



Ministerstvo financí

Platební mechanismy projektů PPP

Datum vydání: srpen 2008

Datum aktualizace: listopad 2011

Tato metodika je určena zejména pro zaměstnance státní správy a úředníky územních samosprávných celků, ale také pro subjekty ze soukromého sektoru, které se budou podílet na vypracování studií proveditelnosti k projektovým záměrům, u nichž je zvažována realizace cestou PPP, stejně jako na výběru soukromých partnerů, sestavování koncesních smluv a na vlastní realizaci a monitorování průběhu PPP projektu.

Původní metodika byla zpracována PPP Centrem, a. s. podle zadání Ministerstva financí na základě usnesení vlády ze dne 23. května 2007 č. 536 k Analýze pilotních projektů Partnerství veřejného a soukromého sektoru, bod II. 1.

V listopadu 2011 byla metodika aktualizována Ministerstvem financí. Smyslem aktualizace této metodiky byla zejména snaha o implementaci praktických zkušeností z PPP projektů v ČR a zohlednění změn v legislativním prostředí v ČR za poslední 3 roky. Aktualizovaný materiál neodráží postoj původního zpracovatele metodiky.

Metodika je aktuální k datu vydání (listopad 2011) a reflektuje tak legislativu platnou k tomuto datu. Konkrétní postupy uvedené v metodice je tak nutné ověřit v platné legislativě.

Schéma procesu PPP

Etapy procesu PPP

1. Identifikace projektu

2. Posouzení proveditelnosti

3. Příprava projektu

4. Výběr partnera

5. Uzavření smlouvy

6. Řízení a monitorování

7. Ukončení smlouvy

Kontrolní, schvalovací proces

1. Test strategické vhodnosti

Rozhodnutí o přípravě studie proveditelnosti

2. Test ekonomické výhodnosti

I. Schválení studie proveditelnosti

3. Rozhodnutí o zahájení výběru

4. Rozhodnutí o podpisu smlouvy

II. Schválení smlouvy

5. Rozhodnutí o připravenosti služby

6. Hodnocení průběhu projektu

7. Zhodnocení přínosu

Užitečné metodiky

- Proces přípravy a realizace PPP projektů*
- Hodnota za peníze*
- Kodex řízení PPP projektu*
- Komunikační strategie PPP projektu*
- Metodika vypracování studie proveditelnosti
- Metodika hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP
- Řízení rizik v projektech PPP
- **Platební mechanismy PPP projektů**
- Zobrazení PPP projektů v dokumentaci státního rozpočtu
- Praktická interpretace finančních modelů k PPP projektům
- Vzorová koncesní smlouva + Manuál PPP
- Metodika ke koncesnímu zákonu*
- Řízení rizik v projektech PPP
- Vzorová koncesní smlouva + Manuál PPP
- Řízení rizik v projektech PPP
- Zobrazení PPP projektů v dokumentaci státního rozpočtu
- Metodika ke koncesnímu zákonu
- Vzorová koncesní smlouva + Manuál PPP
- Vzorová koncesní smlouva + Manuál PPP
- Zobrazení PPP projektů v dokumentaci státního rozpočtu

Legenda:

Etapa přípravy a realizace projektu

Kontrolní proces

Schvalovací proces

Pozn.: * Materiál využitelný pro všechny následující etapy

Obsah

Obsah	3
1 Úvod	4
2 Hlavní principy a prvky platebních mechanismů	6
3 Postup při volbě plateb. mechanismu	11
Základní typy platebních mechanismů PPP	19
4 Platba za dostupnost	20
5 Uživatelské platby	29
6 Platby za užívání	39
7 Související finanční otázky	45
8 Závěr	48
Příloha I. - Platební mechanismus a formy PPP projektů	49
Příloha II. – Modelový příklad platby za dostupnost	50
Příloha III. – Příklad výpočtu platby za dostupnost	54
Přehled použitých pojmů	56
Seznam zdrojů	60
Kontakt	61

1 Úvod

Platební mechanismus

Platební mechanismus je neopomenutelnou součástí smlouvy mezi veřejným a soukromým partnerem. Určuje, jakým způsobem bude soukromému partnerovi (dále též dodavateli) poskytována úhrada za výstavbu veřejné infrastruktury a dodávání veřejných služeb. Zvolený platební mechanismus odráží rozdělení rizik mezi oběma partnery a je nástrojem, jak v projektu dosáhnout hodnoty za peníze.

Účel metodické příručky

Tato metodická příručka je věnována platebním mechanismům používaným v PPP projektech a je určena jak pro zadavatele a jejich poradce, tak i pro dodavatele. Hlavním účelem příručky je:

- představit principy různých **typů platebních mechanismů a vhodnost jejich užití** pro různé typy infrastrukturních projektů v rámci partnerství veřejného a soukromého sektoru;
- podat přehled o faktorech, které ovlivňují výběr vhodných platebních mechanismů, včetně jejich hlavních **výhod a nevýhod**;
- poskytnout **doporučení k výběru vhodného platebního mechanismu** pro různé projekty.

Primárním účelem této metodiky není poskytnout podrobný návod, jak přesně postupovat, ale spíše dodat potřebné výchozí informace o platebních mechanismech a o praktikách, které se osvědčily v zahraničních projektech PPP. Vzhledem k rozdílnostem jednotlivých projektů je důležité, aby bylo na doporučení, která poskytuje tato příručka, nahlíženo v kontextu konkrétního projektu. Zejména pokud zadavatelé nemají zkušenosti s PPP, je vhodné, aby využili odborných služeb poradců, kteří jim pomohou zvolit co nejvhodnější metodu financování projektu partnerství veřejného a soukromého sektoru.

Struktura metodické příručky

Celá metodika je členěna do následujících kapitol:

- kapitola 2 popisuje **hlavní principy a prvky platebních mechanismů** projektů PPP; přibližuje také proces, kterým mohou být efektivní platební mechanismy navrženy;
- kapitola 3 představuje způsob, jakým postupovat při **volbě vhodného platebního mechanismu** v projektech PPP;
- kapitola 4 popisuje principy a prvky **platby za dostupnost**, včetně posouzení jejich výhod a nevýhod pro projekty PPP;
- kapitola 5 představuje principy a prvky **uživatelských plateb** a zabývá se jejich možnou aplikací v projektech PPP;
- kapitola 6 popisuje principy a prvky **platby za užívání**, včetně posouzení jejich výhod a nevýhod pro projekty PPP;
- kapitola 7 analyzuje **finanční otázky**, které řeší problematické oblasti změny v nákladech během celého životního cyklu projektu PPP;
- závěrečná kapitola 8 poskytuje souhrn **hlavních závěrů** tak, jak jsou identifikovány a diskutovány v jednotlivých kapitolách této příručky.

Použití metodiky

Zadavatel se platebním mechanismem projektu zabývá po celý životní cyklus projektu, od jeho prvotní identifikace, přes posouzení proveditelnosti až po uzavření smlouvy, její řízení a monitorování.

Prvotní návrh platebního mechanismu se formuluje již při identifikaci projektu, kdy se poprvé rozhoduje, zda je projekt typově vhodný pro realizaci formou PPP a jaká forma PPP, tedy i platebního mechanismu, je pro projekt efektivní a má perspektivy dosáhnout hodnoty za peníze.

Platební mechanismus se dále podrobněji rozpracovává při vypracování tzv. studie proveditelnosti¹, která má za cíl posoudit, která z alternativ - veřejná zakázka či PPP, je ekonomicky výhodnější. Posouzení se provádí na základě porovnání finančních modelů.² Pro jejich tvorbu je nutné specifikovat finanční toky v rámci platebního mechanismu projektu. Platební mechanismus je blíže specifikován v dokumentaci, která slouží jako podklad pro výběrové řízení. V případě zadání výběrového řízení formou soutěžního/koncesního dialogu mohou být detaily platebního mechanismu upřesňovány i v průběhu samotného výběrového řízení.

Konečný platební mechanismus, na kterém se dohodl zadavatel s vítězným soukromým partnerem, je následně ukotven ve smlouvě a v průběhu projektu jsou podle něj určovány finanční toky mezi oběma smluvními partnery.

Schéma přípravy a provozu PPP projektu včetně hlavních činností, které provádí zadavatel, je pro snazší orientaci čtenáře uvedeno v Příloze IV. této metodiky.

Na základě výše uvedeného je zřejmé, že platební mechanismus nemůže být vyvíjen izolovaně od ostatních aspektů projektu. **Z tohoto důvodu by tato metodická příručka měla být chápána jako nedílná součást ostatních materiálů zabývajících se konceptem PPP.**

¹ Studie proveditelnosti představuje dokument, shrnující výstupy analýz prověřující ekonomickou, technickou a právní proveditelnost projektu a jeho dostupnost pro zadavatele. Studii proveditelnosti rozumíme také koncesní projekt, jehož použití a náležitosti jsou upraveny v zákoně č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon) ve znění pozdějších předpisů (dále též koncesní zákon nebo KZ) a příslušných prováděcích vyhláškách. Více o této problematice viz metodika Ministerstva financí „Metodika vypracování studie proveditelnosti“ – www.mfcr.cz.

² Více o této problematice viz metodiky Ministerstva financí „Hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP“ a „Praktická interpretace finančních modelů k PPP projektům“ – www.mfcr.cz.

2 Hlavní principy a prvky platebních mechanismů

2.1 Co je to platební mechanismus?

Platební mechanismus určuje způsob, jakým bude probíhat systém plateb mezi veřejným a soukromým sektorem po dobu trvání projektu. Platební mechanismus by měl dodavatele motivovat k dodávání služby v dohodnuté kvalitě, struktuře, rozsahu atd. Zároveň by však měl poskytovat zadavateli účinný nástroj pro případ, že dodavatel nebude plnit své závazky.

Platební mechanismus by tedy měl odrážet efektivní a optimální přenos rizik na soukromý sektor.

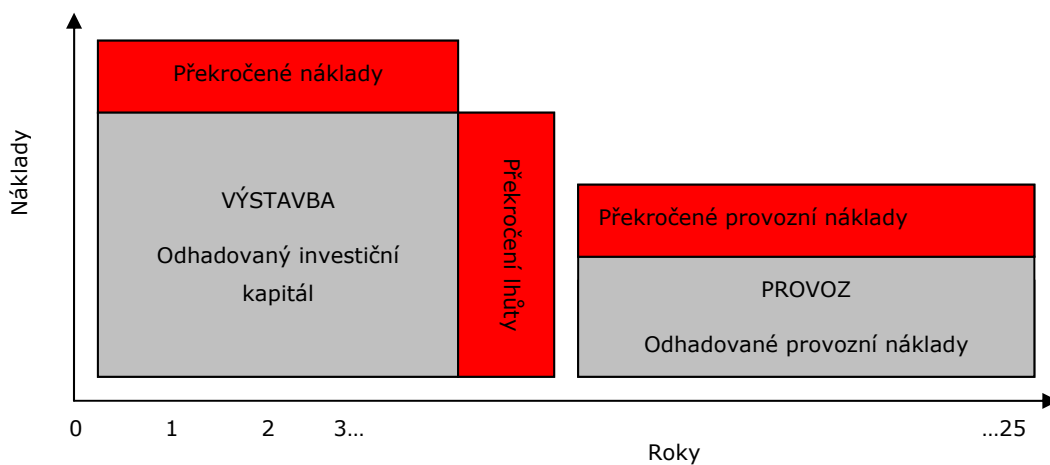
2.2 Platební mechanismus veřejné zakázky a PPP projektu

Realizace tradičním způsobem

Platební mechanismus PPP projektu je do značné míry odlišný od platebního mechanismu veřejných zakázek. Finanční výdaje zadavatele při realizaci projektu formou veřejné zakázky a formou PPP znázorňují následující dva obrázky. Na prvním obrázku lze vidět, že výstavba a provoz nového infrastrukturního projektu **tradičním způsobem** od zadavatele vyžaduje dostatečně velký počáteční kapitál na výstavbu a následně pak prostředky na pokrytí provozních nákladů projektu. Jak je možné vyvodit z kontrolních závěrů Nejvyššího kontrolního úřadu, v řadě případů dochází k překročení plánovaného rozpočtu na výstavbu a nedodržení termínů. Obdobně náklady na provoz a údržbu často překračují plánovanou výši, neboť nejsou vynakládány z důvodu chybějících zdrojů včas a údržba se v následujících letech prodrazí.³ Tyto náklady obvykle nese zadavatel.

³ Výzkumem efektivnosti veřejných zakázek se například zabývala studie vypracovaná společností Mott MacDonald v roce 2002 pro Ministerstvo financí ve Velké Británii „Review of Large Public Procurement in the UK“. Tato studie analyzovala 50 rozsáhlých infrastrukturních veřejných zakázek a došla k závěrům, že investiční náklady byly v průměru překročeny o 47 %, provozní náklady o 41 % a nebyl dodržen termín v průměru o 17 %. Na tuto studii navázala v roce 2003 studie „PFI: Construction Performance“, která byla zpracována National Audit Office (NAO) ve Velké Británii. Studie analyzovala 37 projektů realizovaných formou PPP (11 nemocnic, 7 věznic, 7 silničních projektů a další). Tato studie poukazuje na skutečnost, že v 78 % uvedených PFI projektů byly dodrženy plánované náklady. Dále studie ukázala, že 76 % projektů bylo dodáno včas (pouze v 8 % případů bylo zpoždění delší než dva měsíce oproti plánovanému odhadu). Efektivnost PFI projektů je patrná v porovnání s šetřením NAO „Modernising Construction“ z roku 2001, kdy byly analyzovány projekty realizované tradiční formou. V tomto případě byly plánované náklady dodrženy pouze u 27 % projektů a jen 30 % projektů bylo dodáno včas.

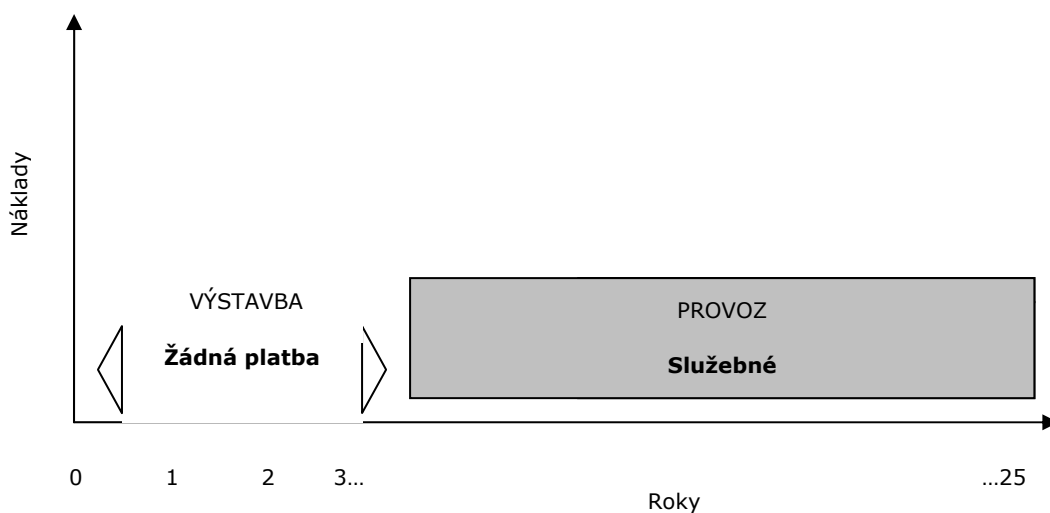
V říjnu 2009 bylo následně provedeno další šetření, které svým obsahem odpovídalo výše zmíněným studiím. Šetření provedl National Audit Office a na jeho základě byla vytvořena studie „Performance of PFI Construction“. Studie se týkala 114 projektů realizovaných formou PPP v letech 2003 - 2008 ve Velké Británii. Mezi zkoumané projekty byly zařazeny projekty škol (51), nemocnic (34), administrativních budov (8), nakládání s odpady (4) atd. Z tohoto počtu 69 % projektů bylo dodáno včas dle sjednaného harmonogramu (v 13 % případů bylo zpoždění delší než 1 měsíc a kratší než 6 měsíců oproti plánovanému odhadu). U 65 % projektů byly také dodrženy plánované náklady projektu a nedošlo k jejich dalšímu navyšování v průběhu realizace projektu. Jak je vidět, efektivita projektů PPP v průběhu let 2003 - 2008 nepatrně klesla, nicméně počet zkoumaných projektů v roce

Obrázek č. 1: Profil nákladů **tradičního** infrastrukturního projektu

Realizace pomocí PPP

V PPP projektech je časový profil peněžních toků odlišný. Rozdíl je zejména v tom, že odhadovaný investiční kapitál nutný k výstavbě infrastruktury obstarává soukromý partner a z pohledu veřejného sektoru jsou náklady související s projektem vynakládány až ve chvíli, kdy je infrastruktura v provozu a je tak zahájeno poskytování požadované veřejné služby v odpovídající kvalitě. Tento profil nákladů zachycuje následující obrázek:

Obrázek č. 2: Typický profil nákladů PPP projektu s platbami od zadavatele



2008 byl výrazně vyšší než v roce 2003. Nicméně i přesto je stále efektivnost realizace projektů formou PPP vyšší než při realizaci tradiční cestou.

Oproti předchozímu obrázku veřejné zakázky se nákladová struktura pro zadavatele v PPP liší i tím, že zde nejsou zachyceny náklady na překročení nákladů a prodloužení lhůt. Tato rizika v klasickém PPP projektu nese soukromý partner a zadavatel hradí pouze smluvně dohodnuté pravidelné platby (tzv. **služebné**) během období poskytování služeb.

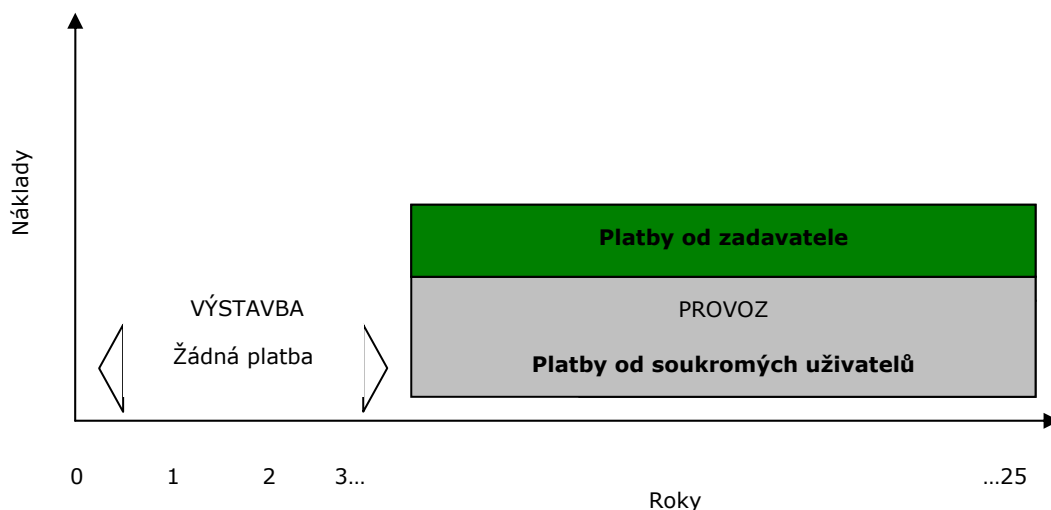
Tyto pravidelné platby pokrývají soukromému partnerovi náklady na výstavbu, náklady na provoz a údržbu, splátku nákladů na kapitál i odpovídající ziskovou marži. Celková částka služebného je dohodnuta předem ve smlouvě a soukromý partner tedy musí s touto dohodnutou částkou hospodařit dle vlastního uvážení.

