



Program Evropské Unie Transition Facility (přechodový nástroj) pro Českou republiku



Ministerstvo financí ČR

Zavádění systému partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem v ČR

**CZ05.02.04.02.0002
VZ60004428**

Metodika vypracování koncesního projektu

Datum vydání: 10. 6. 2008

| | |
|---|---|
|  |  |
| Tato zakázka je financována Evropskou komisí | Zakázka je realizována sdružením společností Ernst & Young Tax & Transaction, s.r.o., člen koncernu, a Facility, s.r.o. |

| | |
|--|-----------|
| 1. ÚVOD | 3 |
| 1.1. Cíl metodiky | 3 |
| 1.2. Použité pojmy | 3 |
| 1.3. Schéma procesu PPP s využitelnými metodikami | 5 |
| 2. KLÍČ K POUŽÍVÁNÍ METODIKY | 6 |
| 2.1. Struktura metodiky | 6 |
| 2.1.1. Cíl kapitoly | 7 |
| 2.1.2. Postup při tvorbě kapitoly | 7 |
| 2.1.3. Výstupy kapitoly | 7 |
| 2.1.4. Ověření úplnosti zpracování kapitoly | 7 |
| 2.1.5. Popis příkladu použitého v metodice | 8 |
| 3. POPIS KAPITOL | 9 |
| 3.1. Shrnutí koncesního projektu | 9 |
| 3.1.1. Cíl kapitoly | 9 |
| 3.1.2. Postup při tvorbě kapitoly | 9 |
| 3.1.3. Výstupy kapitoly | 10 |
| 3.1.4. Ověření úplnosti zpracování kapitoly | 10 |
| 3.2. Strategický kontext | 11 |
| 3.2.1. Cíl kapitoly | 11 |
| 3.2.2. Výstupy kapitoly | 11 |
| 3.2.3. Postup při tvorbě kapitoly | 11 |
| 3.2.4. Ověření úplnosti zpracování kapitoly | 16 |
| 3.3. Analýza možností dodání služby | 16 |
| 3.3.1. Cíl kapitoly | 16 |
| 3.3.2. Výstupy kapitoly | 16 |
| 3.3.3. Postup při tvorbě kapitoly | 16 |
| 3.3.4. Ověření úplnosti zpracování kapitoly | 20 |
| 3.4. Revize proveditelnosti projektu | 21 |
| 3.4.1. Cíl kapitoly | 21 |
| 3.4.2. Výstupy kapitoly | 21 |
| 3.4.3. Postup při tvorbě kapitoly | 21 |
| 3.4.4. Ověření úplnosti zpracování kapitoly | 35 |
| 3.5. Analýza možností pořízení služby | 36 |
| 3.5.1. Cíl kapitoly | 36 |
| 3.5.2. Výstupy kapitoly | 36 |
| 3.5.3. Postup při tvorbě kapitoly | 36 |
| 3.5.4. Ověření úplnosti zpracování kapitoly | 49 |
| 3.6. Implementace projektu | 50 |
| 3.6.1. Cíl kapitoly | 50 |
| 3.6.2. Výstupy kapitoly | 50 |
| 3.6.3. Postup při tvorbě kapitoly | 50 |
| 3.6.4. Ověření úplnosti zpracování kapitoly | 63 |
| PŘÍLOHA Č.1 – INFORMACE OD ZADAVATELE PRO ČSÚ | 64 |

1. Úvod

Tato metodika je určena pro pracovníky státní správy a územních samospráv, ale i pro společnosti ze soukromého sektoru, které se budou podílet na vypracovávání koncesních projektů. Je primárně koncipována jako základní univerzální metodika vypracování koncesního projektu. Jednotlivé kapitoly metodiky jsou s kapitolami Koncesního projektu identické.

Celá metodika má doporučující dikci, 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.

Metodika byla zpracována projektovým týmem složeným z pracovníků **Ministerstva financí** a společností **Facility s.r.o.** a **Ernst & Young Tax & Transactions, s.r.o.**, člen koncernu za podpory pracovníků společnosti **PPP Solutions Ltd.**, **Balcar Polansky 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.

Tato metodika je první ze sady metodik vytvářených v rámci projektu *Zavádění systému partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem v České republice* financovaného z fondů EU.

1.1. Cíl metodiky

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

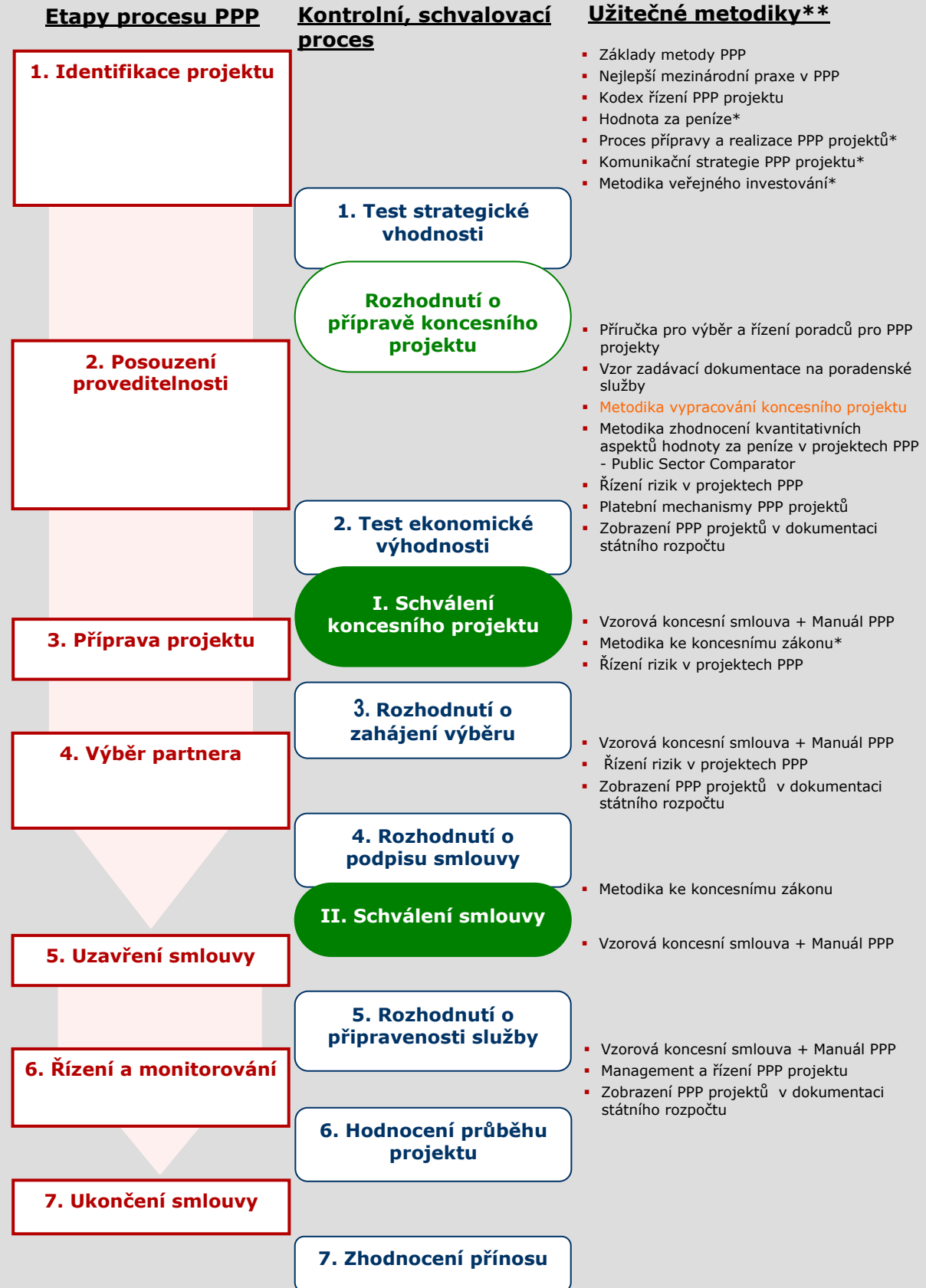
1.2. Použité pojmy

| Pojem | Výklad pojmu |
|--|--|
| 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. |

