezení počtu kvalifikovaných zájemců (pokud zadavatel toto omezení avizoval v oznámení o zahájení koncesního řízení).

Po posouzení kvalifikace a případném omezení počtu dodavatelů může zadavatel postupovat jedním z níže uvedených způsobů. Na konci každého z nich je rozhodnutí zadavatele o výběru koncesionáře (na základě hodnocení podaných nabídek). K tomu, aby mohl s vybraným dodavatelem uzavřít smlouvu, však bude zadavatel muset splnit další požadavky stanovené koncesním zákonem. Jedná se o povinné schválení smlouvy příslušným orgánem (pokud se jedná o tzv. významnou koncesní smlouvu) a vyžádání si stanoviska Ministerstva financí, které je povinné v případě projektů realizovaných na úrovni územně samosprávných celků.

Varianta bez jednání o nabídkách

Základní charakteristika

Jde o variantu, která je z procesního hlediska nejjednodušší. Je obdobou užšího zadávacího řízení. Neumožňuje jednání o podaných nabídkách.

Postup

Po posouzení kvalifikace a případném omezení počtu dodavatelů zadavatel vyzve kvalifikované uchazeče k podání nabídek, aniž by s nimi o těchto nabídkách dále jednal. Na základě této výzvy, zejména pak na základě údajů obsažených v koncesní dokumentaci (která je buď přímo součástí výzvy, nebo výzva obsahuje alespoň podmínky jejího poskytnutí) dodavatelé zpracují a podají své nabídky, které zadavatel posoudí, vyhodnotí a následně rozhodne o výběru koncesionáře.

Zpracování a schválení koncesního projektu¹⁷

Jak zpracování koncesního projektu, tak i jeho schválení příslušným orgánem je zadavatel povinen zajistit již před zahájením koncesního řízení. Schválený koncesní projekt se stává podkladem pro zpracování koncesní dokumentace, kterou je třeba – alespoň v rozsahu její textové části – v souladu s § 48 ZVZ uveřejnit na profilu zadavatele již ode dne uveřejnění oznámení o zahájení koncesního řízení.

Varianta s jednáním o nabídkách

Základní charakteristika

Tato varianta je obdobou jednacího řízení s uveřejněním. Tento typ zadávacího procesu umožní jednání o obsahu podaných nabídek.

Postup

Po posouzení kvalifikace a případném omezení počtu dodavatelů zadavatel vyzve kvalifikované uchazeče k podání nabídek s tím, že o jejich nabídkách bude s dodavateli dále jednat. Poté, co uchazeči podají nabídky a dojde k jejich posouzení z hlediska souladu se zadávacími podmínkami, zadavatel vyzve všechny dodavatele, kteří nebyli z účasti v koncesním řízení vyloučeni, k jednání o jejich nabídkách. Na základě výsledků jednání bude vybrán dodavatel, se kterým zadavatel uzavře

koncesní smlouvu. Průběh jednání v koncesním řízení je obdobný průběhu jednacího řízení s uveřejněním podle zákona o veřejných zakázkách.

Zpracování a schválení koncesního projektu

Jak zpracování koncesního projektu, tak i jeho schválení příslušným orgánem je zadavatel povinen zajistit již před zahájením koncesního řízení. Schválený koncesní projekt se stává podkladem pro zpracování koncesní dokumentace, kterou je třeba – alespoň v rozsahu její textové části – v souladu s § 48 ZVZ uveřejnit na profilu zadavatele již ode dne uveřejnění oznámení o zahájení koncesního řízení.

Varianta s použitím koncesního dialogu

Základní charakteristika

Jedná se o období soutěžního dialogu, který se využije pro zadávání kvazikoncesních veřejných zakázek (viz blíže kapitola „*Soutěžní dialog*“). Postup cestou koncesního či soutěžního dialogu je ve srovnání s ostatními postupy procesně náročnější. S ohledem na komplexnost většiny PPP projektů však budou pravděpodobně tyto postupy pro zadávání PPP projektů často využívány.

Hlavním účelem dialogu je umožnit zadavateli, aby v součinnosti se zájemci našel optimální řešení daného projektu. Vybrané řešení pak bude součástí finálního řešení vymezeného koncesní dokumentací, ve vztahu k němuž budou podávány konečné nabídky uchazečů.

Postup

Zadavatel vyzve kvalifikované dodavatele k účasti v koncesním dialogu. Po nalezení jednoho či více vhodných řešení zadavatel vyzve dodavatele k podání nabídek s tím, že o předložených nabídkách lze opět jednat.

Zpracování a schválení koncesního projektu

V případě využití koncesního dialogu umožňuje zpracování a schválení koncesního projektu až před výzvou k podání nabídek, tj. nikoli již před zahájením koncesního řízení, jako je tomu u ostatních dvou variant. Z toho důvodu lze u koncesního dialogu postupovat tak, že koncesní dokumentace nebude uveřejněna již od okamžiku uveřejnění oznámení o zahájení koncesního řízení, ale bude poskytována až v návaznosti na výzvu k podání nabídky po skončení koncesního dialogu. To však neznamená, že zadavatel může zájemce oslovit se zcela vágní představou, která by byla konkretizována až následně během dialogu. Zadavatel musí být již v okamžiku zahájení dialogu schopen zřetelně definovat cíl, kterého chce realizací projektu dosáhnout. Je proto vhodné, aby byl již před zahájením koncesního řízení koncesní projekt rozpracován tak, aby mohl být na základě výsledků dialogu efektivně a co v nejkratší době doveden do podoby finálního koncesního projektu, který bude předložen ke schválení příslušnému orgánu. Lze postupovat i tak, že koncesní projekt bude zpracován a schválen již před zahájením koncesního řízení s tím, že pokud dojde v důsledku dialogu k podstatným změnám, bude projekt přepracován a znovu schválen v upravené podobě.