Díky struktuře platebního mechanismu i dalším smluvním ustanovením, kterými se přenáší rizika na soukromého partnera, je soukromý partner motivován k lepšímu výkonu. Například skutečnost, že v průběhu výstavby není soukromému partnerovi vyplácena žádná platba, mu poskytuje významnou motivaci, aby projekt dokončil co nejdříve a ošetřil tak riziko překročení lhůty. Co se týká provozních nákladů, je soukromý partner motivován k navržení co nejúčelnějšího designu infrastruktury a s ohledem na náklady a na údržbu má soukromý partner silný motiv užít kvalitních materiálů při výstavbě a zároveň provádět pravidelné technické prohlídky a potřebné opravy. V opačném případě mohou být jeho náklady vyšší, než očekával a mohou překračovat dohodnuté částky služebného, což je riziko, které nese soukromý partner.

Profil finančních toků zobrazený na obrázcích je samozřejmě zjednodušený. Pokud například projekt obsahuje poskytování již existujících služeb (např. zvýšení kvality provozu již existující významné silnice), pak může zadavatel vyplatit dodavateli některé platby i během výstavby, aby tak odměnil pokračující dostupnost stávajících služeb. Podobně některé platby dodavateli mohou odrážet i náročnou práci v období návrhu projektu nebo může být po dokončení výstavby vyplacena vyšší částka od zadavatele, než jen jedna pravidelná roční platba (např. ve výši dvou nebo tří plateb) atd.

Obrázek č. 2 uvažoval v rámci PPP projektu platbu od zadavatele, nicméně příjmy soukromého partnera mohou pocházet i z plateb od koncových uživatelů infrastruktury.

Obrázek č. 3: Zdroj příjmů dodavatele dle smlouvy typu **koncese** (kombinace s platbou od zadavatele)



Tuto variantu platebního mechanismu PPP zachycuje obrázek č. 3. Soukromý partner získává finanční příjem tím, že platby účtuje přímo soukromým uživatelům projektu (např. prostřednictvím mýtného nebo vstupného), případně je tento zdroj financí ještě doplněn platbami od zadavatele. Forma PPP projektu, jehož platební mechanismus je založen na výběru plateb od uživatelů, se nazývá koncese.

2.3 Základní prvky a principy platebního mechanismu PPP projektů

Obecně by platební mechanismus PPP projektu měl obsahovat jeden či více z následujících prvků:

- **platba za dostupnost** (Availability based payments) – platby zadavatele dodavateli za to, že je infrastruktura nebo služba dostupná v požadované kvalitě;
- **uživatelské platby** (User charges) – platby, které dodavatel obdrží přímo od koncových uživatelů infrastruktury nebo služby (např. dálniční mýtné);
- **platby za užívání** (Usage based payments) – platby zadavatele dodavateli, které se liší podle toho, do jaké míry je infrastruktura nebo služba využívána (např. stínové mýtné).

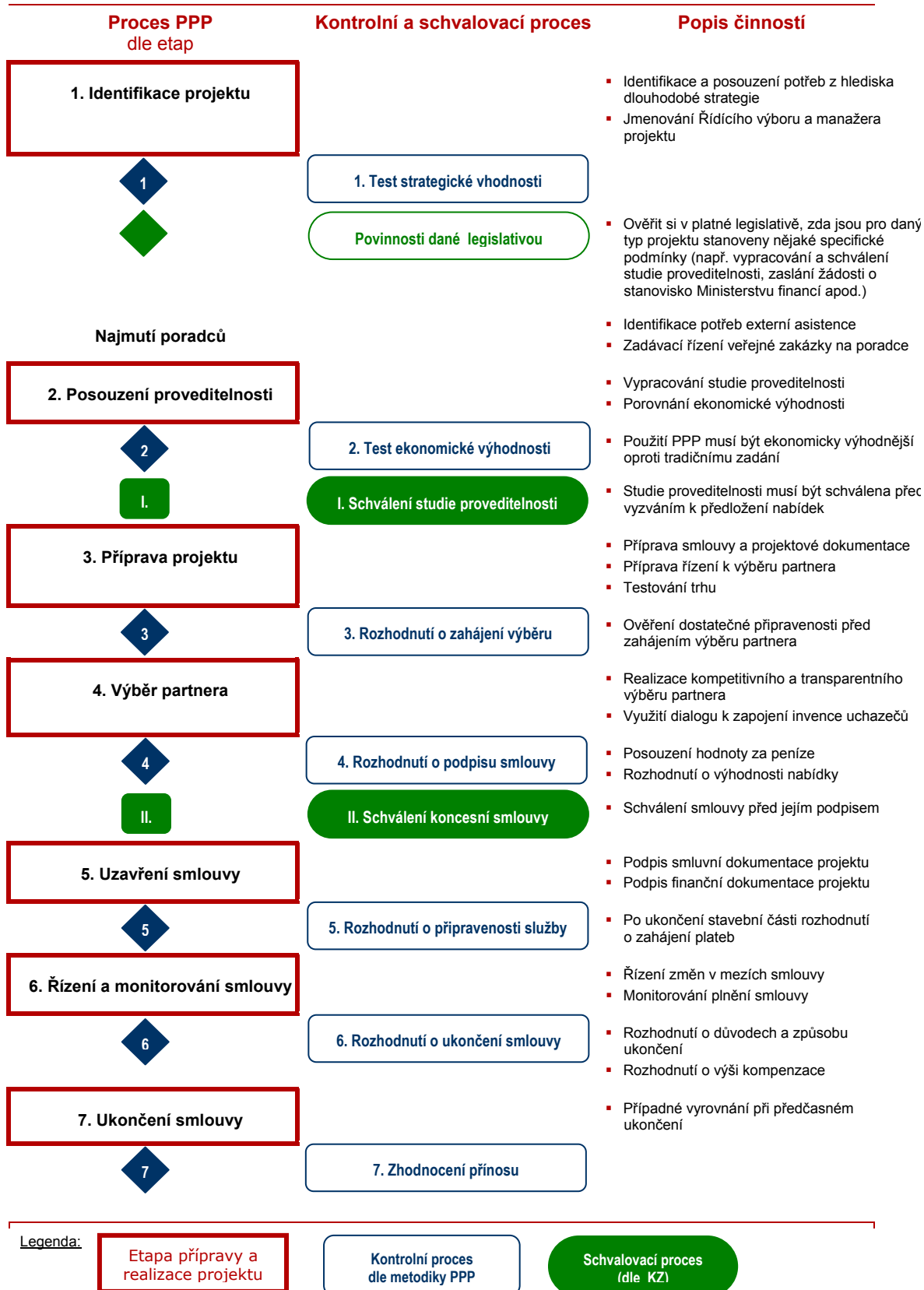
Platbu za dostupnost a platbu za užívání lze definovat jednotným termínem jako **služebné** (viz str. 7), které znamená pravidelné platby zadavatele dodavateli za dodané služby vypočítané v souladu s platebním mechanismem smlouvy. Služebné je tedy narozdíl od uživatelských plateb hrazeno zadavatelem, který ve větší či menší míře nese riziko poptávky.

Míra vhodnosti jednotlivých prvků v platebním mechanismu záleží na charakteristice konkrétního projektu, zejména pak na optimálním rozložení rizik mezi veřejného a soukromého partnera. Více se tímto tématem zabývá kapitola 3: „Jak postupovat při volbě platebního mechanismu PPP projektu?“.

PPP projekty jsou standardně založeny na dodávání veřejné služby a nikoli pouze na výstavbě infrastruktury. Proto by mělo být při vývoji základní struktury platebního mechanismu dodržováno několik jednoduchých principů:

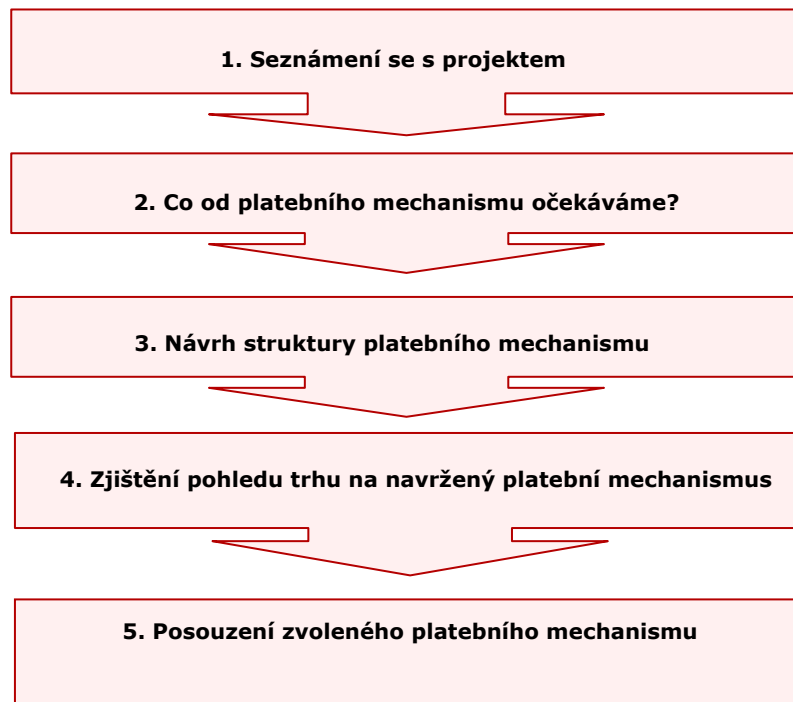
- platby dodavateli by **neměly být zahájeny dříve, než je služba dostupná** v požadovaném množství a kvalitě. Z tohoto pravidla však mohou být učiněny výjimky;
- platební mechanismus by měl být **založen na ukazatelích jako užívání koncovými uživateli, dostupnost a výkon** (kvalita), nikoliv na vstupech nutných pro dodávku služby;
- služby, které jsou předmětem smlouvy, by měly být **měřitelné jak kvantitativně, tak kvalitativně**. Dodávané služby by měly být přesně definovány;
 - platba za dostupnost by měla být založena na dosažení standardů, které se dají prakticky měřit během celého smluvního období (např. počet průjezdných pruhů silnice); je důležité, aby nejrůznější obtíže při monitoringu, měření a auditu byly pečlivě promyšleny dopředu;
 - platební mechanismus by měl stanovit **srážky za neuspokojivý výkon** (v případě plateb za dostupnost např. penalizace za nekvalitní poskytování služeb a penalizace za naprostou nedostupnost služby);
- platební mechanismus by v principu neměl obsahovat žádnou pevně stanovenou odměnu, protože cílem projektů PPP je platit za výsledky;
- platební mechanismus by měl **motivovat** soukromého partnera k zabezpečení požadované kvality služby a k ošetření rizik na něj přenesených (např. riziko překročení investičních a provozních nákladů, riziko projektové dokumentace atd.); soukromý partner by měl být schopen řídit rizika, která jsou na něj přenášena;
- aby investoři a banky byli ochotni financovat projekt dlouhodobými úvěry, musí být platební mechanismus **propracovaný a stát na pevných základech**; potencionální soukromí partneři, financující banky i zadavatel budou modelovat své příjmy a výdaje dle definovaného mechanismu na celou dobu trvání projektu; všechny strany tak získají přehled o celoživotních nákladech projektu a svých výdajích v průběhu trvání projektu. Platební mechanismus by měl zároveň generovat dostatečné cash flow (zajišťovat **solventnost** soukromého partnera) tak, aby byl soukromý partner schopen splácet vypůjčený kapitál a dodržoval limity na dluhové krytí požadované bankami;
- odhadované příjmy soukromého partnera generované na základě platebního mechanismu by měly pokrývat investiční náklady na výstavbu infrastruktury, provozní náklady, náklady spojené s financováním i přiměřenou ziskovou marží;
- platební mechanismus by měl poskytovat určitou **flexibilitu** v čase (benchmarking, testování trhu, indexace, mechanismus dohadování změn – podrobněji viz kapitola 7: „Související finanční otázky“);
- ve smlouvě by měl být dohodnut mechanismus pro řešení problémů a určení odpovědnosti (tj. zejména schopnost vyřešit spory, které mohou vzniknout ohledně plateb);
- platební mechanismus by měl být **srozumitelný**.

3 Postup při volbě platebn. mechanismu



Při volbě vhodného platebního mechanismu je vhodné postupovat v následujících krocích tak, aby došlo k efektivnímu rozložení rizik a aby byli dodavatelé motivováni dodat služby včas a v požadované kvalitě. Základní kroky při volbě platebního mechanismu naznačuje následující diagram:

Obrázek č. 4: Základní posouzení vhodného platebního mechanismu



1. Seznámení se s projektem

Platební mechanismus by měl odrážet charakter projektu.

Platební mechanismus založený téměř výhradně na platbách za užívání (tzn. platby od koncových uživatelů) by byl například velmi nevhodný pro projekt, u kterého nelze předvídat poptávku po veřejné službě, neboť rizika pro soukromého partnera by byla příliš vysoká a velmi těžko by se hledal soukromý partner, který by chtěl do projektu vstoupit.

Platební mechanismus proto musí brát v úvahu:

- **ekonomickou strukturu a předpoklady projektu (tj. nabídku, poptávku (zejména její předvídatelnost a cenovou elasticitu), náklady a časové podmínky)**

Zadavatel např. zváží, jaká je investiční náročnost projektu, jaká je životnost aktiva, kdy a kolik finančních prostředků je nutné investovat do jeho obnovy, jaká je optimální délka projektu z pohledu potřeby služby, životnosti aktiva, nákladů na financování i jaký je zájem do projektu investovat ze strany soukromých partnerů a bank;

- **právní a ekonomickou životaschopnost uživatelských plateb**

Vybírání úhrad od uživatelů může zadavatel umožnit soukromému partnerovi pouze v případě, že by na to sám měl právo. Ekonomická životaschopnost znamená posouzení, zda příjmy z uživatelských plateb lze předvídat s dostatečnou jistotou, a tedy zda riziko poptávky není až příliš vysoké, aby je mohl soukromý partner efektivně řídit;

▪ **ekonomický charakter a výhledy zadavatele**

Zadavatel musí zvážit svou ekonomickou situaci – tedy zda je pro něj dostupné hradit soukromému partnerovi platbu za dostupnost či poskytnout jakékoli garance apod.;

▪ **rizika projektu, včetně co nejefektivnějšího rozložení těchto rizik mezi veřejný a soukromý sektor**

Zadavatel by měl vzít v úvahu převod rizik a tedy i platební mechanismus z osvědčených obdobných projektů, které dosáhly hodnoty za peníze.

Příklad: Hypotetický projekt sportovního centra

Zadavatel uvažuje projekt výstavby a provozu nového sportovního centra. Celkové investiční náklady se odhadují na 0,5 mld. Kč. Sportoviště se budou průběžně udržovat, životnost aktiva se odhaduje cca na 30 let.

Nová infrastruktura je mezi obyvateli žádaná a předpokládá se stabilní a dobře předvídatelná poptávka po této službě. Zadavatel může umožnit soukromému partnerovi výběr plateb od uživatelů.

Odhadované příjmy z uživatelských plateb při očekávané poptávce a výši vstupného však nebudou pokrývat veškeré vynaložené náklady (zejména díky vysokým investičním nákladům).

Zadavatel by tedy měl postupovat ve svých úvahách zhruba následujícím způsobem:

- 1) Projekt je investičně náročný, je tedy pravděpodobné, že přínosy z realizace projektu formou PPP budou mnohem vyšší než náklady na přípravu projektu tímto způsobem. Zároveň existuje pravděpodobnost, že o projekt bude projevem dostatečný zájem zejména ze strany potenciálních soukromých partnerů a investorů.⁴*
- 2) Vzhledem k tomu, že o sportovní centrum občané projevují značný zájem a trh má rozvojový potenciál, takže poptávka po něm je do budoucna dobře předvídatelná, zadavatel může uvažovat o využití uživatelských plateb v rámci platebního mechanismu projektu. Zároveň neexistuje žádná legislativní překážka, která by bránila zavedení těchto plateb⁵.*
- 3) Dle provedených předběžných výpočtů nebudou příjmy z plateb stačit k financování celé infrastruktury a jejího provozu. Zadavatel proto bude muset hradit soukromému partnerovi platbu za dostupnost. Může si zadavatel tuto platbu (ve spočtené předběžné výši) každoročně ze svého rozpočtu dovolit?*
- 4) Projekt výstavby a provozu sportovního centra je ve světě osvědčeným typem projektu, který se realizuje formou PPP. Zadání projektu touto formou dosáhlo hodnoty za peníze a lze tedy čerpat ze zkušeností zadavatelů již uskutečněných projektů. Platební mechanismus byl obvykle založen na uživatelských platbách a příjmy soukromého partnera byly dále doplněny dalšími zdroji a to platbou za dostupnost od zadavatele a příjmy z doplňkové komerční činnosti (pronájem reklamních ploch, nájem komerčních ploch pro obchody atd.).*

Závěr: Jako nejvhodnější platební mechanismus pro tento projekt se v této fázi ukazují uživatelské platby v kombinaci s platbou za dostupnost od zadavatele.

⁴ Optimální velikost projektu se liší dle sektorů, kde je projekt realizován. Např. dopravní projekty se často pohybují ve stovkách milionů až miliard korun, naopak vodohospodářské projekty a projekty dodávky tepla mají obvykle nízké investiční náklady (např. desítky milionů korun). Je kladen důraz na celkový příjem soukromého partnera během trvání smlouvy. Doporučuje se tedy vždy postupovat individuálně.

⁵ Příkladem, kdy legislativa zavedení plateb od koncových uživatelů neumožňuje, je např. zpoplatnění průjezdu po mostě, který by byl uvalen na občany územně samosprávným celkem (viz. Listina základních práv a svobod, čl. 11 odst. 5).

2. Co od platebního mechanismu očekáváme?

Platební mechanismus je nástrojem k dosažení hodnoty za peníze. Platební mechanismus by tedy měl pro soukromého partnera vytvářet dostatečnou motivaci k úsporám a dodávkám služeb v kvalitě, kterou zadavatel požaduje. Jinými slovy, pomocí platebního mechanismu se uskutečňuje přenos rizik mezi oběma partnery.

Nejúčinnější motivace je vždy možnost dosažení zisku, příp. hrozba ztráty zisku. Již tím, že soukromý partner zajišťuje financování infrastruktury⁶ a zadavatel mu ji započne „splácet“ až v okamžiku zahájení poskytování služeb, vytváří platební mechanismus významnou motivaci dodat službu včas. I v případě, že by službu včas nedodal a nezískal tedy žádné příjmy od zadavatele, by soukromý partner musel hradit splátky úvěru financujícím bankám.

„Splácet“ dodávání služby může zadavatel formou služebného⁷ (platba za dostupnost i platby za užívání) nebo umožněním vybírat platby od koncových uživatelů. Zatímco v prvním případě motivuje soukromého partnera především ke kvalitě dodávaných služeb (u platby za dostupnost může uplatňovat srážky z plateb za špatnou kvalitu služby), v druhém případě jej motivuje ke kvalitě i zvyšování objemu poskytované služby. To vše v souladu s principem čím více uživatelů, tím vyšší příjmy.⁸

V PPP projektech se velmi často uplatňuje další motivační princip a to spojení návrhu, výstavby a provozu infrastruktury. To umožňuje provést kalkulaci nákladů celého životního cyklu projektu a lépe je rozložit v čase. Na základě této kalkulace soukromý partner stanoví svůj požadavek na pravidelnou platbu od zadavatele, která mu pokryje náklady i přiměřený zisk. Tato platba bude ukotvena ve smlouvě. Soukromý partner tedy dopředu zná objem finančních prostředků, se kterými bude v průběhu celého projektu hospodařit. V případě, že soukromý partner s nimi bude hospodařit špatně a náklady budou vyšší než očekával, bude realizovat nižší než očekávaný zisk. Pokud tomu bude naopak, bude realizovat vyšší zisk.

⁶ Soukromý partner investuje svůj vlastní kapitál a ve většině případů i cizí kapitál v podobě bankovních úvěrů, které musí splácet.

⁷ Termín služebné zahrnuje jak pojem platba za dostupnost (více viz kapitola 4), tak i platby za užívání (viz kapitola 6). Souhrnně se jedná o platby od zadavatele.

