

Projekt PPP dostupné bydlení v České republice

Capacity building in public-private partnerships in the provision of affordable housing in the Czech Republic
(REFORM/SC2022/123)

Výstup 9: Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů

24. 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. Dokument byl dodán v rámci projektu „Projekt PPP dostupné bydlení v České republice“.

Obsah

Preambule	5
Úvod	6
Definice PPP	6
Zaměření metodiky	6
Struktura příručky	6
Schéma procesu PPP	6
1. Identifikace projektu	9
1.1 Identifikace potřeb	9
1.2 Specifikace projektu	9
1.3 Identifikace dostupných finančních zdrojů	9
1.4 Governance PPP projektu a role zúčastněných subjektů	10
2. Posouzení proveditelnosti	14
2.1 Identifikace potřeb externí asistence	14
2.2 Rozpočet na práci externích poradců	14
2.3 Zadávací řízení veřejné zakázky na poradce	15
2.4 Vypracování studie proveditelnosti	15
2.5 Úvodní testování trhu	16
3. Příprava projektu	19
3.1 Příprava zadávacího řízení k výběru partnera	19
3.2 Projektová dokumentace a návrh smluvní dokumentace	19
3.3 Testování trhu	20
3.4 Dopady PPP smlouvy-projektu do bilance veřejných subjektů	20
4. Výběr soukromého partnera	22
4.1 Realizace soutěže a transparentního výběru partnera	22
5. Uzavření smlouvy	25
5.1 Podpis smluvní dokumentace projektu	25
5.2 Podpis finanční dokumentace projektu	25
5.3 Zahájení a ukončení výstavby infrastruktury	25
6. Řízení a monitorování smlouvy	27
6.1 Řízení změn v mezích smlouvy	27
6.2 Monitorování plnění smlouvy	27
6.3 Úpravy cen	27
7. Ukončení smlouvy	29
7.1 Předčasné ukončení a kompenzace	29
7.2 Řádné ukončení smlouvy	29
1. Etapa 1: Identifikace projektu	31
1.1 Identifikace potřeb	31

1.2	Specifikace projektu.....	34
	Strategický záměr projektu – SBC.....	34
1.2.1	Struktura PPP projektu	35
1.3	Identifikace dostupných finančních zdrojů	39
1.4	Jmenování řídicích a výkonných orgánů projektu	40
1.4.1	Řídicí výbor	40
1.4.2	Projektový manažer.....	41
1.4.3	Projektový tým	41
1.4.4	Komunikační strategie a komunikátor projektu	41
2.	Etapa 2: Posouzení proveditelnosti.....	43
2.1	Identifikace potřeb externí asistence	43
2.1.1	Fáze poradenských služeb.....	43
2.1.2	Specifikace poradenských služeb	44
2.2	Rozpočet na práci externích poradců	46
2.3	Zadávací řízení veřejné zakázky na poradce	46
2.4	Vypracování studie proveditelnosti	47
2.4.1	Porovnání ekonomické výhodnosti – finanční model	50
3.	Etapa 3: Příprava projektu	58
3.1	Příprava zadávacího řízení k výběru partnera.....	58
3.2	Projektová dokumentace a návrh smlouvy o PPP	59
3.3	Testování trhu	60
3.4	Dopady PPP smlouvy-projektu do bilance veřejných subjektů	61
4.	Etapa 4: Výběr soukromého partnera	62
4.1	Realizace soutěžního a transparentního výběru partnera.....	62
4.1.1	Zadávací řízení	62
4.1.2	Soutěžní dialog	63
4.1.3	Jednání o nabídkách	63
5.	Etapa 5: Uzavření smlouvy	64
5.1	Podpis smluvní dokumentace projektu	64
5.2	Podpis finanční dokumentace projektu.....	66
5.3	Zahájení a ukončení výstavby infrastruktury	68
6.	Etapa 6: Řízení a monitorování smlouvy	70
6.1	Řízení změn v mezích smlouvy	70
6.2	Monitorování plnění smlouvy	71
6.3	Úpravy cen.....	71
7.	Etapa 7: Ukončení smlouvy	73
7.1	Předčasné ukončení a kompenzace	73
7.1.1	Ukončení soukromým partnerem pro selhání zadavatele	73
7.1.2	Dobrovolné předčasné ukončení zadavatelem	74

7.1.3	Předčasné ukončení pro selhání soukromého partnera	74
7.1.4	Předčasné ukončení pro korupci.....	74
7.1.5	Předčasné ukončení pro nepoctivost	75
7.1.6	Předčasné ukončení pro událost vyšší moci.....	75
7.2	Řádné ukončení / naplnění smlouvy	75
Závěr		76
Přílohy		77
Příloha 1: Slovníček pojmů		78
Příloha 2: Testy v rámci jednotlivých etap přípravy PPP		80
Seznam zdrojů		86

Preambule

Tato příručka slouží veřejným zadavatelům (dále jen „zadavatel“) jako metodický návod při přípravě a realizaci projektů partnerství veřejného a soukromého sektoru (dále též „PPP“). Metodika se vztahuje na PPP projekty, které představují předmět úpravy dle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o veřejných zakázkách, nebo jen „ZVZ“).

Cílem tohoto dokumentu je poskytnout zadavatelům přehled o procesu přípravy, vyhodnocení a soutěžení PPP projektů krok za krokem. Snahou není detailně popsat postup dle aplikace ZVZ, nýbrž postihnout procesní stránku přípravy projektů ve vztahu k činnostem a doporučeným výstupům zadavatele. Příručka se zaměřuje na proces PPP z pohledu zadavatele, avšak může sloužit jako vodítko procesem PPP pro všechny zainteresované strany.

Metodika byla původně zpracována v roce 2008 PPP Centrem a. s. podle zadání Ministerstva financí na základě usnesení vlády ze dne 23. května 2007 č. 536 k Analýze pilotních projektů Partnerství veřejného a soukromého sektoru. V září 2011 byla metodika aktualizována společností PPP Centrum a. s. Smyslem aktualizace byla zejména snaha o implementaci zkušeností z PPP projektů v ČR a zohlednění změn v legislativním prostředí v ČR do roku 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.

Úvod

Definice PPP

Pro účely této metodiky tak bude pojem PPP chápán jako:

Obecný pojem pro spolupráci veřejného a soukromého sektoru, který vzniká za účelem využití zdrojů a schopností soukromého sektoru při zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb.

Základem PPP projektu je dlouhodobý smluvní vztah, ve kterém veřejný a soukromý sektor vzájemně sdílí užítky a rizika vyplývající ze zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb. Výhodou PPP je možnost sloučení zkušeností, znalostí a dovedností obou sektorů a přenesení odpovědnosti za rizika na sektor, který je dokáže lépe řídit.

Ve většině případů veřejný sektor svěřuje výstavbu, financování a údržbu určité infrastruktury soukromému partnerovi, a tím využívá jeho organizačních a odborných znalostí, které jsou stimulovány nejen výnosem vloženého kapitálu, ale také rizikem jeho ztráty.

Zaměření metodiky

Procesní postup pro přípravu PPP projektů, který je popsán v této metodice lze využít v praxi pro všechny PPP projekty, které jsou upraveny zákonem o veřejných zakázkách 134/2016 Sb. **Smlouvou o PPP** se pro účely této metodiky bude rozumět smlouva soutěžená dle ZVZ.

Struktura příručky

Příručka je sestavena ze dvou základních částí. Obě části dokumentu přímo vycházejí z dále uvedeného schématu procesu PPP tak, že každá kapitola dokumentu zobrazuje jednu etapu procesu.

Část A obsahuje **stručný a souhrnný** přehled celého procesu a zadavateli by měla přinést výstižné a přehledné zobrazení základních prvků dané etapy tak, aby se zadavatel dokázal v procesu jednoduše a rychle zorientovat. Každá kapitola obsahuje určení základního cíle etapy a jednotlivých činností zadavatele. Součástí každé etapy jsou přehledné tabulky, které zobrazují sumarizaci:

- ▶ průběhu a činností dané etapy,
- ▶ výstupů dané etapy,
- ▶ povinných náležitostí schvalování a kontroly dle ZVZ.

Část B identicky kopíruje strukturu části A podle etap procesu PPP, avšak představuje **širší kontext a detailnější informace pro každou etapu procesu** tak, aby zadavateli poskytly hlubší pochopení problematiky.

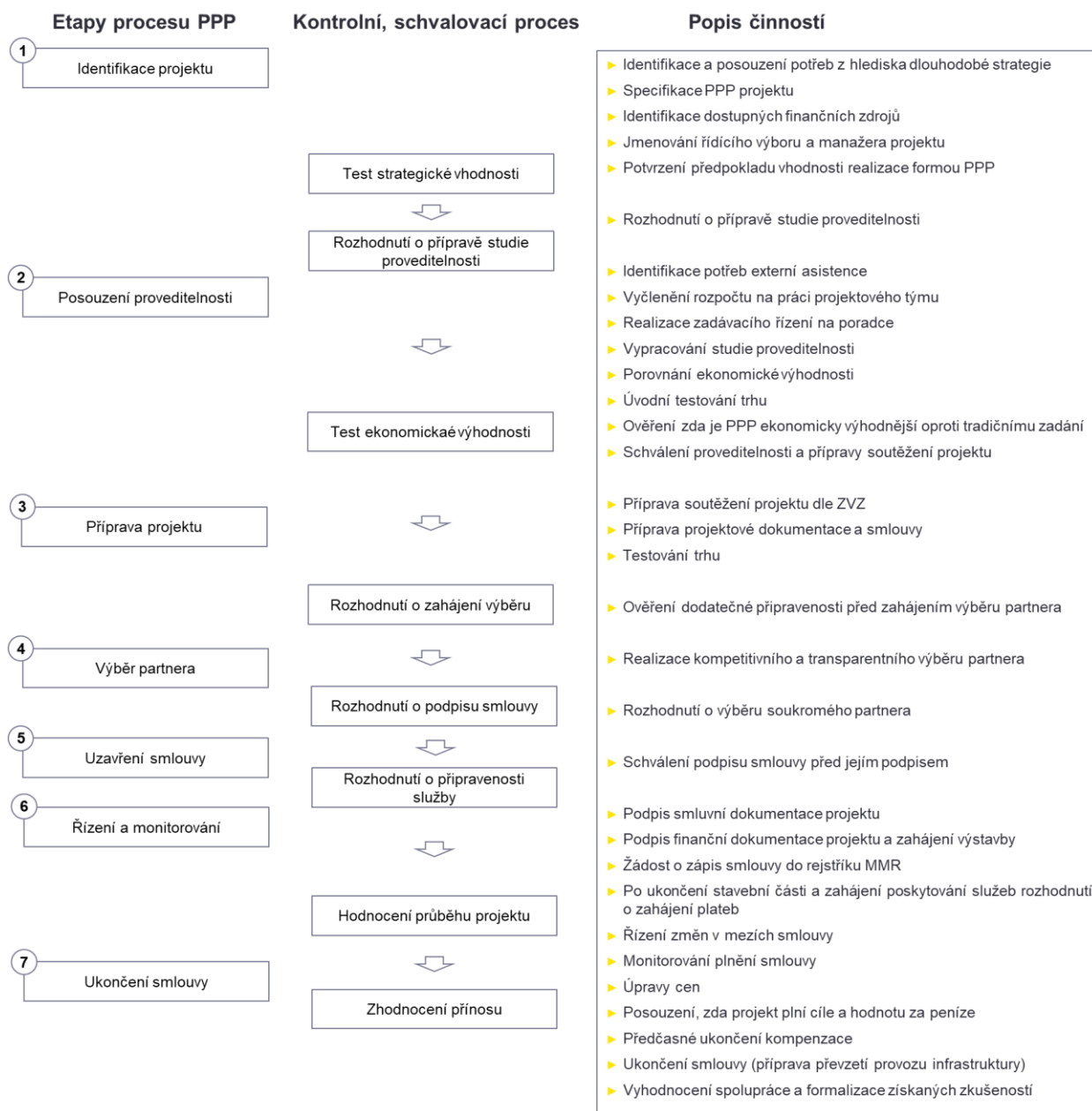
Struktura dokumentu rozdělená do dvou částí umožňuje čtenáři jak získání širších znalostí, souvislostí a detailnějších informací v každém kroku procesu (část B), tak zároveň rychlou orientaci pro každodenní řízení projektu v praxi (část A). Část A je hypertextově provázaná s částí B.

Schéma procesu PPP

Proces realizace PPP projektu, tak jak je zobrazen ve schématu a dle kterého je strukturovaná celá metodika, se uskutečňuje v 7 jednotlivých etapách. Jedná se o:

- 1) Identifikace projektu
- 2) Posouzení proveditelnosti
- 3) Příprava projektu
- 4) Soutěžení projektu
- 5) Uzavření smlouvy

- 6) Řízení a monitorování projektu a smluvních závazků
- 7) Ukončení projektu



Část A

Stručný přehled etap procesu PPP

1. Identifikace projektu

Cíl:	Identifikace potřeb zadavatele a výstupů projektu
Činnosti:	1.1. Identifikace a posouzení potřeb z hlediska dlouhodobé strategie 1.2. Specifikace projektu 1.3. Identifikace dostupných finančních zdrojů 1.4. Jmenování Řídícího výboru, projektového manažera a komunikátora projektu

1.1 Identifikace potřeb

První činností zadavatele je identifikování vlastních potřeb, které vycházejí z jeho povinností zajistit veřejnou službu a jím stanovené strategie. Všechny PPP projekty by měly vznikat v kontextu dlouhodobých plánů zadavatelů, jejich strategií a priorit pro danou veřejnou službu, komplexního zabezpečení poskytování veřejné služby a v rámci nejlepší dodané hodnoty.

Jakmile zadavatel identifikuje potřeby pro zajištění nebo zlepšení veřejné služby na strategické úrovni, zvažuje konkrétní projekty a nejvhodnější způsoby jejich realizace (mezi které patří i partnerství veřejného a soukromého sektoru – PPP).

1.2 Specifikace projektu

Zadavatel by měl předem identifikovat své potřeby, formulovat cíle a výstupy, které by měl projekt naplňovat. Plánované výstupy by měly být jasně specifikovány, měly by být měřitelné a realistické. Na základě formulovaných cílů a výstupů pak následně zadavatel zvažuje možnosti, jak tyto cíle nejlépe zajistit – tzn. analyzuje možnosti řešení projektu a v rámci předběžné analýzy vytipuje preferované řešení projektu (např. investice do zcela nových kapacit oproti rekonstrukci stávajících).

Následně zadavatel musí uvážit různé způsoby realizace této preferované varianty, mezi které může patřit i zajištění pomocí PPP. Pokud zadavatel zvažuje zajištění projektu partnerstvím veřejného a soukromého sektoru, nejprve navrhne vhodnou strukturu PPP projektu. Ta se bude odvíjet od výchozích podmínek projektu a požadovaných výstupů.

Výše uvedené myšlenkové schéma a analýzu je vhodné rozpracovat v dokumentu „**Strategický záměr projektu**“, který představuje analogii zahraničního „Strategic Business Case – SBC“. Pokročilou formou zpracování těchto informací a detailní posouzení ekonomické výhodnosti následně obsahuje studie proveditelnosti, která se vypracovává v následující etapě. SBC představuje určitý mezikrok mezi prostou identifikací potřeb a pokročilými formami analýz obsažených ve studii proveditelnosti. Důvodem jeho zpracování je získání hodnotných informací, které poskytnou zadavateli dostatek podkladů k rozhodnutí, zda je projekt realizovatelný formou PPP a je účelné vynaložit další náklady na vypracování pokročilé analýzy studie proveditelnosti.

1.3 Identifikace dostupných finančních zdrojů

Zadavatel identifikuje a analyzuje dostupné finanční prostředky na přípravu a realizaci projektu. Ve své analýze uvažuje mimo jiné i potenciální úspory z realizace a možné budoucí příjmy z projektu.

Finanční dostupnost projektu pro zadavatele a ekonomická výhodnost projektu jsou základními pilíři následující etapy, do které projekt vstoupí a finanční dostupnost i ekonomická výhodnost pak bude rozpracována ve studii proveditelnosti. V rámci identifikace dostupných zdrojů je potřeba aby si zadavatel připravil a schválil rozpočet na další etapu přípravy projektu.

1.4 Governance PPP projektu a role zúčastněných subjektů

Zadavatel jmenuje ze svých řad a na základě návrhů zúčastněných stran kvalifikované zaměstnance, kteří budou mít za úkol přivést projekt k úspěšné realizaci. Tito odborníci vytvoří tzv. **řídící výbor**, který bude fungovat jako vrcholný řídicí orgán projektu, který spolupracuje se zadavatelem mj. na jmenování **projektového manažera** a **komunikátora**. Je třeba, aby zadavatel pečlivě zvážil, které zaměstnance bude do Řídícího výboru jmenovat. Je vhodné, aby Řídící výbor měl dostatečné pravomoci a jeho vybraní členové byli plně zapojeni do jednotlivých částí projektu tak, aby Řídící výbor dostával informace nejen od poradců, popř. projektového manažera, ale i od svých jednotlivých členů.

Jmenovaný „komunikátor projektu“ (osoba, která zajišťuje komunikaci s veřejností a dalšími zainteresovanými subjekty) na základě vypracované a schválené komunikační strategie uveřejní první oficiální informace o projektu např. formou Informačního listu projektu (návrh takového listu je přílohou V. této metodiky). Více o komunikaci v rámci projektu PPP viz metodika Ministerstva financí „Komunikační strategie PPP projektu“ – www.mfcr.cz.

Nezastupitelným účastníkem celého procesu ve všech jeho částech je zadavatel. Zadavatel vždy zůstává garantem veřejné služby a jejího soutěžení, a to i v případě, že je tato služba zajišťována formou PPP soukromým partnerem. Činnosti a role **zadavatele** jsou krok po kroku rozepsány v následujících kapitolách této metodiky tak, aby zadavatel měl k dispozici „návod“ jak PPP projekty připravit.

Ústředními osobami v celém PPP projektu jsou zadavatel a soukromý partner, nicméně do projektu může vstupovat určitým způsobem i vláda/zastupitelstvo, Ministerstvo financí, Ministerstvo pro místní rozvoj (dále též MMR), Český statistický úřad (dále též ČSÚ) atd. Stručně jsou činnosti jednotlivých aktérů popsány dále, nicméně činnosti jednotlivých subjektů se prolínají celou metodikou:

- ▶ **Zadavatel** – vyhláší veřejnou zakázku, vybírá soukromého partnera projektu a uzavírá s ním smlouvu.
- ▶ **Vláda, Ministr nebo zastupitelstvo kraje či města** – v procesu zastávají úlohu schvalovacího orgánu pro jednotlivé etapy projektu
- ▶ **Ministerstvo financí** (dále též **Regulátor**) – je z titulu schválené Politiky vlády ČR v oblasti PPP pověřeno regulací PPP projektů.
- ▶ **Ministerstvo pro místní rozvoj** – plní roli gestora legislativního prostředí zákon o veřejných zakázkách a roli metodické podpory. Kromě toho se MMR podílí na tvorbě celostátní koncepce v oblasti spolupráce veřejného a soukromého sektoru. MMR je správcem „Informačního systému o veřejných zakázkách“ a „Portálu o veřejných zakázkách“. MMR navíc provozuje Věstník veřejných zakázek sloužící k uveřejňování stěžejních informací o podlimitních a nadlimitních veřejných zakázkách.
- ▶ **Řídící výbor** – v rámci organizační struktury projektového řízení plní funkci oficiální platformy na nejvyšší úrovni a je zodpovědný za naplnění cílů projektu spolu se zadavatelem. Jeho rozhodnutí na úrovni jeho členů by v mezích kompetencí zadavatele i případného zřizovatele měla být závazná, přesto z titulu zákona o veřejných zakázkách mají tato rozhodnutí ve vztahu k zadavateli pouze doporučující charakter.
- ▶ **Projektový manažer** – je osoba zajišťující odborné a efektivní řízení celého procesu přípravy a realizace projektu. Zodpovídá za každodenní řízení projektu vůči zadavateli, potažmo Řídícímu výboru. Projektový manažer řídí Projektový tým, jedná jako jediný centrální kontakt pro realizační týmy zadavatele, zřizovatele a poradce, řídí jejich činnost včetně zadávání úkolů a přebírání dokončených výstupů jim zadané práce, monitoruje plnění harmonogramu prací a rozpočtu na poradenské služby.
- ▶ **Projektový tým** – asistuje a zodpovídá projektovému manažerovi, jeho role spočívá především v zajištění odborných znalostí a výkonné kapacity. Zahrnuje realizační týmy odborníků z řad zadavatele a zřizovatele, poradců a dodavatelů dalších externích služeb.
- ▶ **Komunikátor** – plní úlohu komunikace a marketingu PPP projektu. Je zodpovědný za komunikaci s médii a veřejností (viz metodika Ministerstva financí „Komunikační strategie PPP projektu“ – www.mfcr.cz).

- ▶ **Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ)** – provádí kontrolu PPP projektů z titulu zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.
- ▶ **Český statistický úřad** – odpovídá za správné zařazení projektů PPP dle pravidel Eurostatu¹ 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).
- ▶ **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS)** - plní dohledovou funkci nad dodržováním zákona o veřejných zakázkách.

Dalšími institucemi, které se mohou do procesu PPP v jednotlivých jeho etapách zapojit jsou např. **finanční úřad**, který je oprávněn provést finanční kontrolu, nebo **auditor**, pokud je zadavatel povinen provést externí audit.

Komise jsou účelově zřizovány veřejným zadavatelem v průběhu přípravy a soutěžení projektu na specifické problémy nebo jsou vyžadovány zákonem. Zadavatelé například zpravidla zřizují komisi pro otevírání nabídek a hodnotící komisi pro vyhodnocení otevřených nabídek.

Zadavatel komunikuje v rámci soukromého sektoru s financující bankou a uchazeči o veřejnou zakázku. Uchazeč současně vytváří účelovou společnost tzv. SPV („Special Purpose Vehicle“), se kterou následně zadavatel uzavírá smlouvu. SPV bývá obvykle založena až poté, co bylo prozatím nesdružené konsorcium firem vybráno. Zákon o veřejných zakázkách tuto problematiku konkrétně neupravuje a v případě zadávacího řízení dle ZVZ nelze uzavřít koncesní smlouvu s SPV, která se zadávacího řízení přímo neúčastnila. Uchazeč tak musí SPV založit ještě před zahájením řízení, aniž ví, zda toto SPV využije (v případě neúspěchu při zadávacím řízení). Tím může dojít ke zvýšení nákladů, které uchazeči promítnou do svých nabídek.

SPV – je samostatný právní subjekt, vzniklý za účelem realizace daného PPP projektu. V rámci uskupení SPV soukromý partner spolupracuje s dalšími soukromými společnostmi:

- ▶ **Stavební společnost** – subdodavatel výstavby.
- ▶ **Provozní společnost** – subdodavatel provozu.

Smluvní uspořádání s využitím SPV je typické pro řadu PPP projektů. Výhodami tohoto uspořádání je zejména to, že SPV vyvíjí ekonomické aktivity související pouze s uzavřenou smlouvou a usnadňuje tak zadavateli monitorování výkonu soukromého partnera. Soukromému partnerovi naopak odpadá povinnost vést oddělené účetnictví o předmětu smlouvy (z povahy SPV se účtuje samostatně o činnostech spojenými s předmětem PPP smlouvy) atd.

Podíly v SPV obvykle drží vítězný uchazeč (často stavební společnost), ale i provozní společnost, investující banky a někdy i zadavatel. Zadavateli je tak umožněna účinnější kontrola plnění PPP smlouvy.

- ▶ **Investoři** – poskytují SPV kapitál, popřípadě i subordinovaný úvěr (tj. úvěr, který nemá přednostní právo splácení a ani žádné zajištění). Často to bývají mateřské společnosti subdodavatelů výstavby a provozu.
- ▶ **Banky** – seniorní věřitelé financující kapitálové investice. Poskytují SPV tzv. seniorní úvěr, který má přednostní právo splácení (před subordinovaným úvěrem). Na rozdíl od subordinovaného úvěru investorů seniorní dluh zpravidla vyžaduje právo „zásahu“ (step-in right², v případě selhání SPV).

Strategický záměr projektu („SBC“), Informační list

- ▶ Kodex řízení PPP projektu, Hodnota za peníze, Komunikační strategie PPP projektu

Podrobný popis činností, které by měl v Etapě 1 zadavatel provést je k dispozici v části B této metodiky
Etapu 1: Identifikace projektu.

¹ Eurostat je statistickým úřadem Evropské unie, který je přímo podřízený Evropské komisi.

Etapa 1	
Kontrolní proces	Test strategické vhodnosti Cílem této brány je zejména potvrzení vhodnosti realizace projektu formou PPP. Kontrolní proces se vedle níže definovaných kritérií zaměří zejména na to, zda očekávání hlavních zainteresovaných stran jsou s ohledem na náklady, zdroje, definované výstupy a časový harmonogram realistická a dosažitelná. Pro další etapy realizace projektu formou PPP je nezbytné kladné posouzení projektu na základě hlavních kritérií, jimiž jsou: ▶ Typová vhodnost – hodnotí se, zda typ a obor navrhovaného projektu spadá mezi typy a obory, u kterých se dle zahraničních zkušeností osvědčilo řešení formou PPP; ▶ Definovatelnost cílů – hodnotí se, zda pro daný typ a zadání projektu bude možné vyhotovit jasné zadání potřeb a specifikace požadovaného výstupu projektu; tyto cíle projektu by měly být: jasné definovatelné, měřitelné, dosažitelné, realistické a časově zvládnutelné; ▶ Přenos rizik – hodnotí se vhodnost projektu z hlediska míry předběžného přenosu rizik na stranu soukromého sektoru. Základním předpokladem je optimální rozložení sdílených rizik mezi veřejný a soukromý sektor (optimálním se rozumí takové rozložení, kde každá strana nese taková rizika, která dokáže řídit nejlépe); (může vycházet z analýzy provedené v „SBC“); ▶ Hodnota za peníze („Value for Money“) – hodnotí se předpoklad projektu dosáhnout hodnotu za peníze pro veřejný sektor. To znamená, že bude dosaženo vyššího užítku v poměru k vynaloženým prostředkům (poměr cena/výkon), než kdyby stejný projekt realizoval veřejný sektor z vlastních prostředků a ve vlastní režii; ▶ Proveditelnost – zvažuje se míra připravenosti projektu, shody a podpory v rámci zainteresovaných stran, hodnotí se ostatní rizika realizace projektu, zvažuje se časová náročnost přípravy a realizace projektu a potřeba a dostupnost odborných znalostí a dovedností a forma jejich zajištění; ▶ Transparentnost a soutěž – hodnotí se předpoklady pro zajištění transparentnosti v průběhu celého procesu přípravy a realizace projektu PPP a předpoklady pro zadání výběrového řízení na soukromého partnera tak, aby byla zajištěna dostatečná konkurence mezi zájemci/účastníky soutěže; ▶ Finanční dostupnost – hodnotí se rozpočtová dostupnost projektu pro zadavatele a jeho schopnost dostát svých závazků v rámci dlouhodobého výhledu velikosti rozpočtu a předpokládané finanční náročnosti projektu. Pokud je posouzení kladné, projekt by měl postoupit do další etapy přípravy projektu, kterou je detailní Posouzení proveditelnosti. Výše uvedené body hodnocení jsou velice obdobné jako v „Návrhu projektu“, který musí zadavatel u PPP projektu na úrovni státu předložit spolu s notifikací projektu jako podklad pro rozhodnutí, zda se MF bude projektu účastnit v rámci Řídícího výboru.
Kontrolní otázky	1. Je navržený projekt v souladu s potřebami zadavatele? 2. Je třeba, aby byl realizován právě nyní? 3. Slučuje se projekt se strategickými prioritami a s jinými probíhajícími projekty – slouží projekt k naplňování širší strategie? 4. Lze předpokládat podporu projektu od všech hlavních zainteresovaných stran? 5. Jsou jasné definovány cíle projektu?