B. Možné postupy zadání podle zákona o veřejných zakázkách

Pro účely zadávání podle zákona o veřejných zakázkách lze uvažovat o následujících druzích zadávacího řízení:

- otevřené řízení,
- užší řízení,
- jednací řízení s uveřejněním,
- soutěžní dialog.

Je třeba upozornit, že v případě soutěžního dialogu a zejména jednacího řízení s uveřejněním je třeba vždy posoudit, zda jsou splněny předpoklady pro jejich použití stanovené zákonem o veřejných zakázkách. Každé z uvedených řízení směřuje k rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky. Před uzavřením smlouvy je zadavatel povinen dostát požadavkům zákona o veřejných zakázkách.

Otevřené zadávací řízení

Základní charakteristika

Jde o druh zadávacího řízení, kdy zadavatel vyzve neomezený počet dodavatelů k podání nabídek a k prokázání splnění kvalifikace. Jde tedy o řízení „jednokolové“, kde uchazeči podávají zároveň jak doklady k prokázání kvalifikace, tak i své finální nabídky. Tento druh řízení předpokládá, že zadavatel bude již na počátku zadávacího procesu sám schopen určit veškeré podstatné ekonomické, technické, právní a jiné parametry projektu. Po zahájení zadávacího procesu již nelze parametry projektu měnit či upravovat.

Postup

Zadavatel nejprve posoudí kvalifikaci uchazečů (ty, kteří nesplnili kvalifikační předpoklady, je povinen ze zadávacího řízení vyloučit). Až posléze se přistupuje k posouzení a hodnocení nabídek uchazečů, kteří splnili kvalifikaci.

Studie proveditelnosti

Před zahájením zadávacího řízení se doporučuje zajistit vypracování studie proveditelnosti projektu. Tato studie proveditelnosti je následně podkladem pro vypracování zadávací dokumentace, která je těžištěm pro vymezení požadavků zadavatele na předmět veřejné zakázky. Zároveň je zadavatel povinen zpracovat odůvodnění veřejné zakázky podle § 156 ZVZ a prováděcí vyhlášky č. 232/2012 Sb., které je třeba v případě veřejných zakázek schválit příslušným orgánem (viz § 156 odst. 3, 4 a 5 ZVZ)¹⁸. Zadávací dokumentaci je zadavatel povinen uveřejnit – alespoň v rozsahu její textové části – v souladu s § 48 ZVZ na profilu zadavatele již ode dne uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení.

Užší zadávací řízení

Základní charakteristika

Toto zadávací řízení je oproti otevřenému řízení dvoufázové. V první fázi se pouze podávají žádosti o účast a prokazuje se splnění kvalifikace. K podávání nabídek se přistupuje až ve druhé fázi, přičemž k podání nabídky jsou vyzváni jen ti, kteří v první fázi prokázali splnění kvalifikace.

Postup

Stejně jako v otevřeném řízení musí zadavatel při posuzování kvalifikace vyloučit uchazeče, kteří neprokázali splnění kvalifikačních předpokladů. Na rozdíl od koncesního řízení zde zadavatel již po účinnosti novely č. 55/2012 Sb. nemůže omezit počet kvalifikovaných zájemců, které vyzve k podání nabídky.

Po podání nabídky již zadavatel postupuje stejně jako v otevřeném řízení, tj. po posouzení a hodnocení podaných nabídek provede výběr nejvýhodnější nabídky.

Studie proveditelnosti

Studii proveditelnosti zadavatel připraví ještě před zahájením zadávacího řízení. Zároveň je zadavatel povinen zpracovat odůvodnění veřejné zakázky podle § 156 ZVZ a prováděcí vyhlášky č. 232/2012 Sb., které je třeba v případě veřejných zakázek schválit příslušným orgánem (viz § 156 odst. 3, 4 a 5 ZVZ). Zadávací dokumentaci je zadavatel povinen uveřejnit – alespoň v rozsahu její textové části – v souladu s § 48 ZVZ na profilu zadavatele již ode dne uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení.

Jednací řízení s uveřejněním

Základní charakteristika

Jde o zadávací řízení, které umožňuje zadavateli jednat s uchazeči o nabídkách. Na rozdíl od koncesního či soutěžního dialogu nejde o hledání optimálního zadání, nýbrž se jedná již o obsahu jednotlivých podaných nabídek. Je však třeba upozornit, že použití tohoto druhu řízení je podmíněno existencí některé ze zákonných podmínek uvedených v ZVZ, tj. zadavatel musí vždy analyzovat, zda jsou vůbec splněny předpoklady pro použití tohoto druhu zadávacího řízení.

Postup

Zadavatel vyzve v oznámení jednacího řízení s uveřejněním dodavatele k podání žádosti o účast a k prokázání kvalifikace. Zadavatel má i v tomto řízení možnost omezit počet kvalifikovaných dodavatelů, pokud si to vyhradí v oznámení zadávacího řízení.

Po posouzení kvalifikace zájemců (a případném omezení jejich počtu) zadavatel vyzve zájemce, kteří prokázali splnění kvalifikace, k podání nabídek, o jejichž obsahu bude s dodavateli dále jednat. Výzva k podání nabídek musí kromě jiného obsahovat také způsob jednání o nabídkách. V návaznosti na tuto výzvu je třeba zájemcům poskytnout zadávací dokumentaci.

V jednacím řízení s uveřejněním se povinně provádí předběžné hodnocení nabídek hodnotící komisí. Jeho výsledky jsou uchazečům sděleny spolu s pozváním k jednání o nabídkách. Finální hodnocení a výběr nejvhodnější nabídky proběhne na základě výsledků jednání.