⁸ Zadavatel by měl brát v úvahu i elasticitu poptávky. Pokud je poptávka neelastická, soukromý partner není motivován k poskytování služby v co nejlepší kvalitě, protože poptávka po ní bude vždy na stejné úrovni. Naopak čím elastičtější je poptávka po dané službě, tím citlivěji reagují koncoví uživatelé na kvalitu jejího poskytování, a tím motivují soukromého partnera k poskytování kvalitních služeb.

Výhodou pro zadavatele je i skutečnost, že také on získá přehled o celoživotních nákladech projektu a zároveň získá i jistotu o svých výdajích na projekt.

Příklad:

V našem příkladě sportovního centra je vhodné z důvodu motivace zapojit partnera již do návrhu infrastruktury a svěřit mu celou výstavbu a provoz. Díky přenesení odpovědnosti za návrh a výstavbu infrastruktury i její následný provoz bude soukromý partner motivován k odpovědné kalkulaci nákladů celého životního cyklu (tzn. např. návrh designu infrastruktury nenáročné na údržbu, použití kvalitních materiálů apod.)

Využití uživatelských plateb bude soukromého partnera motivovat ke zvyšování využití tohoto centra, což je cílem zadavatele (zadavatel zároveň nechce nést odpovědnost za využití či nevyužití centra). Kvalita poskytované služby je relativně snadno měřitelná (např. čistota sedaček, toalet, graffiti na zdech atd.), je tedy možné aplikovat i platby za dostupnost, které závisí na kvalitě služby.

Závěr: I z hlediska motivace a cílů zadavatele je vhodné uplatnit kombinaci plateb od uživatelů s platbou za dostupnost.

3. Návrh struktury platebního mechanismu

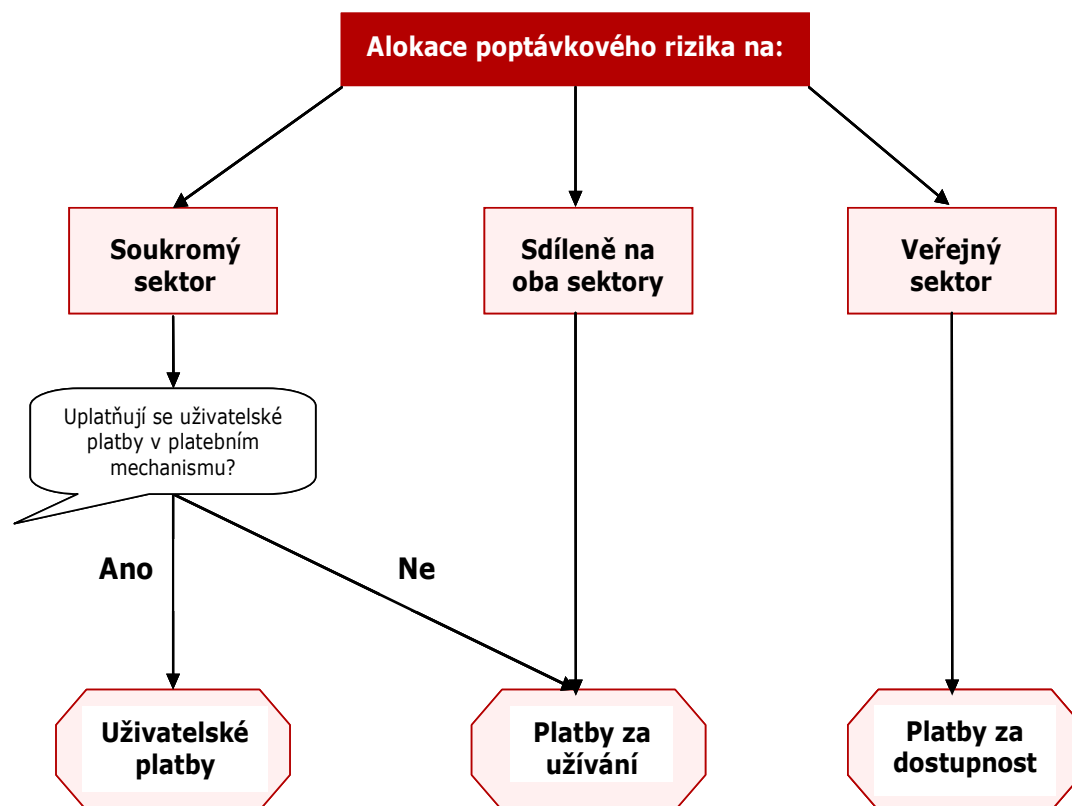
Při vytváření vhodného platebního mechanismu je nejdříve kladen důraz na co nejefektivnější alokaci rizika poptávky („demand risk“)⁹ mezi zadavatele a dodavatele. Rozvržení rizika poptávky je klíčový faktor pro určení co nejvhodnější struktury platebního mechanismu.

Pokud je riziko poptávky zcela převoditelné na soukromý sektor a koncoví uživatelé služby budou platit za její využívání (např. dálniční mýtné), pak bude, jak naznačuje diagram, platební mechanismus postaven především na uživatelských platbách. Pokud však má být riziko poptávky sdíleno zadavatelem a dodavatelem, pak bude platební mechanismus strukturován převážně jako platba za užívání. Pokud na sebe zadavatel vezme celé riziko, pak bude mít platební mechanismus podobu platby za dostupnost.

Význam rizika poptávky při identifikaci vhodné struktury platebního mechanismu je přiblížen i v následujícím diagramu.

⁹ Riziko, že infrastruktura/služba nebude klienty využívána v rozsahu, jaký předpokládal projekt.

Obrázek č. 5: Určení vhodného platebního mechanismu na základě alokace rizika poptávky



Tabulka č. 1: Hlavní prvky platebního mechanismu

Uživatelské platby	Služebné založené na platbě za užívání	Služebné založené na platbě dostupnost
<p><u>Uživatelské platby</u> nebo <u>Uživatelské platby plus další platba</u> skládající se z jednoho nebo více následujících prvků:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ platba za užívání; ▪ platba za dostupnost; ▪ jednorázová kapitálová platba (capital grant); ▪ přímá platba (revenue support); ▪ záruky; ▪ příjmy z komerční činnosti. 	<p><u>Platba za užívání minus srážky</u> v souvislosti s:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ dostupností a/nebo; ▪ kvalitou služby. 	<p><u>Platba za dostupnost minus srážky</u> v souvislosti s:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ užíváním a/nebo ▪ kvalitou služby.

Jak naznačuje Tabulka č. 1, služebné (podrobnější informace viz str. 7 a 8) je založeno obvykle buď na platbě za užívání nebo na platbě za dostupnost. Případné srážky ze služebného jsou pak spojeny s kvalitou služby poskytované dodavatelem.

Podrobnější vysvětlení uživatelských plateb, platby za užívání, platby za dostupnost i dalších doplňkových mechanismů poskytují kapitoly 3 až 5 této metodické příručky.

Příklad:

V hypotetickém projektu byla identifikována poptávka po veřejné službě jako relativně stabilní a dobře předvídatelná do budoucnosti. Je tedy možné, aby riziko poptávky (tzn. riziko, že nebude aktivum využíváno klienty tak, jak předpokládal projekt) nesl soukromý partner. Tento krok dále podpoří inovace a zvýšení kvality poskytovaných služeb ze strany soukromého partnera, který se bude snažit zvýšit poptávku po službě. Součástí platebního mechanismu tedy budou uživatelské platby.

Příjmy z uživatelských plateb však nemusí pokrýt všechny náklady a dohodnutou marži soukromého partnera. Je tedy nutné provést finanční kalkulace (např. nejprve ve zjednodušeném modelu a nebo přímo v modelu obsaženém ve studii proveditelnosti¹⁰), na základě kterých bude možné určit finanční toky projektu v jeho průběhu. Pokud budou náklady vyšší než výnosy z plateb od uživatelů a započtených odhadovaných příjmů z komerční činnosti, je nutná finanční účast zadavatele. V tomto případě je vhodné použít platbu za dostupnost, neboť prostřednictvím této platby bude zadavatel rovněž „kontrolovat“ dostupnost služby v náležitě kvalitě. V některých projektech je také možná kombinace s jednorázovou kapitálovou platbou, kterou zadavatel hradí soukromému partnerovi po dokončení výstavby, přímou platbou od zadavatele nezávislou na výkonu soukromého partnera nebo poskytnutí systému záruk apod. Použití těchto nástrojů závisí na míře přenosu rizika poptávky, od kterého se odvíjí požadovaná marže soukromého partnera, vypočteného cash flow projektu (schopnost splácet dluhovou službu a vyplácet dividendy) a dosahované hodnoty za peníze (např. čím nižší náklady soukromého financování, tím vyšší hodnota za peníze). Podrobněji viz dále v textu.

4. Zjištění pohledu trhu na navržený platební mechanismus

K navrhovanému platebnímu mechanismu je vhodné a účelné získat zpětnou vazbu trhu (tzn. potenciálních soukromých investorů a bank). Určité „testování trhu“ může probíhat průběžně, nicméně mělo by být provedeno minimálně před vyhlášením výběrového řízení. Zadavatel tak získá přehled, zda je jeho návrh trhem akceptovatelný a zda bude o projekt dostatečný zájem, aby vytvořil konkurenční prostředí při výběrovém řízení.

Pokud bude zadavatel při výběru soukromého partnera postupovat cestou soutěžního/koncesního dialogu nebo si vyhradí jednání o nabídkách, lze o platebním mechanismu diskutovat a případně jej dotvářet s uchazeči o projekt PPP v rámci výběrového řízení.

Pokud je však zvolen postup bez jednání o nabídkách anebo bez koncesního/soutěžního dialogu, pak musí být platební mechanismus plně rozpracován již před vyhlášením zakázky na PPP projekt. Tento postup poskytuje jen malou možnost získat názory uchazečů na zvolený platební mechanismus.

5. Posouzení zvoleného platebního mechanismu

Názory uchazečů, kteří se účastní jednání o nabídkách anebo koncesního/soutěžního dialogu, mohou být brány v potaz a platební mechanismus pak může být upraven tak, aby poskytoval co nejefektivnější rozložení rizik mezi zadavatele a soukromého partnera. Je ale nutné pečlivě zvážit, zda na sebe zadavatel nebere zbytečně zpět rizika, která původně zamýšlel převést na dodavatele.

¹⁰ Jedná se o dva modely - Komparátor veřejného sektoru (model PSC), který zachycuje finanční toky veřejné zakázky a Referenční PPP projekt (model PPP), který zachycuje finanční toky PPP projektu. Podrobněji viz slovníček pojmů a metodika MF „Hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP“.

Na druhou stranu, pokud projektový tým zadavatele a/nebo uchazeči zjistí, že určitému riziku přisuzují vyšší hodnotu, než je zadavatel za přenos takového rizika ochoten zaplatit, bude pro zadavatele výhodnější takové riziko na dodavatele nepřenášet.

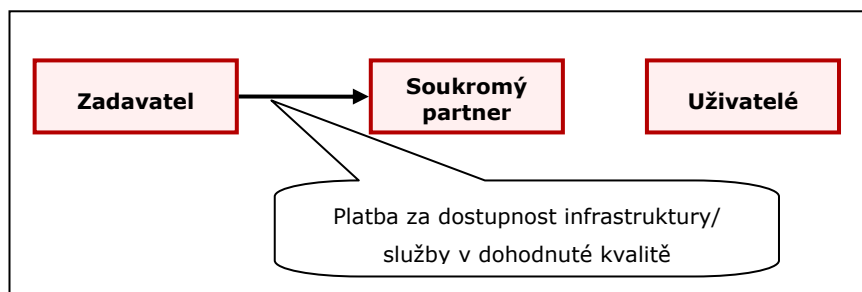
Na závěr by měl být platební mechanismus porovnán s původními záměry, aby se ověřilo, že všechny požadované cíle jsou dosaženy a že struktura platebního mechanismu poskytuje co nejlepší hodnotu za peníze.

Pro účinnou aplikaci platebního mechanismu je nezbytné, aby byly vytvořeny institucionální podmínky, a to jak ve smlouvě mezi zadavatelem a soukromým partnerem, tak na straně zadavatele a na straně soukromého partnera.

V praxi je obvyklé, že soukromý partner monitoruje při poskytování služeb sám sebe a vyhotovuje pro zadavatele tzv. monitorovací zprávy. Aby se minimalizovala možnost zneužití takového monitorování, obsahují koncesní smlouvy často ustanovení, podle něhož je soukromý partner penalizován, pokud úmyslně zamlčí nedostatky zjištěné monitorováním. Monitorovací zprávy slouží jako podklad pro platební mechanismus. Zadavatel by si měl vyčlenit dostatečné interní kapacity (případně najmout externí poradce), které budou schopné řídit projekt a průběžně monitorovat soukromého partnera.

Základní typy platebních mechanismů PPP

4 Platba za dostupnost



4.1 Hlavní principy

Platba za dostupnost se vztahuje k dostupnosti infrastruktury/služby projektu PPP bez ohledu na aktuální poptávku, respektive na míru využívání služby dodávané soukromým partnerem. Dodavatel je platba za dostupnost vyplácena v závislosti na plnění podmínek určených technickou specifikací projektu. Soukromý sektor je jinými slovy odměněn platbou za dostupnost v případě, že projekt/služba je dostupný/dostupná, a to bez ohledu na jeho aktuální využívání. Platba za dostupnost se může vztahovat k pouhé výstavbě infrastruktury, avšak častěji je platba za dostupnost uplatňována i na poskytování služeb při provozování infrastruktury. Platba za dostupnost obvykle obsahuje srážky (penalizace) soukromého partnera za nedostatečnou kvalitu služby či její kompletní nedostupnost.

Zjednodušeně lze platbu za dostupnost vyjádřit jako:

Aktuální měsíční platba za dostupnost (aktuální služebné) = dohodnutá měsíční platba vypočítaná v souladu se smlouvou (služebné) – srážky za nekvalitu za dané období – srážky za nedostupnost pro dané období

Zadavatel a vybraný soukromý partner si v uzavřené smlouvě dohodnou výši platby za dostupnost za každý rok (tato výše plateb je obvykle předmětem soutěže mezi uchazeči při výběrovém řízení) a způsob výpočtu aktuální měsíční platby. Tato aktuální platba se vypočítá v závislosti na srážkách, tzn. dohodnutých částkách, které jsou strhávány soukromému partnerovi na základě zjištěného nekvalitního poskytování požadované služby za dané období (např. v administrativní budově, kterou má soukromý partner spravovat, nefunguje klimatizační zařízení) nebo úplnou nedostupností služby (např. nemožnost používat kanceláře v administrativní budově). Nekvalitě, nedostupnosti a monitoringu služeb je podrobně věnován text v podkapitole 6.6 a 6.7.

Do výpočtu aktuální měsíční platby též často vstupuje řada dalších faktorů např. v podobě platby soukromému partnerovi za měřené služby za dané období a odběr energií. Toto je například popsáno v rámci Přílohy II.- „Modelový příklad platby za dostupnost“.

4.2 Vhodné typy projektů

Mezi projekty, kde je dostupnost považována za jeden z nejdůležitějších faktorů, patří obvykle zajištění veřejné infrastruktury, bez níž požadovaná služba nemůže být poskytována. Platby za dostupnost jsou proto obzvláště vhodné pro projekty v oblasti zajišťování bytovacích kapacit, nemocnic, škol, věznic, soudních areálů, bytových a administrativních kapacit, parkovišť a dopravní infrastruktury, vodního hospodářství či zpracování odpadu.

4.3 Základní charakteristika – výhody, nevýhody a rizika

Hlavní **výhody** spojené s platebními mechanismy, jejichž součástí jsou platby za dostupnost, lze shrnout následovně:

- zadavatel neplatí platby za dostupnost do doby, než je infrastruktura/služba plně k dispozici;
- dostupnost služby je řízena převážně dodavatelem. Riziko návratnosti investic nesené dodavatelem je v tomto případě nižší, než kdyby byl platební mechanismus založen pouze na uživatelských platbách. Při uplatnění uživatelských plateb by totiž příjmy byly podstatně méně předvídatelné a soukromý partner by byl daleko méně schopný je řídit. Riziko poptávky v tomto případě nese zadavatel;
- představuje pro dodavatele pobídky k rychlé a efektivní nápravě kvality infrastruktury/služby;
- dodavatel je schopen s větší jistotou předpovídat hotovostní toky, a proto může snáze a levněji zajistit bankovní úvěry potřebné pro infrastrukturu/službu;
- platby za dostupnost jsou rozvrženy na dobu celé životnosti infrastruktury/služby. To umožňuje zadavateli provádět platby dodavateli s ohledem na výkon infrastruktury/služby. Zadavatel tak motivuje soukromého partnera k udržování infrastruktury v dobrém technickém stavu po celou dobu životnosti projektu.

Hlavní **nevýhody** platebních mechanismů, v nichž jsou uplatňovány platby za dostupnost, lze shrnout následovně:

- pokud nejsou srážky z platby za dostupnost dostatečně vysoké, pak tento platební mechanismus převádí jen v relativně omezené míře rizika ze strany veřejného sektoru na soukromý sektor a neposkytuje dodavateli výraznou motivaci k vysokému výkonu;
- monitorování plateb za dostupnost nemusí být jednoduché (zejména u silničních projektů PPP). Často je jedinou realistickou možností získávání informací přímo od dodavatele tak, že dodavatel monitoruje sám sebe. Správnost těchto informací je pak namátkově kontrolována zadavatelem. Aby se zadavatel pojistil, že informace v monitorovacích zprávách, na základě kterých jsou vypočítávány aktuální měsíční platby za dostupnost, jsou správné, jsou do smluv obvykle zahrnuty velmi vysoké penalizace v případě zatajení nedostatků. Dodavateli se pak nevyplatí podstupovat takové riziko a falšovat informace;
- platební mechanismus založený pouze na platbách za dostupnost v sobě skýtá jen nízkou míru flexibility.

Pokud jde o **rizika** tohoto platebního mechanismu, je vždy nutné zvážit otázku financovatelnosti konkrétního projektu PPP. Podstatná část projektu bývá často financována úvěrem od hlavního věřitele (senior lender). V souladu s platbou za dostupnost bude splácení dluhu vycházet z dohodnuté platby, která však může být snížena o srážky/penále v případě nedostupnosti infrastruktury/služby.

Očekávané cash flow projektu musí být natolik dostatečné, aby příjmy soukromého partnera v jednotlivých obdobích kryly dluhovou službu (tzn. splácení jistiny a úroků) a splňovaly tedy úvěrová kritéria, která banka požaduje (např. ukazatel úvěrového krytí LLCR – loan life cover ratio). Čím stabilnější bude projektované cash flow projektu a čím nižší budou rizika, která ponese soukromý partner, tím výhodnější podmínky financování lze od bank očekávat.

Tato skutečnost musí být brána v úvahu při tvorbě platebního mechanismu a zadavatel by se měl už v prvotních etapách přípravy projektu soustředit na schopnost soukromého sektoru financovat požadovanou infrastrukturu/služby za finančně výhodných podmínek. Nicméně ne pro všechny

transakce projektů PPP je nutná účast třetí strany, v tomto případě hlavního věřitele, a tak může být dodavatel z finančního hlediska v některých případech podstatně flexibilnější.

4.4 Zahájení plateb

Výpočet plateb za dostupnost je obvykle založen na principu, kdy platba nezačne být vyplácena dodavateli před tím, než je infrastruktura/služba daného PPP projektu plně dostupná. Tento princip by měl být aplikován u všech nových infrastrukturních projektů založených na platbě za dostupnost. Avšak u projektů zahrnujících poskytování existující služby (např. rekonstrukce stávající dálnice) mohou být některé platby uskutečněny v průběhu výstavby tak, aby odrážely dostupnost existující služby.

Pokud nedojde k zahájení poskytování služeb včas dle podmínek uzavřené smlouvy, je obvykle soukromý partner povinen zaplatit jednorázovou smluvní pokutu bez ohledu na délku prodlení plus po dobu prodlení platit další smluvní pokutu za každý započatý týden prodlení nebo na vlastní náklady a riziko poskytnout náhradní kapacitu pro zajištění služeb, které měl poskytovat na základě smlouvy (např. pokud dodavatel má dokončit výstavbu nové školy a 1. září zahájit provoz a je v prodlení, je povinen zajistit žákům náhradní vyučovací prostory).

