

Metodika vypracování studie proveditelnosti

Datum vydání: červen 2008

Datum aktualizace 1: květen 2011

Datum aktualizace 2: září 2024



**Financováno
Evropskou unií**



Ministerstvo financí
České republiky



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Tento dokument byl vypracován s finanční podporou Evropské unie. Výhradní odpovědnost za jeho obsah nese autor (autoři). Názory v něm vyjádřené nelze v žádném případě považovat za oficiální stanovisko Evropské unie.

Projekt je financován Evropskou unií prostřednictvím nástroje technické pomoci spravovaného Generálním ředitelstvím Evropské komise pro podporu strukturálních reforem.

Tento dokument byl dodán v září 2024 na základě smlouvy Evropské komise č. REFORM/SC2022/123, která provádí rámcovou smlouvu č. REFORM/2021/OP/0006 LOT 1. Byla dodána v rámci projektu „Projekt PPP dostupné bydlení v České republice“.

Obsah

1. Úvod.....	4
1.1 Cíl metodiky	4
1.2 Použité pojmy	4
1.3 Schéma procesu PPP s využitelnými metodikami	7
2. Klíč k používání metodiky	8
2.1 Struktura metodiky	8
2.1.1 Cíl kapitoly	9
2.1.2 Postup při tvorbě kapitoly	9
2.1.3 Výstupy kapitoly	9
2.1.4 Ověření úplnosti zpracování kapitoly	9
2.1.5 Popis příkladu použitého v metodice.....	10
3. Popis kapitol	11
3.1 Shrnutí	11
3.1.1 Cíl kapitoly	11
3.1.2 Postup při tvorbě kapitoly	11
3.1.3 Výstupy kapitoly	12
3.1.4 Ověření úplnosti zpracování kapitoly	12
3.1.5 Dosavadní zkušenosti	12
3.2 Strategický kontext	13
3.2.1 Cíl kapitoly	13
3.2.2 Výstupy kapitoly	13
3.2.3 Postup při tvorbě kapitoly	13
3.2.4 Ověření úplnosti zpracování kapitoly	17
3.2.5 Dosavadní zkušenosti	17
3.3 Analýza možností dodání služby	19
3.3.1 Cíl kapitoly	19
3.3.2 Výstupy kapitoly	19
3.3.3 Postup při tvorbě kapitoly	19
3.3.4 Ověření úplnosti zpracování kapitoly	23
3.3.5 Dosavadní zkušenosti	23
3.4 Revize proveditelnosti projektu	23
3.4.1 Cíl kapitoly	23
3.4.2 Výstupy kapitoly	24
3.4.3 Postup při tvorbě kapitoly	24
3.4.4 Ověření úplnosti zpracování kapitoly	37
3.4.5 Dosavadní zkušenosti	37
3.5 Analýza možností pořízení služby	39
3.5.1 Cíl kapitoly	39
3.5.2 Výstupy kapitoly	39
3.5.3 Postup při tvorbě kapitoly	40
3.5.4 Ověření úplnosti zpracování kapitoly	53
3.5.5 Dosavadní zkušenosti	53
3.6 Implementace projektu.....	55
3.6.1 Cíl kapitoly	55
3.6.2 Výstupy kapitoly	55
3.6.3 Postup při tvorbě kapitoly	55
3.6.4 Ověření úplnosti zpracování kapitoly	56
3.6.5 Dosavadní zkušenosti	56

1. Úvod

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

Projekty PPP jsou v České republice realizovány na základě zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o veřejných zakázkách“ nebo „ZVZ“). Dle zákona o veřejných zakázkách není explicitně stanovena povinnost zadavatele vypracovat studii proveditelnosti, nicméně i u těchto projektů je vhodné, jak již bylo řečeno výše, podobný dokument vypracovat.

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

Tato metodika je určena pro pracovníky státní správy a územních samospráv, ale i pro společnosti ze soukromého sektoru, které se budou podílet na vypracovávání studie proveditelnosti.

Původní metodika byla zpracována projektovým týmem složeným z pracovníků Ministerstva financí a společností Facility s.r.o. a Ernst & Young Tax & Transactions, s.r.o., člen koncernu za podpory pracovníků společnosti PPP Solutions Ltd., Balcar Polanský Eversheds, advokátní kancelář a CMS Cameron McKenna v.o.s. v rámci projektu *Zavádění systému partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem v České republice* v období IVQ 2007-IQ 2008.

V květnu 2011 byla metodika aktualizována společností **PPP Centrum a.s.** Smyslem aktualizace této metodiky byla zejména snaha o implementaci praktických zkušeností z PPP projektů v ČR a zohlednění změn v legislativním prostředí v ČR. Aktualizovaný materiál neodráží postoj všech společností, které původní materiál zpracovaly. Pro porovnání obsahu obou verzí je na webu Ministerstva financí (www.mfcr.cz) zveřejněna jak původní, tak aktualizovaná verze tohoto materiálu k datu 1. května 2011.

Současná verze metodiky byla připravena společností Ernst & Young, s.r.o. v roce 2024 tak, aby odpovídala aktuálnímu stavu legislativy a nejnovějším metodickým doporučením mezinárodních autorit v oblasti PPP. Příprava metodiky probíhala pod dohledem týmu MMR a MFČR v rámci projektu financovaného Evropskou komisí (Capacity Building in Public-Private Partnerships in the Provision of Affordable Housing in the Czech Republic – REFORM/SC2022/123).

Metodika je aktuální k datu poslední aktualizace (viz úvodní strana) a reflektuje legislativu platnou k tomuto datu. Konkrétní postupy uvedené v metodice je proto nutné ověřit v platné legislativě.

1.1 Cíl metodiky

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

1.2 Použité pojmy

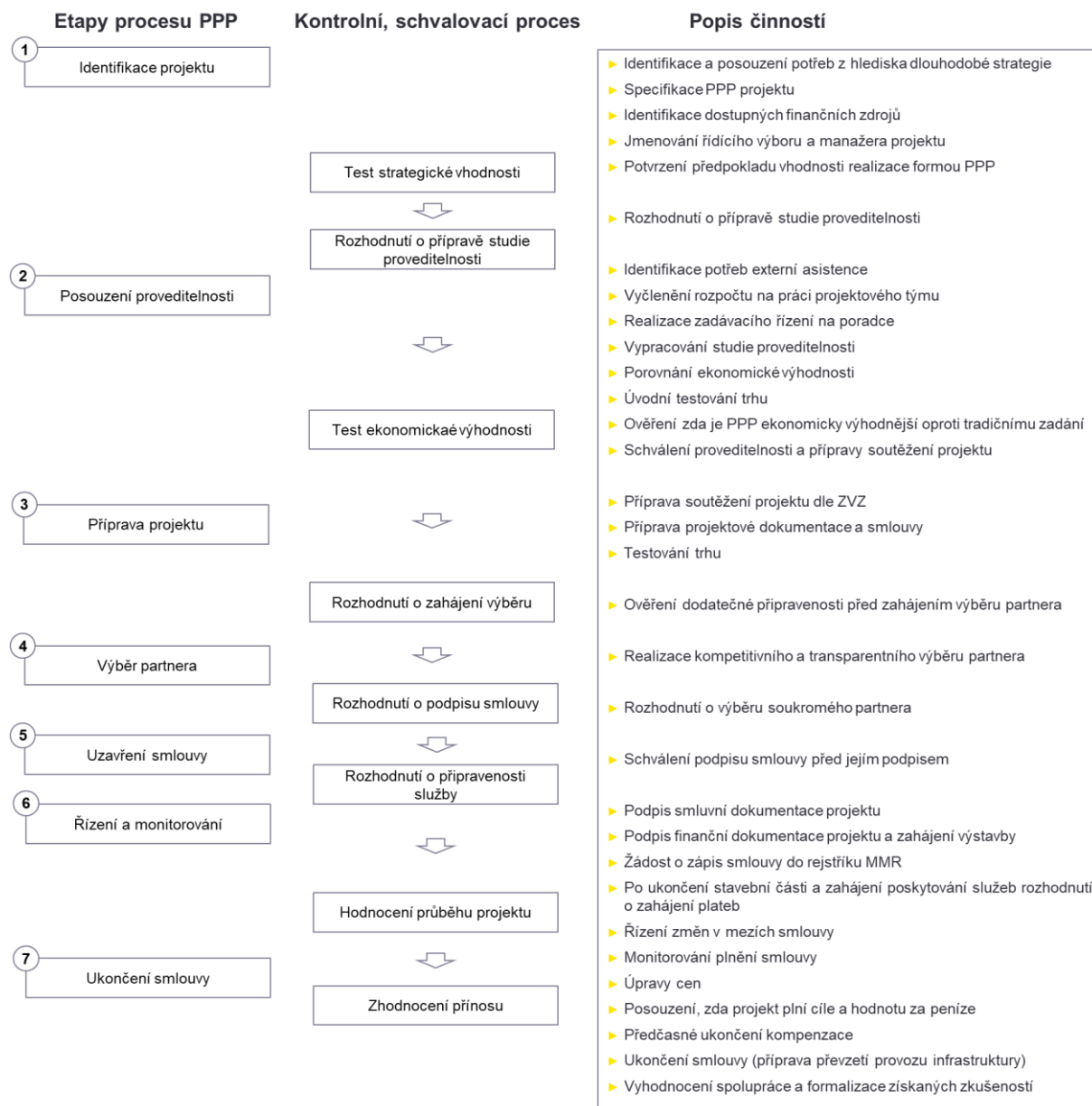
Pojem	Výklad pojmu
Eurostat	Eurostat je statistickým úřadem Evropské unie, který je přímo podřízený Evropské komisi. Úkolem Eurostatu je předkládat harmonizovaná statistická