6. Je určen způsob kvantifikace plnění cílů projektu?
7. Disponuje zadavatel zkušenostmi s řízením obdobných projektů a může zadavatel zabezpečit kvalifikované řízení projektu z vlastních nebo externích zdrojů?
8. Jsou identifikována hlavní rizika projektu a jejich alokace?
9. Existuje stabilní trh pro realizaci tohoto typu projektu?
10. Je na trhu o tento typ projektu zájem?
11. Jsou stanoveny předběžné náklady na realizaci projektu i na navazující činnosti?
12. Jsou předběžně k dispozici finanční prostředky na přípravu projektu?
13. Byla odhalena nějaká rizika projektu, která v případě, že nastanou, mohou výrazným způsobem projekt ohrozit, či jej zastavit (např. riziko, že nebudou uvolněny finanční prostředky na přípravu, záměr projekt nebude politicky schválen apod.)?
14. Byla jasně definována řídicí struktura projektu včetně klíčových úloh a rozdělení zodpovědností?

2. Posouzení proveditelnosti

Cíl: Zajištění projektového týmu na (i) vypracování studie proveditelnosti a případně i na (ii) přípravu projektu a zadávací dokumentace dle ZVZ, na (iii) výběr soukromého partnera a na (iv) monitorování a dohled nad plněním PPP smlouvy.

Posouzení vhodnosti realizace projektu formou PPP.

Činnosti:

- 2.1. Identifikace potřeb externí asistence
- 2.2. Rozpočet na práci projektového týmu
- 2.3. Zadávací řízení veřejné zakázky na poradce
- 2.4. Vypracování studie proveditelnosti
- 2.5. Úvodní testování trhu

2.1 Identifikace potřeb externí asistence

Vzhledem k tomu, že v České republice prozatím není dostatek relevantních zkušeností zadavatelů s přípravou PPP projektů, je pravděpodobné, že zadavatelé využijí poradenských služeb.

Zadavatel v tomto stádiu identifikuje potřeby odborných znalostí a schopností, které je nezbytné zajistit externě a které nejsou k dispozici z vlastních zdrojů. Zadavatel zváží:

- ▶ požadavky na výstupy a rozsah činnosti projektového týmu;
- ▶ typ požadované expertízy (finanční, právní, technická);
- ▶ roli projektového týmu v procesu přípravy projektu;
- ▶ požadavky na kvalifikaci a zkušenost členů projektového týmu (znalost trhu, zkušenosti s PPP v daném sektoru, reference, prezentační schopnosti projektu atd.);
- ▶ schopnosti a zkušenosti v rámci vlastních zdrojů i širších možností veřejného sektoru, které zadavatel může využít – např. asistence Národní Rozvojové Banky;
- ▶ předběžné termíny plnění.

Na základě rozvahy dle výše uvedených bodů zadavatel určí, pro které činnosti a etapy projektu bude potřebovat využít služeb externího poradenství a které realizuje z vlastních zdrojů či za pomoci dalších zdrojů z veřejného sektoru.

Nejčastěji se činnost projektového týmu, jehož součástí budou pravděpodobně externí poradenské společnosti, rozlišuje na čtyři hlavní fáze. Jedná se o:

- I. Fáze: Vypracování studie proveditelnosti, jehož cílem je posouzení proveditelnosti formou PPP,
- II. Fáze: Příprava projektové a zadávací dokumentace, příprava smluvní dokumentace,
- III. Fáze: Výběr soukromého partnera,
- IV. Fáze: Monitorování a dohled nad plněním smlouvy (pouze po omezenou dobu po zahájení projektu).

2.2 Rozpočet na práci externích poradců

Pokud se zadavatel rozhodne využít externích poradenských služeb, je nutné vyčlenit předběžnou finanční částku na jejich pokrytí. Pokud zadavatel chybí interní zkušenost s realizací PPP projektů, najmutí a kvalita poradců rozhodujícím způsobem ovlivňuje úspěšnou a včasnou realizaci PPP projektu. Z tohoto důvodu by se na najmutí poradců nemělo zjednodušeně pohlížet jako na náklad, ale jako na investici v kontextu celoživotních nákladů projektu, která pomůže zadavateli v transakci zajistit nejlepší hodnotu za peníze.

2.3 Zadávací řízení veřejné zakázky na poradce

Výběr poradců podléhá ZVZ a probíhá v souladu s procesy definovanými tímto zákonem. Zadavatel je povinen dodržovat zásady stejného zacházení se všemi uchazeči, zásadu transparentnosti a nediskriminace.

Klíčovým předpokladem úspěšného výběru poradců je **kvalitně připravená zadávací dokumentace a jasně definované požadavky na práci poradců** týkající se výstupů a termínů dodání. Stejně důležitý je **popis rolí poradců** v rámci projektu a **specifikace cílů**, jejichž dosažení se od poradců očekává. Při přípravě veřejné zakázky se doporučuje provést průzkum trhu poradenských služeb. Podmínky zadání by měly být nastaveny realisticky a smysluplně, aby se zajistil dostatečný zájem kvalitních poradců a finálně byla vybrána nabídka, která představuje nejlepší hodnotu za peníze.

2.4 Vypracování studie proveditelnosti

Před každou veřejnou zakázkou, v jejíž souvislosti se realizuje investice většího rozsahu, je důležité, aby zadavatel zajistil vypracování studie proveditelnosti, na základě které bude schopen kvalitně rozhodnout o tom, zda investici provede formou PPP.

Cílem studie proveditelnosti je prověřit ekonomickou, technickou a právní proveditelnost projektu formou PPP, důsledky pro zadavatele a jeho dostupnost v kontextu veřejných zdrojů.

Studie proveditelnosti by měla obsahovat alespoň:

- ▶ identifikaci objektivních potřeb zadavatele,
- ▶ analýzu možností řešení (popis možných způsobů zajištění potřeb zadavatele a doporučení nejvýhodnější varianty – např. rekonstrukce, výstavba nové infrastruktury atd.) a
- ▶ analýzu způsobů realizace doporučené varianty (veřejná zakázka, PPP).

Standardně by měla studie proveditelnosti poskytovat informace o celkové finanční, technické a právní proveditelnosti projektu včetně:

- ▶ výhodnosti realizace projektu formou PPP, jeho dostupnosti pro zadavatele (finanční prostředky na platby) a míře dopadu v evidenci závazků veřejného sektoru (způsob zachycení v národních účtech),
- ▶ přesném obsahu a způsobu zajištění projektu včetně způsobu nakládání s majetkem zadavatele, ať již je jím stát, nebo Územě samosprávný celek („ÚSC“),
- ▶ platebním mechanismu a rozdělení rizik mezi smluvní strany,
- ▶ předpokládaných peněžních tocích soukromého partnera a zadavatele plynoucích z projektu,
- ▶ technických, právních a finančních předpokladech realizace projektu.

Studie proveditelnosti by měla obsahovat také finanční analýzu, která porovnává finanční náklady na preferovanou variantu projektu realizovanou formou PPP oproti tradičnímu způsobu zadání tzn. veřejnou zakázkou. Součástí analýzy je i ocenění rizik, za která veřejný sektor ponese odpovědnost. **Na základě analýz obsažených ve studii proveditelnosti musí být zřejmé, zda je pro zajištění dané služby nebo provedení díla vhodné a ekonomicky výhodné pro zadavatele realizovat projekt formou PPP.**

Dostupnost v kontextu veřejných financí

Finanční dostupností PPP projektu se rozumí schopnost a ochota veřejného zadavatele přistoupit na finanční podmínky PPP projektu, které mohou znamenat (a) rozpočtové výdaje (například na poplatek za dostupnost infrastruktury) nebo (b) vytvoření dlouhodobých závazků nebo garancí které jsou podmíněné nebo nepodmíněné a přesahují běžné rozpočtové období (PPP projekty se zpravidla uzavírají na 5 až 25 let).

V etapě studie proveditelnosti je nutné budoucí výdaje i podmíněné závazky odhadnout a ověřit si schopnost a ochotu veřejného zadavatele na politické úrovni i úrovni finančně rozpočtové tyto závazky přijmout. Na úrovni státu bývá obvyklé, že se větší projekty schvalují jako záměr ve vládě nebo se k finanční dostupnosti vyjadřuje alespoň předběžně Ministerstvo Financí. V případě projektů

municipálních nebo regionálních, které vyžadují podporu státu, je potřeba aby tato podpora byla předjednána a potvrzena v důvěryhodné formě.

Podrobný popis, jak zpracovat studii proveditelnosti je obsažen v metodice Ministerstva financí „Metodika vypracování studie proveditelnosti“ – www.mfcr.cz. Metodický návod k analýze rizik poskytuje metodika Ministerstva financí „Řízení rizik v projektech PPP“ – www.mfcr.cz.

2.5 Úvodní testování trhu

Studie proveditelnosti by měla také obsahovat výsledky úvodního testování trhu. Účelem tohoto testování je potvrdit, že:

- ▶ o projekt v navrhované struktuře (platební mechanismus, rozdělení rizik) je na trhu zájem – a to jak na trhu potenciálních soukromých partnerů (stavební společnosti, provozní společnosti), tak i na trhu investorů (financující banky, institucionální investoři apod.);
- ▶ počet soukromých partnerů, kteří jeví zájem zúčastnit se výběrového řízení a disponují určitými zkušenostmi, je dostatečný k vyvolání dostatečně konkurenčního prostředí v průběhu výběru soukromého partnera;
- ▶ trh akceptuje navrhovaný harmonogram realizace projektu (harmonogram je splnitelný – např. dostatečný čas pro účastníky výběrového řízení vytvořit společnosti SPV, zpracovat nabídku atd.).

Toto úvodní testování trhu může být provedeno telefonickým dotazováním, písemným dotazníkem nebo pomocí schůzek. Vždy však musí být dodrženy zásady transparentnosti.

PPP a ESG

PPP se stalo důležitým nástrojem pro dosažení udržitelného rozvoje v rámci Agendy OSN 2030 pro udržitelný rozvoj a 5P: planeta, lidé, prosperita, mír a partnerství. V oblasti PPP OSN prosadila koncepty „PPP lidé na prvním místě“ a analýzu hodnoty pro lidi spolu s tradiční analýzou hodnoty za peníze, aby pomohla dosáhnout Agendy 2030 a jejích cílů udržitelného rozvoje (SDGs). Strukturování projektů s ohledem na kritéria osvědčených postupů v oblasti životního prostředí, sociálních věcí a správy (ESG) je důležité nejen pro dlouhodobou udržitelnost projektů, ale v dnešní době už i nutností pro to, aby projekty mohly být soukromými finančními institucemi financovány.

Pro většinu velkých finančních institucí jsou dnes udržitelnost a další nefinanční rizika stejně důležitá při posuzování půjček jako rizika finanční. Do roku 2019 téměř 100 velkých finančních institucí ve více než 37 zemích, včetně velkých bank v České republice, přijalo závazek řídit se principy definovanými jako „Equator principles“, které zahrnují udržitelná, sociální a environmentální kritéria a rizika, která 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 a efektivně komunikovat s klíčovými financiéry tak, aby projekt splňoval jak minimální kritéria definovaná národní legislativou, tak kritéria ESG a Equator principles.

www.equator-principles.com

Výstupy:

- ▶ Zadávací dokumentace s rozsahem plnění poradenských služeb, rozpočet na práci poradců, podepsaná smlouva s vítězem zadávacího řízení na výběr poradců
- ▶ Zpracovaná studie proveditelnosti
- ▶ Zpracovaný finanční model a předběžná matice rizik
- ▶ Rozhodnutí o realizaci projektu formou PPP a přípravě projektu do úrovně soutěžní dokumentace

Metodika:	▶ Metodika vypracování studie proveditelnosti ▶ Metodika hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP ▶ Řízení rizik v projektech PPP ▶ Metodika MF Zobrazení PPP projektů v dokumentaci státního rozpočtu ▶ Platební mechanismy PPP projektů
------------------	---

Kontrolní proces:	Test ekonomické výhodnosti Cílem této brány je posoudit ekonomickou výhodnost a celkovou schopnost zadavatele realizovat projekt formou PPP. Použití PPP musí být ekonomicky výhodnější oproti tradičnímu zadání a tedy dosahovat hodnoty za peníze („Value for Money“). Ekonomickou výhodnost PPP prokazuje finanční analýza, která je založena na srovnání modelu Komparátoru veřejného sektoru („Public Sector Comparator, PSC“) a Referenčního projektu PPP. Tato analýza musí být zpracována ve studii proveditelnosti.
--------------------------	---

Kontrolní otázky:	1. Jsou zpracovány všechny výstupy požadované v této etapě? 2. Byla vypracována studie proveditelnosti? Je PPP optimální variantou? 3. Je projekt finančně dostupný pro veřejného zadavatele? 4. Předpokládá se dosažení odpovídající hodnoty za peníze? 5. Bylo provedeno úvodní testování trhu? Byly výsledky testování kladné a byly zahrnuty do studie proveditelnosti? 6. Byly společně s financujícími subjekty a jinými významnými zúčastněnými stranami projednány a odsouhlaseny podmínky úspěšné realizace projektu? 7. Bude zadavatel disponovat dostatečnou interní kapacitou k řízení a monitorování projektu? 8. Je zajištěna dostatečná podpora projektu ze strany zúčastněných subjektů? 9. Byla identifikována hlavní projektová rizika i možná rizika související s přípravou projektu (v souladu s metodikou MF „Řízení rizik v projektech PPP“) a existuje předběžný plán řízení těchto rizik? 10. Je projekt úplný, tj. naplňuje strategické cíle zadavatele? 11. Je projekt pro zadavatele finančně dostupný? 12. Je PPP vhodnou variantou řešení projektu? Předpokládá se touto formou dosažení hodnoty za peníze? 13. Lze potvrdit předpokládaný harmonogram včetně zohlednění vlivu souvisejících projektů? 14. Existují externí vlivy, které mohou projekt v budoucnu ovlivnit a byla přijata strategie ošetření jejich vlivu na projekt? 15. Byla jasně definována struktura projektu včetně klíčových rolí a rozložení zodpovědností? Tj. je respektován „Kodex řízení PPP projektů“? Byl schválen jednací řád řídicího výboru? 16. Jsme si vědomi širšího kontextu projektu, včetně programů/iniciativ vlády? 17. Proběhlo transparentně výběrové řízení na poradce? Byla zajištěna jejich dostatečná kvalifikace? 18. Přispívá projekt k naplňování cílů definovaných v Etapě 1?
--------------------------	---

Kdo posuzuje? Posouzení studie proveditelnosti včetně finančního modelu a ekonomické výhodnosti realizace projektu formou PPP provede Řídící výbor veřejného zadavatele.

3. Příprava projektu

Cíl:	Zajištění podmínek pro úspěšný výběr soukromého partnera
Činnosti:	3.1. Příprava zadávacího řízení dle ZVZ k výběru partnera 3.2. Projektová dokumentace a návrh smluvní dokumentace 3.3. Testování trhu

3.1 Příprava zadávacího řízení k výběru partnera

Projektový tým by měl vypracovat dokument, na jehož základě bude zadavateli doporučen optimální způsob výběru soukromého partnera. Jedná se zejména o určení druhu zadávacího řízení k výběru soukromého partnera.

Zadávací řízení obsahuje tyto kroky:

- ▶ zahájení zadávacího řízení – uveřejnění oznámení;
- ▶ posouzení jejich kvalifikace (v případě otevřeného řízení tento krok může následovat až po provedení hodnocení, v ostatních případech je posouzení kvalifikace zpravidla prvním krokem, jímž je vytvořen okruh účastníků zadávacího řízení, kteří jsou vyzváni k podání nabídek, předběžných nabídek či k účasti na soutěžním dialogu);
- ▶ jednání (v případě otevřeného řízení a užšího řízení je jednání s účastníky zakázáno, v případě zadávacích řízení týkajících se PPP projektů bude však zpravidla využito jednací řízení s uveřejněním, ve kterém se jedná o předběžných nabídkách, případně soutěžní dialog, kde se formou dialogu nalézá nejvhodnější řešení pro uspokojení zadavatelových potřeb, v koncesním řízení je pak možné s účastníky jednat, a to buď o nabídkách či předběžných nabídkách, podle toho, jakým způsobem zadavatel nastaví průběh zadávacího řízení)
- ▶ otevření, posouzení a hodnocení nabídek;
- ▶ výběr soukromého partnera podle ekonomické výhodnosti jeho nabídky.

Při přípravě zadávacího řízení poradci (projektový tým):

- ▶ doporučí vhodný způsob realizace zadávacího řízení;
- ▶ vypracují návrh zadávacích podmínek dle ZVZ;
- ▶ připraví oznámení o zahájení zadávacího řízení (dále jen „oznámení“).

Standardně by mělo oznámení poskytnout informace o projektu, uvést očekávání zadavatele, a zaměřit se stanovení základních kvalifikačních kritérií (a v případě otevřeného řízení též hodnotících kritérií). V případě, že se zadavatel rozhodne omezit počet kvalifikovaných účastníků, uvede v oznámení kritéria pro jejich omezení. Oznámení musí obsahovat náležitosti, které jsou uvedeny v zákoně o veřejných zakázkách podle toho, který druh zadávacího řízení bude použit.

3.2 Projektová dokumentace a návrh smluvní dokumentace

Výstupy projektové dokumentace vytvořené v této etapě přípravy projektu slouží jako podklad pro zadávací řízení a jsou obvykle připravovány poradci ve spolupráci se zástupci zadavatele v rámci projektového týmu. Dokumentace by měla přímo vycházet ze schválené studie proveditelnosti. Čím silnější bude vzájemná vazba, tím vyšší bude pravděpodobnost dosažení uváděné hodnoty za peníze.

Dle závěrů studie proveditelnosti projektový tým připraví:

- ▶ detailní specifikaci výstupů projektu a registr rizik;
- ▶ platební mechanismus a systém měření výkonnosti.

Kromě výše uvedeného projektový tým rovněž vypracuje návrh smluvní dokumentace případně Informační memorandum projektu (viz 3.3. Testování trhu) a další právní dokumenty nutné k přípravě zadávacího řízení, jak to již nastínila kapitola 3.1. tzn. text oznámení o zahájení řízení včetně kvalifikačních kritérií a případně hodnotících kritérií, text výzvy k účasti v dialogu³, případně výzvu k podání nabídek včetně zadávací dokumentace pro výběr soukromého partnera.

Projektový tým by se měl rovněž v této fázi připravit na poskytování informací účastníkům výběrového řízení týkající se podrobností o stavu pozemku, na kterém bude vystavěna infrastruktura a případných omezeních projektu (územní plány atd.).

3.3 Testování trhu

Pro to, aby byly transparentně nastaveny podmínky zadávacího řízení a byl zajištěn zájem soukromého sektoru, doporučuje se zveřejnit předběžné informace o projektu, jako například „Informační memorandum projektu“ a umožnit potenciálním zájemcům, aby se k tomuto dokumentu veřejně vyjádřili. Informační memorandum je dokument, který seznamuje potenciální soukromé partnery se současným stavem projektu. Dále obsahuje nejdůležitější závěry vyplývající z výstupů projektové dokumentace i ustanovení smlouvy. Materiál slouží k marketingovým aktivitám a testování zájmu trhu. Informační memorandum tedy není součástí formální dokumentace výběrového řízení podle ZVZ a předchází formální zahájení výběrového řízení.

Pokud se navrhovaná smlouva podstatně liší od standardních smluv objevujících se na trhu či má netypický platební mechanismus, je užitečné diskutovat na trhu před zahájením výběrového řízení celé části smlouvy či platebního mechanismu proto, aby byla zajištěna atraktivita řešení pro potenciální účastníky soutěže.⁴

3.4 Dopady PPP smlouvy-projektu do bilance veřejných subjektů

Dopady PPP projektu do bilance veřejného dluhu státu nebo municipalit podléhají rozhodnutím Českého Statistického Úřadu, ten se řídí rozhodnutími Eurostatu a je vázán schválenou metodikou ESA 2010.

Od září 2014, ESA 2010 je metodikou, kterou se řídí pohled na statistická data a rozlišení toho, zda PPP projekt bude nebo nebude v bilanci veřejného zadavatele. Například pokud má veřejný zadavatel příjmy z projektu přesahující více než 50 procent poplatku za dostupnost, projekt PPP se považuje za projekt v bilanci veřejného zadavatele (což v důsledku znamená, že dluh SPV bude vedený v bilanci veřejného zadavatele jako dluh veřejného zadavatele).

Pro veřejného zadavatele je důležité, aby poradce nejenom rámcově informoval zadavatele o dopadech projektu do bilance, ale aby tyto dopady byly průběžně analyzovány dle vývoje alokace rizik a vývoje smluvní dokumentace. Pro některé veřejné zadavatele může být dopad do bilance a veřejného dluhu zásadní kritérium a u municipálních projektů může narazit na dluhovou brzdu.

Zákon o rozpočtové odpovědnosti z roku 2017 ukládá limit dluhu na 60 procent průměru příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky. Obec či kraj jsou pak povinny v následujícím kalendářním roce splatit nejméně pět procent z rozdílu mezi výší svého dluhu a 60 procenty průměru svých příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky. Při porušení tohoto fiskálního pravidla ministerstvo financí ve správním řízení rozhodne o pozastavení převodu části sdílených daní.

³ Pokud zadavatel bude postupovat soutěžním dialogem.

⁴ Uchazeči by se při setkání s podmínkami, které dříve neznali a které jsou nestandardní, mohli rozhodnout po ukončení dialogu např. nepodat nabídku.

Výstupy:	Strategie výběru soukromého partnera (typ řízení, harmonogram), Specifikace výstupů projektu, Registr (matice) rizik, Platební mechanismus a návrh systému měření výkonnosti, Návrh soutěžní a smluvní dokumentace, veškeré zákonem požadované podklady k přípravě řízení.
Metodika:	▶ Manuál PPP a vzorová smlouva ▶ Platební mechanismy PPP projektů

Kontrolní proces:	Rozhodnutí o zahájení výběru partnera V této etapě veřejný zadavatel ověřuje životnost projektu, potenciál k úspěšné realizaci a připravenost projektu k zahájení zadávacího řízení. Kontrolní proces se zaměří zejména na to, zda vybraný způsob realizace zadávacího řízení odpovídá povaze projektu.
Kontrolní otázky:	1. Jsou vypracované všechny výstupy požadované v této etapě? 2. Jsou jasně a jednoznačně specifikovány požadavky na zhotovitele, tj. výstupy projektu? 3. Lze potvrdit, že zadávací dokumentace je úplná a naplňuje cíle projektu? 4. Byl vytvořen návrh smluvní dokumentace? 5. Je v návrhu smlouvy zakotveno rozdělení rizik předpokládané v rámci studie proveditelnosti? 6. V případě, že došlo ke změně ve výši předpokládaných nákladů projektu, zůstává projekt stále pro zadavatele dostupný a poskytuje hodnotu za peníze? 7. Byly přezkoumány všechny možné varianty způsobu zadání zakázky? 8. Je strategie zadání projektu v souladu s legislativou, stojí na pevném základě a je pochopitelná pro uchazeče? 9. Byl zpracován způsob hodnocení kvalifikace uchazečů, případně eliminační či hodnotící kritéria pro hodnocení nabídek uchazečů? 10. Je harmonogram projektu realistický, jsou zajištěny vhodné lidské zdroje? 11. Je nastaven vhodný systém finanční kontroly, financování a zajišťování prostředků? Je zajištěno finanční krytí celého projektu? 12. Můžeme dostatečně odborně a kvalifikovaně zajistit průzkum dodavatelského trhu a ověřit příslušné reference? 13. Jsou ze strany zadavatele připraveny všechny informace, které budou relevantní pro uchazeče a tvorbu nabídek? (Např. informace o stavebním pozemku atd.) 14. Byl aktualizován registr rizik (matice rizik) dle výsledků konečného testování trhu?

4. Výběr soukromého partnera

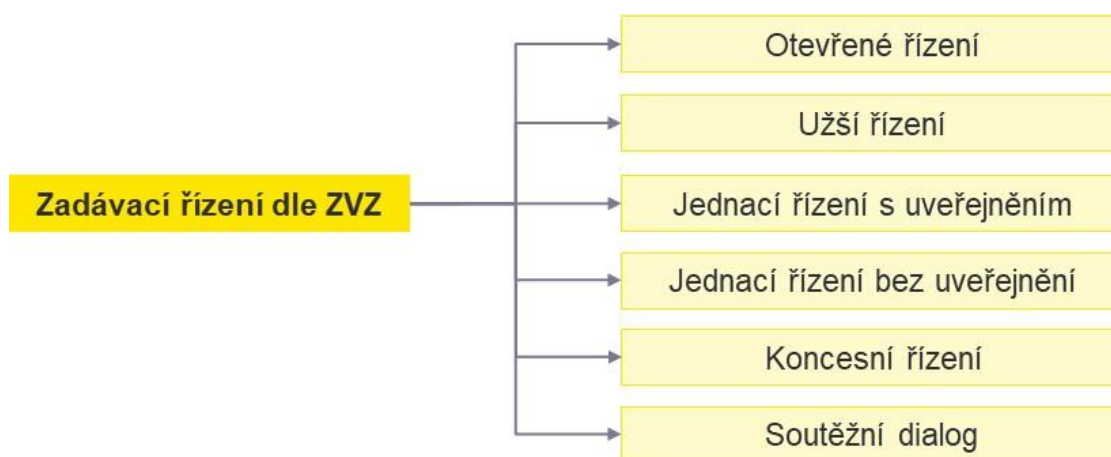
Cíl: Výběr nejvhodnějšího soukromého partnera pro realizaci projektu formou PPP.