| Pojem | Výklad pojmu |
|--|--|
| Koncesní projekt (též KP) | Koncesním projektem se rozumí dokument shrnující výstupy analýz, které měly za úkol prověřit ekonomickou, technickou a právní proveditelnost projektu formou PPP, důsledky pro zadavatele a dostupnost v kontextu veřejných zdrojů. Slouží jako podklad schvalovacího procesu upraveného koncesním zákonem. Koncesní projekt je upraven v § 21, odst. 2 KZ a ve vyhlášce ke koncesnímu zákonu č. 217/2006 Sb. |
| Koncesní zákon (též KZ) | Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon). |
| Kvazikoncesní veřejná zakázka (kvazikoncese) | Nadlimitní veřejná zakázka, na jejíž plnění se uzavírá smlouva na dobu určitou, nejméně však na pět let. V rámci takové zakázky nese dodavatel některá ekonomická rizika spojená s její realizací, která obvykle nese zadavatel (§ 1 odst. 2 KZ, § 156 ZVZ) |
| Platba za dostupnost | Platby zadavatele soukromému partnerovi (dodavateli/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 a vymezení jednoho nebo více vhodných řešení projektu |
| Soukromý partner | Smluvní strana zadavatele v PPP projektu nezávisle na tom, zda je vybrán v koncesním či zadávacím řízení. |
| 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. |
| Zákon o veřejných zakázkách (též ZVZ) | Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách |
| Zpracovatel | Osoba nebo tým zodpovědný za zpracování KP. Zpracovatelský tým může být sestaven ze zástupců zadavatele i poradce. |

1.3. Schéma procesu PPP s využitelnými metodikami

Schéma procesu PPP



Legenda:

Etapa přípravy a realizace projektu

Kontrolní proces dle metodiky

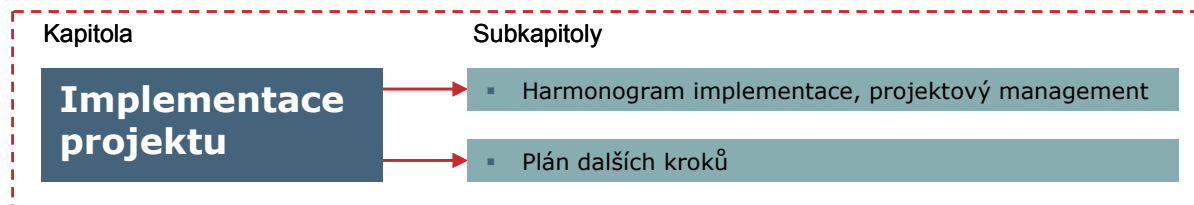
Schvalovací proces dle Koncesního zákona

Pozn: * Materiál využitelný pro všechny následující etapy

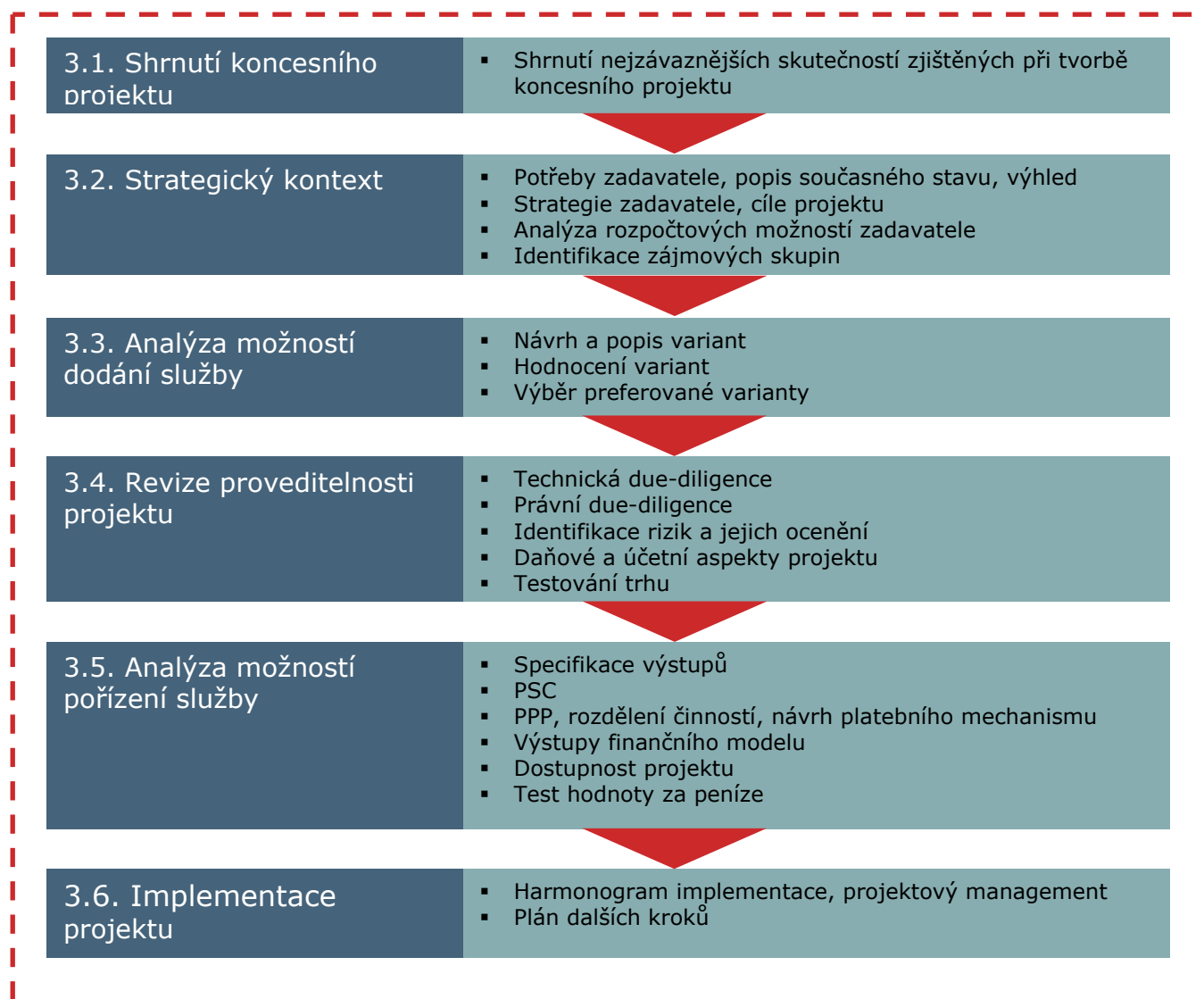
** Uvedené metodiky budou průběžně přístupné v období 2008/2009 na www.mfcr.cz a www.pppcentrum.cz

2. Klíč k používání metodiky

Tato část metodiky popisuje strukturu metodiky a vysvětluje koncepci tvorby kapitol, kterou jsou identické s kapitolami Koncesního projektu, aby její použití 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

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 koncesního projektu.

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 KP 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?
 - 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 níž bude zpracováván koncesní projekt. 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 koncesního projektu.

3. Popis kapitol

3.1. Shrnutí koncesního projektu

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 koncesního projektu.

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 koncesního projektu. 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 nejedná o komplikovaný projekt, lze uvažovat o shrnutí stručnějším). Při sestavování této kapitoly se doporučuje přihlídnout nejen k následujícímu návrhu struktury, ale také k jednacímú řádu orgánu, jemuž bude koncesní projekt předložen ke schválení dle požadavků koncesního zákona. Shrnutí by mělo obsahovat:

- Stručný popis objektivních potřeb zadavatele, včetně vymezení požadovaných cílů projektu, které mají tyto potřeby uspokojit (viz. **kapitola 3.2.**), § 3 vyhl. č. 217/2006 Sb.
- Stručný popis možných způsobů zajištění potřeb zadavatele, včetně jejich ekonomického posouzení (viz. **kapitola 3.3.**), § 3 vyhl. č. 217/2006 Sb.
- Stručný popis způsobů realizace doporučené varianty a tabulku obsahující předpokládané finanční toky jednotlivých forem řešení (viz. **kapitola 3.5.**), § 3 vyhl. č. 217/2006 Sb.
- Specifikaci výstupů projektu a rozdělení činností mezi veřejný sektor a soukromého partnera (viz. **kapitola 3.5.**), § 4 vyhl. č. 217/2006 Sb.
- 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.**), § 4 vyhl. č. 217/2006 Sb.
- Součet předpokládaných výdajů vynaložených na realizaci předmětu koncesní smlouvy v jednotlivých letech po dobu předpokládané platnosti koncesní smlouvy, § 4 vyhl. č. 217/2006 Sb.; při výpočtu této částky se postupuje obdobně jako při výpočtu předpokládaného příjmu koncesionáře podle § 2 vyhlášky č. 217/2006 Sb.
- Popis způsobu nakládání s majetkem zadavatele, je-li tento majetek určen k realizaci předmětu koncesní smlouvy (viz. **kapitola 3.4.**), § 4 vyhl. č. 217/2006 Sb.
- Předpokládaný časový harmonogram realizace předmětu koncesní smlouvy, § 4 vyhl. č. 217/2006 Sb.