	data na úrovni celé EU a zároveň poskytovat statistické srovnání regionů (NUTS) a členských států. Jeho ekonomická data také slouží jako základní a oficiální podklad pro rozhodování Evropské centrální banky, a dalších unijních institucí, v ekonomických otázkách. Sídlem úřadu je Lucemburk a jako svoje pracovní jazyky používá angličtinu, francouzštinu a němčinu.
Hodnota za peníze (též Value for Money, VfM)	Hodnota za peníze v kvantitativním pojetí znamená pro veřejný sektor, že bude dosaženo vyššího či nižšího užitku v poměru k vynaloženým prostředkům (poměr cena/výkon), než kdyby stejný projekt realizoval veřejný sektor z vlastních prostředků a ve vlastní režii (měřeno metodou finanční analýzy v rámci komparátoru veřejného sektoru). V kvalitativním pojetí vyjadřuje Hodnota za peníze výhodnost varianty PPP či PSC porovnáním plnění kvalitativních parametrů danou variantou.
Komparátor veřejného sektoru (Public Sector Comparator, též PSC)	Komparátorem veřejného sektoru se rozumí komplexní finanční model, který analyzuje peněžní toky projektu za předpokladu jeho realizace formou tradiční veřejné zakázky na stavbu s následným provozem ve vlastní režii veřejného sektoru. Tento model zohlední ocenění podstupovaných rizik veřejným sektorem. Je zpracován ve stejném členění a ve stejném rozsahu jako „Referenční PPP projekt“ tak, aby byla zajištěna plná vzájemná srovnatelnost.
Platba za dostupnost	Platby zadavatele soukromému partnerovi (dodavateli) za to, že infrastruktura nebo služba je dostupná v požadované kvalitě a kvantitě.
Poradce	Poradce je část projektového týmu tvořená pracovníky poradenských společností.
PPP (Public Private Partnership)	PPP je obecný pojem pro spolupráci veřejného a soukromého sektoru vzniklý za účelem využití zdrojů a schopností soukromého sektoru při zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb. Jednotlivé varianty PPP, jsou-li odborně a úspěšně aplikovány, zvyšují kvalitu i efektivnost veřejných služeb včetně výkonu státní správy a urychlují realizaci významných infrastrukturních projektů s pozitivním dopadem na rozvoj ekonomiky.
Referenční PPP projekt	Referenčním PPP projektem se rozumí komplexní finanční model, který analyzuje peněžní toky projektu za předpokladu jeho realizace formou PPP dle závěrů a doporučené struktury PPP projektu. Tento model započítává ocenění podstupovaných rizik rozdělených mezi smluvní strany. Je zpracován ve stejném členění a ve stejném rozsahu jako komparátor veřejného sektoru tak, aby byla zajištěna plná vzájemná srovnatelnost.
Soutěžní dialog	Druh zadávacího řízení podle ZVZ, v jehož rámci zadavatel vede se zájemci jednání za účelem nalezení a vymezení jednoho nebo více vhodných řešení projektu.
Soukromý partner	Smluvní soukromý subjekt, který je protistranou zadavatele PPP projektu.

Studie proveditelnosti	Studie proveditelnosti představuje dokument, shrnující výstupy analýz prověřující ekonomickou, technickou a právní proveditelnost projektu a jeho dostupnost pro zadavatele.
Zadavatel	Česká republika, státní příspěvková organizace, územní samosprávný celek, jím zřízená příspěvková organizace a jiná právnická osoba splňující podmínky veřejného zadavatele dle ZVZ.
Zákon o veřejných zakázkách (též ZVZ)	Zákon č. 134/2016 Sb., o veřejných zakázkách
Zpracovatel	Osoba nebo tým zodpovědný za zpracování studie proveditelnosti. Zpracovatelský tým může být sestaven ze zástupců zadavatele i poradce.

1.3 Schéma procesu PPP s využitelnými metodikami

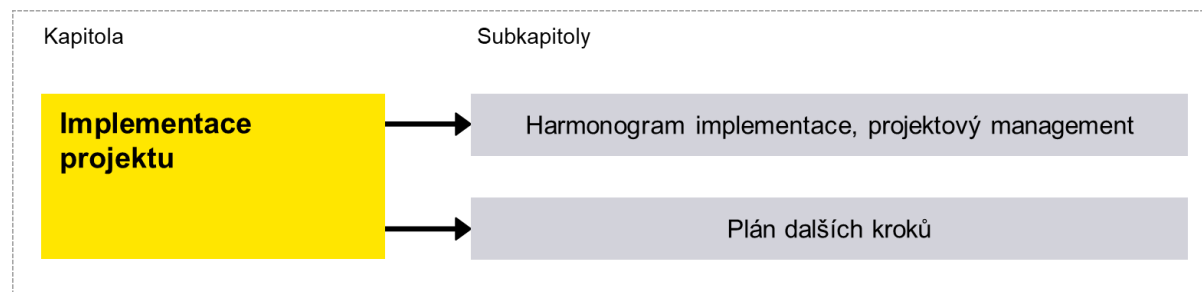
Schéma 1: procesu PPP



2. Klíč k používání metodiky

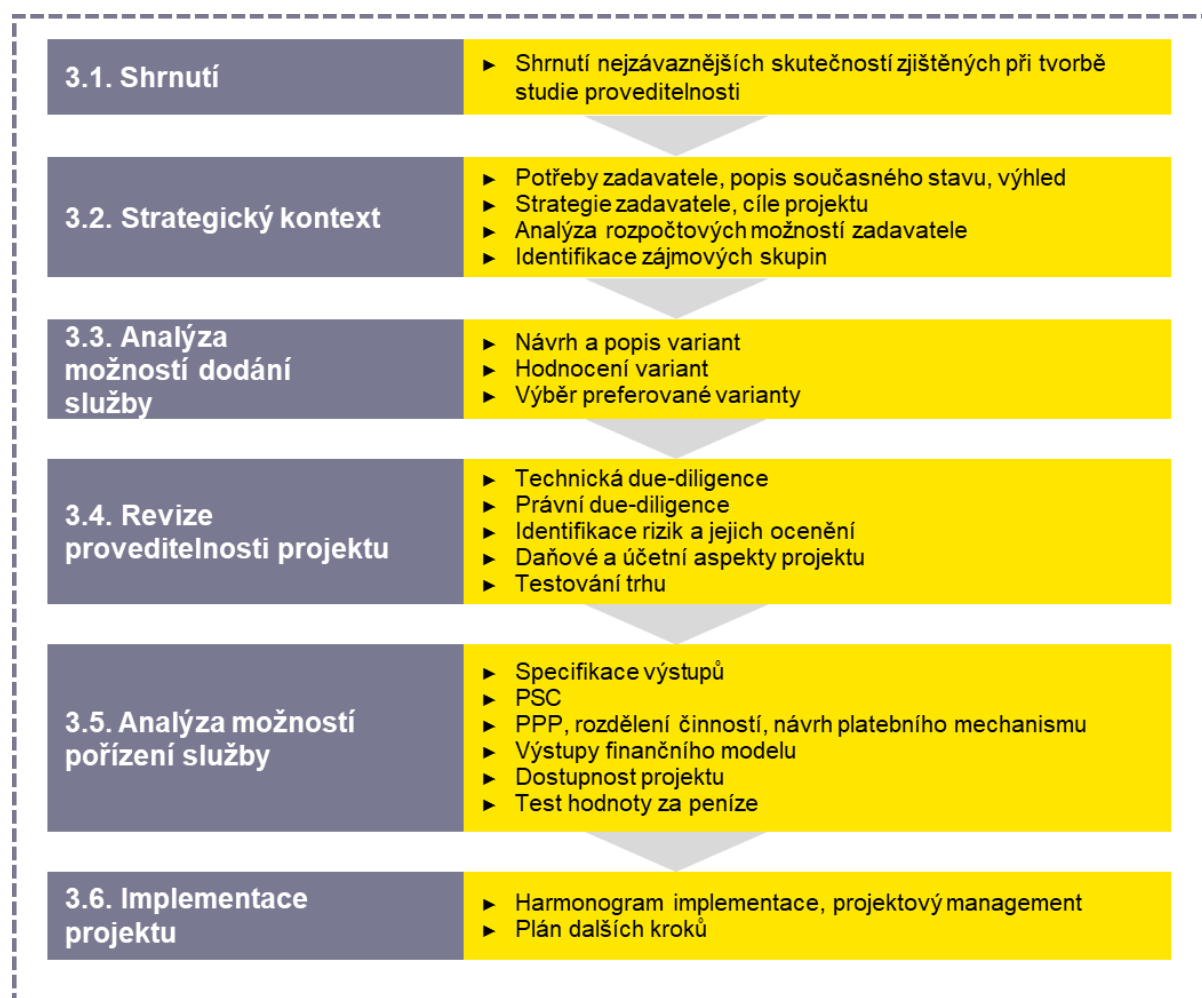
Tato část metodiky popisuje strukturu metodiky a vysvětluje koncepci tvorby kapitol. Metodika je členěna do 6 kapitol, které se dále dělí na další subkapitoly (viz kapitola 2.1. Struktura metodiky). Logika tohoto dělení je zachycena na následujícím schématu (příklad dělení kapitoly 3.6.).

Schéma 2: Klíč k používání metodiky



2.1 Struktura metodiky

Schéma 3: Struktura metodiky



Jednotlivé kapitoly jsou zpracovány v následující struktuře:

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

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

2.1.1 Cíl kapitoly

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

Příklad

Cíle kapitoly 3.3. Analýza možností dodání služby

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

2.1.2 Postup při tvorbě kapitoly

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

2.1.3 Výstupy kapitoly

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

Příklad

Seznam výstupů kapitoly 3.3. Analýza možností dodání služby

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

2.1.4 Ověření úplnosti zpracování kapitoly

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

Příklad

Seznam otázek ke kapitole 3.2. Strategický kontext

Zadavatel by si měl odpovědět na následující otázky:

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

2.1.5 Popis příkladu použitého v metodice

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

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

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

3. Popis kapitol

3.1 Shrnutí

3.1.1 Cíl kapitoly

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

3.1.2 Postup při tvorbě kapitoly

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

Shrnutí by mělo obsahovat:

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

3.1.3 Výstupy kapitoly

Shrnutí hlavních aspektů a výstupů studie proveditelnosti.

3.1.4 Ověření úplnosti zpracování kapitoly

Zadavatel by si měl odpovědět na následující otázky:

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

3.1.5 Dosavadní zkušenosti

V současné době neexistuje povinnost pro zadavatele zpracovat studii proveditelnosti v případě, že je projekt zadán dle zákona o veřejných zakázkách. Nicméně i v tomto případě se doporučuje takový materiál zpracovat. Tím bude zaručeno, že zadáním a realizací projektu je možné dosáhnout hodnoty za peníze.

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

Rozsah této kapitoly by tak skutečně neměl překročit výše uvedených 15 stran u složitých projektů. V případě projektů na municipální úrovni je vhodné strukturovat danou kapitolu do max. 5 stran.