Činnosti: 4.1. Realizace soutěže a transparentního výběru partnera

4.1 Realizace soutěže a transparentního výběru partnera

Pouhý fakt zapojení soukromého sektoru není sám o sobě zárukou efektivity. Delegování funkcí veřejných institucí má smysl tehdy, jestliže je soukromý partner dostatečně motivován stanovenými podmínkami k výkonům, které by byly jinak obtížně dosažitelné. V celém procesu realizace projektu je tedy naprosto klíčové, aby byla vyvolána **maximální konkurenční soutěž** mezi uchazeči, a tím se zajistily nejlepší možné výsledky projektu. Součástí tohoto požadavku je transparentnost poptávky prostřednictvím výběrového řízení (dle ZVZ). Následující schéma zobrazuje možné způsoby výběru soukromého partnera dle ZVZ.

Schéma 1: Možné způsoby výběru soukromého partnera



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 případech, že jsou splněny striktní zákonné podmínky (např. v předchozím otevřeném řízení, užším

řízení, zjednodušeném podlimitním řízení či jednacím řízení 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 jednacích 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 jednacím 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.

Výstupy:	▶ Finální verze studie proveditelnosti ▶ Finální verze soutěžní smluvní dokumentace
Metodika:	▶ Řízení rizik v PPP projektech ▶ Manuál PPP ▶ Vzorová smlouva ▶ Metodika MF Zobrazení PPP projektů v dokumentaci státního rozpočtu ▶ Platební mechanismy PPP projektů
Podrobný popis činností, které by měl v Etapě 4 zadavatel provést, je k dispozici v části B této metodiky Etapa 4: Výběr partnera	

Kontrolní proces:	Rozhodnutí o podpisu smlouvy a rozpočtový dozor MF V rámci této etapy se potvrzuje ekonomická výhodnost uzavření smlouvy s vítězným soukromým partnerem a správnost investičního rozhodnutí. Zároveň se posuzuje průběh zadávacího řízení z titulu organizačního zajištění, splnění očekávaných cílů a schopnosti obou partnerů implementovat navržené řešení projektu. Řešení musí poskytovat hodnotu za peníze.
Kontrolní otázky:	1. Jsou vypracované všechny výstupy požadované v této etapě? 2. Naplňuje PPP projekt strategické cíle i poté, co jsou známy nabídky? 3. Postupovalo se v souladu se schválenou strategií zadání projektu a proběhlo vše v souladu se statutárními a procedurálními požadavky tak, že již neexistuje efektivní možnost odvolání neúspěšných uchazečů? 4. Je připraveno smluvní zajištění toho, že dodávky budou provedeny včas, v rámci stanoveného rozpočtu, a že bude zajištěno efektivní využití finančních prostředků? 5. Je zajištěna trvalá podpora projektu ze strany zainteresovaných subjektů? 6. Jsou připraveny podmínky pro změnu způsobu dodání služby ve veřejném zájmu? 7. Zabývali jsme se technickými aspekty, jako proveditelnost stavby a/nebo otázkami souvisejícími s informačními technologiemi (IT)? 8. Máme dostatečnou kvalifikaci a dostatečné lidské a rozpočtové zdroje pro řízení smlouvy a monitoring uzavřené smlouvy a vztahů se soukromým partnerem? 9. Jsou podané nabídky zadavateli finančně dostupné a poskytují hodnotu za peníze?

10. Byla kvantifikována a alokována i taková rizika jako je např. úrokové riziko, riziko inflace a měnových kurzů (viz metodika MF „Řízení rizik v projektech PPP“)?
11. Bylo dohodnuto, zda a jakým způsobem je nutné ještě dojednat a ošetřit s vybraným soukromým partnerem drobné změny zpětně neovlivňující výběrové řízení (změny formálního charakteru) před finálním podepsáním smlouvy?

5. Uzavření smlouvy

Cíl:	Cílem této etapy je podepsat smluvní dokumentaci definující podmínky spolupráce.
Činnosti:	5.1. Podpis smluvní dokumentace projektu 5.2. Naplnění podmínek k efektivnosti smluv 5.3. Zahájení etapy realizace

5.1 Podpis smluvní dokumentace projektu

Zadavatel uzavře smlouvu s vybraným dodavatelem. Pro uzavření smlouvy platí ustanovení zákona o veřejných zakázkách. Smlouvu je možné uzavřít až poté, co uplynou zákonné lhůty zakazu uzavřít smlouvu na veřejnou zakázku, tj. zejména lhůta pro podání námitek proti výběru dodavatele apod.⁵

5.2 Podpis finanční dokumentace projektu

Dalším významným okamžikem realizace PPP projektu je podpis smluv o financování a souvisejících zajišťovacích operacích, které jsou spojeny s procesem PPP projektu, ale nejsou implicitně vyžadovány. Soukromý partner uzavírá s bankami a finančními institucemi smlouvy o financování a dále také se stavitelem a provozovatelem infrastruktury smlouvy o subdodávkách. Ačkoliv se tyto smlouvy uzavírají až po podpisu smlouvy o PPP s veřejným zadavatelem, soukromý partner má obvykle už při podávání nabídek zajištěn příslib bank ohledně budoucích smluv⁶ a také identifikovány poddodavatele. Tyto smlouvy však musí být podepsány před tzv. finančním vypořádáním projektu – tzn. před okamžikem, kdy jsou splněny odkládací podmínky a smlouva o PPP se stane efektivní (budou splněny odkládací podmínky). Po podpisu finanční dokumentace začíná stavební část projektu.

Po uzavření smluvní a finanční dokumentace projektu nahradí úlohu řídicího výboru (pokud byl vytvořen) nástupnický subjekt, který bude dohlížet na implementaci projektu v souladu se smlouvou. Je vhodné, aby tento subjekt – či alespoň jeden jeho člen byl účasten při výběru soukromého partnera a vyjednávání podmínek smlouvy, neboť do tohoto procesu přinese dlouhodobý pohled a bude motivován k precizní formulaci ustanovení smlouvy apod. Více o této problematice viz metodika Ministerstva financí „Kodex řízení PPP projektu“ – www.mfcr.cz.

5.3 Zahájení a ukončení výstavby infrastruktury

Po uzavření smluvní a finanční dokumentace projektu je obvykle zahájena etapa realizace. Pokud jsou splněny všechny podmínky pro zahájení výstavby (existuje stavební povolení), tak je zahájena příprava stavby. Výstavba musí být dokončena v souladu s požadavky stanovenými ve smlouvě a zadavatel formálně převezme zařízení při tzv. „otevření“ (Předávací protokol stavby). Pro případ zpoždění jsou obvykle ve smlouvách zabudována ujednání o smluvní pokutě či požadavku na zajištění náhradních kapacit.

Platby soukromému partnerovi od zadavatele budou zahájeny v okamžiku, kdy bude záměr, respektive s ním spojená služba dostupná dle specifikace ve smlouvě (mělo by se rovnat okamžiku otevření).

Platby budou poskytovány na základě platebního mechanismu dohodnutého ve smlouvě.

⁵ Srov. zejména § 246 zákona o veřejných zakázkách.

⁶ Pro zadavatele je často vhodné, aby požadoval předjednané smlouvy o financování mezi soukromým partnerem a bankami již v rámci výběrového řízení, typicky jako podmínku uzavření smlouvy na veřejnou zakázku..

Kontrolní proces:	Rozhodnutí o připravenosti služby Kontrolní proces se v této etapě zaměří na ověření připravenosti služby před zahájením pravidelných plateb soukromému partnerovi, flexibilitu vzhledem k možným změnám a existenci systému, který bude monitorovat a hodnotit výkon soukromého partnera.
Kontrolní otázky:	1. Jsou vypracované všechny výstupy požadované v této etapě? 2. Jsou stále respektovány původní cíle projektu? 3. Lze potvrdit, že naplňování cílů bude dosaženo původně plánovaným způsobem? 4. Lze potvrdit, že plány řízení projektu a jeho provozování jsou dosažitelné a že existují zdroje k jejich plnění? 5. Je odsouhlasen kontrolní mechanismus plnění smlouvy? 6. Určil zadavatel jasné podmínky ukončení fáze výstavby a zahájení provozu? 7. Existuje plán pro případ krizového vývoje projektu? 8. Byl zadavatel průběžně informován o postupu výstavby a ukázal se zadavateli systém kontroly výstavby a plnění smlouvy jako funkční? Pokud ne, byly uskutečněny kroky k nápravě této situace? 9. Bylo po ukončení stavby ověřeno naplnění podmínek smlouvy? Je infrastruktura připravená k zavedení do provozu a poskytování služeb dle definovaných kritérií smlouvy? Tj. může být schváleno zahájení provozu? 10. Je soukromý partner schopen plnit podmínky smlouvy? 11. Je zajištěna organizační struktura a lidské zdroje na straně zadavatele i soukromého partnera? 12. Je pro další průběh projektu zajištěn kompetentní personál na řízení projektu i v jeho další etapě? 13. Byly identifikovány a zaznamenány všechny momenty, z nichž vyplývá nějaké ponaučení pro další realizované projekty? 14. Byl dohodnut ve smlouvě způsob a podmínky předávání infrastruktury do provozu zpět veřejnému zadavateli po ukončení projektu? (revize stavu infrastruktury, požadovaná kvalita atd.)

6. Řízení a monitorování smlouvy

Cíl:	Cílem této etapy je implementovat PPP v souladu se smlouvou, zabezpečit efektivní fungování PPP po celou dobu platnosti smlouvy a operativně přijímat kroky, které vedou k odstranění případných nedostatků.
Činnosti:	6.1. Řízení změn v mezích smlouvy 6.2. Monitorování plnění smlouvy 6.3. Úpravy cen

6.1 Řízení změn v mezích smlouvy

Rozsah služeb definovaný ve smlouvě o PPP vychází ze zadavatelových požadavků a potřeb v době, kdy je podepisována smlouva. Přestože by měl zadavatel již v tomto okamžiku přihlížet k budoucím potřebám, nemůže reálně předvídat vývoj potřeb po celou dobu trvání smlouvy (v praxi obvykle 20-40 let). Z tohoto důvodu by měla PPP smlouva obsahovat mechanismus, podle kterého může zadavatel takové změny prosadit, aniž by musel smlouvu předčasně ukončovat a vyhlášovat nové výběrové řízení. V praxi je převažujícím iniciátorem změn zadavatel. Soukromý partner většinou nemá důvod, aby navrhoval změny v rozsahu služeb⁷.

6.2 Monitorování plnění smlouvy

Standardní praxí je, že soukromý partner monitoruje při poskytování služeb sám sebe a vyhotovuje pro zadavatele tzv. Systém Monitorování Kvality. Aby se minimalizovala možnost zneužití takového monitorování, je často ve smlouvách obsaženo ustanovení, podle něhož je soukromý partner, který úmyslně zamlčí nedostatky zjištěné monitorováním, zvláště penalizován. Tímto se zvyšují požadavky na monitorování na náklady soukromého partnera.

Mimo Monitorovací zprávy, které vyhotovuje soukromý partner a slouží jako podklad pro platební mechanismus, má zadavatel rovněž právo poskytování služeb monitorovat na vlastní náklady. Vzhledem k nedostatku zkušeností zadavatele s touto činností na počátku projektu, je možné využít služeb externí poradenské asistence. V dlouhodobém horizontu se však předpokládá, že zadavatel bude disponovat interními kapacitami, které budou řídit projekt a které by tento monitoring mohly provádět.

Za dobrou praxi se považuje kodifikace monitorování a řízení smlouvy s tím, že veřejný zadavatel jasně alokuje odpovědnost a pověří konkrétní osobu řízením smlouvy, monitorováním všech smluvních závazků a planění kvalitativních a kvantitativních ukazatelů.

6.3 Úpravy cen

Vzhledem k dlouhodobosti smluv je nutné zahrnout do smluv mechanismy úpravy cen za poskytované služby. Mezi nejčastější mechanismy patří indexování cen služeb, benchmarking a testování trhu.

⁷ Během výběru soukromého partnera je možné si dohodnout i předběžný harmonogram prací, díky kterému se omezí potřeba změn prací, které plynou ze vzájemného neporozumění obou stran.

Kontrolní proces:	Zhodnocení průběhu projektu V této etapě procesu se posuzuje, zda projekt plní cíle a závazky, které byly dohodnuty ve smlouvě, respektive které si od projektu veřejný zadavatel sliboval. Tato hodnocení by měla probíhat průběžně po dobu projektu (optimálně každé 3 roky). První zhodnocení se doporučuje po 6–12 měsících po dokončení výstavby a zahájení provozu.
Kontrolní otázky:	1. Jsou vypracované všechny výstupy požadované v této etapě? 2. Je dosahováno cílů projektu v souladu s původním záměrem? 3. Pokud jsou v průběhu implementace odsouhlaseny změny, jsou v souladu s původním zadáním projektu? 4. Trvá stále potřeba poskytování služeb dohodnutých ve smlouvě? 5. Pokud se změnila potřeba po poskytování dohodnutých služeb, byly úměrně tomu přizpůsobeny smlouva a dodávky? 6. Byl zadavatel průběžně informován o postupu výstavby a ukázal se zadavatelův systém kontroly výstavby a plnění smlouvy jako funkční? Pokud ne, byly uskutečněny kroky k nápravě této situace? 7. Existuje stálá snaha aktivně zlepšovat kvalitu služeb a zvyšovat hodnotu za peníze? 8. Je vytvářena znalostní databáze? Učíme se aktivně ze zkušeností a inspirujeme se jimi pro vytyčování nových cílů? 9. Bylo postupováno v souladu s právním řádem? 10. Probíhá aktivní komunikace mezi oběma smluvními partnery? Byl dohodnut systém schůzek či možných pravidelných setkání mezi soukromým partnerem a zadavatelem v průběhu projektu? Byly určeny kontaktní osoby? 11. Byl dohodnut a zahrnut do smlouvy mechanismus úpravy cen poskytovaných služeb v závislosti na vývoji trhu? Tzn. Mechanismus pravidelného porovnávání cen na trhu (tzv. benchmarking)? 12. Umožňuje nastavený monitorovací mechanismus dostatečnou a efektivní kontrolu nad plněním smlouvy a kvality poskytovaných služeb ze strany soukromého partnera? Pokud ne, byla uskutečněna opatření k nápravě této situace?
Kdo posuzuje?	Zadavatel, NKÚ

7. Ukončení smlouvy

Cíl:	Cílem této etapy je ukončení projektu, vypořádání všech závazků a předání aktiv a informací, na které má veřejný zadavatel nárok dle smlouvy.
Činnosti:	7.1. Předčasné ukončení smlouvy 7.2. Řádné ukončení smlouvy

7.1 Předčasné ukončení a kompenzace

Smlouva o PPP se uzavírá na relativně dlouhou dobu a během této doby může z různých důvodů nastat potřeba smlouvu předčasně ukončit nebo upravit. Přestože by předčasné ukončení smlouvy mělo být spíše výjimečné, je nutné při přípravě a vyjednávání smluv právě ustanovením o předčasném ukončení a kompenzaci hrazené v takových případech věnovat zvláštní pozornost. Tato ustanovení totiž obsahují značnou část přenosu rizik a mohou zásadním způsobem ovlivňovat motivaci soukromého partnera a kvalitu poskytovaných služeb. Typické situace, ve kterých je relevantní předčasné ukončení smlouvy o PPP jsou:

- ▶ ukončení soukromým partnerem pro selhání zadavatele;
- ▶ dobrovolné předčasné ukončení zadavatelem;
- ▶ ukončení zadavatelem pro selhání soukromého partnera;
- ▶ ukončení zadavatelem pro korupci nebo nepoctivost a
- ▶ ukončení kteroukoliv ze stran z důvodu události vyšší moci.

7.2 Řádné ukončení smlouvy

Řádné ukončení smlouvy nastává okamžikem, kdy skončí dohodnutá smluvní doba. Po ukončení smlouvy se vypořádá vlastnictví dotčené infrastruktury, pokračování v poskytování služeb a další náležitosti ukončení dle smluvně dohodnutých podmínek. Zadavatel by měl jasně stanovit podmínky a způsob předání v uzavřené smlouvě o PPP.

Výstupy:	Finální zpráva o projektu, Předávací protokol a respektive dohoda o ukončení a předání.
MF:	Evidence případných nákladů na předčasné ukončení projektu státem.
MMR:	Ke dni ukončení platnosti smlouvy vypořádat i případné zápisy ve veřejných rejstřících.
	Podrobný popis činností, které by měl v Etapě 7 zadavatel provést je k dispozici v části B této metodiky Etapa 7: Řízení a monitorování smlouvy.

Kontrolní proces:	Zhodnocení přínosu Vyhodnocení spolupráce a formalizace získaných znalostí a zkušeností.
Kontrolní otázky:	1. Jsou vypracované všechny výstupy požadované v této etapě? 2. Byly dosaženy cíle projektu v souladu s původním záměrem? 3. Byla smlouva řádně ukončena a případná aktiva řádně a včas předána?
Kdo posuzuje?	Veřejný zadavatel, respektive entita veřejného zadavatele k tomu určená.

ČÁST B

Etapy procesu PPP v detailu

1. Etapa 1: Identifikace projektu

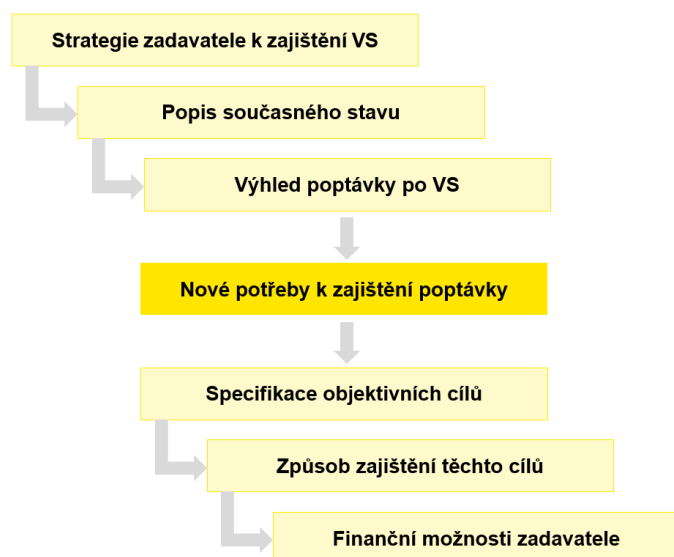
Cíl:	Popis činností zadavatele v rámci Etapy 1: Identifikace projektu v detailu
Činnosti:	1.1. Identifikace a posouzení potřeb z hlediska dlouhodobé strategie 1.2. Specifikace PPP projektu 1.3. Identifikace dostupných finančních zdrojů 1.4. Jmenování Řídícího výboru, projektového manažera a komunikátora projektu

1.1 Identifikace potřeb

V rámci svého poslání a dlouhodobé strategie by měl zadavatel **nejdříve identifikovat co projekt bude obsahovat**, své potřeby a požadované výstupy a dále zvážit, jakým způsobem zabezpečení těchto potřeb dosáhne. Zadavatel by měl dále zvážit, zda je k naplnění této potřeby vhodné využít institutu PPP. Projekty PPP jsou charakteristické dlouhým trváním někdy i v délce několika desetiletí, proto je nutné, aby potřeba zadavatele byla řádně analyzována a zdůvodněna. V opačném případě by se mohlo stát, že potřeba zadavatele v průběhu realizace projektu již nebude aktuální a tento fakt by mohl vést ke krachu projektu, což pro zadavatele znamená vysoké náklady na jeho ukončení.

Obecný myšlenkový postup této úvodní rozvahy zadavatele je zachycen v následujícím schématu. Je velmi důležité, aby již na počátku realizace projektu bylo **jasně stanoveno, co zadavatel očekává a čeho chce dosáhnout**.

Schéma 2: Průběh vyhodnocení potřeb a cílů zadavatele



Jako jeden ze způsobů zajištění veřejných služeb nebo veřejné infrastruktury se nabízí koncept partnerství veřejného a soukromého sektoru.

Definice PPP projektů běžně užívaná v České republice je již uvedena v úvodu této metodiky. Nicméně pro bližší porozumění je účelné popsat určité základní charakteristiky, kterými se PPP projekty obecně vyznačují:

- ▶ PPP projekty jsou využívány k zajištění veřejné infrastruktury/služby, kterou definuje zadavatel, tedy veřejný subjekt. Přestože veřejnou infrastrukturu/službu zajišťuje soukromý partner, zůstává zadavatel odpovědný za její zajištění.
- ▶ Zadavatel definuje požadované výstupy projektu a nikoli vstupy. Výstupy by měly být definovány takovým způsobem, aby byly snadno měřitelné a kvantifikovatelné a zadavatel tak mohl hodnotit výkon soukromého partnera. V případě, že by nebyly při přípravě projektu kvalitně definovány

výstupy projektu, bylo by pro zadavatele nemožné kontrolovat, zda soukromý partner dodává služby, respektive infrastrukturu v odpovídající kvalitě. Tento postup je tak důležitý pro určení výše penalizací pro soukromého partnera v případě, že infrastruktura či služby nejsou dodávány ve sjednané kvalitě a včas.

- ▶ Zadavatel přenáší na soukromého partnera některá rizika, která obvykle nese sám. Často se jedná o přenos:
 - a) stavebního rizika – soukromý partner nese více náklady např. při překročení nákladů stavby, nedodržení definovaných parametrů, technických nedostatků stavby apod.;
 - b) rizika dostupnosti – během provozu je soukromý partner povolán k zodpovědnosti za neodpovídající hospodaření s majetkem, které se projevuje v nižším objemu nebo kvalitě poskytovaných služeb nebo
 - c) rizika poptávky – soukromý partner nese riziko, že nebude aktivum využíváno tak, jak předpokládal projekt (například po silnici neprojde dostatek aut).
- ▶ Rozdělení rizik mezi obě smluvní strany závisí na ekonomické výhodnosti vzhledem ke kalkulovaným nákladům projektu.
- ▶ Ve většině projektů soukromý partner infrastrukturu navrhne, postaví, sám financuje a provozuje (tzv. DBFO = „Design, Build, Finance, Operate“, tedy „Navrhni, Postav, Financuj, Provozuj“). Toto spojení podporuje inovativní přístup soukromého sektoru a odpovědnou kalkulaci nákladů celého životního cyklu projektu (např. motivace využít pro výstavbu vysoce kvalitní materiály, které vyžadují minimální náklady na údržbu během provozu apod.).
- ▶ Po ukončení výstavby a zahájení dodávek služeb v požadované kvalitě, zadavatel začne soukromému partnerovi platit pravidelné platby v podobě „služebného“⁸ nebo mu umožní výběr úhrad přímo od koncových uživatelů, či obojí.
- ▶ Zadavatel soukromému partnerovi v podobě plateb „služebného“ splácí náklady na výstavbu a provoz infrastruktury/poskytování služeb a zároveň i přiměřený zisk.
- ▶ Pro realizaci PPP projektu soukromý partner obvykle založí zvláštní účelově založenou společnost SPV („*Special Purpose Vehicle*“) – zadavateli toto uspořádání umožňuje snadné monitorování výkonu soukromého partnera.

Koncept PPP se používá především pro zajištění velkých infrastrukturních projektů v hodnotě stovek milionů až miliard korun (mohou být však i menší hodnoty), např. k dodání veřejné dopravní infrastruktury, ubytovacích kapacit, administrativních prostor, ale i dalších veřejných služeb. Souhrnně lze PPP v zásadě používat:

- ▶ na zajištění a provozování zcela nové infrastruktury na „zelené louce“ tzv. greenfield projekty,
- ▶ k rekonstrukcím a údržbě stávající infrastruktury.

Zvážení realizace projektu pomocí PPP je vhodné především v případech, kdy jsou splněny tyto podmínky:

- ▶ Na základě zkušeností z již realizovaných obdobných projektů lze předpokládat, že soukromý sektor zajistí veřejnou infrastrukturu/službu **efektivněji a s nižšími náklady** než veřejný sektor;
- ▶ Zadavatel je schopný specifikovat výstupy projektu tak, aby byly měřitelné, kvantifikovatelné, a tedy i snadno monitorovatelné – použití PPP není vhodné pro zajištění veřejných služeb monopolního charakteru s neměřitelnými výstupy (např. ostraha věznic, hygienická kontrola apod.);
- ▶ Jedná se o **dlouhodobý projekt**, který může trvat až desítky let a poskytuje tak soukromému partnerovi prostor pro inovace a motivaci ke kalkulaci nákladů během celého životního cyklu projektu. Tento fakt však také znamená, že zadavatel si musí být jistý, že potřeba projektu bude

⁸ Služebné (nebo také poplatek za dostupnost - availability fee) znamená pravidelné platby zadavatele soukromému partnerovi za dodané služby vypočítané v souladu s platebním mechanismem smlouvy. Služebné je hrazeno zadavatelem, který ve větší či menší míře nese riziko poptávky.

trvat po celou dobu jeho realizace. V opačném případě by realizace projektu ztrácela po určité době smysl a mohlo by dojít ke zrušení projektu, což sebou nese další finanční náklady;

- ▶ Jedná se o **investičně náročný projekt**, což zvyšuje prostor pro realizaci úspor. Nicméně nejsou vždy vyloučeny ani menší projekty. Zejména v případě projektů na municipální úrovni je tento koncept využíván i pro projekty, které jsou méně investičně náročné;
- ▶ Je vhodné, nicméně to není podmínkou úspěšné efektivní realizace PPP projektu, aby soukromý partner mohl realizovat na **souvisejících komerčních činnostech** zisk. Např. v případě, že soukromý partner bude moci provozovat na komerční bázi odpočívadla dálnice, kterou postaví a bude provozovat, může se tato skutečnost promítnout do platebního mechanismu projektu a zadavatel bude platit nižší dohodnuté „služebné“. Projekt se tak pro zadavatele „zlevní“.

Využití PPP v různých sektorech znázorňuje následující tabulka.

Tabulka 1: Využití konceptu PPP v různých sektorech

Sektor	Příklad zajištění infrastruktury/služeb
Doprava	Dálnice, silnice, železnice, tunely, mosty, letiště, městské okruhy, zpoplatnění vjezdu do měst
Zdravotnictví	Nemocnice, zdravotní střediska, podpůrné technické služby, ubytovací kapacity, hospic, domov důchodců
Školství	Školní areály, univerzitní kampusy, veškeré ubytovací kapacity
Justice	Věznice, administrativní budovy, soudy
Obrana	Trenažéry, technika, vojenská cvičiště
Vodohospodářství	Úprava
Nemovitostní a bytová oblast	Sociální bydlení, správa městských bytových domů
Regenerace brownfieldů	Revitalizace a obnova brownfieldů
Rozvoj měst	Městská výstavba, technické služby, veřejné osvětlení, komunální odpad, parkoviště, projekty úspor energií (EPC), facility management (FM), opravy a čištění ulic a chodníků, údržba zeleně
Volnočasová infrastruktura	Sportovní stadiony, kulturní střediska, plavecké bazény
Odpadové hospodářství	Sběr odpadů, jejich ukládání, recyklace atd.