Studie proveditelnosti

Studii proveditelnosti zadavatel připraví ještě před zahájením zadávacího řízení. Zároveň je zadavatel povinen zpracovat odůvodnění veřejné zakázky podle § 156 ZVZ a prováděcí vyhlášky č. 232/2012 Sb., které je třeba v případě veřejných zakázek schválit příslušným orgánem (viz § 156 odst. 3, 4 a 5 ZVZ). Zadávací dokumentaci je zadavatel povinen uveřejnit – alespoň v rozsahu její textové části – v souladu s § 48 ZVZ na profilu zadavatele již ode dne uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení.

Soutěžní dialog

Základní charakteristika

Jde o období koncesního dialogu, který je popsán výše. Na rozdíl od koncesního řízení (kde je použití dialogu zcela na zvážení zadavatele) však bude třeba, aby pro jeho použití byly dány předpoklady uvedené v ustanovení § 22 ZVZ. Podle tohoto ustanovení může zadavatel použít soutěžní dialog pro zadání veřejné zakázky se zvláště složitým předmětem plnění, pokud použití otevřeného řízení či užšího řízení není s ohledem na povahu předmětu plnění veřejné zakázky možné. Složitost předmětu plnění je dána tam, kde zadavatel není objektivně schopen přesně vymezit technické podmínky nebo případně právní nebo finanční požadavky na plnění veřejné zakázky. Lze očekávat, že v případě PPP projektů bude s ohledem na jejich komplexnost tento předpoklad často splněn.

Postup

I v tomto případě se doporučuje vypracování studie proveditelnosti, která slouží jako podklad pro zpracování zadávací dokumentace, kterou je třeba poskytnout v návaznosti na výzvu k podání nabídky, jež následuje po ukončení dialogu. Studie v tomto případě nemusí být ve finální podobě zpracována již před zahájením zadávacího řízení (viz doporučení ke koncesnímu dialogu výše). Měla by již nicméně alespoň v základních rysech existovat, tak aby mohla být podkladem pro vypracování odůvodnění veřejné zakázky podle § 156 ZVZ, které musí být připraveno (a u významných veřejných zakázek i schváleno) ještě před zahájením zadávacího řízení.

Na rozdíl od koncesního dialogu v soutěžním dialogu nelze jednat o nabídkách podaných v návaznosti na výzvu k podání nabídek.

Projektový management

Vzhledem k náročnosti PPP procesu je vhodné po výběru vyhovující formy zadání projektu navrhnout projektovou strukturu dalších kroků. Tedy identifikovat vhodný projektový tým a navrhnout řešení problematických aspektů projektu identifikovaných při tvorbě studie proveditelnosti.

Tato subkapitola by měla v návaznosti na předchozí subkapitolu obsahovat zejména následující informace:

- předpokládané náklady na implementaci projektu (náklady na poradce apod.),
- požadavky na lidské zdroje zadavatele v průběhu implementace,
- rozdělení zodpovědnosti za jednotlivé aktivity v rámci implementace.

Bližší informace k této části zpracování koncesního projektu jsou v metodice MF „Kodex řízení PPP projektu“ – www.mfcr.cz.

3.6.4 Ověření úplnosti zpracování kapitoly

Zadavatel by si měl odpovědět na následující otázky:

- Lze dodat požadované výstupy projektu včas, vzhledem k potřebám zadavatele?
- Lze s navrženou projektovou strukturou provést implementaci projektu?
- Jaký způsob výběru partnera je pro uvažovaný projekt nejvhodnější?
- Je stanoven časový harmonogram?

3.6.5 Dosavadní zkušenosti

Klíčovým okamžikem pro další postup projektu je stanovení reálného harmonogramu. V praxi je však často situace taková, že zadavatel se snaží projekt co nejvíce urychlit a zkrátit zejména lhůty, které jsou pro zpracování finálních nabídek na straně investorů. Zadavatel je tak často toho názoru, že zadávací řízení, včetně jeho interních schvalovacích procesů, bude podstatně kratší. Realita je však taková, že výběrové řízení a schvalovací procesy jsou zpravidla delší, než se původně očekávalo.

Z tohoto důvodu je vhodné mít v harmonogramu dostatečnou rezervu a počítat i s nepředvídatelnými událostmi (odvolání některého účastníka v soutěžním řízení, námítky ze strany občanských sdružení v případě dokumentace pro územní povolení apod.).

Zpracovatel by měl však v každém případě zásadním způsobem korigovat představy zadavatele ohledně harmonogramu již na samém počátku spolupráce. Je přirozené, že zadavatelé uvažují zpravidla v horizontu volebního cyklu a z tohoto důvodu je pochopitelná jejich snaha uvést projekt do provozu optimálně těsně před volbami. Bohužel praxe je zpravidla jiná.

Problémem schvalování studií proveditelnosti jednotlivých PPP projektů je velice často slabá politická podpora projektů. To způsobí, že vypracovaná studie proveditelnosti nakonec není schválena a přípravy realizace projektu se zastaví. Pokud následně dojde k politickým změnám a opětovnému zahájení příprav projektu, je nutné studii zrevidovat, což vede ke zvýšení finančních prostředků vydaných na přípravu projektu.

Doporučení:

- zpracovatel studie stanoví reálný časový harmonogram a projedná jej se zadavatelem,
- zpracovatel studie projedná se zadavatelem způsob schválení studie proveditelnosti (zastupitelstvo, rada apod.),
- vždy pečlivě zvážit formu výběrového řízení,
- soutěžní dialog používat u složitějších projektů.