Pokud bude zpracovatel připravovat klíčové závěry ze studie proveditelnosti pro top management zadavatele (starosta, rada vedení, náměstek ministra) je vhodné připravit ještě podstatně kratší materiály (cca 2-5 stran). Představitelé zadavatele (vláda, ministr, starosta, rada města, zastupitelstvo) zejména zajímají následující informace:

- ▶ vynaložené celkové náklady na projekt (i náklady v jednotlivých letech),
- ▶ příjmy generované projektem, popř. dosažené úspory,
- ▶ vlastnictví vybudovaného majetku, popř. způsob převodu,
- ▶ navržená doba trvání smluvního vztahu,
- ▶ předpoklady pro hodnotu za peníze a finanční dostupnost projektu,
- ▶ souhrn případných právních, finančních, technických a ESG¹ rizik spojených s realizací projektu,

¹ Zkratka ESG (z anglického „Environmental, Social, and Governance“) odkazuje na nové požadavky v oblasti společenské odpovědnosti a ekologické udržitelnosti.

- ▶ schopnost ovlivňovat projekt (dodávanou veřejnou službu) – např. stanovení minimálních cen parkovného, tepla, vody.

Doporučení:

Zpracovatel by se měl v této části snažit zejména o:

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

3.2 Strategický kontext

3.2.1 Cíl kapitoly

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

3.2.2 Výstupy kapitoly

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

3.2.3 Postup při tvorbě kapitoly

Úvod projektu

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

Doporučený obsah subkapitoly Úvod projektu

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

Strategie zadavatele

Jako jeden ze základních vstupů do analýz prováděných v rámci studie proveditelnosti a prvním krokem při tvorbě strategického kontextu je popis strategie zadavatele vzhledem k poptávané službě či výstupu. V mnoha případech nemá zadavatel tuto strategii nijak konkrétně zpracovánu a zpracovatel studie proveditelnosti by proto

měl analyzovat více dokumentů a tuto strategii z nich sestavit, tedy sumarizovat informace a uvést je ve správném kontextu.

Strategie by měla odpovídat na následující otázky:

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

Příklad: Strategické cíle zadavatele, které podporují realizaci projektu nádražní budovy. Město X si stanovilo ve své strategii mimo jiné následující strategické cíle:

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

Cíle projektu

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

Příklad: Cíle realizace projektu nádražní budovy

Cíl	Popis
Zajistit prostory a funkce nádraží, které budou v souladu s normami EU.	▶ Umožnit bezproblémový provoz pro očekávaný rostoucí počet přepravovaných cestujících. ▶ Snižit zátěž na životní prostředí a eliminování neekologických zařízení. ▶ V atraktivních prostorech nádraží ponechat pouze nezbytné provozní a obslužné činnosti.
Zlepšení nároků na kulturu cestování a zkvalitnění poskytovaných služeb.	▶ Možnost přivedení tras veřejné osobní dopravy k novému nádraží. ▶ Zvýšit kapacity čekáren a jejich větší komfort. ▶ Poskytnout vyšší množství dodatečných služeb cestujícím příměstské dopravy – obchody, občerstvení.

Popis současného stavu/existujících služeb a zařízení

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

Tento popis by měl obsahovat následující informace:

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

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

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

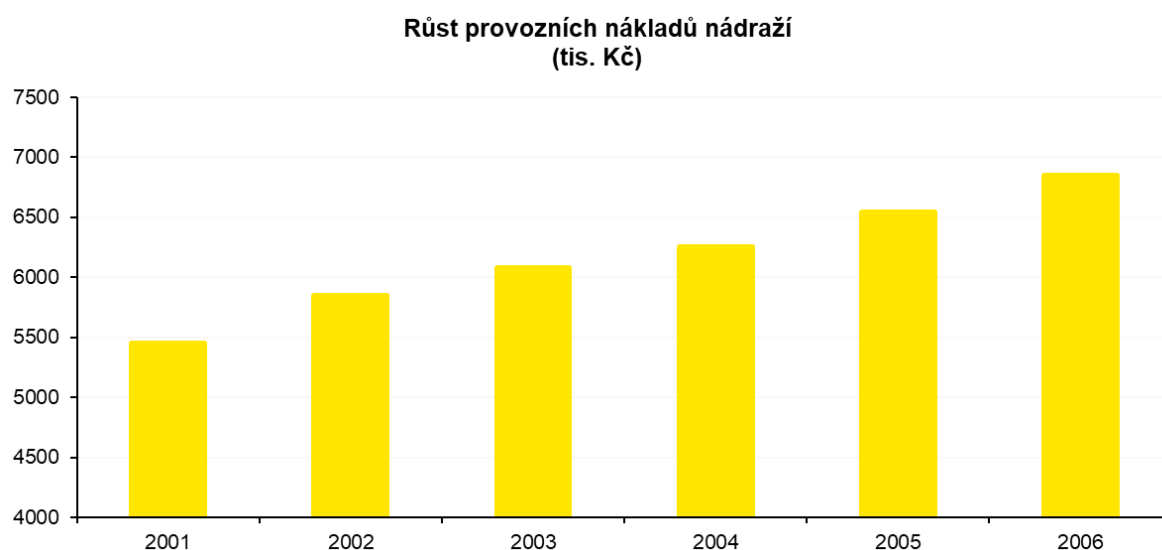
Příklad: Popis existujících zařízení souvisejících s realizací projektu nádražní budovy.

Zařízení: Nádražní budova Klausova 1845/ 37

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

Výdaje: V následujícím grafu jsou zobrazeny veškeré provozní náklady nádraží

Graf 1: Provozní náklady nádraží



Náklady nádraží rostly od roku 2001 stabilním tempem a kopírovaly inflaci. Pouze v letech 2001/2002 se v nákladech projevovalo jednorázové zvýšení platů po výhře strany Populistů v městských volbách.

Popis úrovně těchto služeb:

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

Stav nádraží:

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

Rizika:

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

Analýza rozpočtových možností zadavatele

V této části by měl zpracovatel popsat alokace a čerpání rozpočtových zdrojů zadavatele aktuálního roku, plán plateb, které budou činit dlouhodobé závazky z rozpočtu v následujících letech trvání projektu a popsat již alokované nebo další plánované zdroje financování projektu. Jako primární zdroje informací slouží zejména

dokumentace ke státnímu rozpočtu, k rozpočtu územního samosprávného celku, střednědobému rozpočtovému výhledu a státnímu závěrečnému účtu, a to pro rozpočtové kapitoly, státní fondy a územní samosprávné celky.

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

Příklad: Rozpočtové a mimorozpočtové možnosti zadavatele

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

Pozn.:

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

Identifikace zájmových skupin

Pro projekt je důležitá podpora hlavních zainteresovaných skupin. Ne vždy má projekt podporu všech a je vhodné aktivně komunikovat s těmi skupinami, které mohou mít výrazný vliv na realizaci/nerealizaci projektu (pomocí tiskových zpráv, tiskových konferencí se zdůrazňováním důležitých aspektů a přínosů projektu).

Při identifikaci doporučujeme vzít v potaz zejména následující zainteresované skupiny:

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

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

Příklad: Identifikace zájmových skupin souvisejících s realizací projektu nádražní budovy.

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

Pro naznačení vztahu mezi jednotlivými zájmovými skupinami² je vhodné vytvořit schéma těchto vztahů. Toto schéma bude sloužit jako dobrá pomůcka při plánování dalších kroků projektu v rámci kapitoly 3.5.

3.2.4 Ověření úplnosti zpracování kapitoly

Zadavatel by si měl odpovědět na následující otázky:

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

3.2.5 Dosavadní zkušenosti

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

Potřeby a cíle zadavatele

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

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

- ▶ iniciátorem projektu je někdo jiný, než samotný zadavatel (investor, stavební firma apod.),
- ▶ vedoucí představitelé zadavatele mají snahu zanechat po sobě nějaký významný projekt a následně jednat iracionálně při jeho přípravě,
- ▶ projekt postupně roste a nabalují se na něj další činnosti a aktiva, která v původním záměru zadavatele nebyla (např. k nemocnici přibude vybudování bazénu, hotelu a posilovny),

² S nejlivnějšími zainteresovanými skupinami je vhodné prodiskutovat zejména nastavení hodnotících parametrů projektu, použitých při hodnocení variant v rámci kapitoly 3.5.

- ▶ nastavení projektu, aby prošel v zastupitelstvu nebo ve vládě, musí vyhovovat všem, kteří jej schvalují. To znamená, že se částečně odklání od původního zadání nebo je jeho zadání širší (např. rychlodráha na letiště bude jen v případě, že bude dostatek zastávek i v městské části, přes kterou projíždí).

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

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

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

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

Rozpočtové možnosti zadavatele

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

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

Zainteresované skupiny

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

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

Doporučení:

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

3.3 Analýza možností dodání služby

3.3.1 Cíl kapitoly

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

3.3.2 Výstupy kapitoly

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

3.3.3 Postup při tvorbě kapitoly

Návrh a hrubý popis variant

První krokem je vytvoření seznamu všech relevantních možností dodání služby (jejich počet je vhodné limitovat na 3-6). Seznam by měl pokrývat všechny potenciální (smysluplné) možnosti, pomocí kterých lze dosáhnout cílů projektu (viz. kapitola 3.2.).

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

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

Varianta: [název varianty]

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

Investiční náklady: [odhad nákladů]

Provozní náklady: [odhad nákladů v životním cyklu projektu]

Výhody: [stručný výčet výhod varianty]

Nevýhody: [stručný výčet nevýhod varianty]

Příklad: Popis variant realizace projektu nádražní budovy.

Varianta: Rekonstrukce

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

Investiční náklady: 10.000.000 Kč

Provozní náklady: 3.000.000 Kč ročně v nominálních cenách

Výhody:

- ▶ Nádraží bude lépe vyhovovat bezpečnostním normám EU.

Nevýhody:

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

Varianta: Nedělat nic

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

Investiční náklady: 0 - nízké

Provozní náklady: 3.000.000 Kč ročně v nominálních cenách

Výhody:

- ▶ Provoz nádraží nebude narušen stavebními pracemi.

Nevýhody:

- ▶ Nádraží nebude odpovídat normám EU.

Hodnocení variant

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

Kvantitativní hodnocení

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

Kvalitativní hodnocení

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

Příklad: Návrh hodnotících kritérií realizace projektu nádražní budovy.

- ▶ Dodržení stávajícího objemového a hmotového řešení.

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

Kvalitativně – kvantitativní hodnocení

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

Nejčastěji využívaná hodnocení obvykle bývají:

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

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

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

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

K hodnocení variant lze využít oba výše popsané způsoby.