Z dosavadní praxe v oblasti PPP je zřejmé, že přetrvávají problémy zadavatelů s definicí potřeb a následně výstupů projektu. Zadavatelé jsou stále zvyklí na tradiční způsob zadávání veřejných zakázek, kde definují konkrétní vstupy projektu a definice výstupů projektu jim činí většinou problémy. Také požadavky na rozsah projektu (např. počet lůžek či obsazenost) jsou často naddimenzované.

1.2 Specifikace projektu

Při zahájení přípravy projektu se klíčovým krokem stává prvotní specifikace projektu, která je souhrnem cílů, jejich možných řešení a způsobů zajištění preferovaného řešení projektu. Úvodní specifikace vychází z úrovně informací dostupných v příslušné etapě identifikace projektu.

V úvodní etapě zahájení projektu se jedná o rozsah a věcnou náplň dokumentu, který je v zahraniční PPP metodice obecně nazýván „Strategic Business Case (SBC)“, v českém prostředí jako „Strategický záměr projektu“. V druhé etapě je tento záměr podrobněji rozpracováván do podoby studie proveditelnosti, kterým se rozumí dokument shrnující výstupy předcházející studie.

Strategický záměr projektu – SBC

Jestliže je úvodní specifikace projektu komplikovaná a pro zadavatele by vypracování studie proveditelnosti znamenalo riskantní použití veřejných zdrojů, vypracuje nejprve dokument SBC. SBC slouží pro přijetí některých z řady úvodních strategických rozhodnutí a současně jako vymezení projektu v klíčových výchozích parametrech a předpokladech před rozhodnutím o zajištění zdrojů a vytvoření realizačního týmu pro vypracování studie proveditelnosti.

Struktura dokumentu SBC, využitelná pro požadovaný rozsah přípravy, obsahuje:

- ▶ Strategický rámec projektu – odůvodnění a vhodnost projektu v kontextu strategie zadavatele a jeho potřeb;
- ▶ Formulace možných variant řešení – např. nedělat nic, rekonstrukce, využití nájemních kapacit, nová výstavba apod.;
- ▶ Analýza variant řešení – soulad s potřebami zadavatele, výhody projektu, odhad nákladů projektu, možné financování a finanční dostupnost pro zadavatele, analýza rizik atd.;
- ▶ Výběr preferované varianty řešení;
- ▶ Analýza způsobů realizace preferované varianty a jejich vyhodnocení včetně formulace vhodné struktury PPP;
- ▶ Struktura PPP musí obsahovat návrh formy, pravděpodobnou délku trvání projektu, navržení finanční proveditelnosti včetně platebního mechanismu, strategie řízení rizik a potenciál přidané hodnoty řešení projektu;
- ▶ Zjednodušený finanční model, který porovná výhodnost realizace formou PPP a tradiční veřejnou zakázkou, respektive popíše, v čem spočívá předpoklad lepší hodnoty za peníze u varianty PPP;
- ▶ Kritické faktory pro úspěšnost projektu;
- ▶ Vyhodnocení strategických rizik;
- ▶ Rozhodovací kroky a harmonogram dalšího postupu.

V dokumentu SBC by měla být akcentována zejména zjednodušená finanční analýza proveditelnosti projektu. Na základě variantního finančního modelování celoživotních nákladů a výnosů projektu, v rámci kterého se zvažují různé varianty platebního mechanismu, způsobu financování, délky projektu atd. bude stanovena optimální struktura PPP, u které je prokázána finanční proveditelnost. Z tohoto modelu musí být vyvozeny požadavky na finanční zdroje zadavatele, případně ostatních stran k prokázání celkové **finanční dostupnosti** projektu („affordability“). V tomto okamžiku již také mohou být zvažovány možnosti využití případného spolufinancování z fondů EU nebo dalších zdrojů kombinovaného financování.

Dále by měla být provedena předběžná identifikace a návrh řešení právních, majetkoprávních a technických předpokladů. Na základě těchto výstupů, způsobu řízení a komunikace projektu s využitím vyhodnocení faktorů úspěchu obdobných projektů v zahraničí musí být prokázána celková **proveditelnost projektu** („achievability“).

Vzhledem k minimalizaci rizik spojených s přípravou projektu, která mohou plynout ze zdoluhavých jednání s dalšími zainteresovanými stranami projektu na straně veřejného sektoru je možné v rámci SBC (a dále studie proveditelnosti) rozvinout strategii spolupráce s těmito veřejnými subjekty.

V mezinárodní praxi často využívanou metodou jsou tzv. „dohody o spolupráci mezi veřejnými partnery“ („*public to public contracts*“). Může se jednat o dohody např. mezi zadavatelem a úřady, které vydávají nezbytná povolení pro stavbu infrastruktury (územní rozhodnutí, stavební povolení...), jejichž obsahem může být dohoda, že všechny žádosti ze strany zadavatele budou předloženy v jednom celku a úřad je posoudí v dohodnuté lhůtě apod.

Dokument SBC se v praxi nezpracovává u všech připravovaných PPP projektů. Především u menších a jednodušších projektů zadavatelé často přistoupí rovnou ke zpracování studie proveditelnosti. V těchto případech je důvodem obvykle úspora nákladů na přípravu projektů, které by se neúměrně navyšovaly. V každém případě by však zadavatel měl provést počáteční analýzu projektu alespoň rámcově, aby si sám udělal představu, jaké jsou jeho potřeby, jak jich může dosáhnout a zda má smysl PPP zvažovat jako možnou alternativu.

1.2.1 Struktura PPP projektu

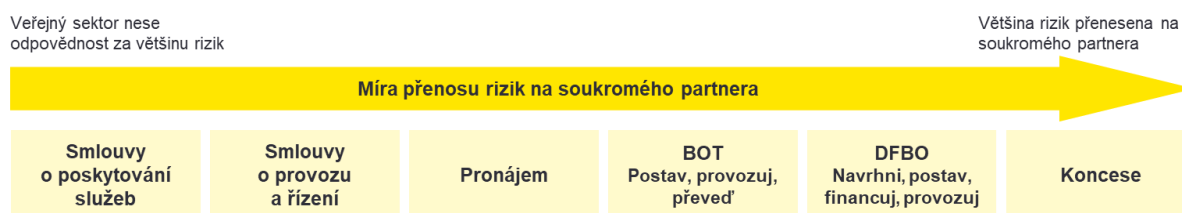
Struktura PPP projektu, kterou bude obsahovat SBC, musí zahrnovat zejména vhodnou formu PPP a délku projektu, rozdělení rizik, předběžný návrh platebního mechanismu⁹ a kalkulaci nákladů.

Forma PPP

Zvolená forma PPP rozhoduje o míře zapojení obou sektorů a o míře přenosu práv a zodpovědnosti z jednoho sektoru na druhý. Pro dosažení nejlepších výsledků pro daný typ projektu nebo odvětví je třeba zvolit optimální formu PPP.

Existuje mnoho forem PPP a další se nadále vyvíjejí tak, aby vyhovovaly projektovým charakteristikám. Rozdělení forem PPP se odvíjí od míry zapojení soukromého sektoru, a s tím spojeného přenosu rizika a odpovědnosti. Je logické, že s větší angažovaností soukromého sektoru bývá více rizik alokováno na soukromý sektor a naopak. Alokační rizik podle typu projektů, respektive podle angažovanosti obou sektorů, je znázorněna na níže uvedeném schématu nejčastějších forem PPP. Extrémem, který již není zachycen ve schématu, kdy veškerá rizika nese soukromý sektor, je privatizace.

Schéma 3: Alokační rizik v PPP projektech v závislosti na typu projektu



První tři typy smluv (smlouvy o poskytování služeb, smlouvy o provozu a řízení a pronájem) vlastně představují zajištění služeb formou outsourcingu, kde oproti dalším formám soukromý sektor **nepřebírá odpovědnost za investiční rozhodování**.

V dalších typech smluv nazývaných **integrovaná partnerství**, soukromý sektor přebírá odpovědnost za návrh, výstavbu a provoz zařízení. To umožňuje partnerům mnoha způsoby zvyšovat efektivitu. Uplatňuje se zde tzv. **princip „kalkulace životního cyklu“** projektu¹⁰.

Tyto PPP mohou zahrnovat také financování ze strany soukromého sektoru u projektů, které by jinak byly plně financovány veřejným zadavatelem. Zmíněná uspořádání PPP jsou přitažlivá zejména proto, že poskytují veškerou implementační a provozní efektivnost, spolu s novými zdroji kapitálu. Přístup k dodatečným zdrojům kapitálu umožňuje zadavatelům implementovat důležité projekty nezávisle na rozpočtových cyklech.

⁹ Návrh platebního mechanismu v této fázi zahrnuje pouze přenos rizik a směr základních finančních toků, nikoli již detailní specifikaci výstupů apod.

¹⁰ Náklady se uvažují a plánují na celou dobu trvání projektu. Přínosy této kalkulace jsou obzvláště důležité, protože většina majitelů infrastruktury vynakládá víc peněz na údržbu systémů než na jejich rozvoj.

Charakteristiky spojené s daným typem smluv uvádí následující tabulka.

Tabulka 2: Charakteristiky projektu

Typ smlouvy	Charakteristika projektu
Smlouvy o poskytování služeb	▶ Zařízení financuje, vlastní a řídí veřejný sektor. ▶ Řeší problém znalostí a personálu. ▶ Smlouva o poskytování služeb bývá zpravidla uzavírána na výběr mýta, instalace, údržbu, odpočet měřících zařízení ve vodohospodářství, sběr odpadu, zajištění a údržba vozidel nebo jiných technických systémů.
Smlouvy o provozu a řízení	▶ Zařízení financuje a vlastní veřejný sektor. ▶ Převod řídicích kompetencí ▶ Uzavírání tohoto typu smluv je vhodné v sektorech, které podstupují přechod ze státního vlastnictví, v němž existující regulační a právní rámce nemusí umožňovat větší soukromou účast.
Pronájem	▶ Zařízení financuje a vlastní veřejný sektor. ▶ Komerční riziko nese soukromý sektor, podílí se na investičních zlepšeních. ▶ Pronájem se hodí na takové infrastrukturní systémy, které vytvářejí nezávislé příjmové toky a často se používá v sektorech veřejné dopravy a vodního hospodářství.
BOT – Postav, provozuj, převed'	▶ Jedná se o jednu z forem PPP, kdy soukromý sektor zařízení postaví, provozuje a po dobu trvání smlouvy může i nemusí vlastnit. Zároveň ji obvykle i financuje. ▶ Soukromý partner je za plnění smlouvy placen možností vybírat úhradu přímo od uživatelů (např. mýto). ▶ BOT se hodí zejména pro výstavbu a provoz velkých infrastrukturních systémů jako jsou čistírný odpadních vod nebo masové tranzitní systémy (např. dálnice).
DBFO – Navrhni, postav, financuj, provozuj	▶ Jedna z nejčastějších forem PPP ▶ Vlastnictví zařízení po dobu trvání smlouvy může být jak v rukou veřejných, tak soukromých. ▶ Návrh, výstavba, údržba, financování a provoz jsou v kompetenci soukromého sektoru. ▶ Vhodné pro projekty z oblasti výstavby administrativních a ubytovacích kapacit, silniční dopravy, vodohospodářství a nakládání s odpady
Koncese	▶ Obecně se jedná o jednu z forem PPP, kdy soukromý partner získává právo těžit z (na popud veřejného sektoru) vybudované infrastruktury nebo vykonávaných služeb, a toto právo zpravidla uplatňuje tak, že těží zpoplatněním uživatelů. Návrh, údržba, výstavba, financování a provoz jsou v kompetenci soukromého partnera. Soukromý partner získává náklady zpět přímo z uživatelských poplatků. ▶ Forma koncese se hodí pro projekty, které poskytují příležitost pro zavedení uživatelských poplatků, tj. zejména

pro projekty z oblasti silniční dopravy, zásobování vodou a nakládání s odpady.

Alokace rizik

Alokace rizik představuje převedení odpovědnosti za následky rizik na jednu ze stran, tedy na veřejný nebo soukromý sektor podle toho, která strana je schopna dané riziko lépe řídit (tj. má nejlepší předpoklady k tomu, aby snižovala pravděpodobnost vzniku nebo dopad ztráty vzniklé v důsledku rizika). V některých případech je možné rozdělit riziko mezi obě strany, jedná se o tzv. sdílená rizika.

Efektivní rozdělení rizik přímo ovlivňuje projekt. Jeho důsledkem jsou v ideálním případě nižší celkové náklady projektu a tím zvýšená protihodnota ve srovnání s tradičními metodami veřejných zakázek.

Efektivní alokace rizik patří mezi hlavní výhody PPP projektů.

Vztah mezi rizikem a jeho finančním dopadem vyplývá mj. ze skutečnosti, že míra převodu rizika na soukromý sektor ovlivní celkové náklady, které bude muset veřejný sektor vynaložit. Převzetí rizika soukromým sektorem bude totiž spojeno s cenovou přírůžkou. Alokace rizik na soukromý sektor proto nemůže být samoúčelná, ale naopak musí být nákladově co nejefektivnější. Při rozhodování o tom, zda riziko převést na soukromý sektor, je nutno zvažovat, zda cenová přírůžka tohoto rizika není vyšší než náklady, se kterými by byl veřejný sektor schopen řídit dané riziko sám.

Hlavními cíli alokace rizik jsou:

- ▶ snížení dlouhodobých nákladů na projekt přidělením rizika té straně, která zvládne řídit riziko nejlépe z hlediska nákladů,
- ▶ motivování soukromého partnera k včasnému dodání projektů, v požadované kvalitě, bez překročení rozpočtu,
- ▶ zlepšení kvality služeb a zvýšení příjmů pomocí efektivnějšího provozování,
- ▶ zajištění důsledné a předvídatelné skladby výdajů.

Každý PPP projekt je velmi specifický a s každým projektem souvisejí jiná rizika. Základní přehled rizik vyskytující se v PPP projektech v ČR může poskytnout následující tabulka:

Tabulka 3: Základní kategorie a skupiny rizik

Kategorie rizik	Skupina rizik
Stavebně-technologická a projekční rizika	▶ Stavební a projekční rizika ▶ Rizika lokality ▶ Rizika chybných technologií, sítí a souvisejících služeb
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
Operační rizika	▶ Rizika související se zařízením ▶ Rizika související s lidmi

	▶ Bezpečnostní rizika
Strategická rizika	▶ Smluvní rizika ▶ Ostatní strategická rizika

Alokace rizik je v tomto stádiu přípravy projektu pouze předběžná a bude detailně rozpracována ve studii proveditelnosti. Nicméně i potom je nezbytné veškerá potenciální rizika průběžně monitorovat, kontrolovat a vyhodnocovat, protože s každou, byť i drobnou změnou projektu, se mění i soubor rizik, která projektu a smluvním stranám hrozí.

Platební mechanismus

Platební mechanismus je základní metodou přenosu rizika na soukromého partnera. Zároveň je to jeden z nejobtížnějších aspektů projektů PPP. Je důležité, aby cíle platebního mechanismu odrážely požadované rozložení rizik v projektu (tak jak byla určena při posouzení rizik), protože stanovené cíle určí strukturu platebního mechanismu a rozsah skutečného převodu rizik na soukromý sektor.

Základní funkce platebního mechanismu se liší projekt od projektu. Obecně však obsahují:

- ▶ Jasně definované od koho, kdy a za co získává privátní partner finanční platby;
- ▶ Převod rizik na toho partnera, který je schopen je lépe řídit;
- ▶ Podněty soukromému sektoru k dodání služeb v požadovaných standardech v jasně definovaných časových termínech;
- ▶ Finanční dostupnost pro zadavatele.

Funkce platebního mechanismu jsou vysoce závislé na požadavcích definovaných v **technických požadavcích dodávané služby** a na výsledcích **analýzy rizik**. Platební mechanismus proto musí z těchto skutečností vycházet.

Vývoj platebního mechanismu by měl být evoluční. Zadavatel by měl vycházet ze zkušeností z podobných předchozích projektů a zároveň brát v potaz rozdíly v cílech projektu a jeho rozsahu.

Při zvažování platebního mechanismu se obvykle nejprve zvažuje co nejefektivnější alokace **rizika poptávky** (demand risk) mezi zadavatele a soukromého partnera. Riziko poptávky představuje riziko, že nebude aktivum využíváno tak, jak předpokládal projekt (například po silnici neprojde dostatek aut). Jedná se o proměnlivost poptávky bez ohledu na výkon soukromého partnera, což je součástí obvyklého ekonomického rizika postupovaného soukromými subjekty na trhu.

Rozvržení rizika poptávky je klíčový faktor pro určení co nejvhodnější struktury platebního mechanismu.

Platební mechanismus PPP projektu by tedy měl obsahovat jeden či více z těchto prvků:

- ▶ **Uživatelské platby** – platby, které soukromý partner obdrží přímo od koncových uživatelů infrastruktury nebo služby;
- ▶ **Platba za užívání** – platby zadavatele soukromému partnerovi, které se liší podle toho, do jaké míry je infrastruktura nebo služba využívána;
- ▶ **Platba za dostupnost** – platby zadavatele soukromému partnerovi za to, že je infrastruktura nebo služba dostupná v požadované kvalitě.

Pokud je riziko poptávky zcela přenosné na soukromý sektor a soukromí uživatelé služby budou platit za její využívání (např. dálniční mýtné), pak bude platební mechanismus postaven především na **uživatelských platbách**. Uživatelské platby však mohou být efektivně využity jako platební mechanismus pouze v okamžiku, kdy je veřejný i soukromý sektor schopen odpovídajícím způsobem předvídat poptávku i příjmy, jinak by jeho převedení na soukromý sektor mohlo zbytečně prodražit projekt a vést ke komplikacím.

Pokud má být riziko poptávky sdíleno zadavatelem a soukromým partnerem, pak bude platební mechanismus strukturován převážně jako **platba za užívání**. Pokud pak na sebe zadavatel vezme celé riziko, pak bude mít platební mechanismus podobu **platby za dostupnost**.

Při rozhodování o využití různých platebních mechanismů pro projekty PPP se v poslední době stále uplatňuje trend **kombinace různých typů platebních mechanismů**. Je to pochopitelné, protože kombinované platební mechanismy mohou vhodněji rozložit rizika na ty strany, které je dokáží nejlépe řídit a zároveň poskytují i dostatečné pobídky soukromým partnerům. Vhodný mix platebních mechanismů odrážející cíle zadavatele tak může poskytnout nejlepší možnou hodnotu za peníze.

Platební mechanismus, resp. příjmy soukromého partnera musí být vždy dostačující na pokrytí nákladů za výstavbu, nákladů za provoz a údržbu, splátku finančních nákladů (úvěr) i na odpovídající ziskovou marži (výnos z vlastního kapitálu), kterou za své služby soukromý partner obdrží a která je dohodnuta mezi oběma smluvními partnery.

Jak se ukazuje z dosavadních zkušeností, správné určení typu PPP projektu a jeho struktury následně výrazně ovlivní hodnotu za peníze, proto je této fázi přípravy nutné věnovat patřičnou pozornost. Struktura a typ projektu samozřejmě úzce souvisí s alokací rizik. Obecně lze říci, že smluvní strany projektu (zadavatel a soukromý partner) mají nést ta rizika, která dokáží efektivněji řídit. Totéž platí paralelně o struktuře projektu, zadavatel má svěřit soukromému partnerovi ty činnosti v rámci PPP projektu, které dokáže soukromý partner vykonávat efektivněji než zadavatel.

1.3 Identifikace dostupných finančních zdrojů

Zadavatel by již v této chvíli měl zvážit otázku finanční dostupnosti projektu a předběžně identifikovat zdroje, které bude schopen uvolnit na jeho **přípravu¹¹ a realizaci**. Tyto informace však již mohou být zpracovány ve Strategickém záměru projektu SBC.

Zadavatel obvykle zvažuje:

- ▶ finanční prostředky ze svého **rozpočtu**,
- ▶ využití **EU fondů**,
- ▶ dotační tituly,
- ▶ cizí úvěrové zdroje (např. EIB),
- ▶ potenciální **úspory** z realizace a možné budoucí příjmy z projektu atd.

Jak je uvedeno výše, ke spolufinancování PPP projektů lze využít i finančních zdrojů z EU fondů. Vhodnou kombinací prostředků z EU fondů je možné doplnit omezené zdroje státního rozpočtu a rozpočtů územních samosprávných celků a usnadnit tak rozvoj konceptu PPP nejen na vládní, ale i lokální úrovni. Způsob kombinování PPP s EU fondy však stále představuje značně náročný a složitý proces a dosud k těmto operacím nebyla zpracována závazná a jednotná metodika.

Zadavatel by měl vzít v úvahu i možné budoucí příjmy a úspory projektu. Příjmy mohou pocházet např. z komerční činnosti, kterou na základě podepsané smlouvy bude provádět soukromý partner (mohou tvořit část platebního mechanismu) i např. z **refinancování**, ke kterému v zahraničí často dochází po úspěšné implementaci projektu. Většina PPP projektu je financována z převážné části úvěrem poskytnutým bankami. Splácení tohoto úvěru a úroku z něj představuje významnou položku v peněžních tocích soukromého partnera. Protože největší rizika většiny PPP projektu leží v jejich první – stavební – fázi, jsou i marže bank, které financují PPP projekty na jejich počátku, vyšší. Jakmile je zařízení otevřeno a PPP projekt přejde do stabilizované provozní fáze, jsou již rizika podstatně nižší a banky jsou ochotny soukromého partnera financovat levněji. Proto je běžnou praxí, že jakmile soukromý partner uvede budované zařízení do provozu, hledá možnosti refinancování svých úvěrových závazků, tj. konverzi svých úvěrů do úvěrů s nižší úrokovou sazbou či jinak výhodnějšími podmínkami.

Jako další ilustrativní příklad potenciálních úspor z realizace projektu mohou posloužit snížené finanční prostředky na poštovní a logistické služby, pokud se jedná o výstavbu nové, rozsáhlejší budovy úřadu, který dříve sídlil na různých místech.

¹¹ předběžný rozpočet na poradenské služby, komunikační strategii projektu atd.

Finanční dostupnost a ekonomická výhodnost projektu je jedním ze základních pilířů etapy Posouzení proveditelnosti a bude dále rozpracována ve studii proveditelnosti.

V rámci přípravy PPP projektů obecně platí, že je vhodné realizovat projekt nejvýhodnější variantou. V dosud realizovaných projektech se můžeme setkat například s úspěšnými projekty, v rámci kterých byla investice realizována ze zdrojů Evropské unie a následný provoz a údržba formou PPP. Tato varianta je samozřejmě pro zadavatele levnější a pokud taková možnost existuje, je bezesporu výhodné ji využít. Je však nutné zvážit také možná rizika v podobě náročnosti efektivního sladění přípravy PPP projektu a procesu získávání dotace z fondů EU.

1.4 Jmenování řídicích a výkonných orgánů projektu

Schopnost veřejného sektoru řídit projekty typu PPP má zcela zásadní význam pro úspěšnost realizace projektu. Za účelem zajištění kvalitního řízení přípravy a realizace celého PPP projektu je nutné vytvořit organizační řídicí strukturu s odpovídajícími pravomocemi a zodpovědnostmi zúčastněných stran.

Zodpovědnost za realizaci projektu má vždy zadavatel (popř. zřizovatel/zakladatel), který má také rozhodovací pravomoci nominovat své zplnomocněné zástupce do případného Řídicího výboru projektu.

Zástupci veřejného zadavatele v řídicích orgánech projektu nebo ve vedoucích orgánech veřejného zadavatele nesmí být po dobu výkonu mandátu členem řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby, která se uchází o přidělení veřejné zakázky PPP projektu.

1.4.1 Řídicí výbor

Řídicí výbor plní funkci oficiální platformy na nejvyšší úrovni řízení, jak z pozice zadavatele, tak i z pozice zřizovatele.

Řídicí výbor je v rámci projektového řízení PPP projektu vrcholovým řídicím orgánem projektu a je garantem úspěšné realizace projektu. Po dobu přípravy a realizace PPP projektu přijímá rozhodnutí ve své kompetenci a vydává je formou **doporučení** zadavateli. Pokud zadavatel nemůže nebo nehodlá rozhodnout ve smyslu doporučení Řídicího výboru, je vhodné o tom ŘV neprodleně informovat a své rozhodnutí členům ŘV zdůvodnit.

Mezi kompetence a úkoly Řídicího výboru patří:

- ▶ definovat klíčové úlohy projektového manažera a pravidelně ověřovat plnění těchto úloh,
- ▶ schvalovat časový harmonogram přípravy jak celého projektu PPP, tak i jeho jednotlivých etap,
- ▶ rozhodnutí o splnění podmínek ukončení jednotlivých etap přípravy projektu PPP,
- ▶ schvalovat výstupy v rámci přípravy projektu PPP na návrh projektového manažera,
- ▶ schvalovat opatření na odvrácení rizik při přípravě projektu PPP,
- ▶ schvalovat studii proveditelnosti
- ▶ přijímat usnesení a rozhodnutí závazná pro přípravu projektu PPP.

Řídicí výbor vydává zadavateli doporučení k/ke:

- ▶ jmenování projektového manažera,
- ▶ jmenování manažera smlouvy v případě, že se tato osoba liší od osoby projektového manažera,
- ▶ postupu projektu PPP do další etapy,
- ▶ schválení rozpočtu na přípravu projektu PPP a jeho změny,
- ▶ rozsahu projektu PPP a jeho podstatným změnám,
- ▶ vyhlášení veřejné zakázky na poradce včetně schválení obsahu zadávací dokumentace za podmínky existence dostatečného dílčího rozpočtu na přípravu projektu,

- ▶ přidělení veřejné zakázky na poradenské služby (k výběru poradců) a jejich finanční odměně za schválené dodávky při přípravě projektu PPP v rámci schváleného rozpočtu,
- ▶ vyhlášení veřejné zakázky na soukromého partnera PPP projektu,
- ▶ schválení obsahu zadávací dokumentace včetně návrhu PPP smlouvy,
- ▶ vydání doporučení k přidělení veřejné zakázky na soukromého partnera PPP projektu,
- ▶ vydání doporučení k podepsání smluvní dokumentace projektu (včetně PPP smlouvy) za podmínky akceptace všech závazků, zejména finančních, plynoucích ze smlouvy.

1.4.2 Projektový manažer

Po jmenování Řídícího výboru Zadavatel na doporučení Výboru jmenuje Projektového manažera, který je zodpovědný za každodenní řízení projektu. Projektový manažer je zodpovědný pouze Řídícímu výboru a koordinuje a řídí členy Projektového týmu.

Z důvodu vybudování kompetencí a zkušeností s přípravou a realizací PPP projektů v rámci veřejného sektoru je doporučeno, aby tato osoba byla zaměstnancem zadavatele nebo zřizovatele/zakladatele. Projektový manažer, který je zaměstnancem zadavatele nebo zřizovatele/zakladatele, zná dobře interní procesy zadavatele a může tak být pro projekt přínosem. Pokud nebude možné tuto osobu nalézt mezi zaměstnanci, pak je doporučeno její najmutí z externích zdrojů. Projektovým manažerem je fyzická osoba, ne společnost.