Příloha č. 1 – Informace od zadavatele pro MF a ČSÚ

Dotazník pro zadavatele PPP projektů

Pro potřeby fiskální politiky, národních účtů a propočtu vládního deficitu a dluhu jsou potřebné vybrané základní a doplňující informace zejména pro správné rozhodnutí o sektorovém zařazení projektovaných (vybudovaných) aktiv.

MF a ČSÚ si vyhražují, s ohledem na předpokládaný rozvoj PPP projektů a zkušenosti získané v rámci notifikačního procesu k vládnímu deficitu, možnost aktualizace tohoto dotazníku a zároveň možnost žádat zadavatele o další informace (v dotazníku neuvedené), pokud to bude rozhodovací proces vyžadovat.

Obecné dotazy

Jaké jsou zúčastněné strany (soukromý a veřejný partner)? Uvede se název, adresa, právní forma, institucionální sektor, identifikační číslo a kontaktní osoby (jméno, telefon, e-mail) zainteresovaných subjektů?

Co má být dodáno (služba, výstavba a provoz aj.) a v jakém časovém horizontu?

Jaký je objem vložených peněžních prostředků (v mil. Kč) na investice do aktiv (rozděleno podle typu aktiva v časovém rozlišení) a provoz, jaké jsou předpokládané roční výdaje na údržbu a roční platby veřejným partnerem soukromému partnerovi nebo předpokládané platby veřejnému partnerovi od soukromého partnera v případě, že projekt bude generovat příjmy?

V případě, že zadavatelem ze strany veřejného sektoru je subjekt nezařazený do sektoru vládních institucí (např. příspěvková organizace klasifikovaná jako veřejný nefinanční podnik) uveďte, zda realizace projektu nezakládá důvod pro změnu zařazení zadavatele do sektoru vládních institucí (v důsledku více než 50% krytí provozních nákladů formou dotací od zřizovatele)?

Do jaké míry je vládní sektor součástí poskytovatele služeb (vlastnická práva/partner)? A jak velký vliv má veřejný partner na poskytovatele služby (kompetence/rozhodovací pravomoci)?

Jaké jsou předpokládány způsoby účetního zachycení (zejména aktiv a odpisů) u veřejného a soukromého partnera?

Riziko výstavby

Jaké požadavky určil vládní sektor co do funkčnosti, bezpečnosti a ostatních aspektů spojených s návrhem nového aktiva, a to ve vztahu k výstavbě i k funkčnosti po celou dobu užívání?

Jaké aspekty daného aktiva si v rámci plánu a výstavby smí soukromý partner určit sám? A jak se, dle specifikace v koncesní smlouvě, tyto aspekty vztahují k požadavkům určených veřejným partnerem?

Kdo je odpovědný za údržbu a pojištění aktiva po dobu trvání koncesní smlouvy?

Jaké možnosti má soukromý partner, pokud po dobu trvání koncesní smlouvy hodlá provádět nějaké změny v údržbě aktiva?

Jaké jsou sankce, dle předem určených podmínek v koncesní smlouvě, při neplnění požadavků na plán, výstavbu a údržbu, určených veřejným partnerem?

Co se stane v případě, že soukromý partner v návaznosti na příslušná ustanovení koncesní smlouvy není schopen dokončit aktivum v předem stanovené lhůtě?

Která rizika nese veřejný partner po dobu výstavby?

Která ze stran nese případné dodatečné náklady spojené s projektem (např. environmentální rizika)?

Je vznik závazku sektoru vlády a povinnost jej hradit soukromému sektoru vázán na skutečný stav dotčených aktiv?

Financování výstavby

Jakým způsobem financuje soukromý partner projekt a jaké další subjekty se účastní financování (banky, investiční fondy aj.)? Jak velký je podíl cizího kapitálu na celkovém financování?

Dostanou financující subjekty (banky, investiční fondy aj.) částečně zpět své finanční prostředky v případě předčasného ukončení projektu? Podstupují finanční riziko či jsou ve smlouvě uvedené právní doložky o kompenzaci? Pokud ano, za jakých podmínek a za jakých okolností lze uvažovat o podobné refundaci?

Jak se to při částečné refundaci, v rámci předčasného ukončení projektu, dotkne veřejného partnera?

Připadá v úvahu majetková záruka na půjčky od financujících subjektů (pokud ano, jaká) a/nebo mají financující subjekty při (předčasném) ukončení projektu přednostní právo na kompenzaci?

V jakém rozsahu se liší úroková sazba dluhů z projektů od úrokové sazby ze státních dluhopisů?

Jsou ve smlouvě uvedeny právní doložky v případě refinancování dluhů soukromého partnera? Pokud ano, v jakých situacích a za jakých podmínek se to týká veřejného partnera?

Poskytuje veřejný partner přímé, či nepřímé záruky na půjčky soukromého partnera?

Rizika dostupnosti a poptávky

Jak se určují rizika dostupnosti a poptávky a k čemu se vztahují? (počet provozovaných vlaků, automobilů, stínové mýtné aj.)

Existuje rozdíl mezi fixní částí (bez ohledu na kvalitu či kvantitu výstupu soukromého partnera) a variabilní částí platby za dostupnost? Pokud ano, jak velký a jak je hrazen (předem, průběžně po dobu trvání smlouvy aj.)?

Sníží se platby v případě, že veřejný partner poptá méně, než je dohodnuté množství definovaných výstupů projektu?

Existují sankce/penalizace pro soukromého partnera v případě, že není schopen dodat požadovaný výstup/výstup v požadované kvalitě? Jak je to ve smlouvě zmíněno a jak velké jsou sankce ve vztahu k roční platbě za dostupnost?

Za jakých podmínek ztrácí soukromý partner podstatnou část platby za dostupnost (např. při uzavření cesty během dopravní špičky ztrácí poskytovatel služeb za dané období polovinu platby za dostupnost)?