- Stručný popis předpokládaných platebních podmínek, zejména s ohledem na plnění závazků koncesionáře (viz. **kapitola 3.5.**), § 4 vyhl. č. 217/2006 Sb.
- Zhodnocení případných ekonomických a právních dopadů na smluvní strany při ukončení platnosti koncesní smlouvy (viz. **kapitola 3.4.**), § 4 vyhl. č. 217/2006 Sb.
- Předpokládaný časový harmonogram koncesního řízení (viz. **kapitola 3.6.**), § 4 vyhl. č. 217/2006 Sb.
- Výstupy testu hodnoty za peníze a testu dostupnosti projektu (viz. **kapitola 3.5.**).
- Výstup z testování trhu (viz. **kapitola 3.4.**).
- Stručný výčet zásadních zjištění z analýzy zainteresovaných skupin (viz. **kapitola 3.2.**).
- Analýzu převzatých rizik (výstavby, dostupnosti a poptávky) soukromým a veřejným sektorem (viz. **kapitola 3.4.**).
- Tabulku popisující rozpočtové možnosti zadavatele (viz. **kapitola 3.2.**).
- Shrnutí PPP varianty realizace projektu (viz. **kapitola 3.5.**).
- Výsledovku PPP varianty realizace projektu (viz. **kapitola 3.5.**).
- Vyplněný dotazník „Informace od zadavatele pro MF a ČSÚ“ (**viz Příloha č. 1**)
- Další podstatné informace.
- Závěry a doporučení.

3.1.3. Výstupy kapitoly

- Shrnutí hlavních aspektů a výstupů koncesního projektu.

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, 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?

3.2. 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. Dále by měl zpracovatel popsat role jednotlivých členů projektového týmu, kteří zpracovávají koncesní projekt, jejich zodpovědnosti a předpokládaný časový horizont, ve kterém by měl být celý projekt realizován.

Doporučený obsah subkapitoly Úvod projektu

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

Strategie zadavatele

Jako jeden ze základních vstupů do analýz prováděných v rámci KP 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 zpracovánu a zpracovatel KP 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?
- 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 ▪ Snižit 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/zařízenými 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.

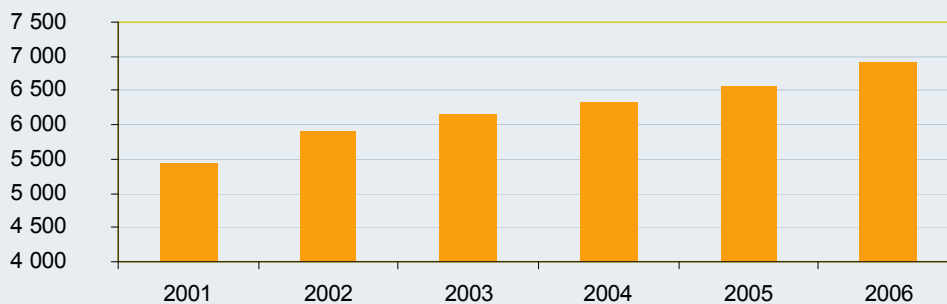
Příklad: Popis existujících zařízení souvisejících s realizací projektu nádražní budovy.

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 2001 stabilním tempem a kopírovaly inflaci. Pouze v letech 2001/2002 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);

Bližší informace ke zpracování této kapitoly jsou uvedeny v připravované metodice MF „Metodika veřejného investování“ – viz www.mfcr.cz .

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

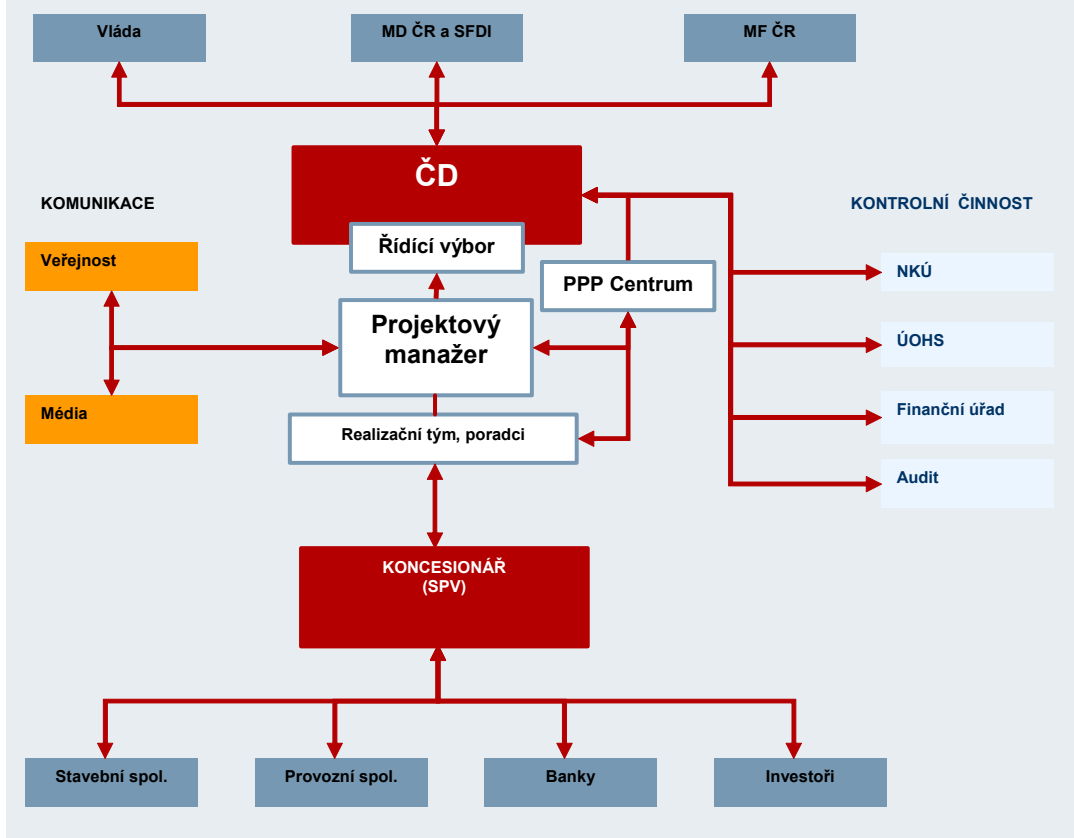
Zpracovatel by měl hlavní zájmové skupiny identifikovat, popsat jejich vztah k realizaci projektu a zároveň pravděpodobnost (či úroveň), se kterou mohou projekt ovlivnit.

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 skupinami¹ 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.



¹ S nejlivnějšími zainteresovanými skupinami je vhodné prodiskutovat zejména nastavení hodnotících parametrů projektu, použitých při hodnocení variant v rámci kapitoly 3.5.

3.2.4. Ověření úplnosti zpracování kapitoly

Zadavatel by si měl odpovědět na následující otázky:

- Je a bude reálná potřeba po definované službě?
- Zapadá potenciální projekt do Strategie zadavatele?
- Dokážete pomoci analýzy zainteresovaných skupin identifikovat jejich přístup k projektu?

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 možnosti, pomocí kterých lze dosáhnout cílů projektu (viz. kapitola 3.2.). **Vždy je nutné zahrnout a ohodnotit možnost nedělat nic, tedy možnost nulové varianty a jejich důsledků** a to zejména z důvodu legislativních požadavků vyplývajících z § 3 prováděcí vyhlášky č. 217/2006 Sb., kterou se provádí koncesní zákon.

Dále by měly být jednotlivé varianty stručně popsány včetně úrovně souladu/nesouladu se strategií zadavatele, 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 označování naplnění každého kritéria u hodnocených variant. Dle koncesního zákona má jít o hodnocení ekonomické výhodnosti nabídky.