Projektový manažer je zodpovědný za:

- ▶ správné řízení projektu (v mezích zodpovědností určených Výborem),
- ▶ vyhotovení a předložení konečné verze všech dokumentů souvisejících s projektem PPP a řízením jeho přípravy Řídícímu výboru,
- ▶ plnění úkolů uložených Řídícím výborem,
- ▶ dohled nad plněním úkolů uložených Poradcům a přebírání jejich výstupů,
- ▶ reportování o průběhu přípravy projektu PPP Řídícímu výboru,
- ▶ předložení veškerých informací o projektu vyžádaných členem Řídícího výboru,
- ▶ doporučení členů projektového týmu zadavateli ke jmenování.

1.4.3 Projektový tým

Projektový tým by měl být ustanovený až po případném výběru externích poradců, kteří jsou také členy projektového týmu. Členy projektového týmu jmenuje na doporučení projektového manažera zadavatel. Projektový tým je zodpovědný projektovému manažerovi, který jej řídí.

Členy projektových týmů zpravidla jsou:

- ▶ odborníci z řad zaměstnanců zadavatele (zřizovatele/zakladatele),
- ▶ odborníci z institucí zřizovaných či řízených zadavatelem,
- ▶ externí poradci (nejčastěji finanční, právní a techničtí).

1.4.4 Komunikační strategie a komunikátor projektu

Pro úlohu komunikace a marketingu PPP projektu je klíčová role komunikátora. Komunikátora jmenuje Zadavatel společně se jmenováním Řídícího výboru. Hlavní úlohou komunikátora je poskytování informací o vývoji projektu PPP veřejnosti a médiím.

Komunikátor je zástupce veřejného sektoru a může jím být např. člen Řídícího výboru, Projektový manažer anebo jiná osoba na straně Zadavatele. Komunikátor poskytne veřejnosti a médiím požadované informace související s realizací projektu PPP. Výjimku tvoří informace, jejichž utajení vyžadují zvláštní okolnosti vyplývající z komunikační strategie nebo právních předpisů.

Komunikátor by měl vypracovat komunikační strategii projektu PPP, která bude obsahovat plán komunikačních aktivit a činností, které budou použité při komunikaci s jednotlivými zainteresovanými stranami v průběhu projektu. Mezi obvyklé aktivity patří:

- ▶ analýza a porozumění faktorům, které ovlivňují názory a postoje zaměstnanců, veřejnosti, médií a potenciálních účastníků projektu PPP;
- ▶ příprava nejrozličnějších komunikačních produktů;
- ▶ instruktáž Řídícího výboru, Projektového manažera, členů Projektového týmu v oblasti komunikace a v případě potřeby též mediální školení a trénink;
- ▶ sběr a interpretaci informací získaných z různých zdrojů a příprava instruktážních poznámek na základě těchto informací.

Velmi důležitou součástí strategie je **webová prezentace projektu**, která plní roli otevřeného a širokého obousměrného informačního kanálu. Ačkoli je její využití ceněno v průběhu celého projektu, velmi zásadním způsobem může pomoci ovlivňovat počáteční etapu. Otevřený způsob sdělení základní myšlenky a úvodních technických a architektonických návrhů projektu vůči odbornému auditoriu a veřejnosti dává příležitost k technickému obohacení projektu a hladkému projednání se všemi zájmovými skupinami. Další podrobnosti k tomuto tématu viz. zveřejněná metodika Ministerstva financí „Komunikační strategie PPP projektů“ – www.mfcr.cz.

V rámci této etapy by mělo dojít ke zveřejnění prvních oficiálních informací o projektu. Tyto informace lze zveřejnit například formou **Informačního listu projektu**, který je přílohou V. tohoto dokumentu.

Správná komunikace při přípravě i samotné realizaci je velice důležitá pro samotný průběh projektu. V případě, že o projektu není nic známo, může se stát, že nebude veřejností přijat, což v konečném důsledku může vést ke krachu celého projektu.

V dosud připravovaných projektech byl Řídící výbor a projektový manažer často stanoven až po úspěšném schválení studie proveditelnosti. Tuto skutečnost bylo možné pozorovat především u menších municipálních projektů, kde se zadavatelé snažili minimalizovat náklady na přípravu projektu. U malých projektů má tento postup smysl. U významných investičně velkých projektů však je vhodné dodržovat výše popsaný postup.

Z dosavadní praxe bylo možné vypočítat další možnou chybu při přípravě PPP projektu. Vzhledem k tomu, že PPP projekty se vyznačují dlouhodobostí (a to i ve fázi přípravy projektu), je nutné zajistit kontinuální řízení projektu. V případě, kdy dochází k častým změnám v projektovém týmu a ve funkci projektového manažera, neexistují jasné informace a ucelený přehled o nastavení projektu a jeho přípravě. Může se pak stát, že potřeby zadavatele nastavené na začátku projektu nejsou zajištěny a projekt jako celek ztrácí pro zadavatele smysl.

2. Etapa 2: Posouzení proveditelnosti

Cíl:	Popis činností zadavatele v rámci Etapy 2: Studie proveditelnosti v detailu
Činnosti:	2.1. Identifikace potřeb externí asistence 2.2. Rozpočet na práci projektového týmu 2.3. Zadávací řízení veřejné zakázky na poradce 2.4. Vypracování studie proveditelnosti 2.5 Úvodní testování trhu

2.1 Identifikace potřeb externí asistence

Příprava PPP projektů je náročná s ohledem na jejich specifika, zejména dlouhodobý charakter trvání, investiční náročnost, analýzu a přenos rizik na soukromého partnera. Z důvodu chybějící zkušenosti s realizací PPP projektů v ČR, zadavatelé pravděpodobně budou alespoň z počátku implementace PPP v ČR využívat poradenské služby.

Využití kvalitních poradců proto rozhodujícím způsobem ovlivňuje úspěšnou a včasnou realizaci PPP projektu. Špatný výběr nebo neefektivní řízení poradců může mít na projekt negativní dopad a v konečném důsledku vést ke značnému plýtvání veřejnými zdroji.

2.1.1 Fáze poradenských služeb

Hlavní výstupy a úkoly, pro které zadavatel nejčastěji využívá služeb poradců, se dělí do 4 základních fází vykonávaných v průběhu životního cyklu projektu. Tyto fáze jsou uvedeny a popsány níže. Rozdělení na 4 fáze však nemusí být vyčerpávající a zadavatel by si měl vždy vytvořit rezervu pro nezbytné vícepráce.

I. Fáze: Vypracování studie proveditelnosti

Účelem vypracování studie proveditelnosti je poskytnout zadavateli PPP projektu kompletní informace o možných variantách realizace projektu a umožnit jasné a jednoznačné rozhodnutí, zda pokračovat v realizaci formou spolupráce veřejného a soukromého sektoru.

Poradce provede posouzení potřeb zadavatele, případné stávající technické dokumentace k projektu a následně navrhne optimální preferované varianty řešení. Poradce dále vypracuje technickou, finanční a právní analýzu proveditelnosti projektu formou PPP a jeho dostupnosti v kontextu veřejných zdrojů zadavatele, návrh optimálního strukturování projektu, porovnání s modelem Komparátor veřejného sektoru a návrh strategie realizace projektu formou PPP včetně strategie výběru soukromého partnera.

II. Fáze: Příprava projektové a zadávací dokumentace a výběrového řízení na soukromého partnera

Poradce poskytne zadavateli poradenské služby při přípravě projektu před zahájením výběru soukromého partnera. Výstupem bude vyhotovená zadávací dokumentace (včetně návrhu smluvní dokumentace) a ověření zájmu trhu. Při poskytování těchto poradenských služeb musí poradce vycházet ze závěrů studie proveditelnosti.

III. Fáze: Výběr soukromého partnera

Poradce poskytne zadavateli poradenské služby při realizaci výběru soukromého partnera, včetně posouzení splnění kvalifikačních požadavků, hodnocení nabídek a poradenství při uzavření smluvní dokumentace. Doporučený typ zadávacího řízení musí být v souladu s platnou legislativou v ČR, a to zejména ZVZ.

IV. Fáze: Monitorování a dohled nad plněním smlouvy o PPP

Pokud zadavatel nemá zkušenosti s monitorováním smlouvy u PPP projektu je možné, aby v využil poradenských služeb při monitorování. Dlouhodobě by však najímání těchto služeb nebylo ekonomicky efektivní, a proto je důležité, aby si veřejný zadavatel vytvořil vlastní kompetence a postupy při monitorování a řízení smlouvy o PPP.

2.1.2 Specifikace poradenských služeb

Hlavní odborné poradce důležité pro PPP poradenství lze rozdělit podle zaměření na poradce **finanční, právní a technické. Jejich role v projektu je ve většině činností vzájemně nezastupitelná a navzájem se doplňují.**

Mezi **finanční poradce** pro PPP projekty se řadí především specializované týmy obchodních a investičních bank a finančně-poradenské společnosti. Finanční poradci mají zkušenosti a schopnosti zajistit, aby projekt přinesl veřejnému sektoru hodnotu za peníze, byl realizovatelný a pro zadavatele finančně dostupný. Přestože obsah prací u jednotlivých projektů se může lišit, finanční poradce by obecně měl být schopen poskytovat zejména následující služby:

- ▶ poradenství o rozsahu PPP projektu;
- ▶ finanční poradenství při vypracování studie proveditelnosti;
- ▶ vyhodnocení předpokladu o dosažení hodnoty za peníze, finanční analýza proveditelnosti;
- ▶ sestavení finančního modelu projektu včetně Referenčního PPP projektu a Komparátoru veřejného sektoru;
- ▶ provedení analýzy rizik, identifikace a kvantifikace rizika;
- ▶ asistence při sestavení strategie zadavatele;
- ▶ komunikace s trhem;
- ▶ asistence při identifikaci vhodných PPP projektů a při analýze možných variant řešení;
- ▶ příprava investičního záměru;
- ▶ kvantifikace hodnoty převáděných rizik, poradenství v otázkách pojištění rizik;
- ▶ optimalizace platebních mechanismů (rozložení rizika a výnosu);
- ▶ pomoc s definováním výstupů projektu;
- ▶ pomoc s testováním trhu a podporou projektu na trhu;
- ▶ navržení strategie zadání veřejné zakázky včetně harmonogramu realizace projektu;
- ▶ strukturování a návrh zadávací dokumentace na výběr soukromého partnera;
- ▶ příprava hodnotících kritérií pro vyhodnocení nabídek (na základě cílů zadavatele);
- ▶ příprava oznámení ve VVZ a TED, komunikace se zájemci ve finančních otázkách;
- ▶ pomoc s hodnocením nabídek, včetně schopnosti předložit strukturu financování (hodnocení a ověření přesnosti finančních modelů uchazečů o veřejnou zakázku a vyhodnocení, zda jsou předpokládané výsledky uchazečů o veřejnou zakázku dosažitelné v daném čase a bez dalších změn ceny);
- ▶ vyjednávání s vybraným uchazečem o konečné verzi smluvních podmínek;
- ▶ vypracování zprávy o hodnotě za peníze;
- ▶ vytvoření plánu řízení a monitorování plnění smlouvy o PPP;
- ▶ poradenství s ohledem na finanční záležitosti při plnění smlouvy o PPP, zejména kontrola finančních toků proti platebnímu mechanismu a finančnímu modelu projektu, asistence zadavateli při jednání se soukromým partnerem.

Právním poradcem může být advokátní kancelář, sdružení advokátů, advokát jako společník ve veřejné obchodní společnosti nebo samostatný advokát zapsaný v advokátní komoře.

Právní poradci asistují zadavatelům zejména při právní analýze proveditelnosti projektu, přípravě a realizaci veřejné zakázky na výběr partnera a při navržení a vyjednání smluvní dokumentace projektu. Mimo jiné právní poradce musí být schopen zadavateli srozumitelně vysvětlit implikace smluvních podmínek a také způsob a rozdělení rizik.

Mezi konkrétní oblasti, ve kterých po zhodnocení interních dispozic může být externí právní poradenství vhodné (bez duplikace finančního poradenství), patří zejména:

- ▶ právní analýza proveditelnosti;
- ▶ poradenství ke smluvním otázkám a zpracování dokumentace výběrového řízení na PPP projekt, poradenství ke smlouvě o projektu, jejich podmínkám a ujednáním, jakékoli nájemní smlouvě a dalším smlouvám včetně jejich schvalovacího procesu;
- ▶ zajištění veškerých právních rizik zadavatele;
- ▶ návrh a příprava smluvní dokumentace;
- ▶ reflexe alokace rizik do smluvních ujednání;
- ▶ další poradenské služby obecnější povahy, například k otázkám zdanění, majetkových práv, plánování, environmentálních předpisů, bankovníctví a práva duševního vlastnictví;
- ▶ strukturování transakce a poradenství ke způsobu zadání veřejné zakázky, který nejlépe zabrání opakování chyb z předchozích projektů;
- ▶ příprava hodnotících kritérií pro vyhodnocení nabídek (na základě cílů zadavatele);
- ▶ příprava oznámení ve VVZ a TED, komunikace se zájemci v právních otázkách;
- ▶ pomoc s hodnocením nabídek a poradenství v případě podání námitek v rámci řízení při výběru soukromého partnera nebo v případě zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele orgánem dohledu;
- ▶ podpora při vyjednávání smluvních podmínek s vítězným soukromým partnerem;
- ▶ poradenství s ohledem na právní záležitosti při plnění smlouvy o PPP.

Mezi technické poradce pro PPP projekty se řadí především multi-disciplinární inženýrské společnosti a technicko-poradenské společnosti.

Technický poradce by obecně měl být schopen poskytovat zejména následující služby:

- ▶ asistence s přípravou strategie zadavatele;
- ▶ analýza technické proveditelnosti;
- ▶ analýza technických předpokladů použitých při analýze proveditelnosti projektu a finančním modelování, zejména PSC;
- ▶ technické aspekty hodnocení rizika, včetně vážení a kvantifikace jednotlivých rizik;
- ▶ asistence při definování výstupní specifikace projektu včetně podpory projektu na trhu;
- ▶ návrh kontrolních mechanismů, motivačních a penalizačních pravidel projektu;
- ▶ návrhy technických aspektů projektu pro zadávací dokumentaci;
- ▶ technické aspekty včetně tvorby příslušných platebních mechanismů a sledování a měření dodávek služeb a výkonu;
- ▶ asistence při vyhodnocení dopadů projektu na životní prostředí;
- ▶ příprava hodnotících kritérií pro vyhodnocení nabídek (na základě cílů zadavatele);
- ▶ příprava oznámení VVZ a TED, komunikace se zájemci v technických otázkách;
- ▶ pomoc při hodnocení technické části nabídky včetně kontroly splnění kvalifikačních předpokladů uchazeče;

- ▶ vyjednávání se soukromým partnerem o konečné verzi smluvních podmínek;
- ▶ monitorování procesu stavební části projektu;
- ▶ definování podmínek nezávislého dozoru stavby a předání stavby;
- ▶ monitorování výkonu a míry plnění smluvních podmínek;
- ▶ vyhodnocování projektu.

2.2 Rozpočet na práci externích poradců

Obecně je navrhováno před zahájením výběru poradců vyčlenit z rozpočtu zadavatele předpokládanou finanční částku k úhradě poradenských služeb s tím, že tato jednorázová alokace zadavatele bude postupně čerpána v horizontu např. 2 let a může být dočerpána v průběhu dalších 1-2 let při dohledu poradců nad zahájením realizace výstavby, resp. plnění dle smlouvy o PPP.

2.3 Zadávací řízení veřejné zakázky na poradce

Při úvaze o potřebě a následném výběru poradců musí být vždy respektován **ZVZ a stanovená předpokládaná cena zakázky**. Způsob zadání veřejné zakázky a tvorbu zadávací dokumentace je vhodné konzultovat se specialisty na veřejné zakázky a interními právními poradci.

V rámci výběru poradců u pilotních projektů v ČR se ve většině případů upřednostňovalo vyhlášení jednoho výběrového řízení na celou oblast poradenských služeb (tzn. finanční, technickou a právní) a složení konsorcií bylo ponecháno na samotných poradcích. Jako způsob zadání bylo převážně zvoleno otevřené zadávací řízení.

Nespornou výhodou řešení zadání jedním výběrovým řízením je administrace. Zadavatel realizuje pouze jedno výběrové řízení, což znamená nižší administrativní nároky. Současně neexistuje riziko rozdílného časování výběru. V jednom okamžiku má zadavatel vybrány poradce, kteří svou odborností pokryjí celou problematiku realizace PPP projektu. Naopak nevýhodou je, že si v každé oblasti (finanční, technické a právní) zadavatel nemůže vybrat nejlepšího poradce pro danou oblast, ale musí akceptovat uspořádání subjektů v podané nabídce, ať jako konsorcia nebo na subdodavatelském principu. Ve Velké Británii se například uplatňuje přístup spíše opačný a poradci jsou vybíráni třemi výběrovými řízeními na každou oblast zvlášť.

Základem úspěšného výběru poradců je kvalitně připravená zadávací dokumentace, která vymezuje předmět veřejné zakázky v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídky, včetně požadovaného rozsahu prací. Podmínky, které musí zadávací dokumentace minimálně zajistit nebo umožnit jsou následující:

- ▶ maximální kompetitivní účast seriózních uchazečů o VZ,
- ▶ vybrat poradce, který má prokazatelné zkušenosti s poskytováním komplexního poradenství klientům z veřejného sektoru při přípravě a realizaci úspěšných PPP projektů v ČR nebo v zahraničí,
- ▶ v předem definovaných etapách procesu zakázku ukončit z důvodu rozhodnutí o nerealizaci projektu za předem definovaných podmínek včetně výše ceny,
- ▶ při rozhodování klást větší váhu kvalitě a prokázaným zkušenostem v oblasti PPP nad nabídkovou cenou,
- ▶ předem jasně specifikovat řešení požadavků na změnu rozsahu prací při neočekávaných situacích,
- ▶ stanovit (vysoutěžit) fixní cenu za specifický požadovaný výstup od poradců (milník) z toho důvodu, aby nedocházelo k neefektivnímu prodlužování dodání a zvyšování ceny za poradenské služby.

Při výběru poradců je důležité, aby poradci dostali maximum relevantních informací a aby role a úkoly byly definovány co nejsrozumitelněji. Čím jsou tyto informace jasnější, tím je pro poradce snazší posoudit požadované zkušenosti a odborné znalosti a podle toho přiměřeně stanovit nabídkovou cenu za své poradenské služby.

Na základě zkušeností bylo identifikováno několik významných důvodů, které vedly kvalitní zahraniční i domácí poradce k nepodání nabídky nebo přímo k neúčasti ve výběrovém řízení:

- ▶ v případě dlouhodobého projektu bylo požadováno uvedení pevné nabídkové ceny za špatně a neurčitě definovaný rozsah požadovaných prací;
- ▶ z důvodu neomezené odpovědnosti poradců za škody podle českého práva se většina seriózních a kvalitních zahraničních poradců neúčastní zakázky. Zahraniční praxe se liší a interní předpisy společností jim to zakazují;
- ▶ nemožnost splnění formálních náležitostí zadávací dokumentace zahraničními poradci;
- ▶ nedůvěra v transparentnost zadávacího řízení.

2.4 Vypracování studie proveditelnosti

Dle ZVZ neexistuje povinnost vypracovat studii proveditelnosti, přesto je doporučeno obdobný dokument zpracovat a v řadě zemí toto povinností veřejného zadavatele je. Studie proveditelnosti by měla přinejmenším obsahovat:

- ▶ identifikaci objektivních potřeb a cílů zadavatele;
- ▶ návrhy možných způsobů zajištění potřeb zadavatele a jejich ekonomickou analýzu;
- ▶ doporučení nejvhodnější varianty, která bude nejlépe odpovídat cílům zadavatele;
- ▶ analýzu způsobu realizace doporučené varianty, která vždy srovnává výhodnost zajištění dané služby nebo provedení díla formou PPP se způsobem zajištění služby nebo provedení díla jinou formou (z veřejného rozpočtu). Analýza tedy bude obsahovat vypracování dvou vzájemně porovnatelných finančních modelů – Komparátoru veřejného sektoru („Public Sector Comparator“ – PSC) a Referenčního PPP projektu. PSC představuje náklady na projekt realizovaný tradiční veřejnou zakázkou z veřejného rozpočtu, druhý model zachycuje předpokládané náklady pro zadavatele v případě realizace projektu formou PPP. Na základě porovnání pak bude zadavatel schopen určit, zda je pro něj výhodnější postupovat formou PPP.

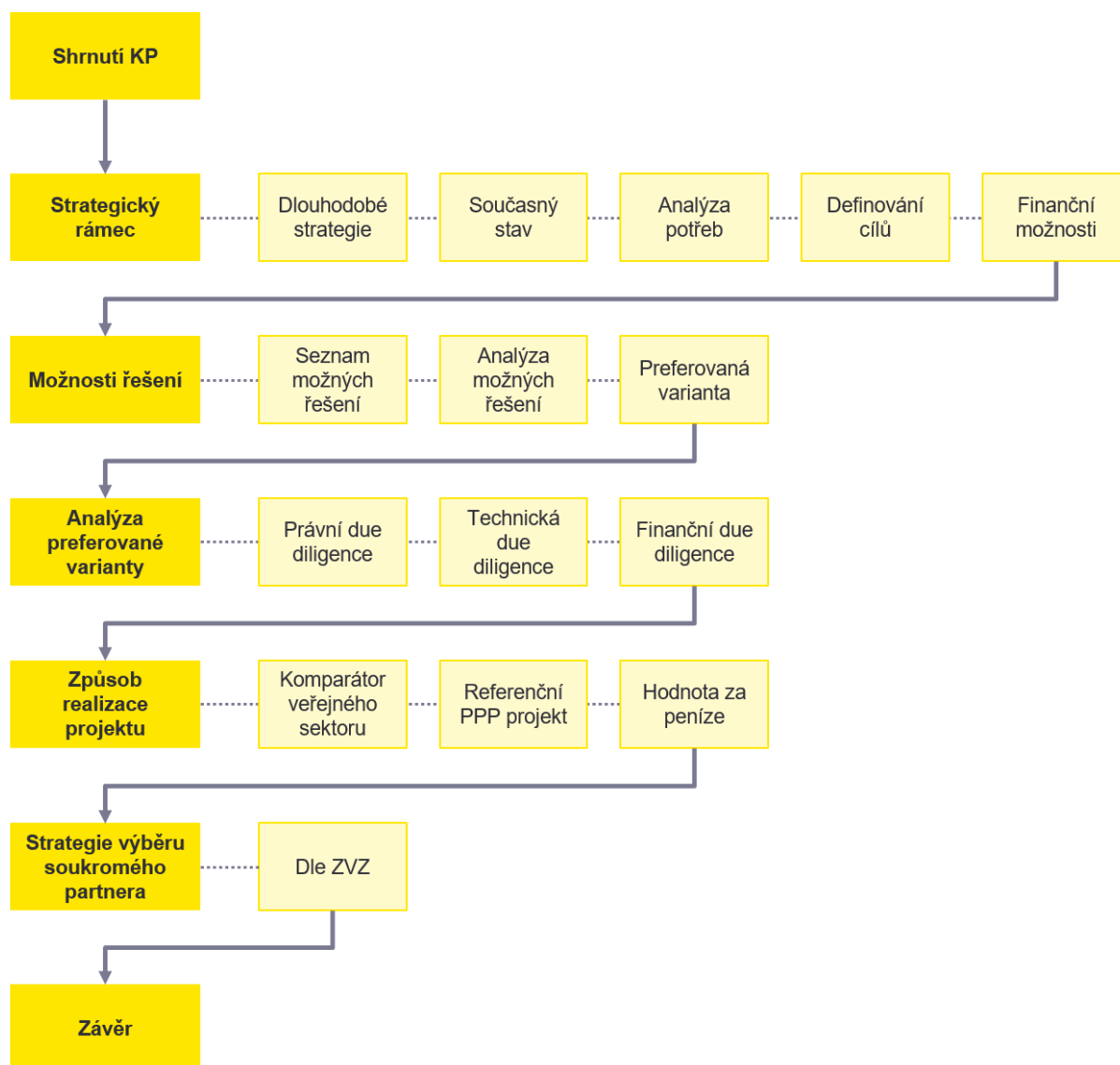
Studie proveditelnosti projektu by měla dále také obsahovat:

- ▶ podrobný popis a způsob poskytování/provádění služby/díla;
- ▶ předpokládané finanční prostředky nezbytné pro realizaci předmětu smlouvy o PPP, včetně popisu finančních toků v průběhu smlouvy;
- ▶ součet předpokládaných výdajů vynaložených na realizaci předmětu smlouvy o PPP v jednotlivých letech po dobu předpokládané platnosti smlouvy;
- ▶ vymezení způsobu nakládání s majetkem zadavatele určeným k realizaci předmětu smlouvy o PPP;
- ▶ předpokládaný časový harmonogram realizace předmětu smlouvy o PPP;
- ▶ předpokládané platební podmínky, zejména s ohledem na plnění závazků soukromého partnera;
- ▶ zhodnocení případných ekonomických a právních dopadů na smluvní strany při ukončení platnosti smlouvy o PPP;
- ▶ předpokládaný časový harmonogram zadávacího řízení.

Dle osvědčené mezinárodní praxe je vhodné zakomponovat do studie proveditelnosti i návrh strategie řízení rizik – zejména těch, které souvisí přímo s přípravou projektu a v případě, že nastanou, mohou vést až k zastavení projektu (tzv. „show stoppers“). Jedná se například o neschválení studie proveditelnosti příslušným schvalovacím orgánem – pro snížení tohoto rizika je nutné přijmout odpovídající komunikační strategii a objektivně a jasně informovat o projektu.

Níže uvedené schéma a následně text v tabulce uvádí doporučenou strukturu studie proveditelnosti.