Jaká rizika údržby podstupuje soukromý partner a jaká rizika z toho plynou pro vládní sektor?

Jsou příjmy soukromého partnera závislé na poptávce po dodaných službách (např. počet automobilů, které denně projedou po dané silnici)?

Jak se změní platba za dostupnost v případě, že veřejný partner nakoupí více služeb, než je stanoveno ve smlouvě? A za jakých podmínek se o tom dá uvažovat?

Má soukromý partner k dispozici dodatečné toky příjmů od jiných uživatelů této služby? Pokud ano, jak se tyto dodatečné toky příjmů vztahují k platbám od veřejného partnera?

Podílí se veřejný partner na dodatečných příjmech soukromého partnera? V jakém rozsahu a za jakých okolností?

Důsledky v případě předčasného ukončení projektu

Je soukromý partner právním vlastníkem aktiva po dobu trvání projektu?

Kdo se stane vlastníkem aktiva po ukončení projektu? Za jakých podmínek a kompenzací?

Existují požadavky určené veřejným partnerem na proces údržby pro případ, že po ukončení projektu následně převezme veřejný partner aktivum zpět? Pokud ano, jaké požadavky to jsou a jaké jsou sankce v případě, že je soukromý partner neplní/nemůže plnit?

Za jakých podmínek musí v rámci předčasného ukončení veřejný partner zaplatit kompenzace? Jak velké jsou tyto kompenzace?

Kdo se stane vlastníkem aktiva po ukončení projektu? Za jakých podmínek a kompenzací (kdo má aktivum zaznamenáno v rozvaze)?

Byly ve vládním sektorem placených splátkách obsaženy i případné platby za možnost nabýt aktivum po skončení projektu?

Existuje-li možnost či povinnost vládního sektoru odkoupit po skončení projektu dotčené aktivum, odráží kupní cena skutečnou ekonomickou hodnotu aktiva v daném čase (hypotéza v době podpisu smlouvy)?

Lze u aktiva, které je předmětem projektu, očekávat na konci tohoto projektu stále významnou ekonomickou hodnotu?

Příloha č. 2 – Dopad PPP projektu na schodek / přebytek rozpočtu veřejné správy a veřejný dluh

Alokace rizik mezi zadavatelem a soukromým partnerem podle Eurostatu

Pro zachycení PPP v systému národních účtů jsou určující pravidla zveřejněná v roce 2004 Eurostatem jako dodatek k Manuálu ESA 95 (kapitola 4.2. „Long term contracts between government units and non-government partners (public private partnerships)“).

Na základě těchto pravidel je možné aktiva považovat za nevládní (nebudou započítána do vládního dluhu a neovlivní Maastrichtská kritéria) pouze v případě, pokud soukromý partner nese většinu rizik spojených s konkrétním partnerstvím.

V této souvislosti bylo mezi evropskými statistickými experty dohodnuto, že by měly být při posuzování zvažovány následující tři kategorie rizik.

1. Stavebně – technologická a projekční rizika (rizika výstavby)
Tato rizika vznikají při výstavbě aktiva (zpoždění při dokončení stavby, nesplnění jednotlivých standardů, překročení plánovaných nákladů, technické nedostatky a negativní externality vyžadující kompenzační platby).
2. Riziko dostupnosti
Riziko, že výstupy nebudou dodány v dohodnutém množství nebo kvalitě.
3. Riziko poptávky
Riziko, že aktivum nebude využito tak, jak projekt předpokládal (proměnlivost poptávky bez ohledu na výkon soukromého partnera).

Všeobecně platí, že aktiva by se neměla řadit do rozvahy sektoru veřejné správy, pokud je na soukromého partnera přeneseno riziko výstavby a současně alespoň jedno ze dvou zbývajících rizik, riziko dostupnosti, nebo riziko poptávky.

Při posouzení, zda mají být aktiva zahrnuta do národních účtů, je pro Eurostat rozhodující, jestli existuje dostatečná evidence o přenesení většiny rizik vyplývajících z projektu na soukromý sektor. Analýza rizik podstupovaných oběma stranami je klíčovou součástí posouzení projektu ve vztahu ke klasifikaci aktiv zahrnutých do projektu tak, aby bylo zajištěno odpovídající účetní zachycení dopadů projektu na schodek či přebytek sektoru veřejné správy a na veřejný dluh.

„Přenesení rizik“ přitom znamená, že soukromý sektor nese většinu či větší podíl těchto rizik v dané kategorii.

Stavebně - technologická a projekční rizika

První kategorii představují stavebně - technologická a projekční rizika (také nazývaná jako rizika výstavby), která zahrnují především:

- zpoždění při dokončení stavby,
- nesplnění stanovených norem,
- překročení plánovaných nákladů,
- technické nedostatky a externí negativní efekty.

Podle dodatku k manuálu ESA 95 (kapitola 4.2.) nese veřejný partner převážnou část stavebně - technologických rizik v případě, že akceptuje závazek realizovat pravidelné platby soukromému partnerovi bez ohledu na skutečný stav dodaných aktiv. V tomto případě jedná vláda od začátku de facto jako konečný

vlastník. Zároveň veřejný sektor nese toto riziko i v případě, kdy veřejný partner hradí jakékoliv dodatečné náklady bez ohledu na jejich opodstatnění. Závazek vlády začít s realizací pravidelných plateb ve prospěch soukromého partnera bez zohlednění účinného stavu a kvality vybudovaných aktiv by byl důkazem, že vláda nese většinu rizik spojených s výstavbou.

Pokud vláda chce, aby soukromý partner nesl stavebně - technologická a projekční rizika, potom může vykonávat úhrady (platby) pouze v případě, že existuje jasné propojení mezi těmito platbami a skutečným stavem aktiva, které je předmětem PPP projektu, a které má být dodáno. Jinak řečeno, během fáze výstavby vláda nesmí vystupovat jako konečný vlastník nebo budoucí uživatel.