Z důvodu výhodnějších podmínek financování se v některých projektech uplatňuje tzv. jednorázová kapitálová platba po dokončení infrastruktury a dne jejího otevření. Tato jednorázová kapitálová platba od zadavatele se může pohybovat ve výši x % z investičních nákladů a v konečném důsledku může napomoci k dřívějšímu splacení úvěru a dosažení výhodnějších podmínek financování. Toto samozřejmě ovlivní i požadované pravidelné platby za dostupnost, které pokrývají i finanční náklady. Na druhou stranu však tato platba snižuje rizika, která jsou přenášena na soukromého partnera.

Platby za dostupnost lze kombinovat např. s uživatelskými platbami nebo platbami za užívání. Taková kombinace zvýší pobídky pro soukromý sektor a zároveň sníží riziko, že vztah mezi zadavatelem a dodavatelem bude vnímán jako skrytá půjčka dodavateli.

4.5 Služby

V platebním mechanismu platby za dostupnost se v praxi rozlišují dva základní typy služeb – tzv. tvrdé a měkké (z anglického „core“ and „soft services“). Tvrdé služby jsou spojené s údržbou infrastruktury (jedná se například o službu správy nemovitosti, službu údržby venkovních prostor apod.). Měkké služby jsou služby typu úklid v budově a služba ostrahy. Vzhledem k tomu, že měkké služby jsou založeny zejména na měnících se personálních nákladech, může se i cena, za kterou je poskytuje soukromý partner zadavateli, časem měnit. Za smluvně dohodnuté časové období soukromý partner provede testování trhu nebo benchmarking a dle jeho výsledku se sníží či zvýší cena měkkých služeb hrazená zadavatelem v rámci platby za dostupnost.

Mezi měkké služby patří i tzv. měřené služby. Měřené služby se liší od dalších měkkých služeb tím, že dojde-li ke zvýšení či snížení jejich využití, snižuje nebo zvyšuje se rovněž výše služebného placeného soukromému partnerovi. Např. pokud jde o službu jídelny, je stanovena cena za jeden oběd a předpoklad, kolik obědů bude vydáno v každém měsíci. Aktuální měsíční platba v každém měsíci se vypočítá z platby za předpokládaný počet obědů snížené či zvýšené o rozdíl mezi předpokládaným a skutečným počtem obědů. Dodavatelé a financující banky však obvykle požadují, aby byl stanoven dolní limit platby za měřené služby, aby příjem soukromého partnera nebyl příliš nízký a aby tak nebyla ohrožena jeho schopnost splácet dluh (banky požadují jistotu v předvídatelnosti cash flow).

4.6 Penalizace za nekvalitu a nedostupnost

Principem PPP je stanovovat výstupy a nikoli vstupy. Pokud je předmětem projektu dodávka služeb, je nutné dobře specifikovat kvalitu služeb, které zadavatel očekává. Příkladem může být např. při projektu administrativní budovy udržování teploty v jednotlivých kancelářích mezi 22–25 °C.

Srážky z dohodnuté měsíční platby jsou uplatňovány za nedostatečnou kvalitu či nedostupnost požadované služby.

Definice nekvality a nedostupnosti infrastruktury/služby má klíčový význam a musí být vymezena co možná nejdříve. Tato definice závisí na charakteristických rysech dotyčného projektu.

Na našem příkladu udržování teploty v kancelářích může být za nekvalitu považováno např. odchýlení se od tohoto standardu o +/- 3 °C po dobu delší než jeden den.

Nedostupnost služby je závažnější pochybení a znamená, že služba není poskytována vůbec, např. kanceláře nejsou pro zaměstnance vůbec k dispozici. Pokud je soukromý partner penalizován za nedostupnost, již není dále penalizován za nekvalitu.

Platební mechanismus založený na platbě za dostupnost bere obvykle v úvahu i různé úrovně nedostupnosti.

Dobrym příkladem může být definice nedostupnosti dopravní cesty, k níž může dojít z řady důvodů. Tyto důvody jsou uvedeny v sestupném pořádku podle výše srážek a možností dodavatele zvládat riziko nedostupnosti:

- silnice uzavřena kvůli plánované údržbě;
- silnice uzavřena kvůli krizové neplánované údržbě;
- silnice uzavřena kvůli plánovaným pracím na veřejné infrastruktuře;
- silnice uzavřena kvůli neplánovaným pracím na veřejné infrastruktuře;
- jízdní pruh neprůjezdný kvůli havarovaným vozidlům;
- jízdní pruh neprůjezdný kvůli nehodám;
- jízdní pruh neprůjezdný kvůli dopravní zácpě;
- doprava zpomalena kvůli dopravní zácpě.

Čím níže postupujeme ve výše uvedeném seznamu, tím spornější je schopnost dodavatele vypořádat se s danými riziky. Dodavatel má například jen omezenou kontrolu nad pracemi na navazující veřejné infrastruktuře. I když může předcházet dopravním zácpám na silnicích, které provozuje, nemá kontrolu nad ostatními částmi silniční sítě, které mohou k dopravním zácpám přispívat. Pokud se tak například vytvoří kolony na sjezdech ze silnice provozované dodavatelem, a to kvůli problémům na navazujících silnicích, mohl by dodavatel utrpět ztrátu za dopravní zácpu, na níž nenese žádnou vinu. Penalizace jsou tedy nižší.

Hlavní faktory, které ovlivňují strukturu plateb za dostupnost, lze shrnout do několika následujících bodů:

- **způsob úpravy plateb** - je důležité do platebního mechanismu zahrnout způsob, jakým se budou platby upravovat v případě, že infrastruktura nebo služba budou nedostupné;
- **časové vymezení nedostupnosti** - délka nedostupnosti infrastruktury/služby musí být brána v potaz. Je proto nutné přesně definovat okamžik, od něhož je infrastruktura/služba nedostupná a vliv délkou období nedostupnosti na výši srážek;

- **maximální výše srážek kvůli nedostupnosti** – srážky z platby za dostupnost mohou být v určitém časovém období, například během jednoho roku, omezeny maximální částkou srážek ze služebného;
- **období nápravy nedostupnosti služby** – zadavatel a dodavatel se mohou dohodnout na určitých časových lhůtách, během nichž, pokud bude nedostupnost infrastruktury/ služby napravena, nebudou srážky ze služebného uplatňovány.

Nedostupnost lze definovat různými způsoby – například analýza realizace projektů sportovní a společenské infrastruktury prostřednictvím PPP¹¹ rozlišuje tři úrovně nedostupnosti služeb, od nichž se pak odvíjejí platby za dostupnost:

- **nedostupná (tj. žádná služba)** – tam, kde nelze použít definovanou infrastrukturu/službu, by se měly uplatnit srážky v plné výši. (např. obecní bazén, který nemůže být využíván, neboť prasklo tepelné čerpadlo a voda v bazénu a okolní prostředí jsou pro uživatele neúměrně chladné. Služba je tedy nedostupná);
- **nedostupná, ale používaná (služba je omezená)** – nastává v době, kdy je příslušná služba technicky nedostupná, ale je používána, a zároveň mohou být používány jiné služby (části infrastruktury). V tomto případě by se neměly uplatňovat žádné srážky u jakýchkoli jiných služeb, které mohou být nadále užívány. (např. šatny do bazénu nejsou plně dostupné, protože je problém se skříňkami, ale tyto šatny lze přesto používat pro omezený počet návštěvníků. Jelikož bazén může být i nadále užíván – i když jen s omezenými službami – stav by měl být takový, že se budou uplatňovat srážky v souvislosti se skříňkami, ale nikoli za nedostupnost celého bazénu);
- **služba/infrastruktura je nedostupná, ale náhrada je dostupná (tj. jiná služba)** – v případě, že je příslušná služba/infrastruktura nedostupná, ale je k dispozici alternativní infrastruktura, srážky by měly být uplatňovány v omezené výši (např. 50 %). (např. šatny do bazénu nebudou plně přístupné, ale plavcům je poskytována náhradní šatna, aby mohli bazén využívat.)

Existují také případy, kdy jsou dodavateli odpuštěny srážky ze služebného, i když nebyly požadavky na dostupnost splněny. Do této skupiny lze zařadit zejména následující případy:

- pokud je poskytnuta odpovídající náhrada (předem dohodnutá a se souhlasem zadavatele);
- pokud by infrastruktura/služba nebyla kvůli jiným důvodům využívána během doby, kdy měla být dostupná;
- dlouhodobá platební neschopnost zadavatele vůči dodavateli;
- změny infrastruktury/služby z popudu zadavatele;
- vandalismus (záleží na přesné příčině);
- údržba infrastruktury/služby v souladu s dohodnutým programem údržby (například, když je snížena kvůli pravidelné údržbě kapacita dálnice uzavřením jednoho dálničního pruhu, ale služba jako taková je dále dostupná).

¹¹ MODEL REALIZACE PROJEKTŮ SPORTOVNÍ A SPOLEČENSKÉ INFRASTRUKTURY PROSTŘEDNICTVÍM PPP, Překlad studie předložené pracovní skupinou složenou ze zástupců Barclays Bank, Bank of Ireland, Cyril Sweett, DC Leisure, Leisure Connection, Nabarro Nathanson, Parkwood a Torkildsen Barclay, Johnson & Kramařík 2006, str. 4

Pro ilustraci výpočtu měsíční platby za dostupnost je v Přílohách II. a III. uveden příklad z Velké Británie, který představuje standardizovanou formu platebního mechanismu pro stavbu škol formou PPP.¹²

Detailním výpočtem platby za dostupnost pro projekt ubytovacích kapacit se rovněž zabývá metodika MF „Vzorová koncesní smlouva“, která je zveřejněna na webových stránkách Ministerstva financí (www.mfcr.cz).

4.7 Nastavení a monitorování výkonu

Nastavení platebních mechanismů založených na platbě za dostupnost musí být jednoduché, flexibilní a především založené na měřitelných výstupech.

Platební mechanismus musí jasně odrážet důsledky nedodržení standardů stanovených v technické specifikaci projektu pro zadavatele. Možným postupem je přiřazovat za každé nedosažení stanovených standardů určitý předem dohodnutý počet „trestných“ bodů. Podrobný rozvrh „trestných“ bodů za nedosažení požadovaného standardu by měl být nedílnou součástí dokumentace koncesní smlouvy. Finanční srážky jsou pak prováděny obvykle až tehdy, když se nashromáždí větší počet „trestných“ bodů v určitém časovém období.

K určení plateb za dostupnost musí být ustanoven **monitorovací systém**, který bude kontrolovat kvantitu a kvalitu dodávané služby. Parametry služby mohou být nastaveny buď minimálními standardy nebo rozpětím požadované služby. Kvalita služby pak může být monitorována kontinuálně nebo náhodným vzorkem.

Pro každou poskytovanou službu je stanovena perioda monitorování kvality, což je doba, ve které bude testováno, zda příslušná služba splňuje požadavky zadavatele či nikoli. U každé služby může být perioda monitorování nastavena individuálně, např. kontrola čistoty toalet jednou denně, kontrola čistoty školních tříd jedenkrát týdně.

Ve většině případů je dodavatel odpovědný za monitorování výkonu, řízení kvality a informační systémy. Soukromý partner tak monitoruje při poskytování služeb sám sebe a standardně dodává zadavateli za dohodnuté období tzv. monitorovací zprávu, která obsahuje informace o poskytovaných službách za dané období. Na základě této zprávy je pak vypočtena aktuální měsíční platba s případnými srážkami. Za zatajování informací o kvalitě plnění služeb ze strany soukromého partnera je zadavatel oprávněn uplatňovat penalizace dohodnuté ve smlouvě. Tyto penalizace by měly být dostatečně tvrdé tak, aby motivovaly dodavatele k poddávání pravdivých zpráv.

Všechny záznamy výkonu, údržby a zpětné vazby od zákazníků musí být dodavatelem uschovány pro případné ověření zadavatelem.

Stejně tak i zadavatel musí mít systematickou kontrolu v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

Obecná potíž s monitorovacími kritérii (někdy nazývanými jako indikátory výkonu) spočívá ve schopnosti s určitostí měřit, zda bylo určité kritérium splněno či nikoli. Při užívání objektivních indikátorů výkonu, jako jsou například ukazatele kvality vody (např. úroveň pH), může být konečné měření uskutečněno a jeho výsledky jsou nezpochybnitelné. Problémy vyvstávají se subjektivními kritérii, například při posuzování stavu infrastruktury. V takových případech lze vycházet z obecných standardů doplněných například fotografickou dokumentací o tom, co splňuje dohodnutá kritéria. Monitorování pak odhaluje případy, které jsou nepřijatelné.

¹² „PFI Agreement Payment Mechanism“, BSF Standard Document, březen 2006

Případová studie č. 1: Soudní komplex Victoria County Court, Austrálie¹³

Příklad úspěšného projektu, ve kterém byly využity platby za dostupnost

Popis projektu:

Soudní budovy byly v australském Melbourne rozprostřeny na čtyřech různých místech. Stav soudních síní z hlediska kapacity navíc nedostačoval rostoucím nárokům, což vedlo k opoždování jak trestních, tak civilních řízení. Kromě toho chyběly nebo nedostačovaly některé důležité služby – špatný přístup pro tělesně handicapované, nedostatečné prostory pro soudce, poroty, svědky, oběti i veřejnost. V prosinci 1999 rozhodla místní vláda, že soudní komplex bude nově vystavěn na jednom místě. Vláda přitom dala najevo, že je připravena rozsáhle spolupracovat se soukromým sektorem, který by poskytl infrastrukturu a vedlejší služby. Soudní služby by však nadále samozřejmě zajišťoval stát. V červnu 2000 uzavřela vláda s konsorciem The Liberty Group smlouvu o projektu typu DBFO (návrh, výstavba, financování a provozování) nového soudního komplexu v Melbourne. Nový bezbariérový komplex byl dokončen v květnu 2002 a obsahuje 46 soudních místností, vězení se zvýšenou ostrahou až pro padesát obviněných a čtyři zvláštní zóny, kterými se separátně dostávají do soudních místností soudci, obvinění, porota a veřejnost. Hlavní služba spočívající v poskytnutí a provozování soudního komplexu bude podle uzavřené smlouvy poskytována konsorciem dvacet let. Vedlejší služby pak budou poskytovány pět let, kdy je stát může prodloužit nebo na jejich poskytování vypsát nové výběrové řízení.

Alokace rizik:

Většinu rizik spojených s návrhem, výstavbou a provozem komplexu nese soukromý partner.

Platební mechanismus:

Platební mechanismus je založen na **platbě za dostupnost**. V prvním roce zaplatila vláda konsorciu za užívání zhruba 9,6 miliónů australských dolarů (AUD), za vedlejší služby během prvních pěti let provozování komplexu zaplatí vláda konsorciu 2,4 mil. AUD ročně. Při zahájení služeb pak vláda vyplatila konsorciu jednorázově 3 mil. AUD (jednorázová kapitálová platba). Celkově představuje hodnota kontraktu zhruba 195 mil. AUD.

Silné stránky:

- Konsorcium muselo navrhnout a postavit soudní komplex podle podrobně definované technické specifikace projektu. Podobně i služby muselo poskytnout podle podrobně definovaných podmínek. Pokud by soudní komplex a poskytované služby nebyly dostupné, pak bude služebné sníženo a konsorcium bude muset uvést věci do souladu s předem definovanými požadavky.
- Hodnota za peníze při zajišťování vedlejších služeb – zadavatel odděluje hlavní (tzv. tvrdé služby – údržba infrastruktury a její provoz) a vedlejší služby (tzv. měkké služby – úklid, stravování),

¹³ Zpracováno podle Provision of Victoria County Court Complex by Public Private Partnership, Australia, Government of Hong Kong, Efficiency Unit, 2003

příčemž smlouva zadavateli umožňuje po pěti letech neprodloužit zajišťování vedlejších služeb. Vláda může za jistých okolností vypsat i nové výběrové řízení na zajišťování vedlejších služeb. Tímto způsobem je zajištěna co nejlepší hodnota za peníze při zajišťování vedlejších služeb.

- Důkladný monitoring poskytovaných služeb – dodavatel je povinen v souladu se smlouvou podávat pravidelné zprávy (měsíční, roční) o poskytovaných službách a jejich kvalitě. Zadavatel pak posoudí dosažené výsledky vůči cílům stanoveným v technické specifikaci případně vůči nejlepším praktikám v oboru.
- Podrobná ustanovení při řešení případných sporů – smlouva mezi zadavatelem a soukromým partnerem stanoví, že spory mohou být vyřešeny rozhodnutím expertů, arbitráží nebo soudním řízením. Všechny strany však musí plnit své stávající povinnosti až do rozhodnutí sporu.

Slabé stránky:

- Platba za dostupnost obecně převádí z veřejného na soukromý sektor riziko dostupnosti a rizika stavebně-technologická. Riziko poptávky nese veřejný sektor.

Případová studie č. 2: Metronet Rail, Londýn, Velká Británie

Příklad úspěšného projektu, ve kterém byly využity platby za dostupnost

Popis projektu:

V březnu 1998 ohlásila britská vláda nový plán, jak zajistit dlouhodobé investice do londýnské veřejné dopravy. Jádrem tohoto plánu bylo partnerství typu PPP, v jehož rámci veřejná společnost zajišťující provoz londýnského metra, London Underground, získala celkovou odpovědnost za přepravu cestujících a za celkovou bezpečnost systému metra. Konkrétně je tato společnost odpovědná za provoz vlaků a stanic, výběr jízdného a veřejnou bezpečnost. Infrastrukturní společnosti, Metronet Rail BCV, Metronet Rail SSL a Tube Lines, pak uzavřely se společností London Underground dohodu o poskytování infrastrukturních služeb. Tato dohoda je hlavním dokumentem partnerství PPP. Metronet Rail musí poskytovat společnosti London Underground vlaky, stanice a příslušnou infrastrukturu podle předem daných standardů a požadavků tak, aby zákazníci byli přepravováni spolehlivě, bezpečně a efektivně.

Alokace rizik:

Riziko poptávky na sebe převzal zadavatel, tedy veřejný sektor.

Platební mechanismus:

Platební mechanismus spočívá v platbě za dostupnost infrastruktury, což je platba vyplácená zadavatelem dodavateli každé čtyři týdny. Tato základní platba pak může být zvýšena nebo snížena podle toho, zda je či není služba dodávána řádně podle předem stanovených požadavků a standardů. Samotná platba je také každý rok upravována podle příslušných indexů. Dodatečnou pobídkou pro Metronet, aby dodávala řádně vykonanou službu, je skutečnost, že srážky za špatný výkon jsou obvykle dvojnásobné oproti zvýšením za řádně vykonávanou službu nad rámec požadovaných minimálních standardů a požadavků.

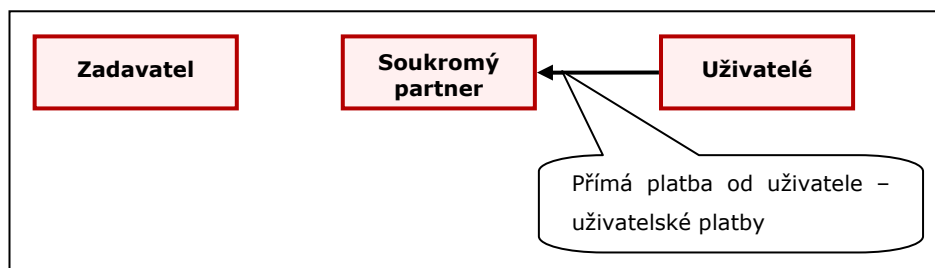
Silné stránky:

- Podrobně stanovené ukazatele řádně vykonávané služby, podle nichž se zvyšuje nebo snižuje služebné.
- Užití ukazatele kapacity, který je definován jako index skládající se z klíčových ukazatelů cesty – cestovní doby mezi stanicemi, časem stráveným čekáním na vlak a mírou návalu cestujících.
- Užití ukazatelů prostředí, které zkoumají čtvrtletně pracovníci nezávislé instituce, kteří hodnotí úroveň vlaků (stav sedadel, opěradel a držadel, čistotu prostředí, sedaček, oken a vnějšku vlaků, množství odpadků a případné graffiti, teplotu ve vlacích, ventilaci apod.) a úroveň stanic (čistotu zdí a podlah, množství odpadků, úroveň a čistotu laviček, čekáren, toalet, jezdících schodů apod.).
- Užití ukazatele dostupnosti, který měří každodenní spolehlivost dodávaných služeb. Konkrétně jde o měřítko dopadu zpožděných nebo nedodaných služeb na cestující. Služebné se snižuje, pokud dojde ke zpoždění nebo nedodání služeb, jako jsou například signalizace nebo opožděná oprava eskalátorů. Když jsou tyto služby dodávány lépe, než podle předem dohodných standardů, pak se služebné zvyšuje.