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 uděluji 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 | Varianta 1 | Varianta 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 | Varianta 1 | Varianta 2 | Výsledné skóre Varianta 1 | Výsledné skóre Varianta 2 |
|-----------------------------|-----------------|------------|------------|---------------------------|---------------------------|
| Komerční využitelnost | 10% | 2 | 1 | 0,2 | 0,1 |
| Možnost budoucího rozšíření | 20% | 1 | 2 | 0,2 | 0,4 |
| Provozní náklady | 70% | 2 | 1 | 1,4 | 0,7 |
| Celkové skóre | 100% | | | 1,6 | 1,2 |

V prvním případě vyšla kvalitativní analýza ve prospěch Varianty 1 (3,9 bodu), a ve druhém také (1,6 bodu).

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?

3.4. 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.

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 nemovitosti², 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**, 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).³

Problematická z pohledu realizace projektu mohou být i **zástavní práva** vážnoucí 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 určit, na základě jakého právního důvodu získal každý z vlastníků vlastnické právo a především identifikovat případné problémy či nejasnosti ohledně vlastnického práva těchto osob. 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. V případě vlastnického práva veřejného zadavatele je třeba

² Odkup či získání jiného práva k nemovitosti však mohou komplikovat určité okolnosti na straně vlastníků – třetích osob, v jejichž důsledku tyto osoby nemohou s daným majetkem disponovat, popř. jsou v dispozici s tímto majetkem určitým způsobem limitovány (např. vlastníci zřídili ke svému nemovitostem ve prospěch třetích osob pronájem, zástavní právo, věcné břemeno, jsou v úpadku nebo je na ně vedena exekuce, popř. nemovitost v jejich vlastnictví je předmětem soudního sporu. I na tyto možné okolnosti (lze-li je zjistit z dostupných zdrojů) by se měla právní due diligence zaměřit).

³ Situace může vyústit v soudní spor. Přitom nebude možné postupovat podle ustanovení § 135c občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., upravujícího řešení tzv. neoprávněné stavby, neboť toto se vztahuje pouze na případy, kdy vlastník stavby neměl oprávnění k vybudování stavby v okamžiku jejího zřízení, nikoli na případy, kdy stavebník příslušné právo (například právo nájmu) v okamžiku zřízení stavby měl, avšak toto právo následně zaniklo (v důsledku ukončení nájmu). Podle soudní praxe se bude muset vlastník pozemku, který ukončil nájemní smlouvu, domáhat odstranění stavby podle § 126 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb.

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).

Zákonné předpoklady pro nakládání s majetkem státu a samosprávných celků

Podle ustanovení § 16 odst. 3 KZ musí koncesní smlouva obsahovat vymezení právních vztahů smluvních stran k majetku, který je určen k realizaci koncesní smlouvy. Toto ustanovení se uplatní i pro nadlimitní veřejné zakázky podle § 1 odst. 2 KZ (tzv. kvazikoncesní veřejné zakázky). Pokud má soukromý partner poskytovat či zajišťovat veřejnou službu prostřednictvím určitého majetku, bude muset získat právo k jeho užívání. Pokud soukromý partner tento majetek v rámci realizace projektu vytvoří, bude muset koncesní smlouva upravit otázku majetkových práv (tj. zejména vlastnického práva) k vybudované infrastruktuře. Rozhodnutí o tom, kdo bude vlastníkem majetku po dobu trvání koncesní smlouvy, ponechává zákon na stranách uzavírajících koncesní smlouvu.

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 z pohledu souladu se závazným vymezením funkčního využití území podle **platného územního plánu** pro dané území.

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).

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 se zabývat 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 koncesních projektů. 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 nsvazovat ho striktními vymezeními, např. v oblasti designu.

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

Předčasné ukončení smlouvy a jeho dopad na smluvní strany

Z ustanovení § 4 prováděcí vyhlášky č. 217/2006 Sb., kterou se provádí koncesní zákon, vyplývá, že se zadavatel musí při zpracování koncesního projektu zabývat důsledky, které může mít pro smluvní strany předčasné ukončení smlouvy. Koncesní projekt by měl 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;⁴
- 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.⁵

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).

Jak již bylo uvedeno, prováděcí vyhláška stanoví povinnost analyzovat dopady ukončení smlouvy na smluvní strany, tj. na zadavatele a soukromého partnera. Detailní řešení právních dopadů pro každou ze smluvních stran bude obsahovat koncesní smlouva (či jiná PPP smlouva). V této souvislosti je třeba poukázat i na ustanovení § 16, odst. 3 koncesního zákona, podle kterého je povinnou náležitostí koncesní smlouvy vypořádání majetkoprávních vztahů při předčasném ukončení smlouvy.

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 (tj. koncesní či jinou PPP smlouvu) 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 stanovil již koncesní projekt. Tyto zásady budou následně reflektovány v návrhu koncesní smlouvy.

⁴ V této souvislosti je třeba zmínit tzv. přímé smlouvy mezi zadavatelem a financujícími institucemi, které mohou (kromě jiného) podmiňovat právo na ukončení smlouvy zadavatelem umožněním „intervence“ ze strany financujících institucí, tj. převzetí manažerské kontroly nad soukromým partnerem a napravení nastalých porušení smlouvy.

⁵ V souvislosti se situací, kdy poskytování služby ztratí své opodstatnění, se doporučuje, aby zadavatel měl vymíněnu možnost smlouvu jednostranně ukončit, samozřejmě za poskytnutí adekvátní kompenzace soukromému partnerovi.

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).⁶

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.

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 ▪ Rizika nesplnění závazků/riziko dostupnosti |
| Tržní rizika | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 |

⁶ Problematika kompenzace při ukončení smlouvy je jednou z nejkompexnějších otázek v rámci PPP projektů. Koncesní projekt není místem pro nastavení přesného způsobu výpočtu kompenzace – tím je až návrh smlouvy, přičemž ustanovení týkající se kompenzace mohou být často předmětem jednání se zájemci v rámci koncesního či soutěžního dialogu (viz metodika Vzorová koncesní smlouva a Manuál PPP (ke Vzorové koncesní smlouvě) – www.mfcr.cz).

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.

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 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 faktory⁷:

- 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, finanční důsledky jsou značné, **malý**

⁷ Procentuální hodnoty pravděpodobnosti a dopadu se samozřejmě pro jednotlivá rizika mohou mírně lišit a v tabulkách uvedené hodnoty jsou proto pouze ilustrativní. Detail k hodnoceným rizikům musí být uveden ve finančním modelu.

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 *velká, střední nebo malá*.

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 | Velký význam | Velký význam | Střední význam |
| | Střední | Velký význam | Střední význam | Malý význam |
| | Malý | Střední význam | Malý význam | Malý význam |

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 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 nákladech,
- plánované době výstavby,
- nákladech na provoz a údržbu.

Důvodem pro rozdíl mezi předpoklady a realitou je relativně obtížné předvídání 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, která 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 realitu.

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. 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 připravovaná 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:

- **zadržaná** – 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 zatřídil jako nevládní majetek, a proto z hlediska vlády vykazoval jako podrozvahová položka.

Aby mohl Český statistický úřad (ČSÚ) správně posoudit projekt v oblasti zatřídění 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. **Doporučuje se, aby dotazník uvedený v příloze byl součástí každého připravovaného koncesního projektu.**

Vytvoření matice rizik

Po 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 připravované metodice „Řízení rizik v projektech PPP“ a v metodice „Metodika zhodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP - Public Sector Comparator“ – 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 na následující druhy 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,
- [...].

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 reálnost 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 transparentnosti⁸.

Prvním krokem je vytvoření tzv. Předběžného informačního memoranda (dále také jen PIM⁹), 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:

⁸ Zadavatel by měl být schopen potenciálním zájemcům o projekt poskytnout dostatečné informace, na základě kterých získá vstupy nezbytné pro další zpracování KP (zejména pro finanční model, matici rizik a návrh dalšího postupu), nesmí však poskytnout některému ze zájemců takové informace, které by ho při zadávacím řízení mohly zvýhodnit.

⁹ Testování trhu, zejména obsah PIM je nutné důkladně probrat s právními poradci. A to zejména s ohledem na to, aby žádný budoucí soutěžící nebyl zvýhodněn či znevýhodněn a s ohledem na související legislativu týkající se veřejných zakázek.