Další důležitou podmínkou pro přenos rizika výstavby je, aby zadavatel nebyl zavázán hradit náklady událostí, ke kterým došlo v důsledku nedostatečného zabezpečení výstavby soukromým partnerem (ať už je chyba na straně subdodavatele soukromého partnera nebo přímo na straně soukromého partnera). Na druhou stranu soukromý partner může být zbaven zodpovědnosti za neočekávané exogenní události, které nejsou pojišťovny běžně pojišťovány (např. teroristický útok). Soukromý partner by též neměl být zodpovědný (a nést náklady) za zásadní změny kvalitativních požadavků vyvolané změnou legislativy v průběhu projektu.

Riziko dostupnosti

Druhou kategorií rizik je „riziko dostupnosti“, při kterém je zodpovědnost soukromého partnera poměrně jasná. Souvisí s tím, zda infrastruktura či služba plní předem dohodnuté parametry a je tudíž provozuschopná. Toto riziko je vyjádřeno nedodržetím smluvně dohodnutých standardů kvality, výkonosti a dostupnosti, nebo znamená, že služba (výkon) je nedostačující.

Platby zadavatele se musí odvíjet od účinného stupně dostupnosti dodávaného soukromým partnerem v průběhu daného časového období.

V případech, kdy by soukromý partner nemusel být schopen dodat smluvně dohodnutý objem plnění nebo splnit bezpečnostní a certifikační normy týkající se poskytování služeb koncovým uživatelům tak, jak je uvedeno ve smlouvě, ale i nadále by hradil své platby, došlo by k přenosu rizika zpět na zadavatele, a to se všemi souvisejícími negativními dopady. Stejná situace by nastala i v případech, kdy by soukromý partner neplnil požadované kvalitativní normy týkající se dodávky služeb tak, jak je uvedeno ve smlouvě a vyplývající ze zřejmého nedostatku „výkonosti“ partnera a zadavatel by nadále hradil své platby.

V případě, že je zadavatel oprávněn výrazně snížit (formou pokuty) své pravidelné platby tak, jak by to mohl udělat jakýkoliv „běžný zákazník“ v obchodním kontraktu, nebude posouzeno, že zadavatel nese jakékoliv takovéto riziko.

Uplatnění pokut v případě, kdy soukromý partner neplní svoje závazky poskytovat služby, musí být automatické a mělo by mít i značný vliv na výnos / zisk partnera. Nesmí být čistě „kosmetické“, či symbolické. Platby soukromému partnerovi od zadavatele (platba za dostupnost), tak závisí na faktickém stupni dostupnosti veřejných služeb, ke kterému se soukromý partner zavázal a za který ručí. Sankce musí významně ovlivnit provozní rezervu složky a v některých případech ji může dokonce překročit, aby byl partner za svůj nedostatečný výkon finančně sankcionován. Zároveň může mít formu automatického opětovného projednání smlouvy a v krajním případě vypovězení smlouvy s původním partnerem.

O zjevně nedostatečnou penalizaci se jedná v případě, že zadavatel redukuje své platby méně než proporcionálně vzhledem k hodnotě neposkytnutých služeb. Existence maximální výše nebo procent sankcí, které mohou být uplatněny v případě nesplnění výkonu, by naznačovala, že riziko dostupnosti není z podstatné části převedeno na soukromého partnera a nese jej se všemi souvisejícími dopady zadavatel (vláda).

Vláda nenese riziko dostupnosti v případě, že není oprávněna významně redukovat svoje pravidelné platby, pokud nejsou splněna určitá výkonnostní kritéria. Vládní platby musí záviset na skutečném stupni dostupnosti zajištěném partnerem v daném období.

Předpokládá se, že soukromý partner je schopen zabránit vzniku tohoto rizika. Výjimky způsobené „vnějšími příčinami“, např. výrazná změna politiky, nebo zásah „vyšší moci“, mohou být akceptovatelné, avšak jen za velmi restriktivních podmínek, které musí být specificky stanoveny ve smlouvě.

Riziko poptávky

Třetí kategorií rizik je „riziko poptávky“, které pokrývá variabilitu poptávky (vyšší nebo nižší než předpokládaná v čase podepsání kontraktu), bez ohledu na spravování (řízení) soukromého partnera.

Toto riziko by mělo pokrývat také změnu poptávky (zájmu ze strany uživatelů infrastruktury nebo služeb),

kteřá nevyplývá z neadekvátnosti či nízké kvality služeb poskytovaných partnerem, ani z jakéhokoliv konání, které má dopad na kvantitu či kvalitu poskytovaných služeb. Namísto toho by mělo vyplývat z jiných faktorů, jako je obchodní cyklus, nové trendy na trhu, přímá konkurence nebo morální opotřebení.

Od zadavatele se očekává, že ponese riziko v případě, kdy je povinen zabezpečit danou výši platby soukromému partnerovi, nezávisle na účinné hladině poptávky dané konečným uživatelem, vyjadřující irelevantní kolísání hladiny požadavků na zisk soukromého partnera. Ziskovost soukromého partnera tedy není ovlivněna výkyvy na straně poptávky, které vyplývají z hospodářského cyklu, trendů na trhu, konkurence apod. Toto vyjádření však neplatí v případě, že změna poptávky vyplývá ze zřejmého konání zadavatele / vlády, které by představovalo významnou změnu politiky nebo přímo rozvoj současné infrastruktury vybudované na základě mandátu zadavatele / vlády.