Slabé stránky:

- Obecným problémem při užití plateb za řádně vykonanou službu bývá objektivní určení, zda předem definované požadavky a standardy byly splněny nebo ne (např. problematické „objektivní“ určení přijatelné míry znečištění graffiti).

5 Uživatelské platby



5.1 Hlavní principy

Pro účely této metodiky budeme pod pojmem uživatelská platba rozumět cenu, která byla sjednána mezi smluvními stranami a má podobu **přímé platby koncového uživatele** za využívání služby či infrastruktury. Cílem tohoto platebního mechanismu je tedy přisoudit přiměřenou část nákladů na výstavbu a provoz uživatelům.

Jednou z nejjednodušších forem je systém uživatelských plateb účtovaných přímo soukromým uživatelům služby (např. formou silničního mýtného), případně v kombinaci s platbami od zadavatele (pokud by očekávané příjmy soukromého partnera nebyly dostačující), z nichž se dodavateli vrací jeho investice.

Platební mechanismy založené na uživatelských platbách poskytují zadavatelům možnost **maximalizovat míru převodu rizika poptávky na dodavatele**. Zároveň snižují nutnost monitorovat výkon dodavatele, protože dodavatel je motivován ke zlepšení svého výkonu tím, že podporuje větší využití služby, aby maximalizoval své příjmy.

Uživatelské platby jsou efektivním způsobem návratnosti investic dodavateli v situaci, kdy je uživatel schopen **předpovídat s přiměřenou jistotou poptávku a příjmy**. Pokud toho dodavatel není schopen, prodražuje se i financování projektu, neboť banky budou reagovat na vyšší riziko vyššími úrokovými maržemi.

Za takových okolností mohou jiné formy platebních mechanismů, které snižují rozsah rizika poptávky přenášeného na dodavatele, představovat vhodnější řešení. Zadavatel může buď snížit poměr příjmů, které dodavatel získává z uživatelských plateb, nebo může vyplácet dodavateli i jiné platby jako například platba za užívání či dostupnost.

Zejména u významných zahraničních projektů v oblasti dopravy a zpracování odpadu dodavatelé získávají zpět své investice přímo z uživatelských plateb. Nicméně i v případě, kdy uživatelské platby nebudou z hlediska návratnosti investic považovány za nákladově efektivní způsob, může zadavatel tyto platby využít a zkombinovat je s dalšími příjmy od zadavatele (např. s platbou za dostupnost). Za těchto okolností na sebe zadavatel bere odpovědnost za určení výše uživatelských plateb (stanovení výše na sociálně akceptovatelné úrovni, která neodpovídá úrovni komerční). Ty pak může vybírat buď sám, nebo tím pověřit dodavatele.

5.2 Vhodné typy projektů

Uživatelské platby mohou mít v různých odvětvích různou podobu:

- *silnice* – mýtné na mostech, v tunelech nebo na dálnicích;
- *zpracování odpadu* – platby za množství zpracovaného odpadu;
- *vodovodní a jiná vodní infrastruktura* – vlastník vodovodu má právo na úplatu za dodávku pitné vody (vodné), vlastník kanalizace má právo na úplatu za odvádění odpadních vod (stočné);
- *parkoviště* – platby za parkování.

Při posuzování vhodnosti uživatelských plateb pro projekty PPP je nutné věnovat pozornost následujícím faktorům:

- **cíle dodavatele** – pokud mají být uživatelské platby použity na platby dodavateli, pak může dodavatel usilovat o jejich sjednání v takové výši, která by maximalizovala jeho provozní příjmy;
- **cíle projektu** – jaká je úroveň uživatelských plateb, která maximalizuje sociální a ekonomický prospěch projektu/služby;
- **dostupnost alternativ** – zavedení uživatelských plateb může odradit potenciální uživatele a přimět je k využití dostupných alternativ. Tato skutečnost může mít významný vliv na schopnost projektu dosáhnout požadovaného užítku (viz případová studie č. 3: Dálnice M1-M15);
- **elasticita poptávky** – tento faktor se věnuje rozsahu, v němž mohou uživatelské platby odradit potenciální uživatele od užívání projektu. Zvažuje vztah mezi uživatelskými platbami a očekávanou úrovní užití projektu. Může být využit k předpovědi výše uživatelských plateb tak, aby se maximalizovaly příjmy z projektu nebo k předpovědi výše plateb, která vede k optimálnímu naplnění cíle projektu (např. snížení dopravní zátěže);
- **praktické problémy zavedení uživatelských plateb** – v některých případech nemusí být zavedení uživatelských plateb praktické. Jako příklad lze uvést situaci, kdy jsou uživatelské platby zavedeny na silnici, která má mnoho vjezdů a výjezdů;
- **schopnost předpovídat poptávku** – schopnost předvídat poptávku rozhoduje o rozsahu, v němž dodavatel přijme rizika poptávky projektu a rozsahu, v němž může být za cenově výhodných podmínek zajištěno soukromé financování projektu – ovlivňuje tak úsudek a rozhodnutí dodavatele ohledně pravděpodobnosti návratnosti jeho kapitálu výběrem uživatelských plateb, případně zda by měl být uplatněn i další platební mechanismus;
- **vládní politika** – zavedení uživatelských plateb musí odrážet vládní politiku regulující zpoplatnění dané služby;
- **rovné zacházení** – zadavatel musí zvážit otázku rovného zacházení při zavedení uživatelských plateb a určení jejich výše;
- **legislativa** – zadavatel může soukromému partnerovi umožnit výběr plateb od uživatelů, jen když na to má právo on sám.

V zájmu co nejlepšího uplatnění uživatelských plateb v rámci infrastrukturních projektů PPP musí zadavatel zvážit zejména následující otázky:

- Měl by dodavatel získat zpět své investice přímo výběrem uživatelských plateb? (Tj. měl by být platební mechanismus založen na uživatelských platbách?)
- Jak by měla být určena výše uživatelských plateb?
- Jaká forma dodatečných plateb dodavateli od zadavatele (případně jaké jiné nástroje) by měla být použita v případě, že uživatelské platby nebudou stačit na pokrytí nákladů projektu?
- Měl by zadavatel poskytnout dodavateli záruky minimálních příjmů a měl by zadavatel zahrnout do projektu mechanismy, které by zabránily dodavateli v tvorbě nadměrných zisků?

5.3 Základní charakteristika – výhody, nevýhody a rizika

Hlavní **výhody** platebních mechanismů využívajících uživatelské platby lze shrnout následovně:

- uživatelé nové infrastruktury/služby nejsou „dotováni“ (nebo jsou „dotováni“ jen částečně) z veřejných prostředků. Za službu platí ti, kteří ji skutečně využívají;
- uživatelské platby jsou velmi praktické za předpokladu, že je lze vybírat efektivně, jsou snadno srozumitelné a v souladu s vládní politikou;
- uživatelské platby se mohou v případě silniční dopravy lišit podle typu vozidla nebo denní či noční doby, takže poptávka po službě může být částečně regulována cenovou politikou;
- nová infrastruktura/služba neovlivňuje rozpočet zadavatele;
- soukromý sektor se může účastnit činnosti, která byla tradičně vnímána jako sféra vlivu sektoru veřejného;

Hlavní **nevýhody** spojené s platebním mechanismem založeným na uživatelských platbách lze shrnout následovně:

- úroveň plateb nutných na amortizaci kapitálových investic na projekt může být tak vysoká, že to může odradit potenciální uživatele, a tím se mohou výrazně snížit očekávané přínosy projektu. V takové situaci může zadavatel rozhodnout o maximální výši plateb s tím, že bude dodavateli poskytovat dodatečné platby;
- uživatelské platby mohou být efektivně využity jako platební mechanismus pouze v okamžiku, kdy je soukromý sektor schopen odpovídajícím způsobem předvídat poptávku i příjmy;
- ve srovnání s platebním mechanismem v podobě plateb za užívání nese dodavatel vyšší míru rizika (zejména v případě, že je riziko poptávky vysoké a špatně předvídatelné). To se pak odráží při vyjednávání o výši uživatelských plateb.

V praxi může uplatnění uživatelských plateb vnést do projektu řadu **rizik**:

- **riziko poptávky** – koncesní smlouvy často získá dodavatel, který má nejvyšší představy o poptávce a očekává tedy, že získá větší příjmy ze zavedení uživatelských plateb. Zároveň proto požaduje nejnižší dodatečné platby od zadavatele. Odhad poptávky je však často značně nejistý, a proto existuje riziko, že vítěz výběrového řízení přecenil poptávku a nebude schopen dosáhnout návratu svých investic. Je tedy nutné brát v úvahu, že většinu projektů provází **přehnaná očekávání**¹⁴ (tzv. **optimism bias**) – řada parametrů projektů

¹⁴ The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government, HM Treasury, London 2003, str. 85

bývá ovlivněna přehnaným optimismem – přínosy bývají přeceněny, zatímco lhůty a náklady jak kapitálové, tak provozní, bývají podceněny;

- **riziko výběru uživatelských plateb** – souvisí s tím, že uživatelé infrastruktury/služby se budou snažit vyhnout placení uživatelských plateb. Čím vyšší jsou uživatelské platby, tím je vyšší i riziko při výběru uživatelských plateb. Svou roli hraje i skutečnost, zda jsou uživatelé zvyklí platit za veřejnou službu či nikoli;
- **riziko protestních akcí** – zavedení uživatelských plateb může vést k protestním akcím koncových uživatelů. Protestní akce se dají očekávat zejména z důvodu výše uživatelských plateb.

Před zavedením uživatelských plateb a určením jejich výše je nutné vypracovat důkladnou analýzu trhu, včetně elasticity poptávky po nové infrastruktuře či službě.

Určení výše uživatelských plateb

Výše uživatelských plateb (tj. minimální výše „jednotkové platby“ požadované soukromým partnerem) může být určena několika různými způsoby:

- **jednotná celostátní platba** – jednotná celostátní úroveň uživatelské platby je určena v rámci jednoho sektoru (například zavedení jednotného systému dálničních poplatků). Tato úroveň musí být uvedena v dokumentaci studie proveditelnosti. Dodavatelé pak obvykle ve své nabídce uvedou výši dotací, které budou požadovat navíc od zadavatele;
- **maximální výše platby** – celostátní maximální výše platby je určena pro každý typ uživatelské platby v rámci odvětví. Tato maximální výše uživatelských plateb je uvedena v dokumentaci studie proveditelnosti. Dodavatelé pak ve své nabídce uvedou výši uživatelské platby, kterou budou požadovat (nejvýše na úrovni maximální platby), a případně určí i výši dodatečných plateb, které budou požadovat od zadavatele navíc;
- **platba pro určitý projekt** – uživatelské platby se určují projekt od projektu. Konkrétní výše uživatelské platby je uvedena v projektové dokumentaci a dodavatelé pak ve své nabídce určí i výši plateb, které budou požadovat od zadavatele navíc.
- **maximální výše platby pro určitý projekt** – pro každý projekt může být určena maximální výše platby. Tato maximální výše platby musí být uvedena v projektové dokumentaci a dodavatelé pak ve své nabídce uvedou výši uživatelské platby, kterou budou požadovat (nejvýše na úrovni maximální platby) a případně určí i výši plateb, které budou požadovat od zadavatele navíc;
- **výše platby vysoutěžená ve výběrovém řízení** – soukromí dodavatelé ve svých nabídkách uvedou výši uživatelských plateb, které jim podle jejich názoru zajistí návratnost investic. Tento přístup je nejvíce relevantní z hlediska zajištění projektu/služby, které jsou finančně nezávislé na dalších dotacích od zadavatele.

Zadavatel může navíc v dokumentaci pro výběrové řízení také určit minimální výši uživatelských plateb, které pak odrážejí zájem na dosažení zejména sociálních cílů projektu.

Řada zahraničních projektů silnic vybudovaných a provozovaných v rámci projektu PPP využívá uživatelské platby, neboli mýtné. Mýtné bývá obvykle vybíráno dvěma způsoby. Buď platí uživatelé přímo hotově na stanovištích umístěných při vjezdu či výjezdu z placené silnice, nebo je využíván bezhotovostní monitorovací systém. Ten se skládá z registrace, která vyžaduje po uživatelích, aby na viditelné místo umístili zvláštní propustku nebo s sebou měli elektronický přístroj, který umožní

monitorování i na dálku. V obou případech, tj. jak při platbě v hotovosti, tak při bezhotovostních platbách, platí uživatelé silnic přímo za infrastrukturu, kterou využívají.

Uživatelské platby lze také kombinovat s jinými platebními mechanismy. Například v okamžiku, kdy zadavatel určí výši uživatelských plateb a sám je také vybírá, nicméně dodavateli poskytuje platby ve formě platby za užívání či za dostupnost. Výhody takového stavu jsou následující:

- věřitelé a další poskytovatelé kapitálu nejsou přímo vystaveni riziku poptávky (z užívání či neužívání služby), a proto by měly být finanční náklady nižší. V konečném důsledku i platba od zadavatele poté bude nižší;
- taková kombinace umožní zadavateli stanovit uživatelské platby ve výši, která maximalizuje ekonomický a sociální prospěch v souladu s cíli projektu.

5.4 Další významné prvky

Mezi další významné prvky, které ovlivňují využití platebních mechanismů založených na uživatelských platbách, patří:

- dodatečné platby, např. v podobě plateb za dostupnost;
- jednorázová kapitálová platba (capital grant);
- přímá platba (revenue support);
- záruky a
- otázka nepřiměřeně vysokého zisku.

Zadavatelé musí obvykle v zájmu zapojení soukromého kapitálu podpořit uživatelské platby dalšími **platbami** v následujících případech:

- uživatelské platby nepřinesou dostačené příjmy, které by umožnily dodavateli návratnost investic a zisku v období platnosti koncesní smlouvy;
- výše maximálních uživatelských plateb odráží sociální cíle projektu, a proto je stanovena pod úrovní, která umožňuje dodavateli návratnost investic a dosažení zisku.

Lze předpokládat, že zadavatelé budou v řadě případů poskytovat dodavatelům v rámci projektů PPP v oblasti dopravy, vodního hospodářství i zpracování odpadů platby. Tyto platby mohou mít různé podoby, které se odvíjí od rozložení rizik, jež zamýšlí zadavatel převést na soukromý sektor. Konkrétně jde v základu o platby za užívání nebo platby za dostupnost, případně o platby, o kterých se pojednává níže (jednorázová kapitálová platba, přímá platba).

Zadavatel může podporovat dodavatele také zvláštní jednorázovou kapitálovou platbou, která je vyplacena po dokončení infrastruktury a zahájení poskytování služeb. Hlavní výhodou spojenou s touto platbou je skutečnost, že sníží cenu, za kterou by dodavatel jinak musel získat potřebný kapitál (náklady financování). Tím se zároveň sníží celkové náklady projektu a výsledkem jsou i nižší náklady pro uživatele. Mezi výhody kapitálové platby patří zejména následující skutečnosti:

- umožňuje udržet náklady na financování projektu na přijatelné úrovni;
- umožňuje uskutečnění a pokračování projektu i přes to, že uživatelské platby nepřinášejí dostatečné příjmy;
- je to jednoduchý mechanismus, který může být relativně snadno součástí platebního mechanismu;

- rozsah kapitálové platby dodavateli od zadavatele lze obvykle jasně a přesně definovat.

Kapitálová platba dodavateli ale zároveň snižuje rozsah rizik převáděných na soukromý sektor. Její další nevýhody lze shrnout následovně:

- kapitálová platba okamžitě zatěžuje finanční možnosti zadavatele;
- kapitálová platba není závislá na výkonu soukromého dodavatele služby/projektu;
- kapitálová platba je jednorázový výdaj (tzv. „utopené výdaje“), který se nemusí vrátit v případě ukončení projektu.

Přímou platbu může zadavatel nabídnout dodavateli ke zlepšení jeho hotovostního toku (cashflow). Přímá platba může mít podobu stálé platby stanovené ve výši, která pokryje splátky dluhů, nebo bude dostatečná ke snížení plateb na úroveň považovanou za přijatelnou.

Přímá platba může být strukturována různými způsoby. Může se například snižovat s postupem času tak, aby dodala dodavateli dostatečné pobídky ke zvýšení užívání infrastruktury/služby a nebo se může také snižovat spolu s tím, jak se zvyšuje využití infrastruktury (a tudíž i příjmy z uživatelských plateb). Případně může být přímá platba uplatněna pouze v letech, kdy příjmy z uživatelských plateb klesnou pod určitou úroveň, tzn. jako určitá záchranná síť.

Hlavní výhody přímé platby lze shrnout následovně:

- umožňuje udržení uživatelských plateb na přijatelné úrovni;
- umožňuje pokračování projektu i v případě, že uživatelské platby nepřinášejí dostatečné příjmy;
- je to jednoduchý mechanismus, který může být relativně snadno součástí platebního mechanismu;
- rozsah přímé platby lze obvykle jasně a přesně definovat.

Hlavní nevýhody můžeme shrnout následovně:

- přímá platba zatěžuje finanční možnosti zadavatele;
- přímá platba není závislá na výkonu soukromého dodavatele infrastruktury/služby.

Záruky

Záruky mohou být jak finanční, tak nefinanční povahy. Chrání dodavatele před určitými riziky. Přistupuje se k nim obvykle v případech, kdy riziko projektu je tak vysoké, že věřitelé nejsou ochotni poskytnout veškerý potřebný kapitál bez poskytnutí dostatečných záruk ze strany veřejného partnera. Za určitých okolností však může poskytnutí záruk vést k tomu, že se výrazně sníží převod rizik z veřejného na soukromý sektor. To může vést k výraznému nárůstu nákladů na projekt ze strany zadavatele, a tím i horší hodnotu za peníze. Záruky nefinančního typu mohou být v některých případech vhodné. Například, dodavatel dopravní infrastruktury je ochoten přijmout na sebe riziko poptávky pouze za podmínky, že mu zadavatel bude garantovat, že nepostaví konkurenční silnici. zastupitelstvo.

V České republice může být záruka ze strany veřejného partnera poskytnuta pouze na základě zákona. V české legislativě je poskytování záruk upraveno v následujících právních předpisech:

- **Státní záruky**

- §73 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů;

- **Záruky ze strany samospráv**

- §38 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů;
- §17 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů a
- §35 odst. 6 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Nepřiměřeně vysoké zisky

Za určitých okolností, zejména v případě výrazného nárůstu příjmů z uživatelských plateb, může dodavatel dosáhnout z uživatelských plateb **nepřiměřeně vysokých zisků**. Platební mechanismy by měly brát tuto alternativu v úvahu a v takovém případě snížit například uživatelské platby nebo poskytnout slevu z těchto plateb některým skupinám uživatelů.

Rozsah, v němž může provozovatel vykazovat nepřiměřeně vysoké zisky z uživatelských plateb, může být omezen stanovením maximální míry návratnosti kapitálu nebo odstupňovanou platbou z obratu. Nejvhodnější řešení závisí na konkrétním projektu.