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

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

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

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

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

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

Příklady základních hodnotících kritérií

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

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

Výběr preferované varianty

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

3.3.4 Ověření úplnosti zpracování kapitoly

Zadavatel by si měl odpovědět na následující otázky:

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

3.3.5 Dosavadní zkušenosti

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

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

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

Variantám řešení, tak i výběru vah je potřeba věnovat náležitou pozornost a následný algoritmus výběru zvolit maximálně objektivně. Určitým řešením pro zachování objektivity je např. stanovení vah dle priorit a preferencí zadavatele, které jsou zakotveny v jiném materiálu, než je studie proveditelnosti (např. investiční plán rozvoje města, rozvojové a koncepční materiály apod.). Řešením také může být přezkoumání stanovených vah a kritérií nezávislou osobou (např. zaměstnanci z odboru rozvoje města, auditor, nezávislí odborníci apod.).

Doporučení:

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

3.4 Revize proveditelnosti projektu

3.4.1 Cíl kapitoly

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

3.4.2 Výstupy kapitoly

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

3.4.3 Postup při tvorbě kapitoly

Právní posouzení proveditelnosti projektu (právní due diligence)

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

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

Majetkoprávní vztahy

U PPP projektů zahrnujících budování nových zařízení či infrastruktury bude nezbytné zmapovat a posoudit z pohledu vlivu na realizovatelnost projektu právní vztahy k majetku, který bude dotčen realizací daného záměru.

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

Zadavatel by měl dále zajistit **zmapování vlastnické struktury** v daném území tak, aby získal přehled o tom, které z nemovitostí jsou v jeho vlastnictví a které ve vlastnictví třetích osob. U nemovitostí ve vlastnictví třetích osob je jejich získání pro realizaci projektu na zadavateli a není reálné tento úkol přenášet na soukromého partnera. Možná řešení zahrnují dohodu o odkupu příslušné nemovitosti³, její směnu za jinou nemovitost ve vlastnictví zadavatele, zajištění dlouhodobého pronájmu či zřízení věcného břemene ve prospěch zadavatele nebo případně soukromého partnera (nájem či věcné břemeno však neposkytují takovou míru právní jistoty jako vlastnické právo, neboť jejich trvání může být v některých situacích, jako například při úpadku nebo exekuci vlastníka, ohroženo). V případě neúspěšných jednání o odkupu lze podle okolností zvažovat i otázku vyvlastnění pro účely projektu. Jde však o institut výjimečný, který předpokládá splnění celé řady podmínek a je navíc spojen s velice náročným a zdoluhavým procesem.

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

Možnost využití majetku pro účely projektu mohou limitovat i existující **nájemní či podnájemní vztahy**, na jejichž základě byl majetek (zejm. budovy či pozemky) přenechán do užívání třetí osoby, jelikož v tomto případě bude třeba brát zřetel na práva nájemců. Zadavatel by měl zmapovat, v jakém časovém horizontu, za jakých podmínek a s jakými náklady lze případné nájemní vztahy ukončit. V některých případech však nemusí být ani ukončení nájemního vztahu samo o sobě řešením. Problematické mohou být v tomto směru situace, kdy je na pronajatém pozemku postavena budova ve vlastnictví třetí osoby nebo pokud třetí strana má k takovému pozemku zřízeno právo stavby. I v případě, že bude ukončena nájemní smlouva na pozemek, bude třeba řešit

³ Odkup či získání jiného práva k nemovitosti však mohou komplikovat určité okolnosti na straně vlastníků – třetích osob, v jejichž důsledku tyto osoby nemohou s daným majetkem disponovat, popř. jsou v dispozici s tímto majetkem určitým způsobem limitovány (např. vlastníci zřídili ke svým nemovitostem ve prospěch třetích osob pronájem, zástavní právo, věcné břemeno, jsou v úpadku nebo je na ně vedena exekuce, popř. nemovitost v jejich vlastnictví je předmětem soudního sporu. I na tyto možné okolnosti (lze-li je zjistit z dostupných zdrojů) by se měla právní due diligence zaměřit).

vztah k budově vlastněné třetí osobou, a to primárně dohodou s vlastníkem budovy (v případě, kdy nedojde k dohodě s vlastníkem budovy, může být řešení velmi složité a zdlouhavé).

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

Zadavatel musí dále zajistit **revizi nabývacích titulů**, tj. dokumentů osvědčujících vlastnické právo k předmětným nemovitostem. Je třeba určit, na základě jakého právního důvodu získal každý z vlastníků vlastnické právo a především identifikovat případné problémy či nejasnosti ohledně vlastnického práva těchto osob. Případné spory či soudní řízení týkající zpochybnění vlastnického práva by mohly v budoucnu velmi negativně dopadnout na realizaci projektu. Soudní řízení týkající se zpochybnění vlastnického práva k nemovitostem by měla být ve smyslu § 23 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, vyznačena poznámkou v katastru nemovitostí. V případě vlastnického práva veřejného zadavatele je třeba zabývat se také tím, zda byly splněny podmínky nabytí vlastnictví (event. příslušnost hospodaření) stanovené veřejnoprávními předpisy (např. zákonem č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí).

Vedle sporů týkajících se vlastnictví mohou být výrazným limitem pro využití určité nemovitosti také jiná **soudní či správní řízení** týkající se dané nemovitosti. Zadavatel by měl v maximální možné míře taková řízení identifikovat a analyzovat jejich dopady. Může jít například o insolvenční řízení, exekuce, spory z nájemních smluv, restituční spory nebo i správní řízení týkající se nemovitosti (např. řízení o odstranění stavby podle stavebního zákona). Jen některá z těchto řízení lze zjistit z veřejně dostupných zdrojů (insolvenční řízení, exekuce nebo již zmíněné spory zpochybňující vlastnické právo).

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

Zákonné předpoklady pro nakládání s majetkem státu a samosprávných celků

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

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

Stavebně-právní aspekty

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

Záměr zadavatele by měl být posouzen tak, aby byl v souladu se závazným vymezením funkčního využití území podle **platného územního plánu** pro dané území.

Zadavatel (ať již v rámci posuzování majetkoprávních vztahů nebo při zkoumání faktorů ovlivňujících možnosti výstavby) musí rovněž ověřit, zda lze v plné míře zajistit **přístup k území** vymezenému pro realizaci projektu v

jeho zamýšlené podobě. Je možné, že zadavatel bude muset za tímto účelem získat majetek třetích osob nebo práva k tomuto majetku (např. věcná břemena).

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

Při mapování a posuzování majetkoprávních vztahů v předmětném území je třeba brát v potaz práva třetích osob odlišných od zadavatele také z pohledu jejich možného postavení **účastníků řízení o povolení stavby**. Před realizací projektu proto bude vhodné, aby zadavatel identifikoval vlastníky sousedních nemovitostí, kteří by mohli svými námitkami zasáhnout do územního či stavebního řízení nebo jinak ovlivnit realizaci projektu. V důsledku dosavadního vývoje rozhodovací praxe soudů nelze pojem „sousední pozemek“ chápat pouze jako pozemek spojený se stavebním pozemkem společnou hranicí. Účastníky řízení tak mohou být i vlastníci vzdálenějších pozemků či staveb na těchto pozemcích (nebo i osoby mající jiná věcná práva k těmto nemovitostem), pokud jejich právo může být v důsledku realizace projektu přímo dotčeno. Do uvedených řízení mohou v některých případech dále zasáhnout i občanská sdružení podle § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a § 9c č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

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

Posouzení důsledků případného úpadku soukromého partnera

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

Otázky týkající se přechodu zaměstnanců

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

Veřejná podpora

V rámci právní due diligence musí zadavatel také zvážit, zda v důsledku nastavení parametrů projektu nedojde k porušení pravidel pro poskytování veřejné podpory ve smyslu čl. 107 až 109 Smlouvy o fungování Evropské unie. Ve smyslu těchto ustanovení lze za veřejnou podporu považovat jakékoliv opatření, při kterém:

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

Výše uvedené definiční znaky musí být splněny kumulativně.

Podpora, která splňuje výše uvedená kritéria, je neslučitelná se společným trhem a je tedy zakázána. Výjimka z obecného zákazu poskytování veřejné podpory může být povolena na základě blokových výjimek nebo na základě

individuálního rozhodnutí Evropské komise. O veřejnou podporu se rovněž nejedná v případě tzv. podpory *de minimis* (tedy podpory malého rozsahu).

Předmětem regulace pravidel pro poskytování veřejné podpory není podpora podniků, které zajišťují poskytování služeb obecného hospodářského zájmu (čl. 107 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie). Pravidlům však nepodléhají pouze do té míry, pokud uplatnění těchto pravidel brání, a to právně nebo fakticky, plnění zvláštních úkolů, které byly takovým podnikům svěřeny.

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

Specifické podmínky dané povahou projektu

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

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

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

Technické posouzení proveditelnosti projektu (technická due diligence)

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

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

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

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

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

Předčasné ukončení smlouvy a jeho dopad na smluvní strany

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

Důvodem pro ukončení smlouvy mohou být zejména:

- ▶ závažná porušení smlouvy ze strany dodavatele, popřípadě soustavné (byť méně závažné) porušování smluvních povinností v případě, kdy se nepodařilo zjednat nápravu jiným způsobem,⁴
- ▶ závažná porušení smlouvy ze strany zadavatele, popř. soustavné (byť méně závažné) porušování smluvních povinností zadavatele, které dodavateli znemožňuje či enormně ztěžuje řádné plnění smlouvy,
- ▶ ukončení z objektivních důvodů, pro které nelze či nemá smysl v realizaci smlouvy pokračovat; může jít jednak o případy vyšší moci, které dlouhodobě brání realizaci projektu a pro které není v rozumném časovém horizontu možné či efektivní v realizaci projektu pokračovat nebo o jiné objektivní případy, kdy poskytování určitých veřejných služeb ztratí své opodstatnění.⁵

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

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

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

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

Pokud jde o stanovení výše kompenzace, tato se musí odvíjet od důvodu, který vedl k předčasnému ukončení. V případě, kdy dojde k ukončení smlouvy zadavatelem pro porušení smlouvy ze strany soukromého partnera, je samozřejmě namístě zohlednit, že k ukončení smlouvy dochází z důvodů na straně soukromého partnera a pro zadavatele znamená ukončení smlouvy značnou komplikaci, avšak i v této situaci bude mít soukromý partner zásadně nárok na kompenzaci prostředků, které do projektu investoval (tj. situaci nelze řešit tak, že dodavatel nedostane za investice vložené do projektu nic zapláceno).⁶

Rizika související s realizací projektu

Aby byl zadavatel schopen rizika projektu řídit, je nezbytné je nejprve identifikovat, poté zvážit jejich výskyt na projektu v čase, ocenit je, navrhnout vhodnou stranu, která je schopna rizika projektu nést (zadavatel nebo soukromý partner), navrhnout vhodný způsob řízení rizik a následně vytvořit tzv. matici rizik projektu, kde jsou všechny tyto aspekty řízení rizik shrnuty do přehledné tabulky.