V opačném případě, pokud riziko poptávky nese soukromý partner, je na něm, aby při neočekávaném poklesu příjmů vzniklou situaci vyřešil různými opatřeními v rámci vlastní zodpovědnosti (např. reklamou, kampaní, diverzifikací, přestavbou apod.). Přítomnost smluvních ustanovení umožňujících soukromému partnerovi používat majetek k jiným než zadavatelem odsouhlaseným účelům, je podle manuálu ESA 95 často známkou toho, že soukromý partner přebírá riziko poptávky.

Podobně jako při riziku dostupnosti mohou mít na úroveň poptávky vliv i výjimečné vnější události, které soukromý partner nemůže ovlivnit a není možné se proti nim pojistit. Pokud je změna poptávky jasným důsledkem vládní činnosti, např. rozhodnutím vlády, které představuje významnou změnu v politice, nebo rozvoj přímo konkurenční infrastruktury vybudované na základě vládního mandátu, nedostatečná úprava pravidelných plateb či dokonce kompenzační platba partnerovi nevede k přenosu rizika poptávky na soukromého partnera a ke klasifikaci (reklasifikaci) aktiv ve vládní rozvaze.

V některých případech se však může stát, že analýza rizik neumožňuje učinit jasné závěry, např. pokud lze minimálně u dvou kategorií stanovit vyvážené sdílení rizika, neboť přenos rizik vychází z velmi nestálých hypotéz. V těchto případech by se měly ve smlouvě o partnerství zohlednit i další prvky. Kromě analýzy charakteru partnerů (především ve zvláštních případech, kdy je partner veřejnou korporací) by mohla být vhodným doplňkovým kritériem i míra financování a účinek případných vládních záruk, nebo zajištění týkající se konečného nabytí aktiv.

Dalším doplňkovým faktorem může být konečné umístění aktiv. Například setrvání aktiv ve vlastnictví soukromého partnera i po skončení projektu by, bez ohledu jejich současnou ekonomickou hodnotu, bylo dalším faktorem hovořícím ve prospěch zařazení těchto aktiv do rozvahy soukromého partnera.

Jiné smluvní ustanovení může zadavateli zajistit předkupní právo k aktivům za jejich běžnou tržní cenu. V těchto případech nese soukromý partner riziko spojené se změnou poptávky po aktivu a s jeho fyzickým opotřebením. Tato opatření jsou také podpůrným argumentem pro klasifikaci aktiv mimo rozvahu sektoru vládních institucí. Opačným případem je závazek vládní instituce odkoupit tato aktiva po uplynutí smluvní lhůty za předem stanovenou cenu.

Zachycení PPP projektů v národních účtech

Pokud je aktivum po vyhodnocení alokace rizik klasifikováno mimo rozvahu sektoru veřejné správy, nedochází k bezprostřednímu ovlivnění výše veřejného dluhu. Schodek veřejných financí je každoročně zatížen prostřednictvím výdajů spojených s nákupem služeb, konkrétně například formou platby za dostupnost (zahrnuje celkové náklady soukromého partnera včetně jeho zisku, přepočítané na příslušné časově období trvání PPP projektu).

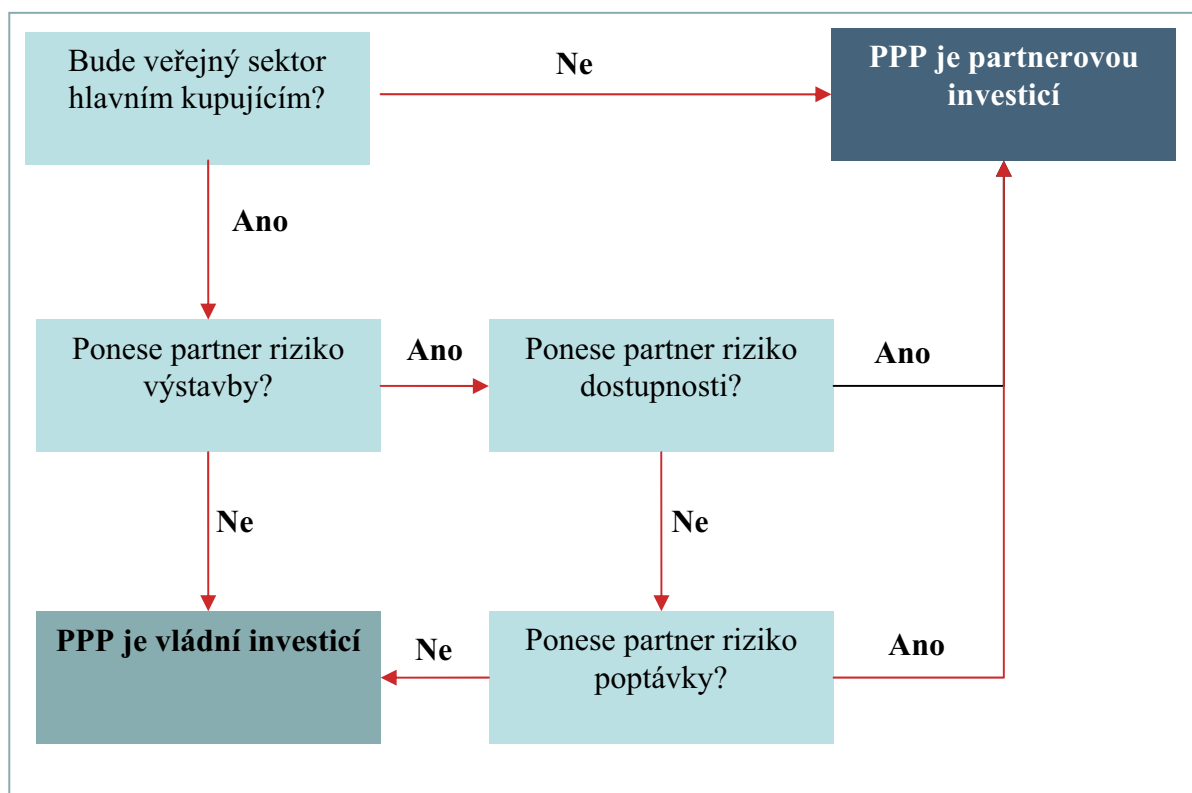
V případě, že většinu rizik nese veřejný sektor, mělo by být aktivum zaznamenáno v rozvaze vlády následovně: V systému národních účtů je po podpisu smlouvy na účtu pořízení nefinančních aktiv zaznamenán počáteční kapitálový výdaj (celkové investiční výdaje), jako tvorba fixního kapitálu vlády s negativním dopadem na saldo sektoru vládních institucí (vládní deficit). Protistranu těchto výdajů potom představuje zvýšení vládního dluhu, zaznamenaného na finančním účtu sektoru vládních institucí formou imputované půjčky od soukromého partnera.