Případová studie č. 3: Dálnice M1-M15, Maďarsko

Příklad neúspěšného projektu, ve kterém byly využity uživatelské platby

Popis projektu:

Relativně vysoké zadlužení veřejných rozpočtů v Maďarsku na počátku 90. let neumožňovalo klasické financování dálnice z veřejných prostředků. Proto bylo partnerství veřejného a soukromého sektoru při výstavbě dálnice M1-M15 považováno za nezbytné. Projekt PPP typu DFBO se skládal z návrhu, financování, stavby a provozu 43 kilometrů dlouhé dálnice z Gyoru na rakouskou hranici (M1) a ze čtrnácti kilometrového úseku spojujícího M1 s Bratislavou (M15). Soukromý partner, pro tento účel založená společnost ELMEKA, měl získat zpět své investice výběrem uživatelských plateb – mýtného. Souběžně s dálnicí vede i paralelní nezaplatněná silnice, která nebyla renovována. Úroveň dopravy byla odhadována v celoročním průměru na 25 tisíc aut denně, přičemž ze 70 % mělo jít o mezinárodní přepravu a ze 60 % o přepravu komerční. Optimistické předpoklady o úrovni dopravy se však nenaplnily. V prvním roce činila jen 46 % původních odhadů, příjmy pak byly zhruba poloviční oproti předpokladům. V roce 1996 Maďarský automobilový klub napadl spravedlivost mýtného u soudu. Ten pak rozhodl, že výše mýtného neodpovídá úrovni poskytované služby. Seniorní věřitelé v důsledku rozsudku pozastavili čerpání půjček pro projekt M15 a stavba byla přerušena. Elmeka proto neměla dostatek hotovosti a v roce 1998 vyhlásila bankrot. V roce 1999 převzala koncesi k tomuto účelu ustavená státní firma. V roce 2003 pak stát převzal dluhy vyplývající z projektu. Samotné půjčky byly restrukturovány – doba splatnosti nově činí 20 let, úrokové míry byly sníženy a snížen byl i celkový dluh.

Alokace rizik:

Oproti jiným dálnicím v Maďarsku, stát kromě úvodního plánování a získání pozemků stavbu nijak nepodporoval. Své náklady měl navíc získat zpět formou rozdělení zisku. Rizika tak byla převedena převážně na soukromého partnera, který plně nesl riziko poptávky.

Platební mechanismus:

Soukromý partner měl umožnit své investice výběrem uživatelských plateb. Jejich úvodní výši přitom mohl určit tak, aby maximalizoval své příjmy. Dále mohl uživatelské platby upravovat v souladu s dohodnutými indexy (zejména podle vývoje indexu spotřebitelských cen a kurzu maďarského forintu oproti cizím měnám).

Silné stránky:

- Snaha dosáhnout vyšší efektivity při návrhu, stavbě a provozu dálnice zapojením soukromého sektoru.

Slabé stránky:

- Životnost projektu PPP byla ohrožena reálnou ekonomickou situací. Optimistické předpoklady o úrovni dopravy z doby, kdy byla koncese vyjednána a projekt financován, se nenaplnily.
- Odhadnout přesně úroveň dopravy je velmi obtížné, obzvlášť pokud jsou k dispozici alternativní způsoby dopravy nebo souběžné cesty.
- Existuje celá řada dalších platebních mechanismů (platby za dostupnost, platby za užití, platby za řádně vykonávanou službu), které nebyly v tomto případě využity.
- Úpadek soukromého partnera může de facto vést ke znárodnění infrastruktury.

Případová studie č. 4: Dálnice M5, Maďarsko***Úspěšný příklad, ve kterém byly využity uživatelské platby*****Popis projektu:**

Úsek dálnice M5 o délce 157 kilometrů je hlavní silniční tepnou spojující Budapešť s jihem Maďarska a je také významnou částí evropské dálniční sítě směrem k Bělehradu a Bukurešti. Výběrové řízení na dodavatele bylo zahájeno v roce 1993. V roce 1994 byla podepsána s úspěšným uchazečem, pro tento projekt zvlášť sestaveným konsorciem AKA, smlouva na výstavbu a provozování infrastruktury. Dohoda o finančních podmínkách byla ovšem uzavřena až v roce 1996, protože banky, které poskytovaly potřebné úvěry, požadovaly novou studii odhadující úroveň dopravy na dálnici. V první fázi projektu šlo o opravu a rozšíření již existujících silnic a výstavbu zhruba 90 kilometrů nové silnice. V druhé a třetí fázi šlo o výstavbu dálnic postupně až na státní hranici. Celková výstavba byla dokončena do původně plánovaného roku 2003. Na projektu se významně podílela i Evropská banka pro obnovu a rozvoj (EBRD), a to dvěma půjčkami. První půjčku „A“ ve výši 52 milionů EUR poskytla přímo banka, půjčka „B“ byla od soukromých bank vedených ING a Commerzbank, nicméně de facto za ni ručila EBRD. Platební mechanismus se zakládal na platbách do uživatelů, jejichž výše byla určena v souladu s uzavřenou smlouvou, a jeho součástí byl rovněž mechanismus, který podporoval příjmy dodavatele formou kompenzací v případě, že by klesly pod určitou minimální úroveň (podrobněji viz platební mechanismus níže).

V prvním roce provozu (1997) byla úroveň dopravy výrazně nižší, než se očekávalo a soukromý partner využil možnosti vládních kompenzací v rámci uzavřených smluv. V následujících letech se díky pro-aktivní kampani soukromého partnera a vládním opatřením, která výrazně tlumila dopravu na vedlejších konkurenčních silnicích bez zpoplatnění, čerpání vládních prostředků výrazně snížilo. V roce 2003, po dokončení výstavby celé dálnice, došlo k refinancování celého projektu. Výsledkem bylo výhodnější financování projektu půjčkami s nižším úrokem. Později však byl výběr mýtného zrušen a nahrazen platbou za dostupnost od státu.

Alokace rizik:

Provozní, komerční a finanční rizika nese soukromý partner. Stát však na sebe převzal riziko, že pokud nebude výnos z mýtného dostatečný, bude příjmy soukromého partnera podporovat – stát tedy zpočátku projektu sdílí riziko poptávky se soukromým partnerem.

Platební mechanismus:

Platební mechanismus byl založen na uživatelských platbách, tedy mýtném. Tyto platby však mohl soukromý partner AKA upravovat v souladu s maďarskou inflací a případnými devalvacemi maďarské měny, pokud taková devalvace překročila inflační rozdíl mezi forintem a zahraniční měnou, v níž byl veden dluh soukromého partnera. V situacích, kdy nebyly příjmy soukromého partnera dostatečné, se stát zavázal podporovat příjmy soukromého partnera v rámci tzv. Revenue Shortfall mechanism (v překladu mechanismus při poklesu příjmů). Podle této dohody musela maďarská vláda během prvních šesti a půl let komerčního provozu silnice (tj. do roku 2006) poskytovat konsorciu AKA kompenzaci ve formě podřízeného dluhu, splatného až po vyplacení všech seniorních dluhů. Tyto finanční kompenzace měly být poskytovány i v budoucnosti v případě, kdy okamžité příjmy soukromého partnera by byly z jakéhokoliv důvodu nižší, než předpokládal základní odhad vývoje. Maximální výše podpory příjmů podle této dohody činila 9 miliard forintů v cenách roku 1993 (cca 50 miliónů EUR).

Dohodnutý Revenue shortfall mechanism uchránil projekt před selháním, neboť poskytl soukromému partnerovi „záchrannou síť“ a soukromý partner byl schopen splácet své závazky plynoucí z dluhové obsluhy (na rozdíl od minulého případu dálnice M1-M15).

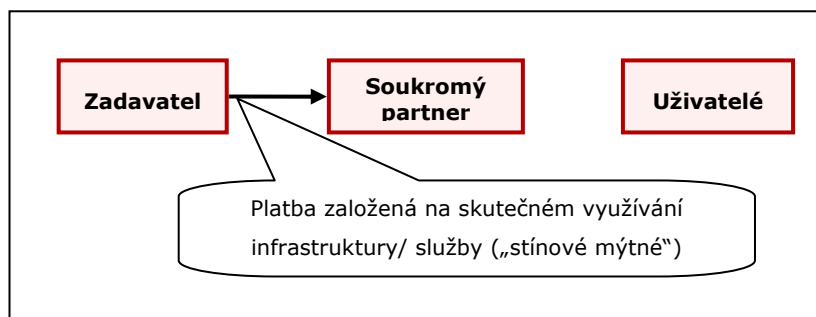
Silné stránky:

- Platební mechanismus pamatoval na případ, kdy příjmy z mýtného nebyly dostatečně vysoké. Stát v takovém případě příjmy soukromého partnera dotoval.
- Doprava byla v prvních fázích výrazně nižší, než se očekávala – soukromý partner se však dokázal vyhnout bankrotu tím, že se mohl spolehnout na „nouzové“ platby od vlády.
- Osvědčila se smíšená alokace rizik na soukromý a veřejný sektor, protože vládní slib, že v případě nízkých plateb bude příjmy soukromého partnera podporovat, umožnil financování za výhodných podmínek bez zvláštní rizikové prémie.
- Po dokončení výstavby celé dálnice došlo k refinancování celého projektu. Výsledkem je výhodnější financování projektu půjčkami s nižším úrokem.

Slabé stránky:

- Výrazně nadhodnocený odhad úrovně dopravy v úseku, kde předtím neexistovala prakticky žádná zkušenost s vybíráním mýtného.

6 Platby za užívání



6.1 Hlavní principy

Hlavním principem plateb za užívání je skutečnost, že tím, kdo **platí** dodavateli za služby, je **zadavatel**, nikoliv uživatel. Ve většině případů bývají platby za užívání rozděleny do různých pásem (jsou odstupňované), aby se tak omezil rozsah rizika převáděného na dodavatele. V takových případech bývá výhodnější i přístup k soukromému kapitálu, který je levnější, protože zdroj příjmů dodavatele je vystaven nižšímu stupni rizika. Jednou z nejobvyklejších forem platby za užívání je **platba založená na počtu uživatelů** konkrétního projektu PPP v daném období (tzv. stínové mýtné).

6.2 Vhodné typy projektů

Platby za užívání se v podobě stínového mýtného hodí zejména pro oblast dopravy, a to zejména projekty dálnic, silnic, mostů či tunelů, kde je obtížné dopředu odhadnout uživatelskou poptávku a kde v případě zavedení uživatelských plateb hrozí, že se uživatelé začnou ve velké míře vyhýbat uživatelským platbám tím, že budou využívat alternativní cesty.

6.3 Základní charakteristika – výhody, nevýhody a rizika

Hlavní **výhody** spojené s platbou za užívání lze shrnout následovně:

- odstupňováním plateb do různých platebních pásem v závislosti na míře užívání infrastruktury se snižuje riziko poptávky pro dodavatele, tím se snižuje jeho požadovaná míra návratnosti kapitálu a zároveň tím dochází ke snížení nezbytné míry účasti zadavatele na projektu;
- platby za užívání jsou politicky průchodnější zejména u veřejných služeb, které bývají tradičně financovány z prostředků veřejných rozpočtů;
- platby za užívání jsou výhodnější pro financování projektu bankovními úvěry, protože jednotlivá pásma za užívání, včetně minimální platby za užívání, omezují přenesené riziko z veřejného sektoru na sektor soukromý. Banky tedy poskytují úvěrové financování za výhodnějších podmínek ve srovnání s projekty založenými na přímé platbě od uživatelů.

Hlavní **nevýhody** platebních mechanismů využívajících platbu za užití lze shrnout následovně:

- úroveň rizika, které na sebe přebírá zadavatel, je obvykle vyšší, než například při zavedení uživatelských plateb (riziko poptávky je tak do určité míry sdíleno oběma smluvními stranami);
- vzhledem k odstupňování plateb bývá vyplacená suma často těžko předvídatelná. Tato skutečnost může způsobit potíže při sestavování rozpočtu, při výstavbě či provozování projektu/služby;
- přímí uživatelé neplatí náklady výstavby či provozování infrastruktury/služby. V důsledku toho jsou na výstavbu využity všeobecné veřejné zdroje;

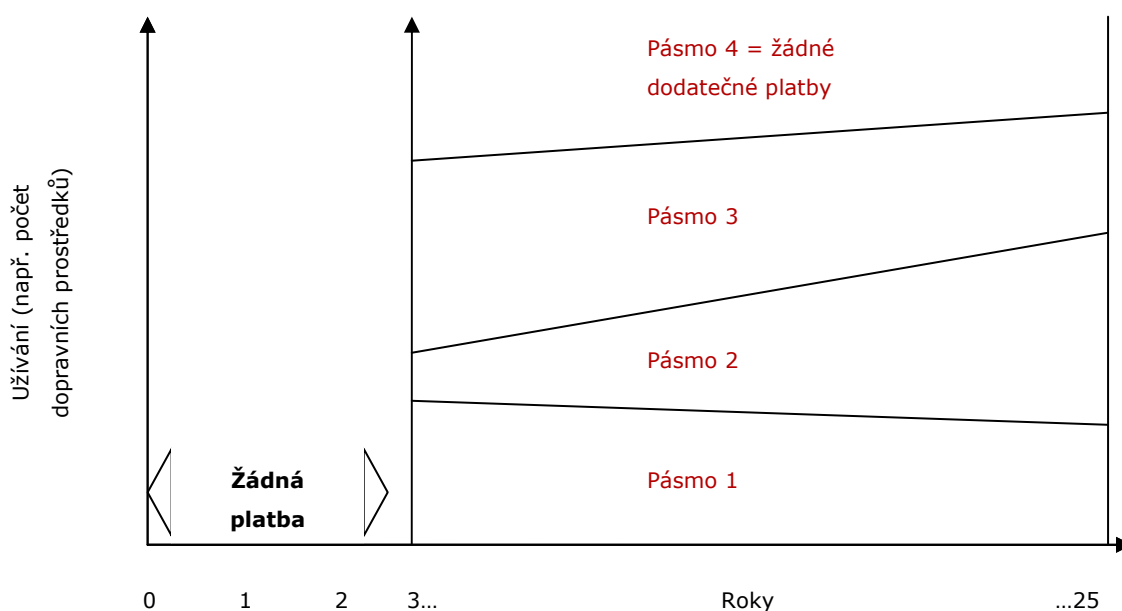
Rizika přenášená na dodavatele mechanismem plateb za užívání bývají nižší než při platebním mechanismu založeném na uživatelských platbách. Rizika spojená s nižší úrovní užívání infrastruktury/služby projektu PPP se snižují pomocí odstupňování plateb dodavateli.

6.4 Sjednání výše plateb za užívání

Platby za užívání se vztahují k úrovni užívání a jsou často odstupňované. Odstupňování plateb může být využito k tomu, aby v případě vyššího užití infrastruktury/služby uživateli byla omezena finanční odpovědnost zadavatele. V opačném případě, kdy je infrastruktura využívána méně než se očekávalo, odstupňování plateb napomůže soukromému partnerovi snížit riziko poptávky pomocí přímé minimální platby. Tuto jistotu uvítají i financující banky a je pravděpodobné, že budou požadovat nižší rizikové marže při poskytnutí úvěru.

Typický příklad odstupňování plateb za užívání přibližuje následující obrázek.

Obrázek č. 6: Typická struktura odstupňování plateb za užívání podle různých platebních pásem



Nejnižší platební pásmo je obvykle stanoveno tak, aby odpovídalo nejnižší úrovni předpokládaného užití infrastruktury/služby projektu PPP a poskytuje dodavateli záruku minimálních plateb, kterými může umořovat svoje dluhy (nestačí ale na návratnost investic). Nejvyšší platební pásmo poskytuje zadavateli jistotu, že nebude platit více, než předem dohodnutou maximální platbu za užívání.

Platební mechanismy lze také, jak již bylo zmíněno, kombinovat. Mezi nejčastější kombinace patří **částečné platby za užívání**. Tento platební mechanismus je založený na platbě za užívání, avšak pro dodavatele zahrnuje i jiné zdroje příjmů. Dodavatel může například získávat příjmy také od koncových uživatelů nebo ve formě plateb za dostupnost přímo od zadavatele. Alternativně může být platební mechanismus založený na platbě za užívání doplněn o srážky s ohledem na dostupnost a poskytování služeb.

Oproti čistým platbám za užívání vykazují tyto kombinované formy zejména následující přednosti:

- pokud jsou zavedeny spolu s uživatelskými platbami, pak platby za užívání umožňují určení výše uživatelských plateb na dostupné úrovni, a tak zajišťují sociální i ekonomické cíle;
- naopak pro soukromého partnera má kombinace těchto dvou mechanismů tu výhodu, že jeho příjmy nebudou natolik variabilní jako v případě mechanismu zcela založeného na uživatelských platbách.

Případová studie č. 5: Dálnice Nekras Litoral a Alta, Portugalsko

Příklad neúspěšného projektu, ve kterém byly využity platby za užívání

Popis projektu:

Projekt obsahuje rozšíření a vylepšení 167 kilometrů dlouhé již existující dálnice mezi městy Aveiro na pobřeží Atlantiku a hranicemi se Španělskem. Již existující silnice procházejí velmi hornatým terénem se stoupáním až 8 %. Úroveň dopravy se pohybuje mezi 9 a 12 tisíci vozidel denně v závislosti na místě a ročním období. Nákladní auta tvoří asi třetinu dopravy. Vzhledem k relativně vysoké úrovni dopravy a neexistenci alternativních silnic se vláda rozhodla zadat koncesi založenou na platebním mechanismu tzv. stínového mýta. Náklady na stavbu se na počátku odhadovaly na 250 milionů EUR. V roce 2001 získalo koncesi na rozšíření a vylepšení silnice a její provozování po dobu 30 let konsorcium Lusoscut – Auto Estradas das Nekras Litoral e Alta. Rozšířená a vylepšená dálnice měla být uvedena do provozu do pěti let. V roce 2002 však ekologické posouzení projektu vyústilo v odmítnutí projektu. A protože ekologicky přijatelná alternativa nebyla vládou schválena, stavební práce byly převážně zastaveny, o projektu se začalo znova vyjednávat.

Alokace rizik:

Rizika byla rozložena stejnoměrně mezi soukromého a veřejného partnera. Příjmové riziko je výrazně zmírněno stávající vysokou úrovní dopravy (reálná doprava v roce 2001 na existující silnici činila 81 % odhadů dopravy po předpokládaném dokončení stavby v roce 2005).

Platební mechanismus:

Platební mechanismus je založen na stínovém mýtném, které snižuje nejistotu ohledně odhadů skutečné dopravy, protože nedává uživatelům podnět využívat alternativní neplacené silnice, šetří také provozní náklady (nemusí se vybírat platby přímo od uživatelů) a některé investiční náklady (zejména na výstavbu stanovišť, kde se vybírá mýtné). Soukromý partner získává peníze přímo od zadavatele v závislosti na počtu kilometrů, které vozidla po silnicích vystavených a provozovaných soukromým partnerem ujedou. Příjmy, které takto soukromý partner od zadavatele získá, jsou pak odstupňovány podle čtyř různých pásem užívání dané dálnice. První pásmo stínového mýtného má pokrýt fixní provozní a udržovací náklady soukromého partnera a splátky seniorního dluhu. Druhé pásmo pokrývá navíc proměnné provozní a udržovací náklady soukromého partnera a splátky podřízeného dluhu. Příjmy podle třetího pásma pokrývají ještě vyplácené dividendy. Během prvních čtyř let provozu dálnice pak vláda platí pevně danou částku založenou na dostupnosti projektu PPP. Stínové mýtné je pak vypláceno třikrát do roka. Květnová a zářijová platby pokrývají dohromady dvě třetiny plateb odhadovaného provozu. Lednová platba pak odráží skutečnou úroveň provozu.

Silné stránky:

- Vysoká úroveň dopravy už před vypsáním projektu PPP.
- Využití různých pásem provozu, podle nichž by měl zadavatel vyplácet soukromému partnerovi stínové mýtné.
- Stínové mýtné samo o sobě nedává uživatelům podnět hledat a využívat alternativní dopravní cesty.