- stavební firmy,
- facility management firmy,
- financující instituce (banky, fondy),
- pojišťovny.

Cílem testování trhu je otestovat, zda jsou předpoklady použité při tvorbě koncesního projektu 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 koncesní projekt postaven, správné. Pokud jsou reakce soukromého sektoru diametrálně odlišné, je nutné zamyslet se nad strukturou projektu.

Koncesní projekt a finanční kontrola vykonávaná v rámci vnitřního kontrolního systému

Zpracování koncesního projektu a jeho povinné schválení příslušným orgánem 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.
- **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 a schválení koncesního projektu. Koncesní projekt lze považovat za klíčový podklad pro výkon předběžné kontroly při přípravě PPP projektů. Je proto třeba, aby mechanismy předběžné kontroly byly do přípravy koncesního projektu 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:

- 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?

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

- Hrubý návrh specifikace výstupů.
- Finanční model PSC a PPP.
- Test hodnoty za peníze a test dostupnosti.
- Hrubý 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 a přesnými požadavky. Je lepší ponechat jistý prostor jeho nápaditosti a schopnosti hledat lepší řešení. Tedy například u projektu Domova pro seniory není vhodné definovat výstup jako „vybudovat a provozovat třípatrový domov pro seniory s kapacitou 500 lidí, s 250 pokoji, třemi jídelnami, dvěma kuchyněmi a jedním výtahem“ ale „poskytnout ubytování 500 seniorům na období 25 let, s dodržením EU standardů“. Výstupy se většinou rozdělují na výstupy stavební a výstupy služeb.

Dalším tématem specifikace výstupů je nastavení tzv. měřítek (faktorů) výkonnosti koncesionáře. Jde o nastavení minimálních standardů jednotlivých služeb poskytovaných koncesionářem, 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 podstupovaných 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).

Pro diskontování hodnot budoucích peněžních toků by měla být použita diskontní míra stanovená vyhláškou ke koncesnímu zákonu. Nominální diskontní míra je od reálné odvozena na základě odhadované inflace, přičemž se tato nominální míra aplikuje pro diskontování indexovaných položek. Nezbytným předpokladem modelu jsou také daňové sazby daně z příjmů právnických osob a daně z přidané hodnoty.

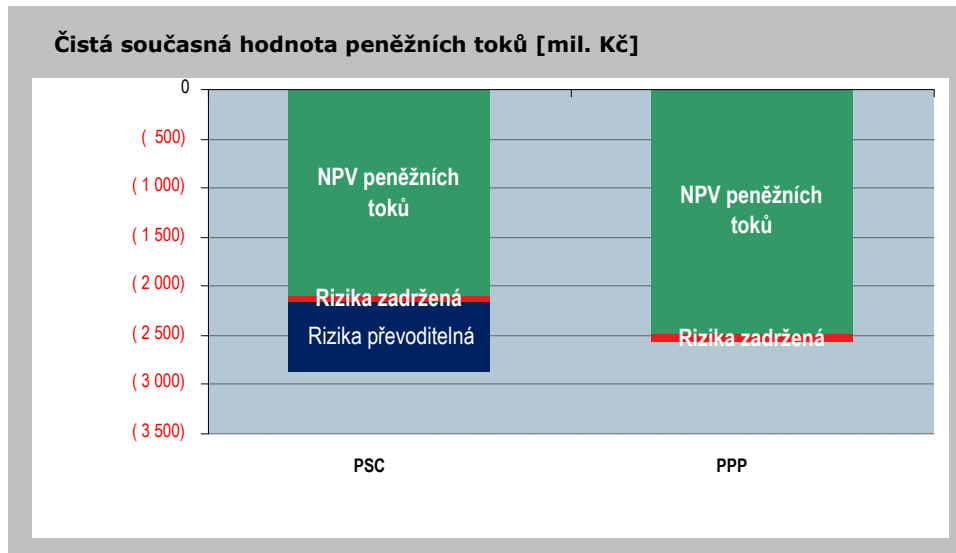
Tvorba finančního modelu

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 započítat s tím spojené finanční náklady (poplatky, úrokové náklady, apod.) jako náklad projektu.

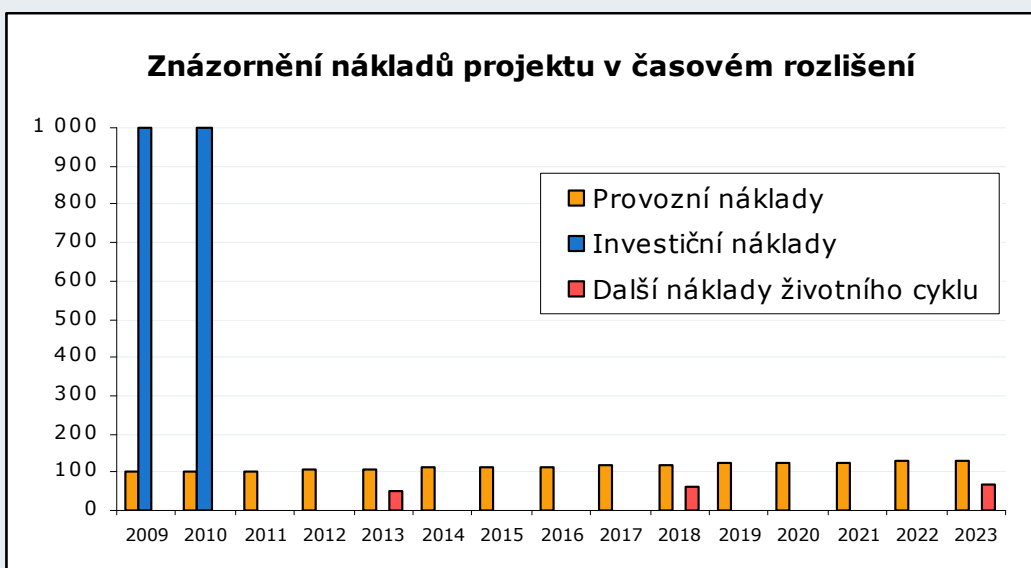
Provozní náklady – tvoří ty náklady a výdaje, které přímo souvisejí se zajištěním provozu a chodu zvažovaného projektu. Při sestavování finančního modelu projektu je možné provozní náklady rozdělit do tří základních kategorií:

- 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, metodou Risk by Risk, která kalkuluje hodnotu rizik na projektu jednotlivě, třetím způsobem je pak vzájemná kombinace obou těchto metod, která obvykle ukazuje nejrealističtější pohled na rizika PPP projektu.

Tato problematika je blíže popsána v připravované samostatné metodice „Řízení rizik v projektech PPP“ – 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 dovoluje 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 není finální a upravuje se ještě v rámci průběhu „koncesního/soutěžního dialogu“ (v případě, že je tento způsob soutěže využit), kdy se ověřují hypotézy z koncesního projektu, 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 kontraktační 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.).

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

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

A srážková část (srážková z pohledu Koncesionáře), 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

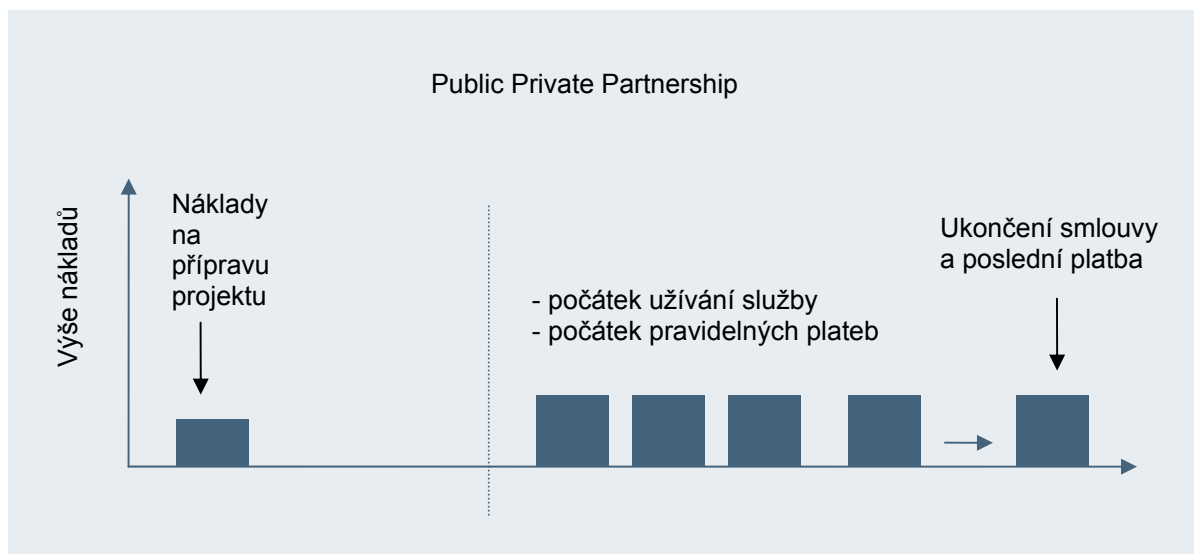
PTS.....Příjmy z třetích stran – příjmy z pronájmu obchodů v pasáži nádraží