Identifikace rizik

Prvním krokem je identifikace všech relevantních rizik, která se k projektu vztahují. Nejedná se o jednorázový proces před zahájením projektu, ale o aktivitu prováděnou průběžně během životního cyklu projektu s cílem

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

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

⁶ Problematika kompenzace při ukončení smlouvy je jednou z nejkomplexnějších otázek v rámci PPP projektů. Studie proveditelnosti není místem pro nastavení přesného způsobu výpočtu kompenzace – tím je až návrh smlouvy, přičemž ustanovení týkající se kompenzace mohou být často předmětem jednání se zájemci v rámci soutěžního dialogu

odhalit nová možná rizika a včas na ně zareagovat. Cílem této aktivity je tedy sestavit matici rizik, která mohou konkrétní projekt ohrozit. Rizika obvykle dělíme do následujících kategorií.

Kategorie rizik	Skupina rizik
Stavebně-technologická a projekční / plánovací rizika	▶ Stavební a projekční rizika ▶ Rizika lokality ▶ Rizika chybných technologií, sítí a souvisejících služeb ▶ Rizika designu
Kreditní rizika	▶ Riziko likvidity ▶ Rizika nesplnění závazků/riziko dostupnosti
Tržní rizika	▶ Riziko poptávky ▶ Riziko zvýhodnění konkurence ▶ Ostatní tržní rizika
Vnější rizika	▶ Politická rizika ▶ Vyšší moc ▶ Ostatní vnější rizika
Provozní rizika	▶ Rizika související se zařízením ▶ Rizika související s lidmi ▶ Bezpečnostní rizika
Strategická rizika	▶ Smluvní rizika ▶ Ostatní strategická rizika
Finanční rizika	▶ Měnová rizika
Legislativní rizika	▶ Rizika změny legislativy

Nejlépe je ve fázi identifikace rizik zorganizovat workshop se zástupci zadavatele a dalších institucí a následně analýzou citlivosti ověřit vliv předpokládaných klíčových rizik na ekonomiku projektu.

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

- ▶ překročení investičního rozpočtu,
- ▶ zpoždění uvedení projektu do provozu (pozdní dosažení kolaudačního rozhodnutí – opožděné platby),
- ▶ vyšších nákladech na provoz a údržbu,
- ▶ změně úrokových měr,
- ▶ změně směnných kurzů (pokud bude v analýze relevantní).

ESG rizika

Rizikům souvisejícím s ESG (Environment, Social and Governance neboli rizika spojená s dopady na životní prostředí, sociální dopady a správu) je potřeba se ve studii proveditelnosti zvláště věnovat. Pro většinu velkých finančních institucí jsou dnes udržitelnost a další nefinanční rizika stejně důležitá při posuzování půjček jako rizika finanční a je proto dobré tato rizika zvážit už na úrovni studie proveditelnosti. Do roku 2019 téměř 100 velkých finančních institucí ve více než 37 zemí včetně velkých bank v České republice přijalo závazek řídit se principy definovanými jako „Equator principles“, které zahrnují udržitelná, sociální a environmentální kritéria a rizika které banky posuzují při jednání o úvěrech a půjčkách, a to zejména v případě velkého projektového financování.

Minimalistický přístup veřejných zadavatelů naplňující pouze požadavky národní legislativy už nestačí a je potřeba v průběhu celého procesu PPP pamatovat na ESG efektivně komunikovat s klíčovými financiéry tak, aby projekt splňoval jak kritéria minimální definovaná národní legislativou, tak kritéria ESG a Equator principles.

Načasování rizik

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

Příklad: Rozložení rizik v čase projektu nádražní budovy.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fáze I. - Výstavba	1	2											
Riziko překročení investičních nákladů													
Riziko designu													
Fáze II. - Provoz			3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Riziko překročení provozních nákladů													
Riziko poptávky													

Kvantifikace rizik

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

Jednoduchá metoda (Risk by Risk)

Jedná se o metodu, která řeší jednotlivá rizika projektu, a to buď zcela jednotlivě nebo v tzv. podskupinách. Z hlediska ohodnocení rizik jsou rozhodující dva faktory:⁷

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

		Pravděpodobnost				
		Velká	Střední	Malá		
Dopad	Velký					Velký význam
	Střední					Střední význam
	Malý					Malý význam

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

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

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

Riziko: Konstrukční riziko/Riziko překročení investičních nákladů

Krátký popis: Investiční náklady spojené s výstavbou překročí rozpočtované náklady

Investiční náklady PSC: 100 mil. Kč

Hodnota dopadu rizika a pravděpodobnost výskytu:

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

Zachování původních inv. nákladů je 15% pravděpodobnost Překročení původních inv. nákladů o 10 % je 40% pravděpodobnost Překročení původních inv. nákladů o 15 % je 30% pravděpodobnost Překročení původních inv. nákladů o 25 % je 15% pravděpodobnost

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

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

Optimism bias

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

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

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

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

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

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

Riziko: Konstrukční riziko/Riziko překročení investičních nákladů

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

Investiční náklady PSC: 100 mil. Kč

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

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

Pozn. Uvedená hodnota Optimism bias je čistě hypotetická.

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

Pokročilá metoda

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

Alokace rizik

Jakmile jsou rizika oceněna a kvantifikována, měl by projektový tým jednotlivá rizika alokovat na soukromý nebo veřejný sektor. Neexistuje standardní či obvyklá alokace rizik. Finální alokace rizik je vždy výsledkem jednání soukromého a veřejného sektoru v dalších fázích PPP procesu a úzce souvisí s povahou a stavem projektu a řadou dalších faktorů (viz též metodika MF „Řízení rizik v projektech PPP“ a její příloha „Katalog rizik PPP projektů“ – www.mfcr.cz).

Několik základních doporučení ohledně alokace rizik:

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

Rizika mohou být z hlediska veřejného sektoru:

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

Poznámka k alokaci rizik:

Alokace některých rizik má vliv na zachycení budoucího vzniklého aktiva v rámci projektu PPP v systému národních účtů, jejichž gestorem na národní úrovni je Český statistický úřad (ČSÚ). ČSÚ tak odpovídá za správné zařazení projektů PPP dle pravidel Eurostatu o zachycení PPP v národních účtech dle aktualizované metodiky ESA 2010. O konečném zařazení však rozhoduje Eurostat v rámci tzv. EDP procesu (supervize nad propočtem vládního deficitu a dluhu).

ESA 2010 je evropský účetní rámec pro systematický a podrobný popis ekonomiky členských zemí EU. Struktura ESA 2010 je v souladu s celosvětovými pokyny pro národní účetnictví stanovené v systému národních účtů OSN (2008 SNA). ESA 2010 je právní akt, který byl přijat a implementován všemi členskými státy EU.

Pojmy a definice fiskálních ukazatelů (schodku a dluhu) a Paktu stability a růstu (SGP) vycházejí z ESA 2010.

Za posouzení rozdělení rizik a rozhodnutí v souladu s pravidly Eurostatu⁹ je v České republice odpovědný Český statistický úřad (ČSÚ). Konečné rozhodnutí o správném zařazení má však vždy Eurostat v rámci tzv. EDP procesu – supervize nad propočtem vládního deficitu a dluhu.

V národních účtech mohou být aktiva vytvořená na základě smluv PPP vykazována v bilanci nebo mimo bilanci rozvahy vládních institucí, respektive municipalit. V případě, že je aktivum vykázáno v rozvaze, jsou zaznamenány výdaje GFCF (hrubé náklady na tvorbu fixního kapitálu) pro vládu po dobu výstavby, s negativním dopadem na vládu schodek/přebytek. Ve stejné výši je zaznamenán i nárůst veřejného dluhu. V případě, že je aktivum vykázáno mimo rozvahu, dopad na rozpočtový schodek bude omezen na pravidelné poplatky za služby placené partnerovi, které jsou rozloženy do dlouhodobé PPP smlouvy a nebude zaznamenán žádný dopad na zadlužení. Díky možnosti podrozvahového vykazování je využití PPP velmi atraktivní pro při současném dodržení prahu schodku stanoveného v Maastrichtské smlouvě. V roce 2011 zveřejnilo MFČR výstup odrážející tzv. upravenou kapitálovou hodnotu aktiv, tj. smluvní ocenění majetku uvedené ve smlouvě, které je v jednotlivých letech

postupně snižováno o část tzv. platby za dostupnost související s pořízením majetku, u nichž Český statistický úřad nerozhodl o jejich zařazení do rozvahy sektoru vládních institucí dle Evropského systému národních účtů.⁸

Aby bylo PPP vykázáno mimo rozvahu, musí být většina rizik a výnosů nesena soukromým partnerem. V případě partnerství veřejného a soukromého sektoru existují tři hlavní rizika: výstavba, poptávka a dostupnost. Obecně platí, že pro mimobilanční projekt musí být přeneseno stavební riziko vždy a jedno ze dvou rizik, riziko poptávky anebo riziko dostupnosti. Nicméně každý projekt je potřeba analyzovat podrobněji a zaměřit se na konkrétní ustanovení, která by mohla narušit rozdělení rizik a výnosů v PPP, jako jsou doložky o vládním financování, existence státních záruk, ustanovení o ukončení smlouvy a alokace aktiv po ukončení smlouvy atd.

Pro posouzení dopadů do bilance, které by měla studie proveditelnosti předběžně určit je důležité postupovat dle statistických pravidel ESA 2010, ustanovení příručky Eurostatu o schodku veřejných financí a dluhu (MGDD) při provádění ESA 2010 a publikovaných pokynů Eurostatu. Od 29. září 2016 se použijí také ustanovení průvodce Statistickou klasifikací PPP (A Guide to the Statistical Treatment of PPPs),⁹ který společně vypracoval Eurostat a Evropské odborné centrum pro partnerství veřejného a soukromého sektoru (EPEC).

Vytvoření matice rizik

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

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

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

Daňové a účetní aspekty projektu

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

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

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

Je nutné analyzovat dopady na následující druhy daní:

- ▶ **daň z přidané hodnoty** – jakým způsobem bude soukromý partner uplatňovat na vstupu a výstupu,
- ▶ **daň z nemovitostí** – v případě vlastnictví aktiv soukromým sektorem je nutné zahrnout do finančního modelu,

⁸ MFCR. Partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP) – „mimorozvahové“ závazky (dle ESA). Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/attachments/Rozp-ramce-EU-85-2011_Metodicky-popis-Mimorozvahova-PPP-v2_v3.pdf

⁹ Eurostat je statistickým úřadem Evropské unie, který je přímo podřízený Evropské komisi.