Slabé stránky:

- Potřebná ekologická povolení nebyla získána už před začátkem stavby. Tato chyba vedla k výraznému prodloužení termínu stavby a prodražení celého projektu.
- Nabídky představené v závěrečném kole výběrového řízení byly podstatně vyšší než na jeho začátku. Důvodem byly problematické odhady nákladů na výstavbu v problematickém terénu. Odhady těchto nákladů se v průběhu výběrového řízení téměř ztrojnásobily.
- Je možné, že vláda si nebude moci dovolit platit stínové mýtné z veřejných rozpočtů a že nakonec bude zavedeno i mýto vybírané přímo od uživatelů.

Zkušenosti z Nizozemí

Významné zkušenosti se stínovým mýtným má ze dvou dopravních projektů výstavby a provozu tunelů rovněž Nizozemí: Noordtunnel, typ DBF (1990) a Wijkertunnel, typ DBFM (1993). Platební mechanismy obou projektů jsou založeny na stínovém mýtu s odstupňovanými platbami dle provozu. Obě smlouvy byly založeny na prognóze poptávky, nicméně největší pozornost byla věnována tomu, co by se stalo, kdyby poptávka byla nižší než očekávaná, neboť vláda v té době uvažovala o určitých opatřeních, která by omezila provoz. Nicméně poptávka se naopak ukázala mnohem vyšší než se očekávalo, a tak v současnosti vzhledem k de facto žádným limitům omezujícím maximální platbu od zadavatele, jsou oba projekty pro zadavatele velmi nákladné.

Případová studie č. 6: Dálnice E75 Jarvenpaa – Lahti, Finsko¹⁵***Příklad úspěšného projektu, ve kterém byly využity platby za užívání*****Popis projektu:**

Finská vláda se rozhodla rozšířit rušný sedmdesátikilometrový úsek silnice E75 mezi Jarvenpaa a Lahti. Cílem byla výstavba čtyřproudové dálnice, která by významně ušetřila náklady na dopravu

¹⁵ Zpracováno podle Pekka Lehtinen, Public private partnerships for the development of infrastructure in Finland, Chambers and Partners, London 2006

mezi těmito dvěma městy a zároveň vedla k výraznému snížení nehodovosti. Spory se však vedly o to, jakým způsobem a zda vůbec bude silnice zpoplatněna přímo pro uživatele. Už v roce 1993 totiž pracovní skupina ministerstva dopravy navrhla mýtné na některých silnicích v oblasti Helsinek. Odpor politiků proti takovému řešení však vedly k zamítnutí takovýchto plánů. Namísto toho nová pracovní skupina ministerstva dopravy v roce 1996 doporučila zavedení stínového mýtného. Rozšíření a vylepšení silnice E75 pak bylo vybráno jako vhodný pilotní projekt na zkoušku partnerství veřejného a soukromého sektoru se zavedením stínového mýtného, tedy platby za užívání. Smlouva typu DBFO (navrhni, postav, financuj a provozuj) s konsorciem tvořeným společnostmi Skanska BOT Project AB a Hyder Investments byla podepsána v březnu 1997 na dobu patnácti let. Soukromá společnost tedy bude udržovat novou dálnici až do března roku 2012.

Alokace rizik:

Většinu rizik na sebe převzal soukromý sektor. Určitá rizika, jako například růst či pokles stínového mýtného v důsledku legislativních změn, na sebe převzal veřejný sektor. Nepříznivé daňové podmínky, které ohrožovaly celý projekt, pak byly odstraněny změnou daňového systému.

Platební mechanismus:

Platebním mechanismem jsou platby za užívání v podobě stínového mýtného. Zadavatel platí dodavateli podle úrovně provozu. Platby od zadavatele dodavateli jsou sice odstupňovány, minimální výše však není stanovena, maximální výše plateb naopak stanovena je.

Silné stránky:

- Dálnice byla dokončena rok před termínem.
- Počet dopravních nehod se výrazně snížil.
- Dálnice pomohla ekonomickému oživení okolních měst.
- Dodavatel dosáhl zisku.

Slabé stránky:

- Platební mechanismus – platba za užívání – dostatečně neodrážel kvalitu dodávaných služeb.

7 Související finanční otázky

7.1 Flexibilita platebních mechanismů

Hodnota uživatelských plateb nebo služebního projektu PPP se bude během doby smlouvy měnit. Hlavní důvody těchto změn jsou shrnuty v této kapitole.

Indexace

Je běžnou praxí, že koncesní smlouva bere v úvahu dopad inflace. Činí se tak dohodou o vhodném indexu. Vzorec indexu závisí na povaze projektu a rozložení rizik ohledně inflace mezi soukromý a veřejný sektor.

Výběr vhodného indexu závisí na charakteru projektu. Nejčastěji užívaným indexem je **index spotřebních cen** (Consumer Price Index – **CPI**). Podle charakteru různých odvětví a konkrétních služeb však mohou být přijaty i jiné indexy. V úvahu připadají například indexy průměrného vývoje platů v určitých odvětvích nebo indexy vývoje cen stavebního materiálu.

Je důležité také zvážit v jaké míře mají být uživatelské platby nebo služebné vázány na index. Tzn. například zda bude indexováno celé služebné, či jen některá jeho část. Obecně není vhodné indexovat celou platbu, neboť zahrnuje i „splátky“ již vynaložených nákladů (investiční náklady na výstavbu infrastruktury).

Srovnávání cen služeb (benchmarking) a testování trhu

Platební mechanismus, který není flexibilní ohledně přizpůsobování ceny v dlouhém časovém horizontu projektu PPP (20 – 30 let), není zadavateli schopen přinést nejvyšší hodnotu za peníze. Vycházíme z principu, že riziko by měla nést ta strana, která je schopna ho nejlépe řídit a ze skutečnosti, že pro určité služby není veřejný ani soukromý sektor schopen předvídat vývoj cen v dlouhodobém časovém horizontu. Plné přenesení rizika vývoje cen na soukromý sektor by s vysokou pravděpodobností znamenalo započítání přírážky („premium“) proti případnému (pro soukromý sektor) nevýhodnému vývoji cen do nabídky.

Často jde o pomocné vedlejší služby („soft facility management“ – měkké služby), které se zabývají například zajišťováním stravování nebo úklidu a u kterých se očekává, že se cenová úroveň bude během vývoje projektu měnit. Způsobem, jak se s tímto problémem vyrovnat, je pravidelné srovnávání cen služeb (benchmarking) a testování trhu.

Doporučuje se, aby dodavatel podle ustanovení o srovnávání cen služeb ve smlouvě prováděl pravidelné srovnávání pomocných vedlejších služeb s podobnými službami jinde. Při tomto srovnávání jde zejména o získání cenových nabídek alternativních provozovatelů takových služeb, které by měly být prováděny nezávislým a objektivním způsobem, tzn. zejména získáváním údajů o srovnatelných případech.

Pokud srovnání cen nepovede k jednoznačným závěrům nebo pokud není testování trhu explicitně upraveno v koncesní smlouvě, pak může zadavatel podrobit tyto pomocné vedlejší služby testování

trhem sám. V praxi to znamená, že znovu vypíše výběrové řízení na tyto služby otevřené i novým dodavatelům. Konflikt zájmů může vyvstat v okamžiku, kdy je subdodavatel zároveň partnerem v projektu PPP (tj. vlastní podíl v SPV). Zadavatel musí zajistit pro všechny účastníky výběrového řízení stejné a spravedlivé zacházení. Kritéria pro provedení testování trhem jsou stejná jako při porovnávání nabídek. Testování trhu je relativně finančně i administrativně náročné.

V projektech PPP, kde jde těžko oddělit pomocné vedlejší služby od poskytování celkové infrastruktury/služby, bývá obvykle srovnávání cen a testování trhem těchto služeb vynecháno. Dodavatel totiž přebírá rizika související s provozem těchto zařízení během celé doby životnosti projektu PPP.

Pokud je výsledkem srovnávání cen nebo testování trhem jiná cena, než jaká je v současné době placena za dodávané služby, pak by měl být platební mechanismus upraven tak, aby byla tato skutečnost brána v potaz. Způsob úpravy platebního mechanismu by měl být součástí koncesní smlouvy.

Periodicita srovnávání cen nebo testování trhem závisí na povaze dodávaných služeb, ale obvykle nejsou častější než jednou za pět let.

7.2 Změny

V důsledku dlouhodobosti koncesní smlouvy nevyhnutelně vyvstanou okamžiky, kdy je nutné podmínky dodávané služby změnit. Koncesní smlouva proto musí být flexibilní, aby takovou možnost předpokládala prostřednictvím možných změn platebního mechanismu a tedy celého finančního modelu projektu. Způsob, jakým budou smluvní strany sdílet náklady takových změn, musí být upřesněn ve smlouvě. Tuto tematiku podrobněji rozebírá metodika Ministerstva financí „Vzorová koncesní smlouva“.

7.3 Převod aktiv

Ze zahraniční praxe vyplývá, že aktiva obvykle bývají při ukončení smlouvy převedena na soukromého partnera za nulovou hodnotu. Skutečná tržní hodnota aktiva se odrazí v platebním mechanismu, například ve snížení uživatelských plateb nebo služebného hrazeného zadavatelem. Dodavatel se tak vyhne dodatečným nákladům, které by vyplývaly z odkupu aktiva od zadavatele. Vždy je však nutné si ověřit, zda je tento postup legislativně možný.

Lze předpokládat, že v českém prostředí bude infrastruktura k poskytování veřejných služeb během projektu i při jeho ukončení zůstat ve vlastnictví zadavatele.

7.4 Dodatečné příjmy a refinancování

Dodatečné příjmy

Jednou z charakteristik PPP projektů bývá právo udělené soukromému partnerovi využívat daný movitý a nemovitý majetek k poskytování nejen „hlavních“ služeb, tedy služeb vyžadovaných zadavatelem, ale též k provozování dalších činností komerčního charakteru. V takových případech by měl platební mechanismus odrážet tyto dodatečné příjmy některým z následujících způsobů:

- snížením uživatelských plateb pro uživatele;
- snížením plateb od zadavatele dodavatelů tj. služebného;
- dělením příjmů;
- kombinací výše uvedených způsobů.

Způsob, jakým mohou zadavatel a dodavatel dělit příjmy, může být určen předem danou maximální výší úrovně návratnosti investice dodavatele nebo platbou z obrátu zadavatelů od dodavatele. Nejvhodnější mechanismus vždy závisí na konkrétních charakteristikách projektu.

Ať už je přijat jakýkoliv mechanismus dělení příjmů, platební mechanismus by měl pro dodavatele motivující. Přitom je nutné zajistit, aby se hlavní aktivita a její cíle zajišťované dodavatelem nedostaly do konfliktu s pomocnými vedlejšími službami.

Refinancování

Většina rizik projektu je koncentrována do fáze výstavby. Jakmile je tato fáze úspěšně dokončena, je možné refinancovat projekt za výhodnějších podmínek. To povede ke snížení nákladů dodavatele, a pokud je smlouvou upraveno sdílení těchto výhod, tak také ke snížení plateb zadavatele dodavatelům (případně ke snížení uživatelských plateb od koncových uživatelů). Zadavatel by tedy měl umožnit refinancování projektu za předpokladu, že získané výhody s ním dodavatel sdílí.

8 Závěr

Závěrečná kapitola přináší shrnutí této metodické příručky v podobě stručného přehledu platebních mechanismů.

Platební mechanismy se obvykle skládají z jednoho nebo více z následujících prvků:

- **uživatelské platby** – platby, které obdrží dodavatel přímo od uživatelů infrastruktury nebo služby (např. silniční mýtné);
- **platby za užívání** – platby zadavatele dodavatel, které se liší podle toho, jak se daná infrastruktura/služba využívá;
- **platby za dostupnost** – platby zadavatele dodavatel za dostupnost požadované infrastruktury/služby;
- **kombinace výše uvedených platebních mechanismů.**

Míra vhodnosti užití jednotlivých platebních mechanismů nebo jejich kombinace záleží na konkrétních charakteristikách projektu, zvláště pak na požadované alokaci rizik mezi veřejný a soukromý sektor.

Při vytváření struktury platebního mechanismu je nutné zvážit dvě klíčové otázky:

- možnost zavedení uživatelských plateb;
- schopnost efektivně přenést riziko poptávky.

U projektů, u kterých existuje dostatek informací o míře využívání infrastruktury z minulosti a které umožňují převedení rizika poptávky na soukromý sektor, je vhodné, aby byl platební mechanismus založen převážně na uživatelských platbách. Mezi takové projekty často patří projekty zpracování odpadu, provozování vodovodů a kanalizací, sportovních zařízení apod.

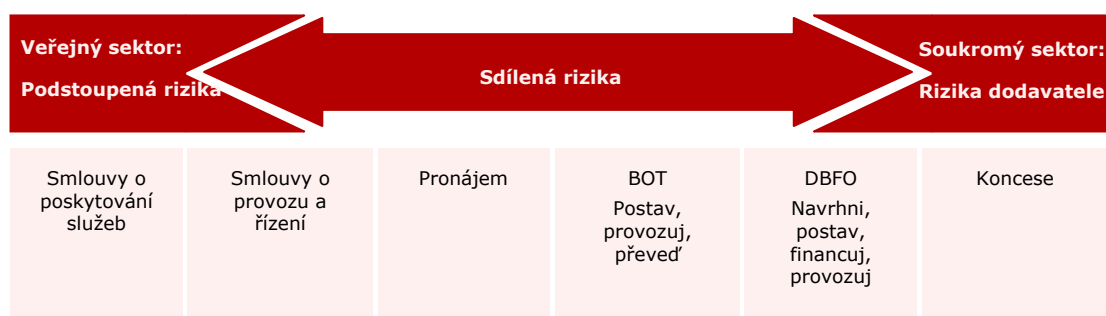
U projektů, u nichž chybí informace, na základě kterých by bylo možné odhadnout poptávku, nebo pro něž jsou i z jiných důvodů uživatelské platby nevhodné, je možné použít platební mechanismus založený na platbě za užívání. Platby za užívání přitom mohou být odstupňovány v pásmech.

Pokud předběžné studie ukáží, že riziko poptávky může být jen stěží převedeno efektivně, a to i v případě jeho společného sdílení dodavatelem i zadavatelem, pak může být platební mechanismus postaven převážně na platbách za dostupnost.

Příloha I. - Platební mechanismus a formy PPP projektů

Ve světě existuje mnoho forem PPP a další se neustále vyvíjejí. Jedním z možných způsobů rozlišování mezi formami PPP je stupeň přenosu rizik na soukromého partnera, který rovněž vyjadřuje i zvolený platební mechanismus projektu. Stručný přehled základních forem PPP poskytuje následující schéma:

Schéma 1: Alokace rizik v PPP projektech v závislosti na typu projektu



Čím důležitější a komplexnější roli soukromý partner v projektu hraje, tím více rizik je na něj přeneseno. Nejvyšší stupeň převodu rizik dosahuje forma koncese, kdy soukromý partner nese riziko poptávky a příjmy získává z plateb od konečných uživatelů. Tato forma se nejčastěji využívá pro projekty v oblasti vodohospodářství.

Pokud naopak riziko poptávky není přeneseno vůbec (např. v projektech, jejichž předmětem je výstavba a provoz administrativní budovy), bývá platební mechanismus založen na platbě za dostupnost. Často se jedná o PPP projekty typu DBFO nebo BOT.

Příloha II. – Modelový příklad platby za dostupnost

Pro ilustraci uvádíme peněžní toky modelového případu DBFO projektu s fixními platbami za dostupnost po celou dobu trvání projektu. V tomto zjednodušeném modelu předpokládáme úspěšné plnění smlouvy a nepočítáme se srážkami z platby za dostupnost.

Abychom mohli spočítat pravidelnou platbu za dostupnost u projektu, potřebujeme nadefinovat charakteristiky projektu a další vstupní údaje.

Předpokládáme délku trvání projektu 30 let, dobu výstavby 2 roky, 26 ročních splátek dluhového kapitálu, investici v hodnotě 1 mld. Kč, roční provozní náklady ve výši 25 mil. Kč, generální opravy ve výši 30 mil. Kč od roku 2020 opakované po 8-letých intervalech, generální opravu v roce ukončení smlouvy v hodnotě 50 mil. Kč a časovou rezervu dvou let mezi splacením seniorního dluhu a ukončením projektu. Pro zjednodušení budou provedeny projekce v reálných cenách, tedy v současných cenách bez navyšování o očekávanou inflaci. V opačném případě by musela být nadefinována i očekávaná inflace.

Kapitálová struktura projektu je tvořena z 5 % vlastním kapitálem, z 5 % podřízeným dluhem a z 90 % bankovním seniorním dluhem. Vnitřní výnosová míra vlastního kapitálu je předpokládána ve výši 13 % za rok, náklad podřízeného dluhu je 10 %, náklad seniorního kapitálu během výstavby počítáme ve výši 5 %, po ukončení stavby a refinancování projektu ve výši 4 %. Tyto sazby jsou v reálném vyjádření, tedy v porovnání s běžně uváděnými bankovními sazbami jsou sniženy o výši očekávané budoucí inflace.

Všechny tyto vstupy slouží k výpočtu modelu PPP, který modeluje finanční toky projektu při jeho realizaci formou PPP. Detailněji se sestavením modelu zabývá metodika Ministerstva financí „*Hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze*“. Zjednodušeně lze shrnout, že se jedná o výpočet čisté současné hodnoty všech výdajů a příjmů projektu, které vynaloží soukromý partner po celou dobu jeho životnosti (investiční, provozní náklady, dluhová služba...). Minimální výše plateb za dostupnost je pak dopočítána tak, aby pokryla veškeré náklady, které nepokryjí soukromému partnerovi jiné možné příjmy z projektu a požadovanou výnosovou míru soukromého partnera definovanou jako vnitřní výnosová míra vlastního kapitálu (IRR z angl. Internal Rate of Return). Výpočet se provádí v modelu Excel.

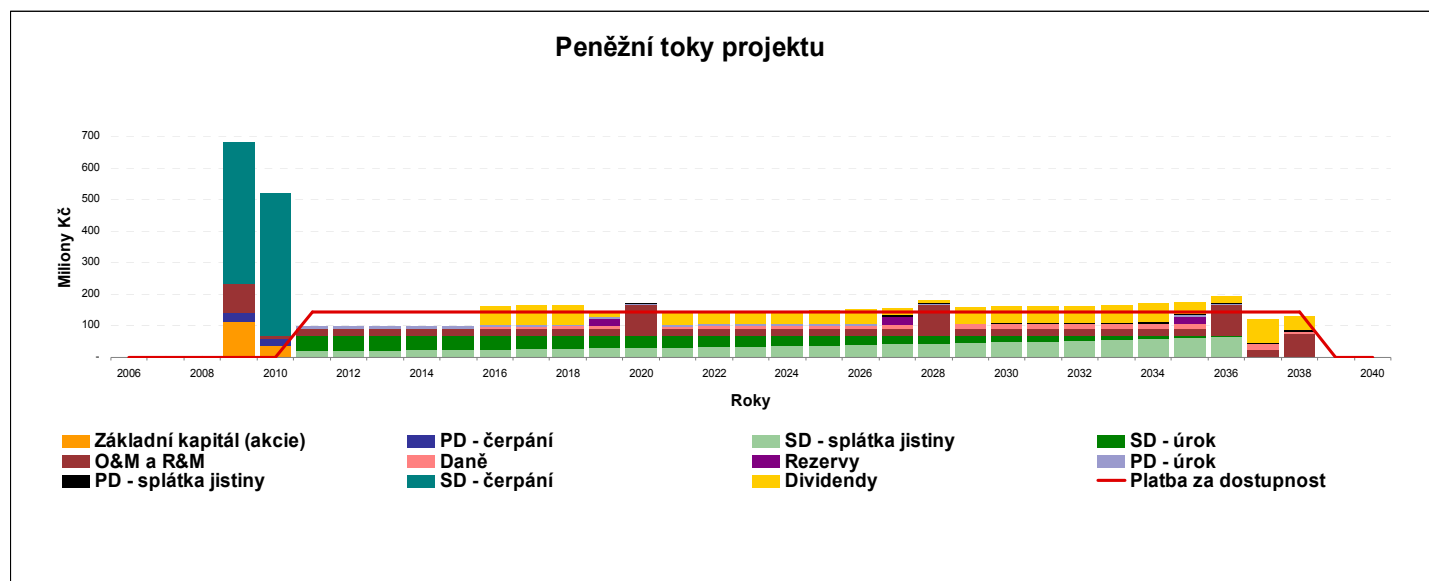
Pokud uvážíme všechny tyto předpoklady, odhadujeme výši platby za dostupnost na úrovni 145 mil. Kč ročně.