PK.....Příjem koncesionáře

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 ve 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 | 582 386 000 | 487 408 751 |
| Provozní náklady | 154 805 165 | 61 973 364 |
| Osobní náklady | 2 057 754 970 | 812 637 709 |
| Splátka seniorní dluh | 449 564 001 | 225 526 130 |
| Splátka akcionářský dluh | 51 081 129 | 24 738 291 |
| Celkové náklady | 3 295 591 264 | 1 612 284 245 |
| Výnosy koncesionáře - komerční (Kč) | Nominální hodnoty | Diskontované hodnoty |
| Výnosy z pronájmu | 2 975 384 384 | 1 191 139 713 |
| Výnosy celkem | 4 080 933 901 | 1 665 138 894 |
| Platba za dostupnost (Kč) | Nominální hodnoty | Diskontované hodnoty |
| Platba za dostupnost bez DPH | 1 105 549 517 | 473 999 181 |
| DPH související s platbou za dostupnost | 210 054 408 | 90 059 844 |
| Platba za dostupnost včetně DPH (celkové čisté výdaje VS) | 1 315 603 925 | 564 059 025 |
| Roční průměrná platba za dostupnost (bez DPH) | 44 221 981 | 18 959 967 |
| Roční průměrná platba za dostupnost včetně DPH | 52 624 157 | 22 562 361 |

Příklad: Výsledovka PPP varianty realizace projektu nádražní budovy.

| Výsledovka | | | | Období | 1 | 2 | 3 | 4 | |
|-------------------|----------------------|-----------------------------------|---------------|---------------|------|------|--------------|--------------|------|
| | | | | Rok | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | |
| | | | | Celkem | | | | | |
| Náklady | Investiční | celkem FV (nominální) | Kč | 582 386 000 | 0 | 0 | 0 | 415 189 500 | 187 |
| | | celkem PV (diskontované) | Kč | 487 408 751 | 0 | 0 | 0 | 352 828 040 | 134 |
| | Provozní | celkem FV (nominální) | Kč | 154 805 165 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | celkem PV (diskontované) | Kč | 61 973 364 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Osobní | celkem FV (nominální) | Kč | 2 057 754 970 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | celkem PV (diskontované) | Kč | 812 637 709 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Finanční | Seniorní dluh | Kč | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | celkem fin. náklad (nominální) | Kč | 449 564 001 | 0 | 0 | 0 | 4 076 702 | 4 |
| | | celkem fin. náklad (diskontované) | Kč | 225 526 130 | 0 | 0 | 0 | 3 464 381 | 1 |
| | Odpisy | Nominální | Kč | 217 001 070 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Diskontované | | Kč | 91 575 408 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Daň z nemovitosti | Nominální | Kč | 1 491 875 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | Diskontované | Kč | 639 634 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Celkem | Nominální | Kč | 3 463 093 080 | 0 | 0 | 0 | 419 268 202 | 174 | |
| | Diskontované | Kč | 1 679 760 996 | 0 | 0 | 0 | 356 292 421 | 13 | |
| Výnosy | Pronájem | celkem FV (nominální) | Kč | 2 975 384 384 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | celkem PV (diskontované) | Kč | 1 191 139 713 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Platba za dostupnost | Nominální | Kč | 1 105 549 517 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | Diskontované | Kč | 473 999 181 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Celkem | Nominální | Kč | 4 080 933 901 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | Diskontované | Kč | 1 665 138 894 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| HV | Nominální | Kč | 617 930 621 | 0 | 0 | 0 | -419 268 202 | -174 | |
| | Diskontované | Kč | -14 622 103 | 0 | 0 | 0 | -356 292 421 | -137 | |
| HV po zdanění | Nominální | Kč | 19% | 388 321 478 | 0 | 0 | 0 | -419 268 202 | -174 |

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 | 44,000 |
| Jistina seniorního dluhu | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6,870,000 |
| 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 | 22 500 000 |
| Kumulované Cash flow | 0 | 0 | 0 | 269 593 000 | 436 789 500 | 459 389 500 |
| 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 | 29 000 000 |
| Kumulované disk. Cash flow | 0 | 0 | 0 | 317 242 879 | 524 959 640 | 554 000 000 |
| Provozní CF nom. (pro dluhovou službu) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 703,000 |
| Kumulované provozní CF | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 70 350,000 |
| Diskontní faktor | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | |
| Provozní CF disk. (pro dluhovou službu) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 92 281,000 |
| Kumulované provozní disk. CF | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 92 281,000 |
| DSCR | | | | | | € |

Celá problematika finančního modelování je blíže popsána v připravovaném dokumentu „Metodika Public Sector Comparator“ – 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, nebo-li zlomovou hodnotu, která představuje maximální možnou procentní změnu rizikového faktoru pro udržení efektivnosti 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.).

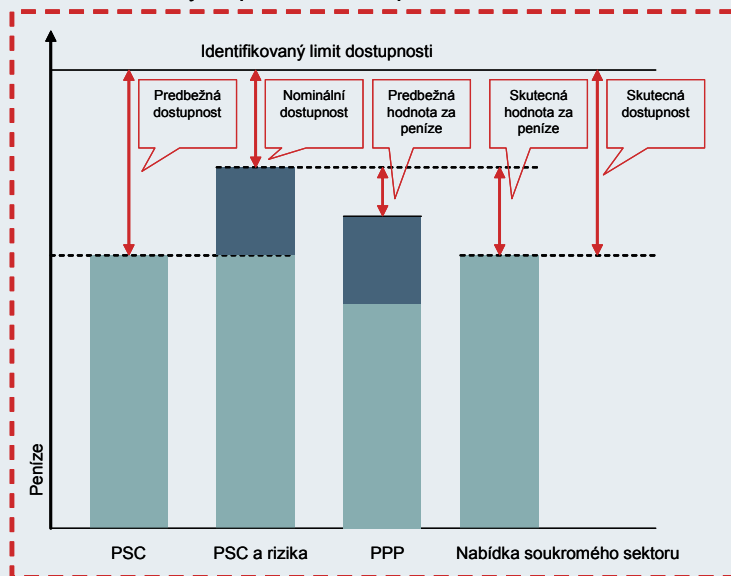
Pokud test prokáže nedostupnost projektu pro zadavatele, je možné:

- 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 privátního 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)