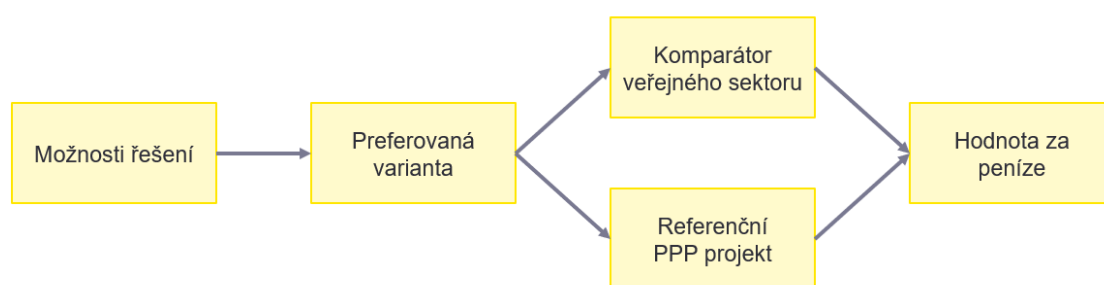
Schéma 4: Postup tvorby studie proveditelnosti



Jak ukazuje výše uvedené schéma studie proveditelnosti by se měla zaobírat těmito oblastmi:

1. **Strategický rámec** – vyhodnocení potřeb a cílů zadavatele.
2. **Možnosti řešení** – soubor možných řešení projektu, jejich následná analýza a doporučení nejvhodnější varianty, která nejlépe a nejefektivněji naplní cíle zadavatele – tzv. Preferovaná varianta.
3. **Preferovaná varianta projektu** – podrobná technická, právní a finanční analýza Preferované varianty. Toto detailní zpracování dále slouží jako základní materiál pro finanční modelování a vytvoření tzv. Referenčního PPP projektu.
4. **Způsob realizace projektu** – představuje porovnání a doporučení způsobů realizace projektu na základě porovnání finančních toků nejméně dvou způsobů zadání projektu – tj. tradiční zakázkou nebo pomocí PPP. Tyto způsoby se ve finančním modelování vyjádří jako modely Komparátor veřejného sektoru a Referenční PPP projekt.

Schéma 5: Přehled vyhodnocení variant realizace



5. **Strategie výběru soukromého partnera** – strategie a způsob výběru soukromého partnera a harmonogram další přípravy a realizace projektu.
6. **Závěr a doporučení**

Ze studie proveditelnosti musí být zřejmé:

- ▶ zda je pro realizaci projektu vhodné a výhodné použít formu PPP,
- ▶ zda je řešení projektu včetně rozsahu a formy takové, aby splnilo dlouhodobé potřeby a cíle zadavatele a zajistilo hodnotu za peníze,
- ▶ předpokládaná výše peněžních toků projektu po celou dobu jeho trvání včetně:
 - ▶ výše finančních prostředků nezbytných pro realizaci projektu (včetně analýzy posouzení dopadů do rozpočtu),
 - ▶ hodnoty celkových příjmů soukromého partnera (celkové příjmy projektu),
 - ▶ výše finančních a ostatních závazků zadavatele plynoucích z uzavření smlouvy na projekt,
 - ▶ předpokládaného platebního mechanismu,
- ▶ zda je navržené řešení pro zadavatele ekonomicky **dostupné po celé období trvání projektu**,
- ▶ zda je navržené řešení financovatelné bankovními institucemi,
- ▶ rizika spojená s realizací projektu a rozdělení odpovědnosti za tato rizika mezi smluvní strany smlouvy o PPP včetně jejich ocenění a finančních dopadů na smluvní strany,
- ▶ analýza daňových dopadů na projekt,
- ▶ způsob nakládání s majetkem zadavatele ve vztahu k projektu a při ukončení projektu,
- ▶ ekonomické a právní dopady při ukončení projektu.

2.4.1 Porovnání ekonomické výhodnosti – finanční model

Velmi důležitou součástí studie proveditelnosti je finanční analýza peněžních toků, ve které se posuzuje ekonomická výhodnost PPP z pohledu dopadu na veřejné finance ve dvou variantách s odlišným způsobem zadání:

- ▶ tradičním způsobem ve vlastní režii (veřejnou zakázkou),
- ▶ formou PPP projektu.

Z hlediska finančních modelů se tato zadání vyjádří pomocí **Komparátoru veřejného sektoru a Referenčního PPP projektu**.

- ▶ **Komparátor veřejného sektoru** je komplexní finanční model, který analyzuje peněžní toky projektu za předpokladu jeho řešení formou tradiční veřejné zakázky na výstavbu a provoz ve vlastní režii veřejného sektoru (VS), včetně analýzy a ocenění podstupovaných rizik.
- ▶ **Referenční PPP projekt** („*Public Private Comparator*“) je komplexní finanční model, který analyzuje peněžní toky projektu za předpokladu realizace formou PPP včetně analýzy a ocenění dopadu podstupovaných rizik rozdělených mezi smluvní strany. Jedná se o modelaci „stínové“ nabídky od potenciálních soukromých partnerů, pokud by byl projekt realizován formou PPP.

Na základě porovnání obou modelů je možné zjistit výši „hodnoty za peníze“ a tedy ekonomickou výhodnost PPP nebo klasické veřejné zakázky. Modely zároveň umožní zadavateli i dostatečný přehled o budoucích tocích projektu, na základě kterých je možné posoudit dostupnost realizace projektu v rámci rozpočtových zdrojů zadavatele.

Ověřování dostupnosti

Finanční dostupnost projektu pro zadavatele je hlavní kritérium projektu. Vypočtený Komparátor veřejného sektoru zachycující veškerá rizika projektu i Referenční PPP projekt slouží jako měřítko zhodnocení, zda je projekt z hlediska rozpočtu zadavatele dostupný po celou dobu jeho životního cyklu. Pokud není finančně dostupný, měl by zadavatel zvážit změnu výstupní specifikace nebo projekt úplně ukončit. Finanční dostupnost projektu je potřeba zvážit i s ohledem na dopady předčasného ukončení projektu a podmíněné závazky (contingent liabilities).

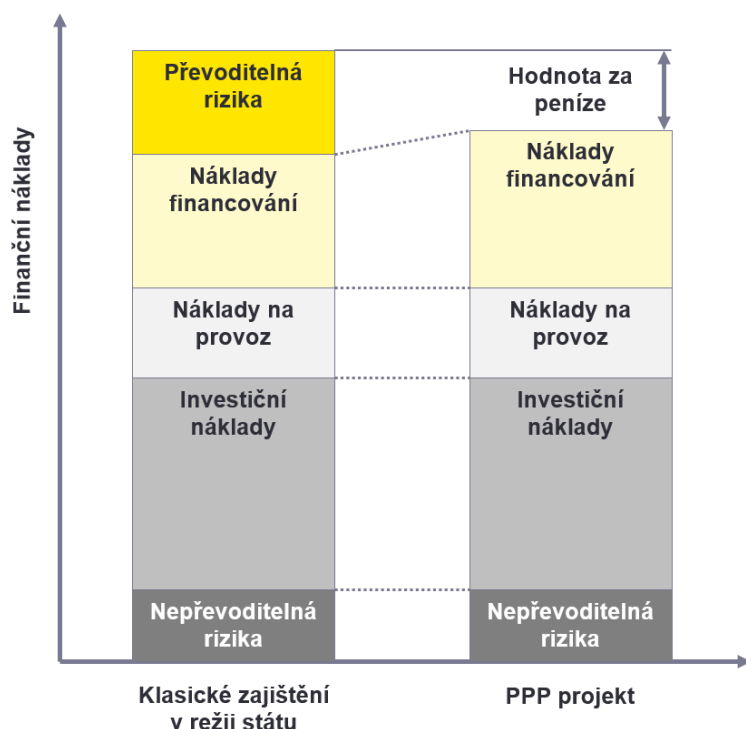
Proces zjišťování hodnoty za peníze

Skutečně dosažitelná hodnota za peníze bude známa až při porovnání Komparátoru s předloženými nabídkami jednotlivých uchazečů o realizaci PPP projektu, nicméně předběžný test by měl být proveden již teď.

Předpokládaná hodnota za peníze se získá z porovnání modelu Komparátoru a Referenčního PPP projektu, který zachycuje odhad nákladů při realizaci formou PPP. Prokázání možnosti dosažení hodnoty za peníze v této etapě by mělo být podmínkou pro další pokračování implementace projektu. Pokud PPP projektem zadavatel nerealizuje hodnotu za peníze, ve srovnání s tradičním zadáním způsobem zadání projektu, neměl by být realizován formou PPP.

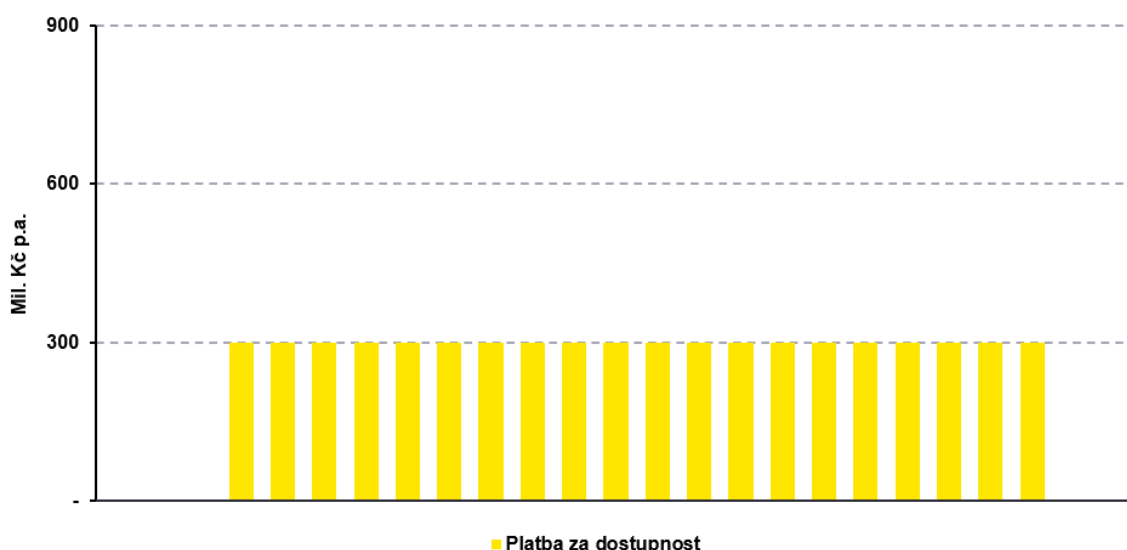
Hodnotu za peníze zachycují následující schémata:

Schéma 6: Zobrazení hodnoty za peníze pro veřejný sektor

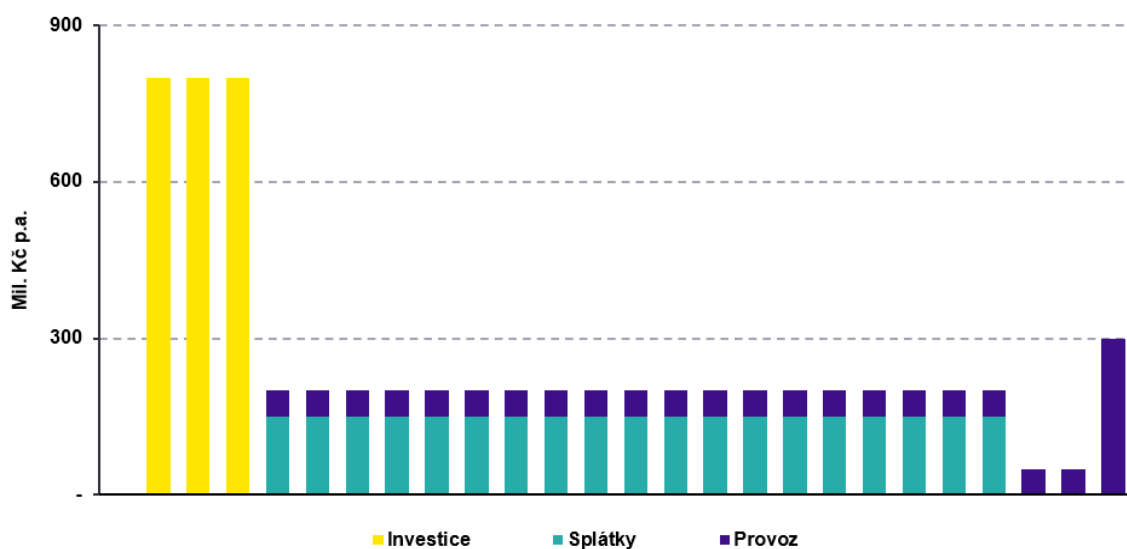


V tomto schématu je zobrazeno porovnání očekávaných finančních nákladů při klasickém zajištění v režii státu (tzn. PSC) a při realizaci formou PPP. Hodnota PSC obsahuje náklady na financování a na provoz, které jsou odvozeny od obdobných projektů realizovaných VS a ohodnocení veškerých rizik projektu nesených zadavatelem. Druhý sloupec ve schématu zobrazuje hypotetické náklady pro zajištění shodné služby formou PPP. Referenční PPP projekt obsahuje rovněž náklady na financování i náklady na provoz. Co se týče rizik, jsou v nákladech PPP projektu zahrnuta jak nepřevoditelná rizika, která nese veřejný sektor vždycky a která jsou pro komparaci oceněna shodně s PSC, tak i převedená rizika na soukromého partnera, jejichž ocenění je do modelu promítnuto na rozdíl od PSC ve formě nákladů na jejich zajištění (např. pojištění). Ze schématu vyplývá, že přestože náklady financování soukromého sektoru jsou vyšší než náklady státu, úspory v celoživotních nákladech a hodnota přenesených rizik může způsobit, že PPP projekty mohou být pro veřejný sektor výhodnější, pokud jsou zajištěny sektorem soukromým.

Graf 1: Peněžní toky PPP



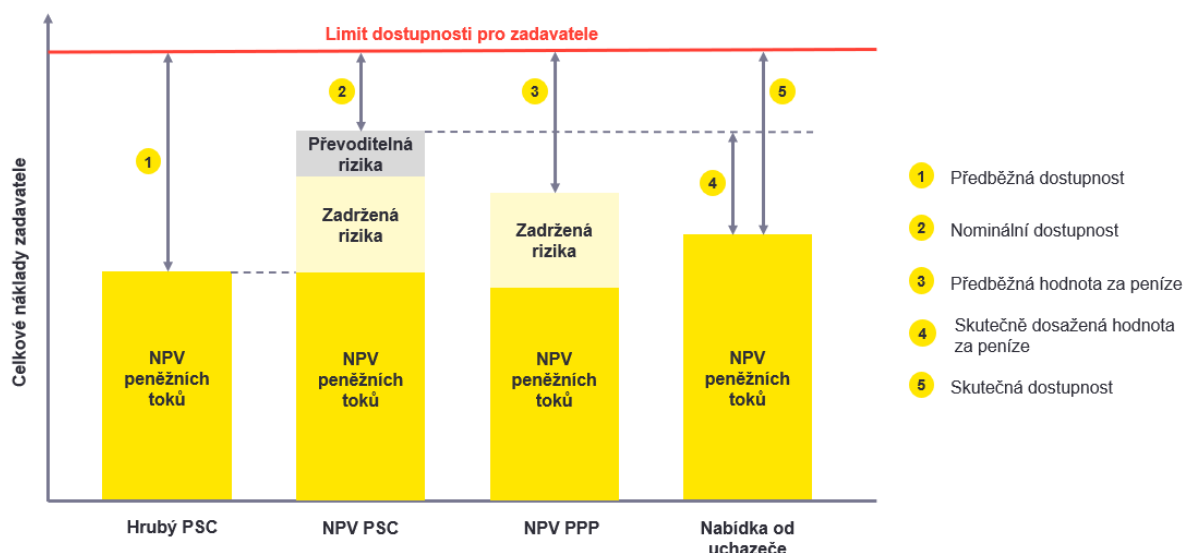
Graf 2: Peněžní toky PSC



Finanční toky PPP a tradičního způsobu v průběhu životního cyklu projektu zachycují grafy 1 a 2. Pokud PPP dosahuje hodnoty za peníze, je současná hodnota finančních závazků u PPP nižší než při variantě v režii státu včetně ocenění převzatých rizik. Z obrázku je vidět, že z pohledu VS se u PPP projektu většinou jedná o jednotnou stálou platbu ve formě služebného (poplatku za dostupnost), které se začíná vyplácet až v okamžiku, kdy je služba dostupná (tedy např. až po dokončení výstavby dálnice v okamžiku zahájení jejího provozu). Na druhou stranu, pokud je služba zajišťována tradiční veřejnou zakázkou, stát musí vynaložit počáteční kapitálovou investici již při výstavbě infrastruktury a během provozu splácet případný úvěr a náklady na provoz.

Průběh testu dostupnosti projektu pro zadavatele a hodnoty za peníze jsou přehledně uvedené ve Schéma 7.

Schéma 7: Dostupnost a hodnota za peníze



Hrubý Komparátor zahrnuje všechny přímé a nepřímé investiční a provozní náklady související s přípravou, výstavbou a provozováním veřejné služby a náklady financování. Komparátor – včetně rizik zahrnuje hrubý Komparátor navýšený o rizika.

Konstrukce Komparátoru veřejného sektoru

Komparátor vychází z hypotetické projektové smlouvy, ve které veřejný sektor provádí veškeré funkce (návrh, výstavba, provoz apod.) na základě skutečných nákladů vynaložených na podobné projekty. Jeho výsledky slouží veřejnému zadavateli jako měřítko porovnání neefektivnějšího zajištění služby veřejným sektorem s přeloženými nabídkami řešení investičních potřeb formou PPP. Na základě tohoto porovnání lze vybrat nejvhodnějšího partnera ze soukromého sektoru.

Komparátor představuje čistou současnou hodnotu (dále též NPV, „Net Present Value“) všech peněžních toků projektu včetně ohodnocení rizik za dobu trvání projektu. Základní formule pro výpočet NPV je:

$$NPV = \sum_{t=0}^n \frac{CF_t}{(1+r)^t}$$

, kde

CF_t jsou jednotlivé peněžní toky v čase t ,

r je příslušná úroková míra sloužící pro diskontování veřejného sektoru a

t je období od 0 do n , kde n je počet let trvání projektu.

Při kalkulaci Komparátoru se doporučuje postupovat v následujících krocích:



1. Specifikace projektu – technická definice projektu (musí být stejná jako v Referenčním PPP projektu)
2. Identifikace všech položek základního Komparátoru
3. Výpočet základního Komparátoru
4. Identifikace rizik projektu
5. Vyčíslení dopadů rizik
6. Odhad pravděpodobnosti jejich výskytu
7. Alokace rizik mezi veřejný a soukromý sektor
8. Kalkulace ocenění přenesených a zadržených (veřejný sektor) rizik
9. Kalkulace Komparátoru upraveného o rizika

Při kalkulaci hrubého Komparátoru by se měli uvažovat především tyto položky:

- ▶ **přímé náklady** – tzn. náklady přímo související s předmětem projektu. Měly by být odhadnuty na základě obdobných projektů dodání služby či infrastruktury realizovaných veřejným sektorem. Přímé náklady lze rozdělit na:
 - ▶ přímé investiční náklady (náklady na projektovou přípravu, na nákup pozemku a jeho přípravu, smluvní cena za projekt a stavbu, pořízení strojního zařízení a vybavení, investiční vylepšení stávajícího zařízení, nezbytné investiční výdaje během životního cyklu projektu apod.)
 - ▶ přímé náklady na údržbu (náklady na údržbu a opravy)
 - ▶ přímé provozní náklady (náklady na materiál, mzdy a platy, jiné náklady na zaměstnance, provozní režie (elektřina, vodné, stočné...), přímé náklady na řízení (management), pojištění apod.)
 - ▶ náklady financování (kapitálové navýšení);
- ▶ **nepřímé náklady** – tzn. režijní náklady, které nelze přímo přiřadit k projektu (režijní roční náklady výstavby, roční provozní režie, správní režie;
- ▶ **příjmy projektu** – tzn. zadavatel by měl identifikovat veškeré možné příjmy z projektu. Projekt bude generovat příjmy zejména tam, kde se předpokládá, že uživatelé budou za poskytovanou službu platit (např. mýtné).

Po identifikaci veškerých základních položek je nutné diskutovat předpoklady modelu týkajících se zejména zvolené míry inflace. Model je postaven na nominálních hodnotách a z tohoto důvodu musí být do budoucích hodnot promítnuta inflace. Míra inflace by měla být zvolena na základě cílů České národní banky. Zásadní pro výsledky modelu je rovněž volba úrokové míry použité v diskontním faktoru. Pro projekty PPP tato metodika doporučuje používat diskontní úrokovou míru stanovenou na základě finančního pohledu a za náklady veřejného dluhu považovat výnosovost obligací České republiky s 10 letým výnosem (zadavatel by měl přiblížit délku referenční výnosnosti dluhopisů délce financování ppp projektu).

Hrubý Komparátor se potom spočítá podle výše uvedené formule. Pouze do položky CF nebudou prozatím započítána rizika.

Rizika projektu je teprve nutno identifikovat. To se uskutečňuje zejména na pracovních workshopech, kterých by se měli účastnit především projektový manažer a poradenský tým, zaměstnanci zadavatele, kteří jsou zodpovědní za řízení projektu i zaměstnanci příslušné jednotky PPP na straně zadavatele, pokud tato existuje.

Při identifikaci rizik se sestavuje výčet všech možných nebezpečí, která mohou konkrétní projekt ohrozit. Odborníci, kteří seznam rizik vytvářejí, by neměli opomenout žádné významné riziko ani výjimečnou rizikovou událost. Častou chybou, které by se měli vyvarovat, je dvojí započítávání téhož rizika. Identifikace rizik není jednorázovým procesem, který se detailně provádí pouze v této etapě, ale činností, která se průběžně opakuje během celého životního cyklu projektu.

Po identifikaci rizik je nutné rizika ohodnotit. Pro ohodnocení jsou určující dva parametry. Jedná se o velikost potenciální ztráty (tzn. vyčíslení dopadu rizik) a pravděpodobnost, že riziko nastane a dojde k této ztrátě. Ani jednu z těchto veličin nelze exaktně změřit, používají se tedy expertní odhady založené na historických datech.

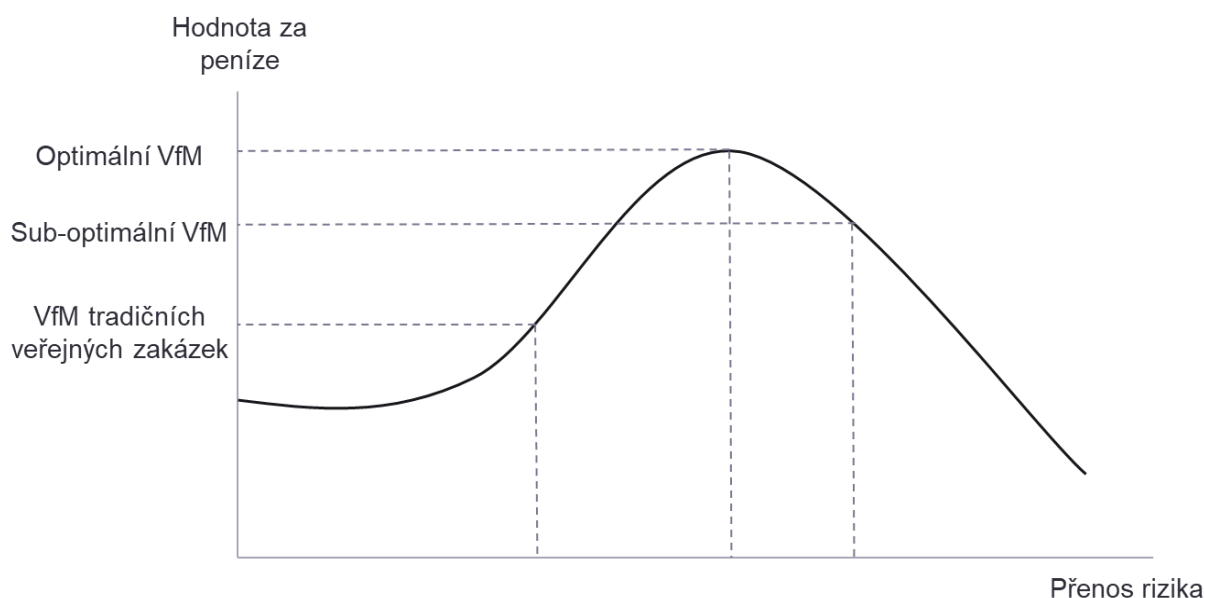
Význam rizika lze následně číselně vyjádřit pomocí očekávané ztráty. Tedy pravděpodobnost výskytu rizika násobená jeho potenciálním finančním dopadem. Niže uvedená tabulka poskytuje příklad kalkulace inflačního rizika.

Tabulka 4: Příklad kalkulace rizika

n	Scénář	Dopad na projekt (D=?)	Pravděpodobnost (P=?)	Hodnota
1	průměrná míra inflace menší než 3 %	- 1 000 000 Kč	10 %	- 100 000 Kč
2	průměrná míra inflace 3 %	0 Kč	20 %	0 Kč
3	průměrná míra inflace mezi 3-5 %	1 000 000 Kč	45 %	450 000 Kč
4	průměrná míra inflace mezi 5-8 %	2 000 000 Kč	20 %	400 000 Kč
5	průměrná míra inflace větší než 8 %	3 000 000 Kč	5 %	150 000 Kč
Ohodnocení = $\sum_{n=1}^5 D_n \times P_n$				900 000 Kč

Po dokončení kalkulace jednotlivých rizik, by měla být zvážena jejich alokace mezi zadavatele a soukromého partnera. Kvalitně připravený projekt alokuje rizika mezi subjekty na základě vyhodnocení jejich schopnosti tato rizika z ekonomického hlediska efektivně řídit. Pokusy o nepřiměřený transfer rizik projekt zbytečně prodražují. Vztah mezi hodnotou za peníze a transferem rizik znázorňuje následující graf.

Graf 3: Optimální přenos rizik



Hodnota za peníze projektu vzrůstá s převodem rizik, které je soukromá protistrana schopná řídit lépe než veřejný sektor. Naopak s každým převedeným rizikem, které není soukromý sektor schopen řídit s nižšími náklady než veřejný, hodnota za peníze klesá.

V Komparátoru veřejného sektoru všechna rizika většinou nese veřejný zadavatel, nicméně rozdělení rizik je nutné zvážit kvůli výpočtu Referenčního PPP projektu. Komparátor upravený o rizika se spočítá jednoduše zahrnutím oceněných rizik do peněžních toků projektu (CF) a výpočet je proveden dle základní formule. Do Referenčního projektu se rizika promítnou v rámci nákladů na jejich zajištění.

Do obou modelů jsou obvykle zahrnuta pouze ta ohodnocená rizika, která v případě veřejné zakázky nese zadavatel a která jsou v případě PPP převáděna na soukromého partnera. Ta rizika, která by v obou variantách nesl zadavatel není účelné do modelu zahrnovat¹², neboť by se při komparaci navzájem vyrušila.

Nejpodstatnější rizika jsou obvykle stavební a provozní riziko, riziko dostupnosti a poptávky, inflační a kurzové riziko. Níže uvedená tabulka představuje zjednodušený příklad základní matice rizik rozdělující zodpovědnost mezi veřejný a soukromý sektor v projektu založeným na poplatku za dostupnost od zadavatele (typ DBFO). V případě PPP projektu typu koncese, by i riziko poptávky nesl soukromý partner.