- ▶ **daň z příjmů právnických osob** – je nutné zvážit dopad vlastnické struktury na výši daně z příjmů – tedy výše uznatelných nákladů apod.,
- ▶ **daň z převodu nemovitostí/daň darovací** – v případě vlastnictví aktiv soukromým sektorem je nutné zahrnout do finančního modelu,
- ▶ [...].

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

Aspekty financování projektu

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

Testování trhu/marketing projektu

V návaznosti na hodnocení variant a před zvolením strategie implementace projektu by měl zpracovatel otestovat zájem trhu o projekt a ohodnotit tak potenciál poptávky trhu po projektu. Toto testování se provádí většinou formou dotazníkového šetření, případně formou následných neformálních jednání s potenciálními členy dodavatelských společností při dodržení maximální transparentnosti¹⁰.

Prvním krokem je vytvoření tzv. Předběžného informačního memoranda (dále také jen PIM¹¹), které by mělo obsahovat zejména následující informace:

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

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

Je vhodné oslovit následující druhy firem:

- ▶ stavební a developerské firmy,
- ▶ facility management firmy,
- ▶ financující instituce (banky, fondy).

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

¹⁰ Zadavatel by měl být schopen potenciálním zájemcům o projekt poskytnout dostatečné informace, na základě kterých získá vstupy nezbytné pro další zpracování studie proveditelnosti (zejména pro finanční model, matici rizik a návrh dalšího postupu), nesmí však poskytnout některému ze zájemců takové informace, které by ho při zadávacím řízení mohly zvýhodnit.

¹¹ Testování trhu, zejména obsah PIM je nutné důkladně probrat s právními poradci. A to zejména s ohledem na to, aby žádný budoucí soutěžící nebyl zvýhodněn či znevýhodněn a s ohledem na související legislativu týkající se veřejných zakázek.

- ▶ zájem soukromého sektoru o projekt,
- ▶ možná řešení včetně technických či technologických,
- ▶ alokaci rizik,
- ▶ odhad nákladů projektu,
- ▶ provozní model projektu,
- ▶ financovatelnost projektu.

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

Studie proveditelnosti a finanční kontrola vykonávaná v rámci vnitřního kontrolního systému

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4.4 Ověření úplnosti zpracování kapitoly

Zadavatel by si měl odpovědět na následující otázky:

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

3.4.5 Dosavadní zkušenosti

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

Právní posouzení proveditelnosti projektu

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

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

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

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

Technické posouzení proveditelnosti projektu

Zadavatelé bohužel často kladou technickému řešení projektu velkou váhu. Je to dané zejména jejich zkušenostmi z oblasti veřejných zakázek, kde musí mít zadavatel k dispozici poměrně detailní technické

parametry a dokumentaci. Proto se i ve studiích proveditelnosti někdy objevuje snaha o maximálně detailní technické řešení.

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

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

V každém případě je vhodné, aby zadavatel ještě před výběrem soukromého partnera přistoupil ke zpracování dokumentace k územnímu rozhodnutí (zpracování studie proveditelnosti a dokumentace pro územní rozhodnutí může pak běžet současně). Optimálním řešením je, aby územní rozhodnutí bylo vydáno ještě před výběrem soukromého partnera.

V prostředí České republiky je také důležité analyzovat dobu mezi podpisem smlouvy a schopnosti soukromého partnera projekt realizovat. Pokud totiž bude soutěžen projekt bez stavebního povolení a soukromý partner nebude v rozumné době schopen získat stavební povolení z důvodů které nejsou na jeho straně, tak se projekt může značně prodražit. PPP projekty se v zahraničí typicky soutěží jen s definicí výstupu a stavební povolení je následně rizikem soukromého partnera. Toto ale funguje jenom v zemích kde je jistota poměrně rychlého schválení stavebního povolení, pokud soukromý partner splní všechny potřebné formality. V České republice je zatím riziko zpoždění vydání stavebního povolení značné a pokud se nezlepší situace s vydáváním stavebních povolení tak se toto riziko dá eliminovat pouze soutěžením projektů se stavebním povolením. Soutěžení projektů se stavebním povolením neumožňuje využít všechny přínosy PPP a není optimální, stále může být ale vhodnější než nést riziko významného zpoždění stavby v důsledku dlouhého procesu stavebních povolení.

Rizika

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

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

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

Na základě těchto skutečností by bylo vhodné vytvořit registr rizik, který by usnadnil identifikaci všech rizik projektu a jejich následné ocenění. Tento registr rizik by shrnoval nejčastěji identifikovaná rizika, která se objevila v realizovaných projektech a jejich výši v průběhu realizace projektu.

Test trhu

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

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

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

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

Finanční kontrola (princip 3E)

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

Doporučení:

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

3.5 Analýza možností pořízení služby

3.5.1 Cíl kapitoly

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

3.5.2 Výstupy kapitoly

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

3.5.3 Postup při tvorbě kapitoly

Specifikace výstupů

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

Soukromého partnera není vždy vhodné limitovat striktními a přesnými požadavky. Je lepší ponechat jistý prostor jeho nápaditosti a schopnosti hledat lepší řešení. Tedy například u projektu Domova pro seniory není vhodné definovat výstup jako „vybudovat a provozovat třípatrový domov pro seniory s kapacitou 500 lidí, s 250 pokoji, třemi jídelnami, dvěma kuchyněmi a jedním výtahem“ ale „poskytnout ubytování 500 seniorům na období 25 let, s dodržáním EU standardů“. Výstupy se většinou rozdělují na výstupy stavební a výstupy služeb.

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

Postup při specifikaci je následující:

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

Příklad: Specifikace výstupů realizace projektu nádražní budovy.

Požadavky zadavatele na výstavbu a design nádraží:

Předmětem projektu je ve zvoleném území na vybraném pozemku:

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

Standard: Norma EU 1935/34

Požadavky zadavatele na poskytování služeb na nádraží:

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

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

Provozní model projektu

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

Provozní model je ovlivněn zejména:

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

Komparátor veřejného sektoru

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

Předpoklady finančního modelu

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

Pro projekty PPP tato metodika doporučuje používat diskontní úrokovou míru stanovenou na základě reference vůči státním dluhopisům České republiky s 10. letou splatností. Referenci lze nalézt například na webu World Government Bonds (Czech Republic 10-Year Bond) nebo na webové stránce Investing.com (Czech Republic 10-Year Bond Yield) případně na placené službě MyRefinitiv od LSEG.

Tvorba finančního modelu

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

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

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

Srovnání peněžních toků PSC a PPP

Graf 2: Čistá současná hodnota



Identifikace a kvantifikace nákladů PSC

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

Jako zdroje informací ke kvantifikaci nákladů lze využít:

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

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

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

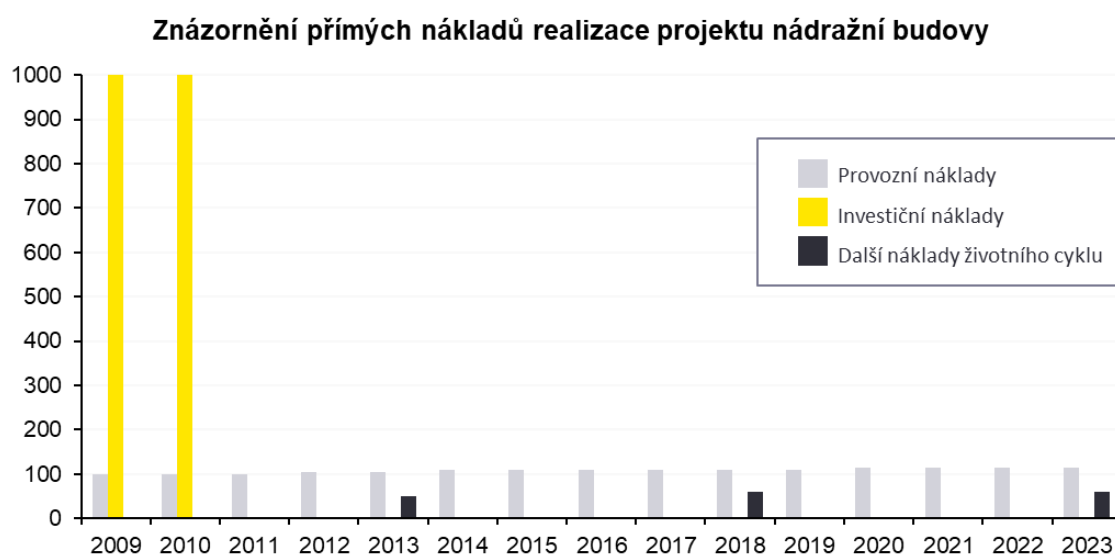
- ▶ běžná materiálová spotřeba,
- ▶ spotřeba médií a energií,
- ▶ personální náklady.

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

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

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

Graf 3: Přímé náklady realizace projektu nádražní budovy



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

Tato problematika je blíže popsána metodice „Řízení rizik v projektech PPP“ – www.mfcr.cz.

Identifikace a kvantifikace výnosů PSC

Výnosy jsou většinou generovány v projektech, kde:

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

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

Realizace metodou PPP

Rozdělení činností

Rozdělení činností většinou není finální a upravuje se ještě v rámci průběhu „soutěžního dialogu“ (v případě, že je tento způsob soutěže využit), kdy se ověřují hypotézy ze studie proveditelnosti, především zájem soukromého sektoru o poskytování některých služeb a za jakou cenu.