Pravidelné každoroční platby vlády soukromému sektoru v průběhu trvání PPP smlouvy budou ovlivňovat deficit veřejných financí jen ve výši plateb spojených s nákupem služeb a imputovanými úroky z půjčky. Splátky jistiny imputované půjčky (celkových investičních výdajů), která je zaznamenána ve vládním dluhu, už deficit veřejných financí neovlivní.

V pravidelných platbách za dostupnost, které bude platit zadavatel, se tedy musí rozlišovat:

- splátka investice (jistiny půjčky), která již byla v národních účtech zaznamenána na počátku a v průběhu trvání smlouvy nebude mít vliv na vládní přebytek či deficit,
- splátka provozních výdajů,
- úroky (představují marži soukromého partnera, ze které budou hrazena soukromě financovaná aktiva a samozřejmě i zisk).

Proces o rozhodování o rozvahové / mimorozvahové evidenci projektu je zobrazen v následujícím schématu.



Vládní financování a dopad poskytnutých záruk na vykazování veřejného dluhu a deficitu / veřejných financí

Důležitým cílem dlouhodobých partnerství veřejného / vládního sektoru s nevládními složkami je vyhnout se okamžitým investičním výdajům a souvisejícím půjčkám.

Není však nezvyklé, že se samotný zadavatel či vláda podílí na financování. Tento případ se odlišuje od možné kapitálové injekce v dané struktuře ve formě kmenového podílu. Tento postup může být zdůvodněn tím, že soukromý partner často není schopen půjčit si prostředky za stejnou úrokovou sazbu jako vláda, což zvyšuje náklady na projekt.

Proto může zadavatel / vláda poskytnout určitý stupeň financování PPP projektů, aby na projekt přilákala větší počet uchazečů ze soukromého sektoru či zredukovala celkové náklady na financování.

Pokud jsou na začátku nebo během stavby kapitálové náklady kryty převážně zadavatelem / vládou, značí to, že tržní specialisté mají pochybnosti o finanční životaschopnosti projektu, což znamená, že projekt může být realizován, jen když zadavatel / vláda ponese většinu rizik. Toto může vést k reklasifikaci aktiv ve vládním účetnictví. Je možné argumentovat tím, že toto „finanční riziko“ je integrovanou součástí rizika výstavby, a to v

případě, že nedostatek vhodných finančních prostředků znamená, že aktivum nemůže být vytvořeno anebo jej nelze vytvořit tak, aby splňovalo požadované normy.

Zadavatel / vláda též může poskytnout záruku, která částečně nebo plně pokrývá půjčky soukromého partnera související s projektem. Toto obecně pomáhá soukromému partnerovi získat prostředky na finančních trzích za nižší cenu z důvodu nižšího rizika z pohledu financujících institucí (banky nebo konsorcia). Toto samo o sobě není kritériem pro klasifikaci aktiv, protože v metodice ESA 95 se takové záruky považují za případné závazky.

V některých případech může záruka za dluh vést ke klasifikaci dluhu soukromého partnera jako veřejného / vládního dluhu, jako například existence právních ustanovení, kterými je na zadavatele / vládu převedena část anebo celá dluhová služba či zjevná neschopnost partnera splatit dluh.

Poskytnutá státní záruka se nezaznamenává do veřejného dluhu a výdajů veřejné správy, zaznamenává se jen jako podmíněná mimorozvahová položka pasiv vlády za předpokladu, že v čase jejího poskytnutí se oprávněně očekává, že záruka nebude v budoucnosti realizována, resp. nelze s jistotou posoudit, jestli vůbec bude záruka v budoucnosti uplatněna. V tomto případě nemá poskytnutá záruka žádný dopad na veřejný dluh a deficit veřejných financí. Stejným způsobem se zaznamenávají i nově poskytnuté státní záruky na úvěry, které se použijí na refinancování již existujících úvěrů se státní zárukou.

V této souvislosti může rozsah záruky ovlivnit klasifikaci aktiv PPP, a to v závislosti na tom, jak je záruka strukturována (především v případě, kdy je její krytí širší než jeden specifický dokument o dluhu týkající se projektu). To může vést k tomu, že zadavatel / vláda převezme některé z rizik analyzovaných v předcházející části. Zadavatel / vláda by mohl například ručit za danou kapitálovou návratnost bez ohledu na výkon partnera nebo skutečnou úroveň poptávky konečných uživatelů.

Státní záruka se v souladu s metodikou ESA 95 zaznamenává do veřejného dluhu a výdajů veřejné správy už v momentě poskytnutí, pokud je už tehdy zřejmé, že bude v budoucnu realizována a stát bude muset vynaložit finanční prostředky na její zaplacení.

Kontakt

Ministerstvo financí
Odbor státního rozpočtu

Letenská 15
118 10 Praha 1
www.mfcr.cz