Tabulka 5: Základní matice rizik

Významná rizika	Veřejný sektor	Soukromý sektor	Sdílená rizika
Stavební riziko		X	
Provozní riziko		X	
Riziko dostupnosti		X	
Riziko poptávky	X		
Inflační riziko	X		
Kurzové riziko		X	

Výstupy etapy posouzení proveditelnosti slouží zejména:

- ▶ k určení, zda je projekt dostupný veřejnému sektoru z hlediska veřejného rozpočtu po celý životní cyklus projektu („affordability“);
- ▶ k určení, zda projekt realizovaný PPP bude dosahovat „hodnoty za peníze“, tzn. veřejný sektor, dosáhne vyššího užítu v poměru k vynaloženým prostředkům (poměr cena/výkon), než kdyby stejný projekt realizoval veřejný sektor z vlastních prostředků a ve vlastní režii;
- ▶ jako nástroj sloužící během přípravy a realizace projektu ke komunikaci s partnery o klíčových aspektech typu objemových parametrů výstupu poskytované veřejné služby a alokace rizik;
- ▶ jako nástroj podporující konkurenci mezi potenciálními soukromými partnery.

Detailní informace o tvorbě a obsahu studie proveditelnosti a sestavení Komparátoru veřejného sektoru je možné nalézt v metodikách Ministerstva financí „Metodika vypracování studie proveditelnosti“ a „Metodika hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP“ – www.mfcr.cz.

Z dosud realizovaných projektů je patrné, že hodnota za peníze zjištěná v rámci studie proveditelnosti je jedním ze stěžejních kritérií pro další postup projektu.

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

Co se týká řízení rizik v PPP projektech, dosavadní zkušenosti ukazují, že se zadavatelé často snaží přenést veškerá rizika na soukromého partnera. Matice rizik vytvořená a schválená např.

¹² Nicméně by měla být ohodnocena oceněna kvůli možným budoucím finančním dopadům na projekt z hlediska zadavatele.

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.

Je nutné poznamenat, že v České republice zcela chybí ucelená databáze statistických údajů týkajících se veřejných zakázek, která by zachycovala vývoj veřejných zakázek a bylo by s její pomocí možné kvantifikovat jednotlivá rizika (např. navyšování očekávané ceny, prodlužování stavební fáze projektu atd.).

2.5 Úvodní testování trhu

Studie proveditelnosti by měla také obsahovat výsledky úvodního testování trhu. Účelem tohoto testování je potvrdit, že:

- ▶ o projekt v navrhované struktuře (platební mechanismus, rozdělení rizik) je na trhu zájem – a to jak na trhu potenciálních soukromých partnerů (stavební společnosti, provozní společnosti), tak i na trhu investorů (financující banky, institucionální investoři apod.);
- ▶ počet soukromých partnerů, kteří jeví zájem zúčastnit se výběrového řízení a disponují určitými zkušenostmi, je dostatečný k vyvolání dostatečně konkurenčního prostředí v průběhu výběru soukromého partnera;
- ▶ trh akceptuje navrhovaný harmonogram realizace projektu (harmonogram je splnitelný – např. dostatečný čas pro účastníky výběrového řízení vytvořit společnosti SPV, zpracovat nabídku atd.).

Toto úvodní testování trhu může být provedeno telefonickým dotazováním, písemným dotazníkem nebo pomocí schůzek. Vždy však musí být dodrženy zásady transparentnosti.

3. Etapa 3: Příprava projektu

Cíl:	Popis činností zadavatele v rámci Etapy 3: Příprava projektu v detailu
Činnosti:	3.1. Příprava zadávacího řízení k výběru partnera 3.2. Projektová dokumentace a návrh PPP smlouvy 3.3. Testování trhu

3.1 Příprava zadávacího řízení k výběru partnera

Projektový tým by měl vypracovat dokument, analyzující po právní stránce varianty výběru soukromého partnera dle ZVZ a na jeho základě pak navrhnout strategii, která zabezpečí možnost výběru takové nabídky, která představuje pro zadavatele ekonomicky nejvýhodnější řešení.

Vzhledem k povaze PPP projektů však často bude nejvhodnějším typem řízení **soutěžní dialog**, nebo po splnění specifických podmínek **jednací řízení s uveřejněním**.

Dle současné praxe by mělo být při přípravě na výběr soukromého partnera zpracováno:

Doporučení k výběru vhodného typu řízení, přípravu programu a časového harmonogramu řízení

Doporučený typ řízení pro výběr soukromého partnera na základě platné právní úpravy včetně odůvodnění volby. Dále poradce (projektový tým) vypracuje komplexní soubor dokumentů k tomuto řízení, který odpovídá právním předpisům České republiky. Dokumentace musí odpovídat obsahu studie proveditelnosti a technické dokumentaci. Poradce poskytne zadavateli veškerou podporu při tvorbě a komunikaci s potenciálními soukromými partnery včetně administrativní podpory.

Příprava zadávací dokumentace a další dokumentace ke zvolenému řízení

Poradce připraví zadávací dokumentaci v rozsahu nezbytném pro zpracování nabídky dle platných právních předpisů v době zpracování zadávací dokumentace.

Příprava výběru soukromého partnera by měla být zejména v následujícím rozsahu:

- ▶ zpracování technického souhrnu, který bude brát v úvahu všechny požadavky na návrh, výstavbu, provoz a údržbu,
- ▶ začlenění všech požadavků zadavatele a případně Ministerstva financí do projektu,
- ▶ sestavení zadávací dokumentace, kompletace a její rozmnožení v potřebném počtu,
- ▶ zpracování formuláře o oznámení zahájení výběru soukromého partnera.

V případě soutěžního dialogu budou zadávací podmínky dopracovány do finální podoby v rámci dialogu, během něhož bude hledáno nejvýhodnější řešení projektu.

Příprava návrhu způsobu hodnocení kvalifikace a dílčích kritérií hodnocení potenciálních zájemců o realizaci projektu

Poradce zpracuje návrh kvalifikačních kritérií a dílčích hodnotících kritérií včetně:

- ▶ navržení vhodného procesu předkládání nabídek, který zajistí srovnatelnost nabídek,
- ▶ sestavení formulářů pro doložení údajů, které jsou předmětem posuzování kvalifikačních kritérií,
- ▶ sestavení formulářů pro doložení údajů, které jsou předmětem hodnocení dílčích kritérií hodnocení,
- ▶ sestavení pokynů pro zpracování nabídky dle charakteru řízení výběru soukromého partnera.

Podrobná specifikace požadavků na prokázání splnění kvalifikace může být zpracována v kvalifikační dokumentaci. Účelem kvalifikační dokumentace bývá seznámit zájemce s řízením a předmětem zakázky v rozsahu potřebném pro zvážení zájmu o účast a jak je uvedeno výše, stanovení závazných požadavků a podmínek zadavatele, které musí zájemce splnit k prokázání kvalifikace a v souladu s nimiž musí být v určitých druzích řízení podána žádost o účast.

Co se týká dílčích hodnotících kritérií nabídky, musí být v případě soutěžního dialogu uvedeny již v oznámení anebo v dokumentaci soutěžního dialogu. V této dokumentaci jsou specifikovány potřeby, požadavky zadavatele a zejména průběh dialogu, způsob jeho vedení a ukončení. Přílohou bývá i text návrhu smluvních podmínek. Na základě této dokumentace kvalifikovaní zájemci vypracují Návrhy řešení, které budou podkladem pro dialog.

Příprava výzvy k podání nabídek

Poradce musí sestavit výzvu k podání nabídek v souladu s relevantními právními normami, nejlepší praxí v odvětví a závěry studie proveditelnosti. Obsah, dopracování i zveřejnění výzvy k podání nabídek bude záviset na zvoleném způsobu výběru soukromého partnera.

3.2 Projektová dokumentace a návrh smlouvy o PPP

Příprava projektové dokumentace je obvykle v gesci projektového týmu zahrnující podporu finančních, technických a právních poradců. Poradci – či celý projektový tým by měl zejména vypracovat a poskytovat:

► Specifikaci výstupů projektu

Vytvoření specifikace výstupů projektu, která zajistí splnění požadovaných cílů projektu určených zadavatelem a která bude sloužit jako jeden ze stavebních kamenů smlouvy.

► Registr rizik

Sestavení registru rizik projektu, který bude brát v úvahu navržený převod rizik dle studie proveditelnosti a přesně vymezí rozdělení odpovědnosti za převzatá rizika mezi smluvní strany smlouvy.

► Systém měření výkonnosti

Projektový tým vytvoří smluvní dokumentaci upravující systém měření výkonnosti včetně klíčových indikátorů výkonnosti, která bude brát v úvahu jednotlivé aspekty projektu stanovené ve studii proveditelnosti.

► Platební mechanismus

Projektový tým vytvoří smluvní dokumentaci upravující platební mechanismy, která bude brát v úvahu jednotlivé aspekty projektu stanovené ve studii proveditelnosti.

Účinnost navrhovaného mechanismu musí být ověřena na základě realizace různých scénářů finančního modelu (analýza scénářů).

► Kalibrační model

V některých případech (zejména u projektů, kde bude připuštěno více variant řešení) je vhodné, aby projektový tým vypracoval tzv. kalibrační model pro platební mechanismus, který bude k dispozici uchazečům v rámci výběru soukromého partnera. Vzhledem k tomu, že model bude mít stejnou strukturu a předpoklady pro všechny uchazeče, umožní během výběrového řízení efektivnější porovnání nabídek než v případě, že by zadavatel musel porovnávat několik různých modelů uchazečů.

► Poradenství k účetním a daňovým aspektům

Projektový tým popíše daňové dopady na zadavatele, včetně doporučení daňové optimalizace. Takové poradenství bude v souladu s platnými českými účetními a daňovými předpisy. Poradce bude také asistovat zadavateli při jednání s ČSÚ (případně s EUROSTATem) a vytvoří materiál, který bude sloužit jako podklad k posouzení projektu v kontextu European System of Accounts 2010 (dále též ESA 2010).

► Nezbytnou technickou podporu

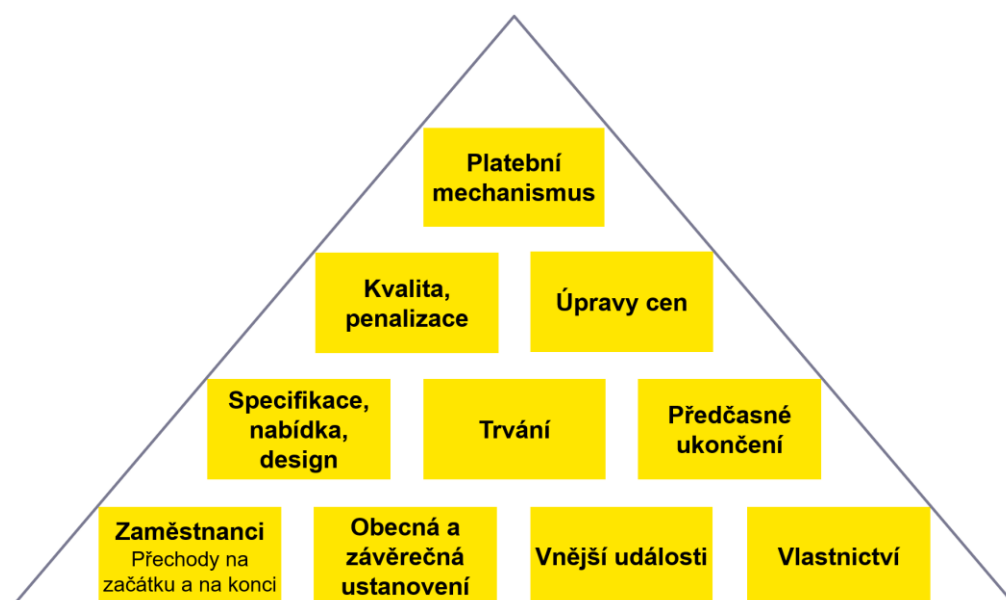
Projektový tým by měl podporovat zadavatele ve všech technických aspektech stanovených ve studii proveditelnosti tak, aby byla zajištěna úspěšná realizace projektu. Rozsah této podpory závisí na navržené struktuře projektu a míře převodu rizik. Předpokládaná podpora je nutná zejména při dopracování technické dokumentace tak, aby mohla být použita jako součást zadávací dokumentace při výběru soukromého partnera.

► Návrh smlouvy o PPP

Projektový tým by měl v této etapě sestavit návrh smlouvy (název smlouvy jejíž podstata je PPP se může lišit) včetně všech příloh v souladu s platnou legislativou a na základě dostupných metodik. U tvorby návrhu smlouvy je nutná úzká spolupráce s vedením zadavatele a dalšími subjekty, které se přípravy projektu účastní z titulu oprávněného zájmu.

Základní stavební kameny smlouvy o PPP zobrazuje následující schéma:

Schéma 8: Stavební bloky PPP smlouvy



Výstupy projektové dokumentace v tomto stadiu by tedy měly být především komplexní registr rizik, návrh posouzení projektu v kontextu European System of Accounts ESA 2010 platební mechanismus, návrh smluvní dokumentace a následně veškeré poklady k přípravě zadávacího řízení k výběru soukromého partnera dle ZVZ (viz podkapitola 3.1).

3.3 Testování trhu

Průzkum připravenosti a zájmu trhu by měl být časově organizován tak, aby vyhodnocení a závěry průzkumu mohly být užity pro účely přípravy zadávací dokumentace pro výběr soukromého partnera.

V zájmu maximalizace hodnoty za peníze by měl zadavatel (a jeho poradci) návrh smlouvy o PPP koncipovat tak, aby reflektoval převažující názory a hodnocení rizik na straně potenciálních soukromých partnerů. Pokud poradci zadavatele a/nebo uchazeči indikují, že určitému riziku přisuzují vyšší hodnotu, než jakou je zadavatel za přenos takového rizika ochoten zaplatit, bude pro zadavatele výhodnější takové riziko na soukromého partnera nepřenášet.

Cílem získání zpětné vazby je zajistit dostatečně kompetitivní zájem o účast při výběru soukromého partnera. Celý proces musí být transparentní a nediskriminační.

Obsah činnosti poradců (projektového týmu):

- ▶ příprava obsahu informace o projektu (Informačního memoranda) a dotazníku pro potenciální zájemce o realizaci projektu včetně popisu jeho základních charakteristik a předpokládaného strukturování formou prezentačního materiálu (včetně popisu klíčových bodů návrhu PPP smlouvy, platebních mechanismů a specifikace výstupů), shromáždění a organizace údajů, které budou poskytnuty potenciálním zájemcům o realizaci projektu včetně zodpovídání dotazů,
- ▶ prezentace zadavatele a uchazeče pro potenciální zájemce o realizaci projektu (např. formou konference),
- ▶ shromáždění a vyhodnocení odpovědí a reakcí na prezentaci formou manažerského shrnutí a doporučení pro případné změny v přípravě projektu a zadávací dokumentaci.

Součástí testování trhu by mělo být také oslovení bankovních institucí a zjištění podmínek financování pro daný projekt.

Důležitým krokem k výběru soukromého partnera je také správně zvolený způsob jeho výběru. Výběrové řízení by mělo vždy odrážet charakter a strukturu projektu a samozřejmě je nutné dodržet legislativní podmínky výběrového řízení. Je vhodné, aby např. soutěžní dialog byl využit pouze v případech, kdy je předmět projektu složitý a dialog napomůže zadavateli k jeho správnému nastavení. Pokud by byl tento postup využit i pro jednoduché projekty, znamenalo by to zbytečně vynaložené finanční prostředky. Vzhledem k tomu, že je tento postup také časově náročnější, vedlo by to ke zdržení realizace projektu.

3.4 Dopady PPP smlouvy-projektu do bilance veřejných subjektů

Dopady PPP projektu do bilance veřejného dluhu státu nebo municipalit podléhají rozhodnutím Českého Statistického Úřadu, ten se řídí rozhodnutími Eurostatu a je vázán schválenou metodikou ESA 2010.

Od září 2014, ESA 2010 je metodikou, kterou se řídí pohled na statistická data a rozlišení toho, zda PPP projekt bude nebo nebude v bilanci veřejného zadavatele. Například pokud má veřejný zadavatel příjmy z projektu přesahující více než 50 procent poplatku za dostupnost, pak se projekt PPP považuje za projekt v bilanci veřejného zadavatele (což v důsledku znamená, že dluh SPV bude vedený v bilanci veřejného zadavatele jako dluh veřejného zadavatele).

Pro veřejného zadavatele je důležité, aby poradce nejenom rámcově informoval zadavatele o dopadech projektu do bilance, ale aby tyto dopady byly průběžně analyzovány dle vývoje alokace rizik a vývoje smluvní dokumentace. Pro některé veřejné zadavatele může být dopad do bilance a veřejného dluhu zásadní kritérium a u municipálních projektů může narazit na dluhovou brzdu.

Zákon o rozpočtové odpovědnosti z roku 2017 ukládá limit dluhu na 60 procent průměru příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky. Obec či kraj jsou pak povinny v následujícím kalendářním roce splatit nejméně pět procent z rozdílu mezi výší svého dluhu a 60 procenty průměru svých příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky. Při porušení tohoto fiskálního pravidla ministerstvo financí ve správním řízení rozhodne o pozastavení převodu části sdílených daní.

Hlavní principy

Účelem výše uvedených pravidel je alokovat aktiva i pasiva PPP projektu do bilance „ekonomického“ majitele. Ekonomický majitel aktiva je ta ze stran PPP smlouvy, která nese většinu rizik a má právo na většinu příjmů z tohoto aktiva. Pokud na základě tohoto kritéria nelze transparentně rozhodnout o ekonomickém majiteli, pak rozhoduje, kdo toto aktivum kontroluje a kdo o něm rozhoduje, případně kdo bude držitelem aktiva po konci smlouvy o PPP. EPEC vydal k tomuto tématu společně s Eurostatem metodiku **Eurostat Guide to the Statistical Treatment of PPPs** (EPEC 2016).

4. Etapa 4: Výběr soukromého partnera

Cíl: Popis činností zadavatele v rámci Etapy 4: Výběr soukromého partnera v detailu

Činnosti: 4.1. Realizace soutěže a transparentního výběru partnera

4.1 Realizace soutěžního a transparentního výběru partnera

4.1.1 Zadávací řízení

Před zahájením vlastního zadávacího řízení musí zadavatel znát předpokládanou hodnotu veřejné zakázky a v případě, že se jedná o koncesi předpokládaný celkový obrát soukromého partnera, který vyplývá z realizace smlouvy o PPP.

Pro zahájení zadávacího řízení zadavatel nejdříve zveřejní oznámení. Na základě doporučení poradců je oznámení koncipováno dle zvoleného způsobu realizace zadávacího řízení. Zpravidla (s výjimkou otevřeného řízení a některých případů koncesního řízení) bude v první fázi posuzována úroveň kvalifikace účastníků zadávacího řízení (s možností snížit počet kvalifikovaných účastníků na předem stanovený počet, pokud si zadavatel takovou možnost vyhradí) a následně vytvořen okruh účastníků, kteří budou osloveni k podání nabídek, předběžných nabídek nebo k účasti na soutěžním dialogu.

Kalkulace cenových částí nabídek jednotlivých účastníků v zadávacím řízení vychází v podstatné míře z podmínek obsažených ve smlouvě o PPP. Bude-li v průběhu jednání či dialogu zasahováno i do návrhu smluvních podmínek smlouvy o PPP, měl by zadavatel vyzývat k podání nabídek až v okamžiku, kdy je podoba návrhu smlouvy finalizována.¹³ Podané nabídky se budou hodnotit hodnotící komisí. Doporučuje se, aby hodnotící komise byla složena ze členů Řídícího výboru, které jmenuje zadavatel (popřípadě věcně příslušný ministr). Zadavatel vybere účastníka, jehož nabídka byla vyhodnocena jako ekonomicky nejvýhodnější, a s ním následně uzavře smlouvu o PPP.

Pokud nebyl před podáním konečných nabídek předložen kompletní a konečný návrh smlouvy (v praxi ne vždy možné; typicky v soutěžním dialogu), ustanoví zadavatel po rozhodnutí o vítězi výběrového řízení vyjednávací tým, který vyjedná finální verze smluvní a finanční dokumentace projektu. Zadavatel a jeho poradci se musí ujistit, že všechny parametry nabídky vítězného uchazeče jsou řádně promítnuty do podmínek uzavírané smluvní dokumentace. V zájmu transparentního a nediskriminačního postupu však jednání s vítězným partnerem mohou upravit pouze takové detaily smlouvy, které by nemohly ovlivnit nabídkové ceny ostatních uchazečů, resp. nemohly umožnit účast jiných dodavatelů.

Poradenství, poskytované najatými poradci, které se týká této etapy realizace projektu, by mělo zahrnovat zejména:

- ▶ spolupráci se zadavatelem při **organizaci výběru soukromého partnera a jednotlivých úkonech v řízení** včetně spolupráce se zadavatelem při případném jednání s potenciálními zájemci o realizaci projektu v rámci zadávacího řízení;
- ▶ spolupráci se zadavatelem při **realizaci a řízení výběru soukromého partnera**;
- ▶ spolupráci se zadavatelem při **hodnocení nabídek**;
- ▶ poradenství při **vyjednávání a uzavírání smluvní dokumentace** s vybraným soukromým partnerem;
- ▶ **vypracování zprávy o hodnotě za peníze**;
- ▶ poskytnutí **poradenství a asistence ve vztahu k procesu schválení smluvní dokumentace** dle požadavků zákona;

13 V PPP smlouvě je obvykle zakomponováno ujednání, podle kterého se může cena některých poskytovaných služeb za určitých podmínek měnit, neboť doba projektu často přesahuje období, pro něž je zadavatel i soukromý partner schopni předvídat všechny vlivy, které musí do kalkulace ceny započíst. Jedním z důležitých ujednání, které by měly být dohodnuty před podáním konečných a nejlepších nabídek, je tedy například způsob změny v platbách, který by měl být jednotný pro všechny účastníky zadávacího řízení. Rozdílné návrhy úpravy cen nemohou být předmětem hodnocení, protože nejsou objektivně porovnatelné.

- ▶ poskytnutí poradenství zadavateli v případě podání námitek v rámci výběru soukromého partnera nebo v případě zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele orgánem dohledu;
- ▶ plán řízení a monitorování plnění smlouvy o PPP.

Mezi způsoby výběrového řízení patří soutěžní dialog. Vzhledem k tomu, že u projektů se zvláště složitým předmětem plnění budou využity právě tyto způsoby výběru soukromého partnera, je zde jejich popis uveden detailněji.

4.1.2 Soutěžní dialog

První fází řízení se soutěžím dialogem je stanovení okruhu účastníků zadávacího řízení, kteří budou pozváni do soutěžního dialogu. Zadávací řízení se zahajuje oznámením o zahájení řízení, na které reagují zainteresovaní dodavatelé podáním žádosti o účast, ve které prokazují splnění náležité úrovně kvalifikace. Následně může zadavatel (pokud si to vyhradil) ještě snížit počet účastníků na předem stanovený počet.

Součástí zadávacích podmínek musí být od samého počátku sepsí všech již známých parametrů projektu (zejména potřeb zadavatele) s tím, že zadavatel následně v rámci dialogu projednává projekt ze všech hledisek a hledá řešení způsobilé splnit jeho potřeby. Součástí zadávacích podmínek by rovněž měl být předpokládaný časový rozvrh soutěžního dialogu a parametry dialogů (**den, hodina, místo a jazyk jednání**).

Zadavatel stanoví i formu předkládání návrhů řešení, které zpracují účastníci jako podklad k dialogu. Zadavatel by měl rovněž stanovit, zda se budou návrhy předkládat před zahájením nebo až v průběhu dialogu (ze zákona neplatí, zda by soutěžní dialog měl být zahájen na základě předložených návrhů řešení nebo zda budou tyto návrhy předkládány až v průběhu dialogu).

Úplná smluvní dokumentace nemusí při zahájení soutěžního dialogu existovat a bude zpracována až na základě výběru vhodného řešení, které vyplývá ze soutěžního dialogu.

Zadavatel vede jednání se všemi účastníky, které vyzval k účasti v soutěžním dialogu. Jedná se o navržené řešení, aspekty studie proveditelnosti a požadavky zadavatele, které jsou uvedeny v oznámení a výzvě k účasti v soutěžním dialogu (zadavatel je jimi vázán). V průběhu dialogu může zadavatel postupně snižovat počet návrhů řešení, pokud si to dopředu vyhradil.

Na základě těchto jednání by finálně mělo být vybráno to nejvýhodnější řešení z technického, finančního i právního pohledu, splňující požadavky zadavatele. Po ukončení soutěžního dialogu podávají účastníci nabídky, které jsou hodnoceny a je vybrán ekonomicky nejvýhodnější nabídka.

O každém uskutečněném jednání zadavatel vypracuje samostatný protokol ve stejné struktuře pro všechny, jehož obsahem budou všechny podstatné závěry z jednání, které jsou významné z pohledu konkretizování navrhovaného řešení. Protokol se nemusí podepisovat, ale lze doporučit jeho podpis z důvodu případného zpětného přezkumu a zajištění jednoznačné výkladu z jednání.

4.1.3 Jednání o předběžných nabídkách

Pokud se zadavatel rozhodne využít jednacích řízení s uveřejněním, pak je oprávněn jednat o předběžných nabídkách s cílem tyto upravit do pro sebe výhodnější podoby, příp. s cílem specifikovat finální řešení. Zadavatel může s účastníky absolvovat jediné jednání nebo s nimi může jednat ve více kolech. Zadavatel si může rovněž vyhradit, že o nabídkách jednat nemusí a může veřejnou zakázku zadat bez jednání, jen na základě předběžných nabídek (takové výhradě je však třeba přizpůsobit zadávací podmínky).

Výsledky každého jednání je zadavatel povinen zachytit do protokolu z jednání, ve kterém musí uvést, kromě jiného, všechna ujednání, která mohou mít za následek změnu předběžné nabídky. Průběh jednání stanoví zadavatel.