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

Hrubý návrh platebního mechanismu

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

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

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

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

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

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

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

$$\text{PZD} - \text{JS} + \text{PTS} = \text{PK}$$

Kde:

PZD.....Platba za dostupnost – dostupnost nádražních služeb

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

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

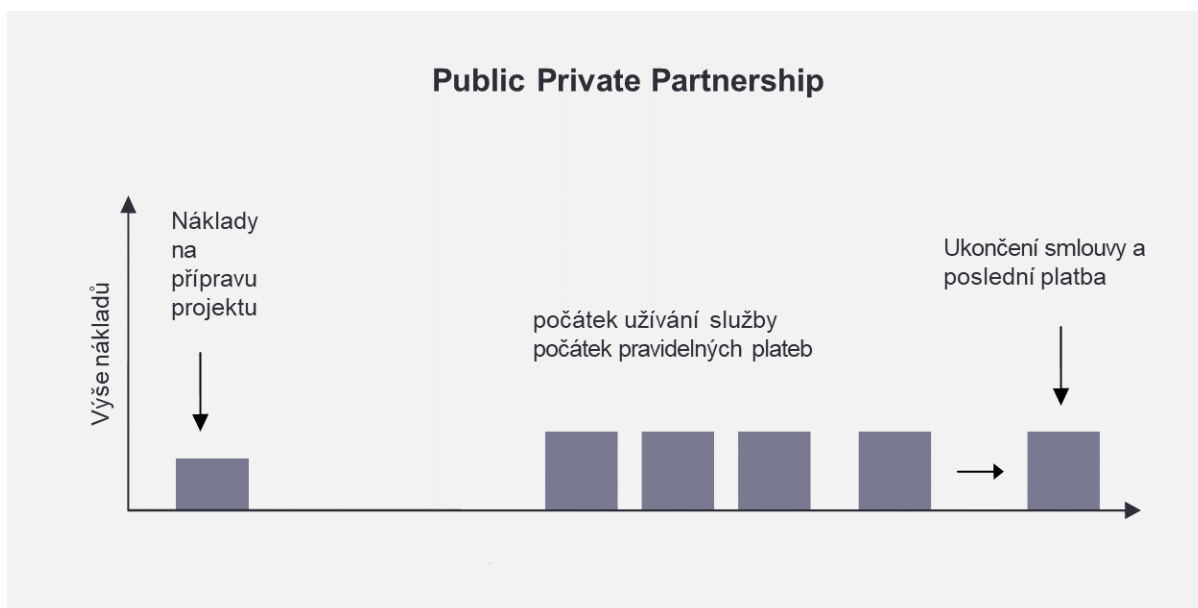
PK.....Příjem soukromého partnera

na
PPP model
projektu
- počátek užívání služby
Ukončení smlouvy
a poslední platba

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

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

Schéma 4: PPP model



Identifikace a kvantifikace nákladů PPP

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

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

Druh nákladu	Soukromý sektor	Veřejný sektor
Investiční náklady	Dle PSC	Dle PSC
Běžná materiálová spotřeba	Dle PSC	Dle PSC

Personální náklady	Dle PSC	Dle PSC
Spotřeba médií a energií	Dle PSC	Dle PSC
Ostatní (nepřímé) náklady	Dle reality trhu	Dle PSC

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

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

Identifikace a kvantifikace výnosů PPP

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

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

Výstupy finančního modelu

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

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

Příklad: Shrnutí varianty realizace projektu nádražní budovy

Náklady koncesionáře / včetně dluhové služby (Kč)	Nominální hodnoty	Diskontované hodnoty
Investiční náklady	582 386 000	487 408 751
Provozní náklady	154 805 165	61 973 364
Osobní náklady	2 057 754 970	812 637 709
Splátka seniorní dluh	449 564 001	225 526 130
Splátka akcionářský dluh	51 061 129	24 738 291
Celkové náklady	3 295 591 264	1 612 284 245

Výnosy koncesionáře – komerční (Kč)	Nominální hodnoty	Diskontované hodnoty
Výnosy z pronájmu	2 975 384 384	1 191 139 713
Výnosy celkem	4 080 933 901	1 665 138 894

Platba za dostupnost (Kč)	Nominální hodnoty	Diskontované hodnoty
----------------------------------	-------------------	----------------------

Platba za dostupnost bez DPH	1 105 549 517	473 999 181
DPH související s platbou za dostupnost	210 054 408	90 059 844
Platba za dostupnost včetně DPH (celkové čisté výdaje VS)	1 315 603 925	564 059 025
Roční průměrná platba za dostupnost (bez DPH)	44 221 981	18 959 976
Roční průměrná platba za dostupnost včetně DPH	52 624 157	22 562 361

Příklad: Výsledovka PPP varianty realizace projektu nádražní budovy v prvních čtyřech letech

Výsledovka				Období	1	2	3	4
				Rok	2007	2008	2009	2010
				Celkem				
Náklady	Investiční	Celkem FV (nominální)	Kč	582 386 000	0	0	0	415 189 500
		Celkem PV (diskontované)	Kč	487 408 000	0	0	0	352 828 040
	Provozní	Celkem FV (nominální)	Kč	154 805 000	0	0	0	0
		Celkem PV (diskontované)	Kč	61 973 364	0	0	0	0
	Osobní	Celkem FV (nominální)	Kč	2 057 754 970	0	0	0	0
		Celkem PV (diskontované)	Kč	812 637 709	0	0	0	0
	Finanční	Seniorní dluh	Kč					
		Celkem fin. náklad (nominální)	Kč	449 564 001	0	0	0	4 076 702
	Odpisy	Celkem fin. náklad (diskontované)	Kč	225 526 130	0	0	0	3 464 381
		Nominální	Kč	217 001 070	0	0	0	0
	Daň z nemovitosti	Diskontované	Kč	91 575 408	0	0	0	0
		Nominální	Kč	1 491 875	0	0	0	0
	Celkem	Diskontované	Kč	639 634	0	0	0	0
		Nominální	Kč	3 463 003 080	0	0	0	419 266 202
Výnosy	Pronájem	Diskontované	Kč	1 679 760 996	0	0	0	356 292 421
		Celkem FV (nominální)	Kč	2 975 384 384	0	0	0	0
	Platba za dostupnost	Celkem PV (diskontované)	Kč	1 191 139 713	0	0	0	0
		Nominální	Kč	1 105 549 517	0	0	0	0
	Celkem	Diskontované	Kč	473 999 181	0	0	0	0
		Nominální	Kč	4 080 933 901	0	0	0	0
HV		Diskontované	Kč	1 665 138 894	0	0	0	0
		Nominální	Kč	617 930 821	0	0	0	-419 266 202
HV po zdanění		Diskontované	Kč	-14 622 103	0	0	0	-356 292 421
		Nominální	19%	388 321 478	0	0	0	-419 266 202

Příklad: Cash flow PPP varianty realizace projektu nádražní budovy v prvních pěti obdobích

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

Citlivostní analýza

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

Dostupnost preferované varianty

Spolu s testem hodnoty za peníze je nutné otestovat dostupnost projektu. Podstatou tohoto testu je srovnání

Cash flow (nepřímá metoda)	1	2	3	4	5
Čistá zisk po zdanění	0	0	0	0	0
Odpisy	0	0	0	0	0
Jistina seniorního dluhu	0	0	0	0	0
Jistina akcionářského dluhu	0	0	0	0	0
Úrok akcionářského dluhu	0	0	0	0	0
Úrok seniorního dluhu*	0	0	0	0	0
Čerpání úvěru	0	0	0	269 593 000	167 196 500
Nominální Cash flow (čisté)	0	0	0	269 593 000	167 196 500
Kumulované Cash flow	0	0	0	269 593 000	436 789 500
Diskontní faktor	1,000	1,056	1,115	1,177	1,242
Diskontované Cash flow (čisté)	0	0	0	317 242 879	207 716 761
Kumulované disk. Cash flow	0	0	0	317 242 879	524 959 640
Provozní CF nom. (pro dluhovou službu)	0	0	0	0	0
Kumulované provozní CF	0	0	0	0	0
Diskontní faktor	1	1	1	1	1
Provozní CF disk. (pro dluhovou službu)	0	0	0	0	0
Kumulované provozní disk. CF	0	0	0	0	0
DSCR					

plánovaných finančních toků projektu s finančními možnostmi zadavatele (identifikovanými v kapitole 3.2.).

Je nutné mít následující detailní podklady:

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

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

Příklad: Analýza dostupnosti projektu nádražní budovy

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

Pozn.:

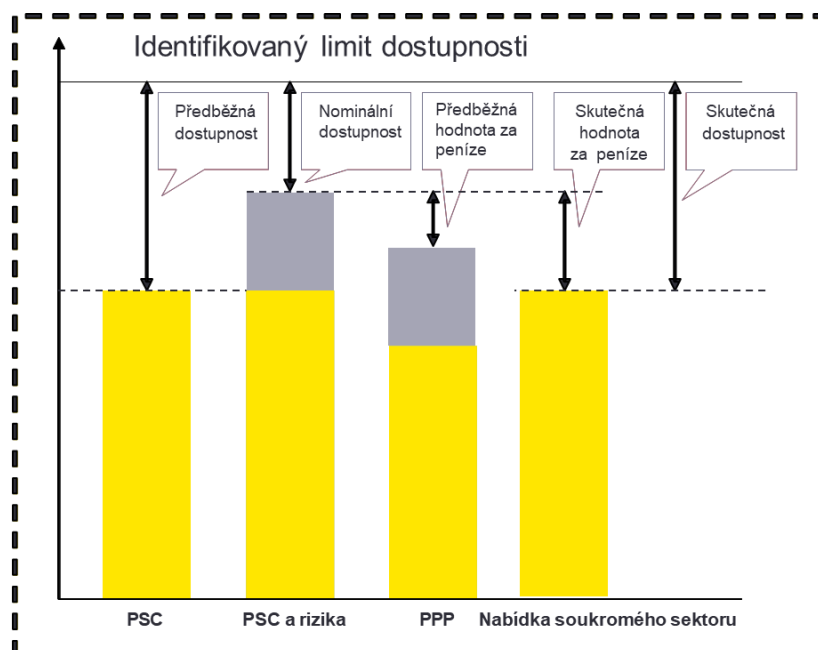
- ▶ pod pojmem "N" se rozumí rok, na který je sestavován návrh rozpočtu;
- ▶ pod pojmy "N+1" a "N+2" a následující se rozumí informace o letech předcházejících a následujících před rokem a po roce, na který je sestavován návrh rozpočtu (N);
- ▶ platby třetím stranám se rozumí platby z rozpočtu v souladu s PPP smlouvou (např. platby za pořízení pozemku atd.).

Pokud test prokáže nedostupnost projektu pro zadavatele, je možné:

- ▶ změnit požadované výstupy projektu (zmírnit finanční náročnost), poté je nutné změnit finanční modely,
- ▶ najít dodatečné finanční prostředky rozpočtech zadavatele. a provést znovu test Hodnota za peníze

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

Schéma 5: Srovnání hodnoty za peníze a dostupnosti



Hodnota za peníze

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

Mnoho orgánů veřejné správy používá analýzy efektivity nákladů (tzv. "VfM") k porovnání realizace investice prostřednictvím partnerství veřejného a soukromého sektoru s její realizací prostřednictvím "konvenčního" zadávání veřejných zakázek. Tyto analýzy hodnoty za peníze ex ante se obvykle zaměřují na finanční náklady (upravené o riziko). Existují-li však důvody domnívat se, že nefinanční přínosy realizace v rámci partnerství veřejného a soukromého sektoru budou větší u PPP než v rámci konvenčního zadávání veřejných zakázek pak může být hodnota za peníze jinde než v kvantitativním hodnocení.