Tabulka 1: Předpoklady a výsledky modelového projektu

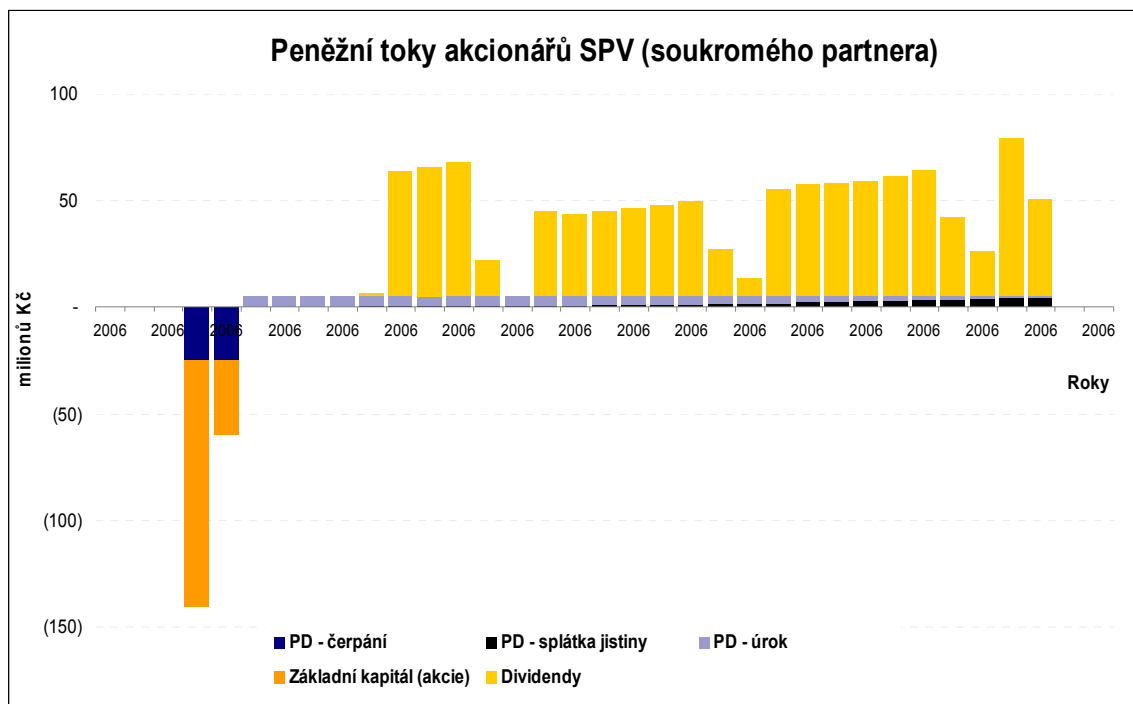
Předpoklady	Data
Rok zahájení výstavby	2009 rok
Doba výstavby	2 počet let
Délka koncese = počet splátek	28 počet let
První platba	2011 rok
Poslední platba	2038 rok
Investice celkem*	1 000 mil Kč
Roční provozní náklady*	25 mil. Kč
Ostatní roční provozní náklady*	- mil. Kč
Periodické opravy a rekonstrukce*	75 mil. Kč
Četnost periodických oprav	8 počet let
Periodické opravy počínají rokem	2020 rok
Náklad posledního roku smlouvy (opravy)*	50 mil. Kč
Obecné předpoklady	
Hodnoty v reálných cenách	
Roční inflace (při variantě běžných cen)	- % pa
Investor	
Vlastní kapitál (v % celkového kapitálu)	5 %
Podřízený dluh (v % celkového kapitálu)	5 %
Výnosová míra vlastního kapitálu	13 % pa
Náklad podřízeného dluhu (fixní úrok)	10 % pa
Náklad seniorního dluhu (fixní úrok, po přefinancování dluhu)	4,0 % pa
Náklad seniorního dluhu (fixní úrok)	5,0 % pa
Rezerva na konci projektu	2 počet let
Náklady na podání nabídky	30 mil. Kč
Náklady na zajištění financování (% z úvěru)	1,0 %
Výsledek	
Roční poplatek za dostupnost k roku 2006	145 mil. Kč
- z toho výše anuitní splátky bankovního dluhu	73 mil. Kč 50%
- z toho výše ročních provozních nákladů	25 mil. Kč 17%
Poplatek za dostupnost je ve stálých cenách	
maximum ukazatele dluhového krytí (DSCR)	1,7
minimum ukazatele úrokového krytí (DSCR)	-

* v cenách roku 2006 upravené o inflaci k roku spotřeby

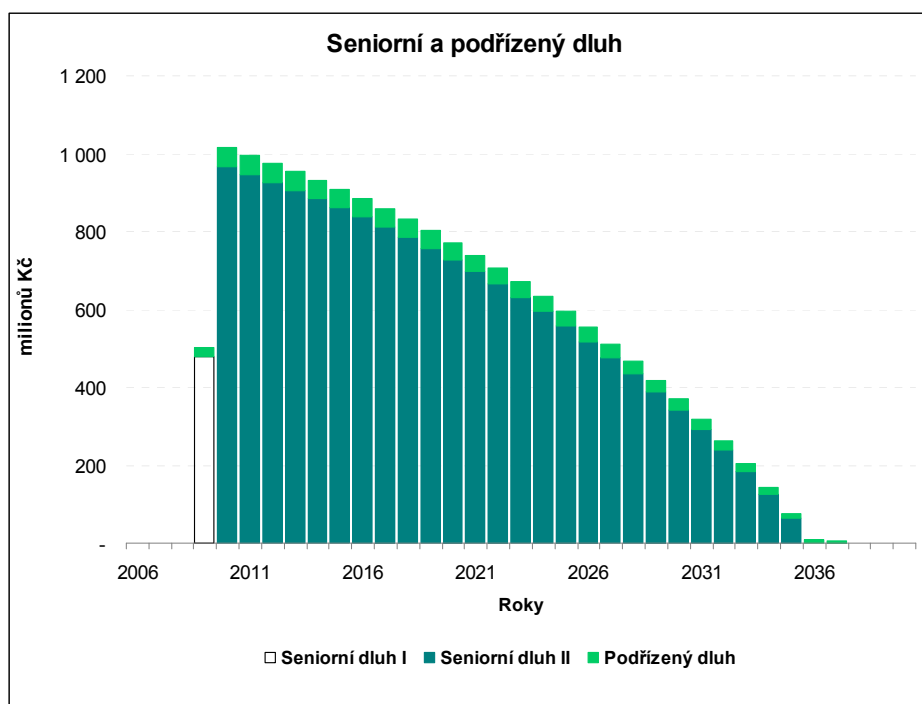
Graf 1: Vývoj peněžních toků projektu během životního cyklu projektu



Graf 4: Vývoj peněžních toků akcionářů soukromého partnera (akciové společnosti SPV) včetně základního (akciového) kapitálu, dividend a služby podřízeného dluhu



Graf 5 : Vývoj seniorního dluhu a podřízeného dluhu



Příloha III. – Příklad výpočtu platby za dostupnost

Zjednodušený výpočet pravidelné měsíční platby za dostupnost tak, jak je dohodnuta v koncesní smlouvě, lze ilustrovat na příkladu z Velké Británie, konkrétně projektu výstavby a provozu školy.¹⁶

Měsíční platba za dostupnost pro projekt zajištění školních kapacit se vypočítá podle následujícího vzorce¹⁷:

$$\mathbf{MUP_n = MUC_n - TUD_{n-2} - SPD_{n-2} - CD_{n-2} - RD_{n-1} + MUSP_n + PTC_n + EMR_{n-1} - SIA_{n-1} - OSOA_{n-1} + ASPR +/- AUA}$$

MUP _n	=	Celková měsíční platba od zadavatele dodavateli pro daný měsíc (n)
MUC _n	=	Měsíční služební pro konkrétní měsíc n vypočítané v souladu s koncesní smlouvou
TUD _{n-2}	=	Celkové srážky za nedostupnost pro daný měsíc (n-2)
SPD _{n-2}	=	Srážky za nedostatečný výkon pro daný měsíc (n-2)
CD _{n-2}	=	Srážky za stravování pro daný měsíc (n-2)
RD _{n-1}	=	Srážky za monitorování pro daný měsíc (n-1)
MUSP _n	=	Měsíční platby za energie pro daný měsíc (n)
PTC _n	=	Převod nákladů za daný měsíc (n)
EMR _{n-1}	=	Proplacení jídel za daný měsíc (n-1)
SIA _{n-1}	=	Náklady, které musí dodavatel vrátit zadavateli podle koncesní smlouvy
OSOA _{n-1}	=	Další vyrovnávací platby za daný měsíc
ASPR	=	Platba dodavateli od zadavatele, která zohledňuje případné vyšší náklady dodavatele při zajišťování služeb v souladu s koncesní smlouvou (pokud je součástí koncesní smlouvy)
AUA	=	Přizpůsobení cenám energií vzhledem k předešlému roku

¹⁶ Zpracováno podle PFI Agreement Payment Mechanism, BSF Standard Document, March 2006, str. 8

¹⁷ Zpracováno podle PFI Agreement Payment Mechanism, BSF Standard Document, March 2006, str. 8

MUC_n - měsíční služebné za dostupnost by se pak mělo skládat z části, která nepodléhá indexaci a z části, která indexaci podléhá. Měsíční platba pak může být vypočítána podle následujícího vzorce:

$$\mathbf{MUC_n = UC_m / 12}$$

MUC_n = Měsíční služebné pro konkrétní měsíc n

UC_m = Roční platba za dostupnost v roce m včetně daného měsíce n

$$\mathbf{UC_m = UE_m + IE_m}$$

UE_m = Část služebného, která nepodléhá indexaci

IE_m = Část služebného, která podléhá indexaci

Přehled použitých pojmů

Pojem	Definice
BOT	<p>Zkratka BOT pochází z anglického termínu „Build, Operate, Transfer“, tedy „postav, provozuj, převed“. Jedná se o jednu z forem PPP, kdy zařízení financuje a vlastní veřejný sektor. Návrh, údržba, výstavba a provoz jsou v kompetenci soukromého sektoru.</p> <p>Tato forma se používá na restrukturalizaci/revitalizaci již stávajícího zařízení či infrastruktury.</p> <p>Tato forma PPP se hodí zejména pro výstavbu a provoz velkých infrastrukturních systémů, jako jsou čistírný odpadních vod nebo masové tranzitní systémy.</p>
DBFO	<p>Zkratka DBFO pochází z anglického výrazu Design, Build, Finance and Operace, tedy „navrhni, postav, financuj, provozuj“.</p> <p>Jedná se o jednu z forem PPP, kdy vlastnictví zařízení po dobu trvání smlouvy může být jak v rukou veřejných, tak soukromých, přičemž návrh, údržba, výstavba, financování a provoz jsou v kompetenci soukromého sektoru.</p> <p>DBFO zpravidla představuje uspořádání pro projekty na zelené louce. Tato forma PPP se hodí zejména pro projekty z oblasti silniční dopravy, vodohospodářství a nakládání s odpady.</p>
Dodavatel/Soukromý partner	<p>Smluvní strana zadavatele v PPP projektu nezávisle na tom, zda je vybrán v koncesním či zadávacím řízení.</p>
Hodnota za peníze	<p>Hodnota za peníze (z anglického termínu „Value for Money“) znamená, že veřejný sektor získává nejvyšší možnou a současně využitelnou hodnotu za vydané peněžní prostředky. Pokud realizace projektu formou PPP dosahuje hodnoty za peníze pro veřejný sektor, znamená to, že bude dosaženo vyššího užítku v poměru k vynaloženým prostředkům (poměr výkon/cena), než kdyby stejný projekt realizoval veřejný sektor z vlastních prostředků ve vlastní režii.</p> <p>Hodnotou za peníze se tedy obvykle rozumí optimální kombinace celoživotních nákladů projektu a kvality v rámci nabídky (popř. vhodnosti pro daný účel) uspokojující potřeby uživatelů, přičemž taková nabídka nemusí být vždy ta nejlevnější.</p>
Indexace	<p>Výše uživatelských plateb nebo služebného se mění v závislosti na vývoji předem určeného indexu. Obvykle se používá index vývoje spotřebitelských cen.</p>
Koncesní smlouva	<p>Pro účely této metodiky se koncesní smlouvou rozumí smlouva uzavřená mezi zadavatelem (či jím určenou osobou) a soukromým partnerem bez ohledu na to, zda je zadaná podle ZVZ nebo podle KZ.</p>
Koncesní zákon, KZ	<p>Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon) ve znění pozdějších předpisů.</p>
Koncový uživatel	<p>Znamená jakoukoliv osobu, jíž je poskytována smluvená služba (pacient v nemocnici, důchodce bydlící v domě pro seniory, strážník ve veřejné jídelně apod.)</p>

Pojem	Definice
Komparátor veřejného sektoru (PSC)	Komparátorem veřejného sektoru se rozumí komplexní finanční model, který analyzuje peněžní toky projektu za předpokladu jeho pořízení 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.
Náklady životního cyklu	Celkové náklady vztahující se k předpokládané životnosti projektu.
Platba za dostupnost	Platby zadavatele dodavateli ve formě služebného za to, že infrastruktura nebo služba je dostupná v požadované kvalitě.
Platba na základě plnění cílů	Výkonnostní mechanismus, který je obvykle součástí platby za dostupnost. Zadavatel vyplácí dodavateli služebné až tehdy, kdy jsou plněny předem stanovené cíle.
Platba za užívání	Platby zadavatele dodavateli, které se liší podle úrovně využívání dané infrastruktury nebo služby. Obvykle bývají platby odstupňovány podle různých pásem užívání. Dodavatel tak má garantovány minimální platby, zatímco zadavatel má garantovány maximální výši plateb, kterou dodavateli vyplatí.
Platba za řádně vykonávanou službu	Výkonnostní mechanismus, který je obvykle součástí platby za dostupnost. Platba za řádně vykonávanou službu je založena na schopnostech dodavatele splnit předem definované podmínky provozování služby. Služebné je kráceno, pokud dodavatel nedokáže předem stanovených standardů dosáhnout.
Podřízený úvěr	Úvěr, jehož splátka má pro dlužníka nižší prioritu než splátka seniorního úvěru, ale vyšší prioritu než výplata dividend akcionářům.
PPP	<p>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.</p> <p>Základem PPP projektu je dlouhodobý smluvní vztah (5 a více let, typicky však v rozmezí 15–30 let), ve kterém veřejný a soukromý sektor vzájemně sdílejí užitky a rizika vyplývající ze zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb. Výhodou PPP je sloučení zkušeností, znalostí a dovedností obou sektorů a přenesení odpovědnosti za rizika na sektor, který je dokáže lépe řídit.</p> <p>Ve většině případů veřejný sektor svěřuje výkon určité služby soukromému sektoru a tím využívá jeho organizačních a odborných znalostí a dovedností, které jsou stimulovány nejen výnosem vloženého kapitálu, ale také rizikem jeho ztráty.</p>
PPP Centrum	Akciová společnost s veřejnou misí, 100% vlastněná státem, jejímž jediným akcionářem je Ministerstvo financí. Má za úkol podporovat veřejný sektor při implementaci PPP v České republice.

Pojem	Definice
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 studie proveditelnosti. 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.
Refinancování	Jakmile je dokončena výstavbová fáze projektu, do níž je koncentrována většina rizik, je možné refinancovat projekt za výhodnějších podmínek. To povede ke snížení nákladů dodavatele, a pokud jsou tyto výhody sdíleny, i ke snížení plateb dodavateli od zadavatele (případně uživatelských plateb od koncových uživatelů). Zadavatel by měl umožnit refinancování projektu za předpokladu, že dodavatel s ním sdílí získané výhody.
Seniorní úvěr	Úvěr, který je splatný prioritně před všemi ostatními úvěry dlužníka.
Služebné	Znamená pravidelné platby zadavatele dodavateli za dodané služby vypočítané v souladu s platebním mechanismem koncesní smlouvy. Služebné se obvykle skládá z platby za užívání, platby za dostupnost nebo kombinace různých platebních mechanismů.
SPV	Special Purpose Vehicle – účelově založená společnost jako forma partnerství několika firem spojených v zájmu uskutečnění konkrétního, zpravidla komplexního a dlouhodobého projektu.
Srovnávání cen služeb (Benchmarking)	Ustanovení o srovnávání cen služeb v koncesní smlouvě, podle něhož dodavatel pravidelně provádí srovnávání předem definovaných služeb s podobnými službami jinde. Pokud je výsledkem srovnání cen jiná cena, než jaká je placena za dodávané služby, pak je platební mechanismus v souladu s koncesní smlouvou upraven tak, aby byla tato skutečnost brána v potaz.
Studie proveditelnosti	Studie proveditelnosti představuje dokument shrnující výstupy analýz prověřujících ekonomickou, technickou a právní proveditelnost projektu a jeho dostupnost pro zadavatele. Studií proveditelnosti rozumíme také koncesní projekt, jehož použití a náležitosti jsou upraveny v zákoně č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon) ve znění pozdějších předpisů a příslušných prováděcích vyhláškách.
Uživatelské platby	Pro účely této metodiky pod pojmem uživatelské platby rozumíme cenu, která byla sjednána mezi smluvními stranami a má podobu přímé platby koncového uživatele za využívání služby či infrastruktury. Cílem tohoto platebního mechanismu je přisoudit přiměřenou část nákladů na výstavbu a provoz uživatelům. Jednou z nejjednodušších forem je systém uživatelských plateb účtovaných přímo soukromým uživatelům služby (např. silniční mýtné).

Pojem	Definice
Zadavatel	Zadavatelem (veřejný zadavatel dle § 2, ZVZ) se rozumí instituce veřejného sektoru, která je zadavatelem veřejné zakázky, smluvní protistranou poradenským společností v době přípravy projektu a investorům, popř. provozovatelům v době realizace a monitorování projektu. Zadavatel identifikuje své potřeby, je zodpovědný za přípravu projektu, za vyhlášení veřejné soutěže a výběr nejlepší nabídky, je smluvní stranou ve smluvní dokumentaci projektu, je zodpovědný za monitorování projektu po dobu jeho provozu a je zodpovědný za závazky finančního plnění vyplývajícího ze smluvního vztahu s investorem podle jeho míry plnění zadání projektu.
Zákon o veřejných zakázkách, ZVZ	Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

Seznam zdrojů

- City & Financial, PPP **Financing – A Practical Guide to the Latest Financing Issues in PFI/PPP Projects**, říjen 2005
- Department of the Environmental and Local Government, **Financial Kontext – Public Private Partnership Guidance Note 2**, Irsko, duben 2000
- Department of the Environmental and Local Government, **Payment mechanisms – Public Private Partnership Guidance Note 12**, Irsko, duben 2000
- Perrot, Jean-Yves; Chatelus, G., **Financing of major infrastructure and public service projects**, Francie, leden 2001
- 4Ps (Public Private Partnerships Programme), **Payment Mechanism for HRA Housing PFI projects**, Velká Británie, listopad 2003
- 4Ps (Public Private Partnerships Programme), **Payment Mechanisms for transport PFI projects**, Velká Británie, duben 2002;
- Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů

Kontakt

Ministerstvo financí
Odbor státního rozpočtu

Letenská 15
118 10 Praha 1
www.mfcr.cz