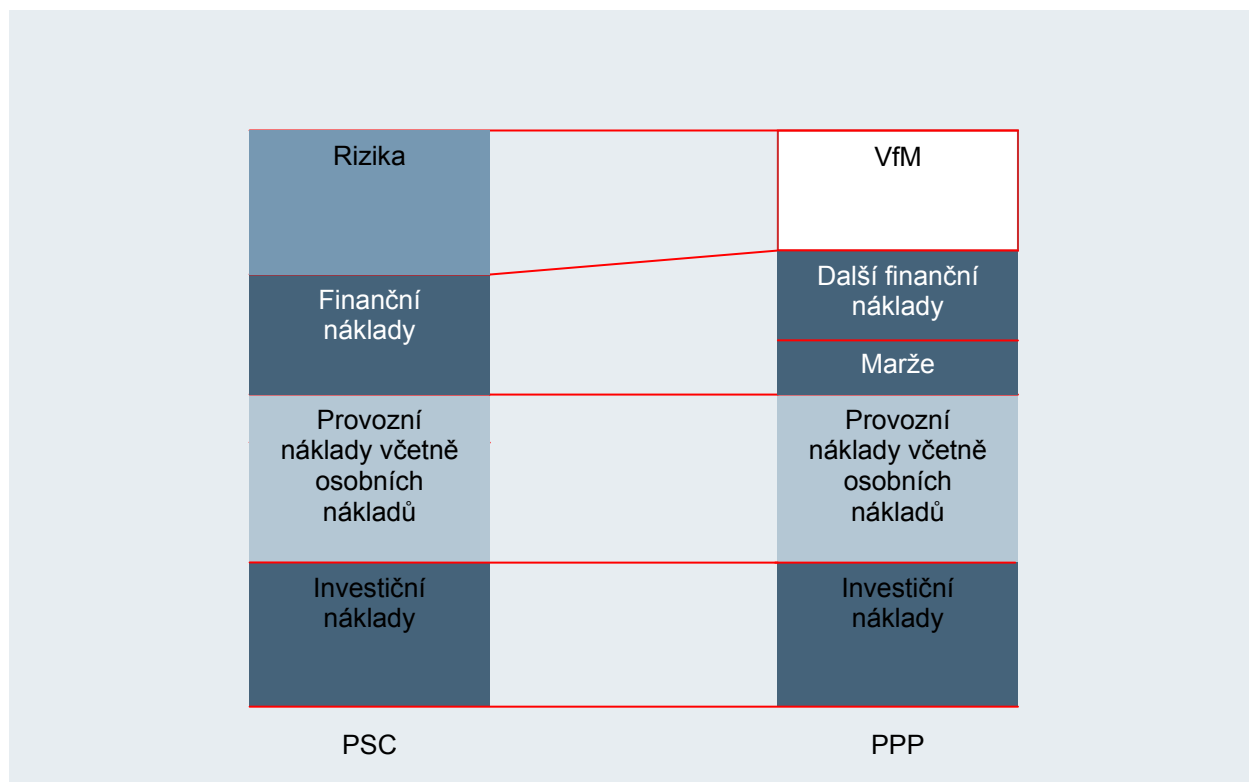
Z hlediska kvantitativních faktorů jsou podstatné zejména ty, které se přímo dotýkají ekonomiky realizace projektu a které se zároveň u obou hodnocených způsobů realizace mohou významně lišit. Jedná se zejména o následující:

| Faktory | Popis |
|---------|-------|
|---------|-------|

| 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 a hlavní rozdíl, znamenající VfM je zapříčiněn zejména vyšší rizik, kalkulovaných 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% | 4 | 3 | 2,8 | 2,1 |
| Celkové skóre | 100% | | | 3,9 | 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 uděluji 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 porovnání.

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% | 1 | 2 | 0,2 | 0,4 |
| Provozní náklady | 70% | 2 | 1 | 1,4 | 0,7 |
| Celkové skóre | 100% | | | 1,6 | 1,2 |

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.

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?

3.6. 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 vytýčeny 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 nastínit 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 připravovanou metodiku MF „Proces přípravy a realizace PPP projektů“ – www.mfcr.cz .

Možnosti zadání projektu

Právní rámec pro zadávání PPP projektů v ČR tvoří koncesní zákon a zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále též „ZVZ“). V závislosti na tom, zda bude projekt kvalifikován jako koncesní smlouva podle § 16 odst. 1 KZ nebo kvazikoncesní veřejná zakázka podle ustanovení § 1 odst. 2 KZ (resp. § 156 ZVZ), bude zadání probíhat buď v režimu koncesního zákona, nebo v režimu zákona o veřejných zakázkách.

Právní kvalifikace projektu závisí na způsobu, jakým budou rozvržena rizika mezi zadavatele a soukromého partnera a zdroje, ze kterých bude generována odměna soukromého partnera. Znakem koncesní smlouvy je jednak to, že odměna soukromého partnera, kterou dostává za své plnění, spočívá v právu provozovat předmět koncese a inkasovat výnosy z tohoto provozu, případně kombinovaném s platbou od zadavatele a dále to, že podstatnou část rizik spojených s braním užiteků nese soukromý partner. U PPP projektů spadajících pod ustanovení § 1 odst. 2 KZ (tj. u kvazikoncesí) oproti tomu některý z výše uvedených znaků koncesní smlouvy chybí, např. proto, že

příjem soukromého partnera nespočívá ve výnosech z provozu, popř. na něj není v podstatné míře přeneseno riziko poptávky.

Zadání koncesní smlouvy probíhá v koncesním řízení, které upravuje koncesní zákon (je však třeba říci, že koncesní zákon většinu klíčových institutů zadávacího procesu podrobněji neupravuje a jeho ustanovení velmi často odkazují na obdobné použití zákona o veřejných zakázkách). Kvazikoncesní veřejné zakázky se zadávají podle zákona o veřejných zakázkách, nicméně koncesní zákon přesto do procesu zadání těchto veřejných zakázek určitým způsobem vstupuje (jedná se zejména o povinnost zpracovat a schválit koncesní projekt, povinnost schválit smlouvu před uzavřením a dále zmiňované stanovisko Ministerstva financí k uzavření smlouvy).

Při implementaci PPP projektů je významná role svěřena Ministerstvu financí jakožto regulátorovi pověřenému dohledem nad dodržením fiskální disciplíny. Jeho role se liší podle toho, zda jde o projekty realizované na centrální úrovni (tj. projekty realizované organizačními složkami státu) nebo o projekty realizované územně samosprávnými celky. U PPP projektů realizovaných na úrovni státu Ministerstvo financí vstupuje do realizace projektu již od jeho přípravné fáze. V případě projektů na úrovni územně samosprávných celků Ministerstvo financí do procesu obligatorně zasahuje poté, kdy dojde k výběru soukromého partnera – ve smyslu ustanovení § 30 KZ je podmínkou platnosti koncesní smlouvy (nebo jiné PPP smlouvy) vyžádání předchozího stanoviska Ministerstva financí k uzavření této smlouvy (ani u projektů realizovaných územně samosprávnými celky však není vyloučeno, aby se zástupci ministerstva účastnili realizace projektu již od počáteční fáze). Podrobněji jsou činnosti Ministerstva financí a způsob, jakým se ministerstvo zapojuje do realizace PPP projektů, popsány ve výše zmíněné metodice „Proces přípravy a realizace PPP projektů“.

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 podle § 20 KZ) a vyžádání si stanoviska Ministerstva financí podle ustanovení § 30 KZ, 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 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 zájemcům poskytnout v návaznosti na výzvu k podání nabídek. Klíčové parametry koncesní dokumentace je však třeba mít v podstatných rysech vyřešené již na počátku zadávacího procesu.

Schéma zadání (varianta bez jednání o nabídkách)



Varianta s jednáním o nabídkách

Základní charakteristika

Tato varianta je obdobu 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 jednacímho 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 zájemcům poskytnout v návaznosti na výzvu k podání nabídek. Klíčové parametry koncesní dokumentace je však třeba mít v podstatných rysech vyřešené již na počátku zadávacího procesu.

Schéma zadání (vyjednávací varianta)



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.

Koncesní projekt

V případě využití koncesního dialogu se předpokládá 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. 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.

Schéma zadání (koncesní dialog)

Přípravná fáze

- Vymezení základních parametrů projektu, práce na koncesním projektu (event. jeho schválení s výhradou opakovaného schválení v případě pozdějších změn v návaznosti na dialog)
- Příprava dokumentace koncesního dialogu

Zadávací proces – 1. fáze

- Zahájení koncesního řízení (oznámení o zahájení)
- Podávání žádostí o účast a dokladů k prokázání kvalifikace
- Posouzení kvalifikace, event. omezení počtu uchazečů

Zadávací proces – 2. fáze

- Výzva k účasti v koncesním dialogu
- Koncesní dialog
- Ukončení koncesního dialogu
- Dopracování a schválení koncesního projektu
- Dopracování koncesní dokumentace

Zadávací proces – 3. fáze

- Výzva k podání nabídek
- Podávání nabídek
- Posouzení nabídek
- Další jednání o finálních nabídkách (pokud se pro ně zadavatel rozhodne)
- Hodnocení nabídek
- Rozhodnutí zadavatele o výběru koncesionáře a jeho oznámení uchazečům

Závěrečná fáze

- Žádost o stanovisko Ministerstva financí (u projektů na úrovni ÚSC)
- Schválení smlouvy
- Uzavření smlouvy

Postupy při zadávání kvazikoncesí podle zákona o veřejných zakázkách

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

- 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 koncesního zákona, který ukládá vyžádání předchozího stanoviska Ministerstva financí (u projektů realizovaných územně samosprávnými celky) a schválení smlouvy před jejím uzavřením.