Proto je doporučeno, aby veřejný zadavatel kromě srovnání uvedeném níže zvážil i kvalitativní přínosy, nefinanční přínosy¹² a také předešlé zkušenosti s obdobnými projekty. Pokud veřejný zadavatel soutěží projekt velice podobný jinému PPP projektu (například v oblasti dostupného bydlení) a obdobný projekt splnil předpoklady hodnoty za peníze, pak se dá čekat že i další projekt soutěžený obdobně dodá hodnotu za peníze.

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

- ▶ znalosti a schopnosti soukromého partnera při řízení výstavby a provozu,
- ▶ soukromý partner primárně přebírá rizika překročení stavebních a provozních nákladů (tendence veřejného sektoru k překročení nákladů při výstavbě a v průběhu provozu je empiricky ověřena),
- ▶ součinnost tvůrce architektonického návrhu projektu a provozovatele umožní dosažení provozně efektivního architektonického řešení,

¹² EIB. *The Non-Financial Benefits of PPPs*. Available from: <https://www.eib.org/en/publications/epec-the-non-financial-benefits-of-ppps>

- orientace na dlouhodobé řízení nákladů životního cyklu projektu,
- použití lepšího technického vybavení, které vede k dosažení celkových úspor,
- efektivnější a pružnější využití personálu soukromého partnera,
- využití personálu za tržních podmínek (včetně mzdových sazeb).

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

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

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

Kvalitativní faktory

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

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

Faktory	Popis	Příklad
Faktory cíle zadavatele	Do jaké míry naplňuje konkrétní varianta strategické cíle zadavatele	▪ Dodání veřejné služby v čase <i>t</i> ▪ Dosažení úspory v provozních nákladech projektu
Faktory výstupy projektu	Do jaké míry splňují výstupy konkrétní varianty požadavky zadavatele na výstup projektu	▪ Provozní flexibilita dodavatele služby ▪ Čas na opravu nefunkční služby
Faktory vhodnosti projektu	Tento faktor hodnotí obecnou vhodnost jednotlivých cest pořízení služby, například s ohledem na skupiny zainteresované v projektu	▪ Vliv na politické skupiny ▪ Vliv na daňové poplatníky
Faktory dostupnosti projektu	Hodnocení míry dostupnosti služby prostřednictvím jednotlivých variant.	▪ Zájem soukromého sektoru o realizaci projektu

Kvantitativní faktory (ekonomicko-finanční)

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

Jedná se zejména o následující:

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

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

Graficky lze v tomto případě VfM vyjádřit následujícím schématem:

Schéma 6: VfM

Rizika	VfM
Finanční náklady	Další finanční náklady
	Marže
Provozní náklady včetně osobních nákladů	Provozní náklady včetně osobních nákladů
Investiční náklady	Investiční náklady
PSC	PSC

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

Ohodnocení faktorů

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

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

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

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

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

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

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

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

Kritérium	% Váha kritéria	Varianta PPP	Varianta PSC	Výsledné skóre Varianta PPP	Výsledné skóre Varianta PSC
Komerční využitelnost	10%	2	1	0,2	0,1

Možnost budoucího rozšíření	20%	2	1	0,4	0,2
Provozní náklady	70%	2	2	1,4	1,4
Celkové skóre	100%			2	1,7

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

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

3.5.4 Ověření úplnosti zpracování kapitoly

Zadavatel by si měl odpovědět na následující otázky:

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

3.5.5 Dosavadní zkušenosti

Specifikace výstupů projektu

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

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

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

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

Finanční model

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

U složitějších a finančně náročnějších PPP projektů by finanční model neměl rozhodně chybět. Problémem tvorby finančních modelů je kvalita zpracování a jejich rozsah, které neodpovídají tomu, co je doporučováno v metodikách. Finanční modely jsou často zpracovány velice povrchně, chybí expertní kvantifikace rizik, náklady a příjmy projektu jsou spíše odhadnuty a celoživotní náklady nejsou řešeny vůbec nebo jen okrajově. Takový finanční model nemá pro zadavatele prakticky žádnou vypovídací schopnost. Investoři si následně do svých nabídek započítají veškeré náklady související s projektem, které zadavatel však ve svém „jednoduchém“ modelu vůbec nekvantifikuje (pojištění, projektové náklady, reinvestice apod.) a nabídky pak neodpovídají očekáváním zadavatele.

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

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

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

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

Je možné se však setkat i s projekty, kde i při výsledné záporné hodnotě za peníze bude zadavatel v projektu pokračovat například pokud neexistuje jiná možnost, jak zajistit veřejnou službu, kterou zadavatel nezbytně potřebuje (např. varianta prostřednictvím veřejné zakázky je nerealizovatelná nebo jen se značnými obtížemi). V tomto případě je však nezbytné, aby zadavatel náležitě zdůvodnil své rozhodnutí, proč pokračuje v projektu právě tímto způsobem.

Doporučení:

- ▶ výstupy projektu specifikovat v souladu s reálnými potřebami a možnostmi zadavatele,
- ▶ snažit se o maximální efektivnost a střídmost, při definování požadavků zadavatele na výstupy projektu,
- ▶ pečlivě zvažovat, jaké vstupní hodnoty budou zadány do finančního modelu,
- ▶ věnovat pozornost kalkulaci finanční náročnosti projektu v rámci jeho přípravy, tedy zpracovávat finanční model jako standardní součást studie proveditelnosti,

- ▶ respektovat výsledky porovnání PPP s klasickou veřejnou zakázkou (hodnotu za peníze) a zvolit vždy tu nejvýhodnější variantu realizace projektu. Je však třeba mít na zřeteli, že hodnota za peníze v sobě zahrnuje jak kvantitativní, tak kvalitativní aspekty.

3.6 Implementace projektu

3.6.1 Cíl kapitoly

Cílem této kapitoly je:

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

3.6.2 Výstupy kapitoly

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

3.6.3 Postup při tvorbě kapitoly

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

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

Možnosti zadání projektu

Právní rámec pro zadávání PPP projektů v České republice tvoří zákon o veřejných zakázkách.

Možné postupy zadání podle zákona o veřejných zakázkách

Při výběru soukromého partnera dle ZVZ může zadavatel zpravidla zvolit jakýkoli typ řízení upravený v ZVZ s výjimkou jednacího řízení bez uveřejnění. Jedná se o otevřené řízení, užší řízení, jednací řízení s uveřejněním, jednací řízení bez uveřejnění, koncesní řízení a soutěžní dialog.

- ▶ **Otevřené řízení** – po zveřejnění oznámení zadavatel vyzve dodavatele k podání nabídek. Dodavatelé podávají v rámci nabídky zároveň doklady k prokázání kvalifikace i své nabídkové ceny a hodnoty dalších kritérií hodnocení. Zadavatel vyhodnotí nabídky a ověří splnění kvalifikačních a dalších podmínek u vybraného dodavatele a zadá mu veřejnou zakázku;
- ▶ **Užší řízení** – dvoufázové řízení, kdy nejprve dodavatelé podávají žádosti o účast, na jejichž základě se vytvoří okruh kvalifikovaných účastníků, které zadavatel vyzve k podání nabídek. Následně je vybrán dodavatel podle ekonomické výhodnosti jeho nabídky;
- ▶ **Jednací řízení s uveřejněním** – zadavatel po uveřejnění oznámení vyzve dodavatele k podání žádostí o účast, na jejichž základě se vytvoří okruh kvalifikovaných dodavatelů a následně ty, kteří splnili kvalifikační předpoklady, vyzve k podání předběžných nabídek. O podaných předběžných nabídkách zadavatel s účastníky jedná s cílem předběžné nabídky upravit ve svůj prospěch, příp. s cílem konkretizovat řešení

projektu. Po ukončení jednání podají účastníci zadávacího řízení nabídky, na jejichž základě zadá zadavatel veřejnou zakázku tomu z účastníků, jehož nabídka je ekonomicky nejvýhodnější;

- ▶ **Jednací řízení bez uveřejnění** – zadavatel v písemné výzvě k jednání oznamuje dodavateli nebo omezenému počtu dodavatelů svůj úmysl zadat veřejnou zakázku a následně dojde k jednání, na jehož základě vybere zadavatel vítěze. Tento způsob zadání veřejné zakázky je možný pouze v případě, že jsou splněny striktní zákonné podmínky (např. v předchozím otevřeném řízení, užším řízení, zjednodušeném podlimitním řízení či jednacím řízením s uveřejněním nebyly podány žádné nabídky apod.);
- ▶ **Koncesní řízení** – zadavatel může využít tento druh zadávacího řízení, pokud je PPP projekt koncesí. Koncesní řízení umožňuje zadavateli prakticky jakékoli aranžmá – typicky se postupuje obdobně jako v případě jednacího řízení s uveřejněním, kdy je nejprve vymezen okruh kvalifikovaných účastníků a následně se tito vyzvou k podání nabídek či předběžných nabídek, o nichž se následně může (ale nemusí) jednat;
- ▶ **Soutěžní dialog** – zadávací řízení obdobné jednacímu řízení s uveřejněním, pouze nejsou podávány předběžné nabídky, ale v rámci soutěžního dialogu se zadavatel s účastníky snaží nalézt nejvhodnější řešení. Po ukončení dialogu jsou podány nabídky, na jejichž základě je vybrán dodavatel.

Projektový management

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

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

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

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

3.6.4 Ověření úplnosti zpracování kapitoly

Zadavatel by si měl odpovědět na následující otázky:

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

3.6.5 Dosavadní zkušenosti

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

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

Zpracovatel by měl však v každém případě zásadním způsobem korigovat představy zadavatele ohledně harmonogramu již na samém počátku spolupráce. Je přirozené, že zadavatelé uvažují zpravidla v horizontu

volebního cyklu a z tohoto důvodu je pochopitelná jejich snaha uvést projekt do provozu optimálně těsně před volbami. Bohužel praxe je zpravidla jiná.

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

S ohledem na skutečnost, že v ČR jsou realizovány spíše jednodušší projekty na municipální úrovni, není tak často využíván institut soutěžního dialogu. Tato forma výběrového řízení je pro obě strany časově a finančně značně nákladná a hodí se tak jen pro opravdu velké PPP projekty. Zadavatel by měl vždy zvážit, jakou formu výběrového řízení zvolí, aby se pohyboval nejen v intencích ZVZ a svých představ o výsledku projektu, ale aby také umožnil soukromým partnerům předložit kvalitní nabídky.

Doporučení:

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