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.

Koncesní projekt

Zadavatel je povinen zajistit vypracování koncesního projektu a jeho schválení před zahájením zadávacího řízení. Schválený koncesní projekt je následně podkladem pro vypracování zadávací dokumentace, která je těžištěm pro vymezení požadavků zadavatele na předmět veřejné zakázky. Zadavatel je povinen uchazečům zadávací dokumentaci poskytnout buď od počátku zadávacího řízení dálkovým elektronickým přístupem, nebo do šesti dnů od žádosti uchazeče. Pokud by dokumentace nebyla k dispozici od počátku zadávacího řízení, uchazečům by musela být prodloužena lhůta pro podání nabídek. Z praktického hlediska je tedy vypracování zadávací dokumentace potřeba dokončit před zahájením zadávacího řízení.

Schéma zadání (otevřené řízení)

Přípravná fáze

- Zpracování koncesního projektu
- Schválení koncesního projektu
- Příprava zadávací dokumentace a příprava ostatních zadávacích podmínek (dokumentace je však poskytována až v návaznosti na výzvu k podání nabídek)

Zadávací proces – 1. fáze

- Zahájení zadávacího řízení (oznámení o zahájení otevřeného zadávacího řízení)
- Podání nabídek a dokladů k prokázání kvalifikace
- Posouzení kvalifikace
- Posouzení nabídek
- Hodnocení nabídek
- Rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky a jeho oznámení uchazečům

Závěrečná fáze

- Žádost o stanovisko Ministerstva financí (u projektů na úrovni ÚSC)
- Schválení smlouvy
- Uzavření smlouvy

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 zadavatel musí při posuzování kvalifikace vyloučit uchazeče, kteří neprokázali splnění kvalifikačních předpokladů. Pokud si tuto možnost v oznámení užšího řízení vyhradí, může zadavatel dále 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.

Koncesní projekt

Koncesní projekt musí být zadavatelem zpracován a schválen ještě před zahájením zadávacího řízení. Schválený koncesní projekt je základem pro vypracování zadávací dokumentace, která je v užším řízení poskytována v návaznosti na výzvu k podání nabídek, tj. nikoli už od okamžiku zahájení řízení.

Schéma zadání (užší 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 ustanovení § 22 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.

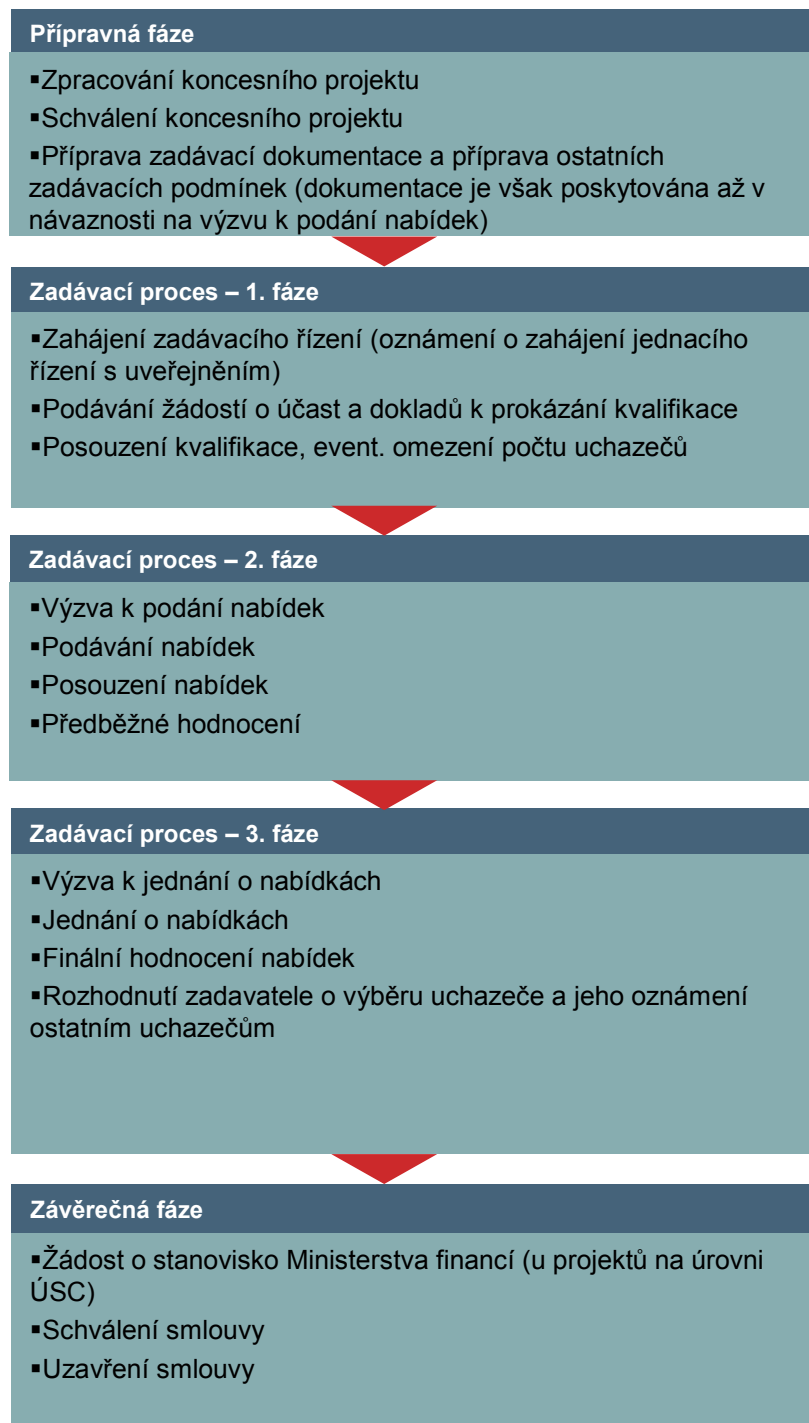
Výzva k podání nabídek musí kromě jiného obsahovat také způsob jednání o nabídkách. V návaznosti na tuto výzvu je třeba zájemcům poskytnout zadávací dokumentaci.

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.

Koncesní projekt

Koncesní projekt musí být zadavatelem zpracován a schválen ještě před zahájením zadávacího řízení. Schválený koncesní projekt je základem pro vypracování zadávací dokumentace, která je v jednacím řízení poskytována v návaznosti na výzvu k podání nabídek, tj. nikoli už od okamžiku zahájení řízení.

Schéma zadání (jednací řízení s uveřejněním)



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 § 24 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

Postup je obdobný postupu popsanému výše v části pojednávající o variantě koncesního řízení s využitím koncesního dialogu. To platí i pro zpracování a schválení koncesního projektu. Schválený koncesní projekt slouží jako podklad pro zpracování zadávací dokumentace, kterou je třeba poskytnout v návaznosti na výzvu k podání nabídky, jež následuje po ukončení dialogu.

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

Schéma zadání (soutěžní dialog)

Přípravná fáze

- Vymezení základních parametrů projektu, práce na koncesním projektu (event. jeho schválení s výhradou opakovaného schválení v případě pozdějších změn v návaznosti na dialog)
- Příprava dokumentace soutěžního dialogu

Zadávací proces – 1. fáze

- Zahájení zadávacího řízení (oznámení o zahájení)
- Podávání žádostí o účast a dokladů k prokázání kvalifikace
- Posouzení kvalifikace, event. omezení počtu uchazečů

Zadávací proces – 2. fáze

- Výzva k účasti v soutěžním dialogu
- Soutěžní dialog
- Ukončení soutěžního dialogu
- Dopracování a schválení koncesního projektu
- Dopracování zadávací dokumentace

Zadávací proces – 3. fáze

- Výzva k podání nabídek
- Podávání finálních nabídek
- Posouzení a hodnocení nabídek
- Rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky

Závěrečná fáze

- Žádost o stanovisko Ministerstva financí (u projektů na úrovni ÚSC)
- Schválení smlouvy
- Uzavření smlouvy

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 koncesního projektu.

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 připravované 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?

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 zatřídění 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 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 sektoru 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?