5. Etapa 5: Uzavření smlouvy

Cíl: Popis činností zadavatele v rámci Etapy 5: Uzavření smlouvy v detailu

Činnosti:

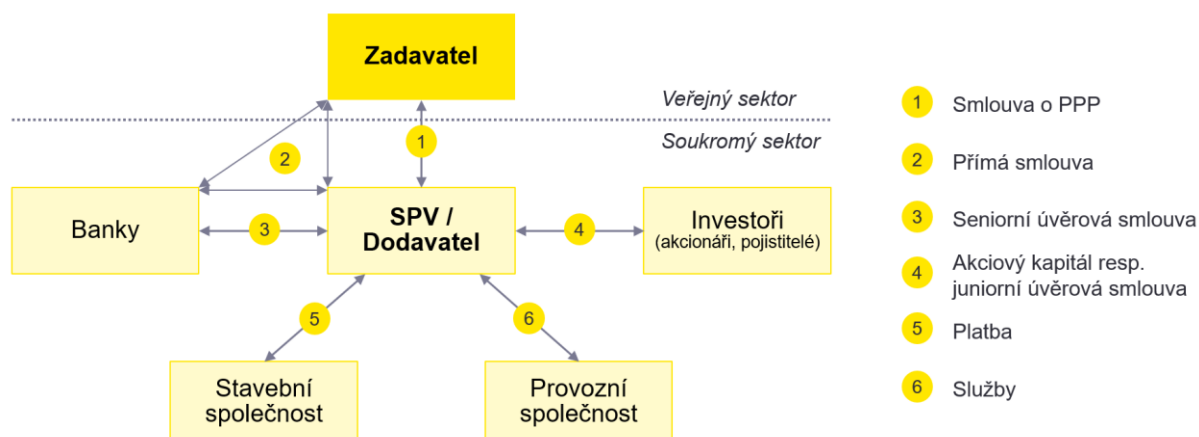
- 5.1. Podpis smluvní dokumentace projektu
- 5.2. Naplnění podmínek k efektivnosti smluv
- 5.3. Zahájení etapy realizace

5.1 Podpis smluvní dokumentace projektu

Veškeré úsilí a činnost předcházejících etap ústí v momentu, kdy dochází k podpisu smluvní a finanční dokumentace.

Smlouva o PPP je hlavním smluvním vztahem projektu. Smlouva o PPP může mít různý název, ale podstatná je podstata smlouvy, kterou vzniká vztah mezi veřejným zadavatelem a vysoutěženým soukromým partnerem, na jehož základě vznikne požadovaná infrastruktura nebo služba a soukromý partner získá nárok na finanční odměnu dle platebního mechanismu. Za stranu soukromého partnera je smlouva často uzavírána se zvláštní, pro tento účel vytvořenou, společností tzv. Special Purpose Vehicle (SPV), kterou vytvořil soukromý partner. SPV je samostatný právní subjekt, který vzniká speciálně pro daný projekt za účelem postavení/rekonstrukce a správy aktiv. Pro lepší představu je obvyklá základní struktura právních vztahů a dokumentů v projektu zachycena v následujícím schématu:

Schéma 9: Smluvní struktura PPP projektu



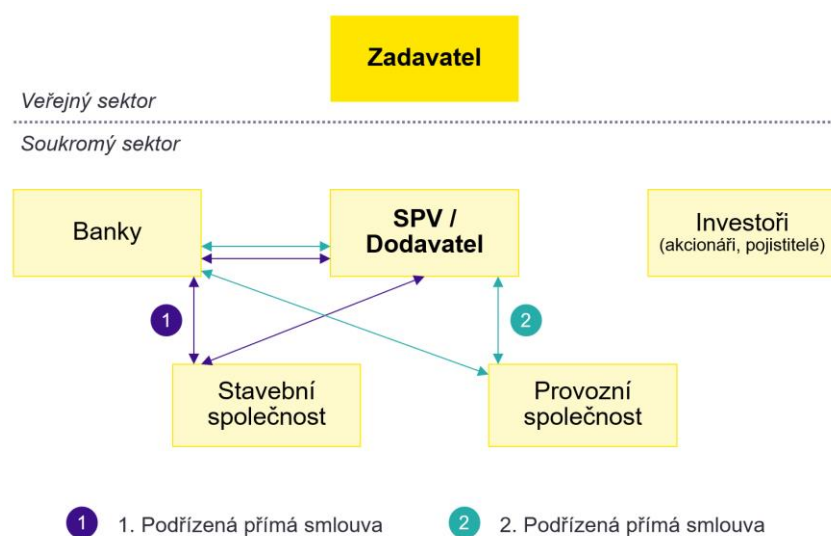
Kromě hlavního smluvního vztahu – smlouvy o PPP – zpravidla dochází k uzavírání následujících smluv:

- ▶ **Přímá smlouva** – je smlouva uzavíraná mezi zadavatelem, seniorními věřiteli a SPV. Smyslem této smlouvy je poskytnout seniorním věřitelům šanci zachránit projekt v případě krizové situace. Pokud totiž SPV poruší zásadním způsobem PPP smlouvu, má zadavatel ze smlouvy právo kontrakt zrušit. Přímá smlouva představuje nástroj, který seniorním věřitelům umožňuje vstoupit do projektu - tzv. právo zásahu („step-in rights“), ještě před zrušením smlouvy nebo v případě, kdy nastane selhání ve finančních povinnostech SPV. Banky zasahují po nezbytně nutnou dobu, než vyřeší krizovou situaci a/nebo se najde nový subjekt, který by nahradil původní SPV.
- ▶ **Díličí smlouvy o dílo a o poskytování služeb (sub-kontrakty)** - smlouvy k realizaci výstavby a následnému provozu daných aktiv uzavírá SPV se subdodavatelem výstavby a subdodavatelem provozu.
- ▶ Dalším typem smluvního zajištění jsou tzv. **Podřízené přímé smlouvy**, které se vyskytují ve dvou typech smluv. I. typ představují věřitelské podřízené přímé smlouvy a II. typ se týká zadavatelských podřízených přímých smluv.

I. typ smlouvy mezi seniorními věřiteli, subdodavatelem, SPV a ručitelem (= investorem)

- ▶ **Věřitelská podřízená přímá smlouva pro výstavbu** mezi seniorními věřiteli, subdodavatelem výstavby, SPV a ručitelem (= investorem). Smyslem těchto smluv je poskytnout seniorním věřitelům možnost zachránit projekt v případě selhání SPV (SPV v bankrotu, SPV nezaplatí subdodavateli výstavby, selhání ve finančních dokumentech atd.).
- ▶ **Věřitelská podřízená přímá smlouva pro provoz** mezi seniorními věřiteli, subdodavatelem provozu, SPV a ručitelem (= investorem). Smysl této smlouvy je obdobný, jen místo subdodavatele výstavby se týká subdodavatele provozu.

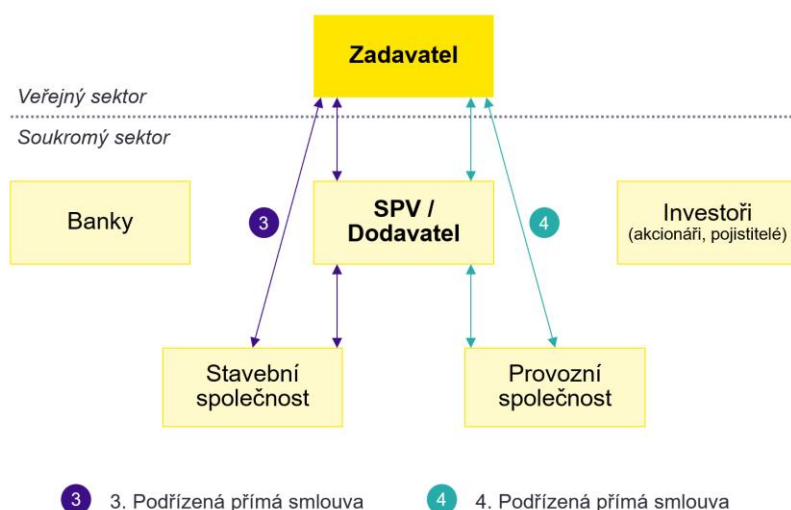
Schéma 10: Věřitelské podřízené přímé smlouvy



II. typ smlouvy mezi zadavatelem, subdodavatelem, SPV a ručitelem (= investorem)

- ▶ **Zadavatelská podřízená přímá smlouva pro výstavbu** mezi zadavatelem, subdodavatelem výstavby, SPV a ručitelem (= investorem). Opět smyslem těchto smluv je záchrana projektu v případě selhání SPV (SPV v bankrotu, nezaplatí subdodavateli výstavby, selhání ve finančních dokumentech atd.) a zajištění kontinuity subdodávek projektu.
- ▶ **Zadavatelská podřízená přímá smlouva pro provoz** mezi zadavatelem, subdodavatelem provozu, SPV a ručitelem (= investorem). Smysl této smlouvy je obdobný, ale opět místo subdodavatele výstavby se týká subdodavatele provozu.

Schéma 11: Zadavatelské podřízené přímé smlouvy



O poskytování kapitálu, úvěru a hrazení pojistitelných rizik uzavírá SPV **smlouvy s akcionáři a pojišťovnami**. Zdroj úvěrového financování může být zajištěn z bankovních úvěrů, vydáním dluhopisů nebo jejich kombinací.

Výše popsané smlouvy zachycují nejobvyklejší strukturu zúčastněných stran a smluvních vztahů mezi nimi. V praxi se může objevit celá řada odlišných variant uspořádání. Např. struktury, ve kterých:

- ▶ soukromý partner není zvláštní účelovou společností a zadavatel uzavírá PPP smlouvu přímo se soukromým partnerem (např. projekt bez nebo pouze s malým rozsahem kapitálových investic, jako je provoz stávajícího zařízení); nebo
- ▶ soukromý partner nevyužívá žádné úvěrové financování od seniorních věřitelů a všechny prostředky na kapitálové investice získává od svých podílníků (či z vlastních prostředků).

5.2 Podpis finanční dokumentace projektu

Podpis finanční dokumentace projektu představuje rozhodující okamžik realizace projektu, v němž se stvrzují podmínky finančního vypořádání.

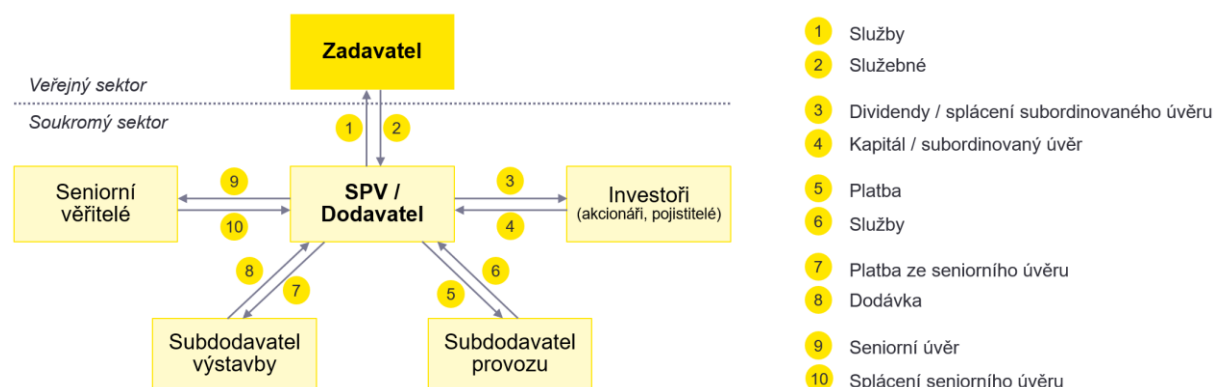
Každá ze zúčastněných stran si hlídá a zajišťuje svoje cíle. Z pohledu veřejného sektoru a zadavatele je to zejména otázka dostupnosti projektu vzhledem k budoucím závazkům a rozpočtovým omezením a dosažené hodnoty za peníze.

Schéma 12: Finanční aspekty PPP projektů



Základní finanční toky v projektu zobrazuje následující schéma.

Schéma 13: Struktura peněžních toků PPP projektu vůči výstupu



SPV zpravidla financuje výstavbu a provoz infrastruktury kombinací vlastního kapitálu a úvěru. O poskytování kapitálu, úvěru a hrazení rizik uzavírá SPV smlouvy s investory a seniorními věřiteli. Zdroj úvěrového financování může být zajištěn pomocí bankovních úvěrů, emisí dluhopisů nebo jejich kombinací. Optimální struktura financování závisí na nákladech financování a jeho dostupnosti.

Investoři

Investoři poskytují:

- ▶ kapitálové vklady, tvořící vlastní kapitál společnosti;
- ▶ subordinovaný úvěr (podřízený/juniorní dluh) – úvěr, který nemá přednostní právo splácení a ani žádné zajištění;
- ▶ přísliby dodatečného „*stand-by*“ financování;
- ▶ záruky;

a obdrží:

- ▶ dividendy (resp. podíl na zisku);
- ▶ splátky subordinovaného úvěru;
- ▶ snižování závazku dodatečného financování.

Investory bývají často mateřské společnosti subdodavatelů (výstavby a provozu) a „*venture capital*“¹⁴.

Seniorní věřitelé

poskytují:

- ▶ základní seniorní úvěr – úvěr, který má přednostní právo splácení, vyžaduje zajištění a zpravidla se k němu váže i tzv. právo zásahu („*step in rights*“);
- ▶ dodatečný povolený seniorní úvěr;

¹⁴ Venture capital (rizikový kapitál) je financování soukromých růstových podniků formou navýšení jejich základního jmění. Rizikový kapitál je prostředek pro financování zahájení činnosti společnosti, jejího rozvoje, expanze nebo odkupu celé společnosti, kdy investor rizikového kapitálu získává dohodnutý podíl základního kapitálu společnosti.

- ▶ „stand-by“ přísliby seniorního financování¹⁵;

obdrží:

- ▶ splátky seniorního úvěru.

Seniorní věřitelé jsou většinou banky, či bankovní konsorcia.

Dle zkušeností z vyspělého britského trhu tvoří **vlastní kapitál SPV většinou kolem 5-10 %** finanční struktury společnosti. Převážnou většinu finančních zdrojů tvoří cizí kapitál, a to v podobě **seniorního bankovního úvěru (80-90 %) a podřízeného úvěru (cca 5-10 %)**. Někteří zahraniční odborníci se přiklání k myšlence, že vysoký podíl dluhového financování projektu, může způsobit dosažení nižší hodnoty za peníze, než by tomu bylo v případě nižšího podílu dluhového kapitálu.

Jakou formu a náklady mohou mít jednotlivé položky kapitálové struktury pasiv SPV naznačuje ilustrativní příklad:

Tabulka 6: Příklad struktury pasiv SPV

▶ Základní kapitál investora	▶ Vlastní jmění společnosti – forma: akcie ▶ 10 % - 20 % celkového kapitálu
▶ Podřízený dluh	▶ Vlastní jmění společnosti – forma: úvěr ▶ 10 % - 20 % celkového kapitálu
▶ Rezervy	▶ Vlastní jmění společnosti – tvořeny ze zisku
▶ Cizí kapitál	▶ Cizí zdroje – forma: seniorní bankovní úvěr nebo obligace ▶ 80 % - 90 % celkového kapitálu

Na počátku projektu, kdy je zahájena výstavba infrastruktury, reflektuje finanční trh vyšší rizika, která se odrazí ve vyšších úrokových sazbách úvěrů, případně vyšší požadované míře výnosnosti. Po úspěšném dokončení výstavby se rizika pro finanční trh značně snižují, dostupné financování je levnější – v praxi proto často dochází k refinancování projektu. Zisk z tohoto refinancování se obvykle dělí dle ustanovení smlouvy o PPP mezi zadavatele a soukromého partnera.

5.3 Zahájení a ukončení výstavby infrastruktury

Výstavba infrastruktury obvykle probíhá během několika let. V průběhu výstavby by měl mít zadavatel právo provedení kontrol. Tyto kontroly by se měly týkat zejména částí, které nelze zkontrolovat při finálním přebírání (konstrukce se uzavře a zadavatel nese riziko zůstatkové hodnoty infrastruktury po ukončení smlouvy). V zásadě se doporučuje, aby v průběhu výstavby fungoval nezávislý stavební dozor (ten zpravidla vyžadují i financující banky). Soukromý partner by měl zadavatele informovat v dohodnutých časových periodách o postupu výstavby.

Zadavatel formálně převezme stavbu při tzv. „otevření“, kdy by rovněž mělo být zahájeno řádné poskytování služeb a tedy i dohodnuté platby od zadavatele. Platby budou poskytovány na základě platebního mechanismu dohodnutého ve smlouvě. Standardní nastavení mechanismu založeného na platbě za dostupnost, který je ukotven ve smlouvě, obsahuje vzorec výpočtu platby, frekvenci výplaty (měsíční) a poklady, které jsou nutné k výpočtu a pojednávají o poskytování služeb za fakturované období (Monitorovací zprávy).

¹⁵ Jakékoliv dodatečné financování, které je příslibeno seniorními věřiteli při finančním vypořádání, a to výlučně za účelem financování nepředvídaných nákladů, zvýšených výdajů nebo nerealizovaných výnosů koncesionáře,

s výjimkou jakéhokoliv dodatečného financování, jehož účelem je předběžné splacení jakýchkoliv částek, které dluží SPV podle subordinovaných úvěrových smluv.

Více o platebních mechanismech a vzorci výpočtu platby lze najít v metodice Ministerstva financí „Platební mechanismy PPP projektů“ – www.mfcr.cz.

6. Etapa 6: Řízení a monitorování smlouvy

Cíl:	Popis činností zadavatele v rámci Etapy 6: Řízení a monitorování smlouvy v detailu
Činnosti:	6.1. Řízení změn v mezích smlouvy 6.2. Monitorování plnění smlouvy 6.3. Úpravy cen

6.1 Řízení změn v mezích smlouvy

Řízení projektu je pečlivý proces, který obsahuje určitý stupeň kontinuity. Během doby trvání smlouvy se však postupně vyvíjejí nové procesy, systémy a zodpovědnosti, které si mohou vyžádat změny projektu. **Smlouva o PPP tedy musí bezpodmínečně obsahovat mechanismus, podle kterého budou obě zúčastněné strany v případě změny postupovat.** Obecně mohou být změny:

- ▶ iniciované zadavatelem,
- ▶ iniciované soukromým partnerem,
- ▶ vynucené,
- ▶ způsobené změnou v legislativě (a to i legislativě nadnárodní).

V praxi převažují změny iniciované na straně zadavatele. Během trvání smlouvy mohou různé okolnosti způsobit potřebu změny v projektu (např. změnu vybavení zařízení, změnu technických parametrů, zvýšení kapacity zařízení apod.). Zadavatel by si měl být vědom, že nemůže prosadit změny, které jsou dle smlouvy zakázané a rovněž je omezen i požadavkem „určitosti právních úkonů“¹⁶.

Soukromý partner změny většinou nenavrhuje, přesto se však může stát, že chce změnit způsob, jakým poskytuje služby (úroveň služeb musí zůstat neměnná). V takovém případě by měl tuto změnu konzultovat se zadavatelem a zadavatel zhodnotí její dopad na kvalitu služeb (výstupů).

Změny lze zjednodušeně kvalifikovat jako **drobné a zásadní**. **Drobnou změnou** jsou úkony malého rozsahu, které nejsou součástí služeb poskytovaných soukromým partnerem jako např. změna označení budovy, vymalování jinou barvou apod. Obecně platí, že jakékoliv „drobné změny“ mohou být prováděny bez omezení, za předpokladu, že dohoda o jejich provádění je obsažena již v PPP smlouvě. Pokud již na začátku projektu zadavatel předvídá, že se jeho požadavky budou měnit, měl by v PPP smlouvě vyžadovat závazek od soukromého partnera týkající se těchto změn a jednotkových cen za jejich realizaci. Tyto jednotkové ceny se obvykle domlouvají na rok dopředu.

Vedle drobných změn, může zadavatel požadovat změny **zásadního charakteru** např. ve stavební části projektu nebo v zajištění služeb. Při těchto změnách musí zadavatel respektovat pravidla pro udělování veřejné podpory, zadávání veřejných zakázek a zásadu, že provádění změn nesmí být diskriminační ve světle původního zadávacího řízení.

Změna rozsáhlého charakteru si může vyžádat dodatečné financování. Jakým způsobem budou takto vzniklé náklady financovány, by opět měla řešit smlouva o PPP. V zásadě platí, že pokud kapitálové výdaje na financování změny nese soukromý partner, navyšuje se placené služebné. Pokud soukromý partner musel získat dodatečné financování od bankovních institucí, zadavatel hradí i související výdaje jako bankovní poplatky apod.

Realizovaná změna může přinést i dodatečné úspory. Pokud je změna navržená soukromým partnerem, dělí se uspořené částka mezi obě strany poměrem, který je dohodnutý v PPP smlouvě. V případě, že úspory jsou realizované z podnětu zadavatele, zůstávají plně v jeho režii. Pozice soukromého partnera by se však neměla zhoršit. Proto, pokud v důsledku změny navržené zadavatelem dojde např. ke zmenšení rozsahu poskytovaných služeb, nebude celková cena snížena

¹⁶ Pro platnost závazku je důležitá jeho určitost. Strany se sice mohou dohodnout na provedení změn v neurčitěm rozsahu, ale jejich právní vynutitelnost bude omezena právním názorem osoby, která bude případný spor rozhodovat.

poměrným způsobem. Místo toho bude snížena na základě zanesení změn do původního finančního modelu tak, aby pozice soukromého partnera zůstala stejná.

Soukromý partner má právo požadovat omezení provádění změn, a to zejména s ohledem na snižování rozsahu služeb. V případě, že zadavatel bude požadovat změnu za stanovenou hranici a nedojde k dohodě s druhou stranou, lze vzniklou situaci řešit např. dobrovolným ukončením smlouvy ze strany zadavatele a vyplacením finanční kompenzace soukromému partnerovi.

6.2 Monitorování plnění smlouvy

Jedním, ze základních principů PPP je, že soukromý partner monitoruje sám sebe. V PPP smlouvě je většinou naformulován požadavek, aby soukromý partner zajistil za každý měsíc pravidelné kontroly v rámci stanoveného Systému Monitorování kvality, která bude výchozím zdrojem pro výpočet měsíčních plateb od zadavatele v jednotlivých měsících. Vzhledem k možnosti zneužití tohoto způsobu monitorování, měla by smlouva rovněž obsahovat ustanovení, podle kterého by byl soukromý partner v případě zamlčení nedostatku a pochybení zjištěných monitorováním výrazně penalizován.

Z pohledu zadavatele by měl projekt po podpisu smlouvy řídit a kontrolovat nástupnický subjekt Řídicího výboru – tým určený na management projektu. Zodpovědností tohoto týmu je komunikace se soukromým partnerem, dohlížení nad stavem plnění smlouvy a případné monitorování projektu (kontrola Monitorovacích zpráv). Zpočátku projektu je možné využít externího poradenství, nicméně dlouhodobě by tyto funkce měl zabezpečovat výhradně tým zadavatele.

6.3 Úpravy cen

Vzhledem k neustálému vývoji a změnám cen za poskytované služby na trhu je vhodné, aby dlouhodobá PPP smlouva obsahovala mechanismus úpravy cen některých služeb. Do smluv se tak obvykle zahrnují ustanovení o úpravách cen tzv. indexováním, benchmarkingem nebo pomocí testování trhu.

V případě indexování je nutné smluvně dohodnout jaké služby budou indexovány, dle kterého indexu se bude vývoj jejich cen indexovat (např. index spotřebitelských cen – CPI) a v jaké míře. Není vhodné indexovat celou platbu, kterou hradí zadavatel soukromému partnerovi, neboť tyto platby zahrnují i „splátky“ již vynaložených nákladů (investiční náklady na výstavbu infrastruktury).

Pro úpravy formou benchmarkingu či testování trhu jsou vhodné pouze tzv. měkké služby typu zabezpečení úklidu, ostrahy apod., neboť nejsou vázané na vysoké kapitálové investice a cena za jejich poskytování od soukromého partnera je porovnatelná s cenami jiných poskytovatelů na trhu.

V případě benchmarkingu se ceny každé zkoumané poskytované služby porovnávají s cenami ostatních subjektů na trhu. Pokud se ukáže, že cena na trhu je nižší než cena subdodavatelů, kteří zabezpečují služby pro soukromého partnera, sníží se o tento rozdíl (pokud přesahuje určitou povolenou procentní odchylku stanovenou ve smlouvě) cena služeb, kterou hradí soukromému partnerovi veřejný zadavatel. Pokud se ukáže, že cena na trhu je vyšší než cena subdodavatelů, zvýší se o rozdíl (přesahující stanovenou toleranci) cena pro zadavatele.

Pokud se dohodne mechanismus úprav cen pomocí testování trhu, vypíše v dohodnutých periodách soukromý partner výběrové řízení na poskytování těchto služeb. Výběrového řízení se mohou zúčastnit i stávající subdodavatelé. Pokud se ve výběrovém řízení ukáže, že jiná osoba je připravena poskytnout některou službu nebo některé služby levněji než nějaký současný subdodavatel, měl by soukromý partner změnit tohoto subdodavatele za levnějšího. Pokud se však ukáže, že současný subdodavatel nabídne služby levněji než ostatní potenciální subdodavatelé, pokračuje poskytování jeho služeb za takto stanovenou nižší cenu, než byla cena původní. Díky testování trhu se může v průběhu času stát, že soukromý partner bude disponovat skupinou subdodavatelů, kteří budou poskytovat služby mnohem efektivněji než původní subdodavatelé. Tato výhoda se přenesení na soukromého partnera a výsledky dosažitelné testováním trhu mohou být lepší než výsledky dosažitelné porovnáváním cen.

Testování trhu je ovšem náročné, proto se v praxi obvykle preferuje benchmarking či indexování.

První úprava cen by obecně neměla přijít příliš brzy po uzavření smlouvy, neboť by mohla ovlivnit nabídky soukromých partnerů z hlediska reálného ocenění nákladů (podhodnocování) a ani příliš pozdě, což by mohlo vést k vytváření zbytečných rezerv (nadhodnocování nákladů).

7. Etapa 7: Ukončení smlouvy

Cíl: Popis činností zadavatele v rámci Etapy 7: Ukončení smlouvy v detailu

Činnosti: 6.1. Předčasné ukončení smlouvy
6.2. Řádné ukončení smlouvy

7.1 Předčasné ukončení a kompenzace

Předčasné ukončení PPP smlouvy není odstoupením ani výpovědí, nýbrž smlouvou připuštěným zkrácením trvání smlouvy a při plnění konkrétních podmínek. Vedle této změny se předčasné ukončení nedotýká dalších práv a závazků stran z této Smlouvy, u nichž z kontextu vyplývá, že mají pokračovat po dni předčasného ukončení.

Vedle praktických důsledků předčasného ukončení, které nastávají i při běžném ukončení uplynutím dohodnuté smluvní doby, se musí strany při koncipování PPP smlouvy zabývat dalšími důsledky, které kvůli předčasnému ukončení nastávají, jedná se například o pracovněprávní vztahy u SPV resp. soukromých partnerů a subdodavatelů.

Během trvání PPP smlouvy se mohou vyskytnout situace, kdy je nutné smlouvu (předčasně) ukončit. Obecně je lze klasifikovat následovně:

- ▶ ukončení soukromým partnerem pro selhání zadavatele;
- ▶ dobrovolné předčasné ukončení zadavatelem;
- ▶ ukončení zadavatelem pro selhání soukromého partnera;
- ▶ ukončení zadavatelem pro korupci a nepoctivost;
- ▶ ukončení kteroukoliv ze stran z důvodu události vyšší moci.

Soukromý partner by na rozdíl od zadavatele neměl disponovat právem smlouvu dobrovolně předčasně ukončit bez smlouvou vymezeného důvodu. Zároveň situace, kdy dochází k ukončení soukromým partnerem pro selhání zadavatele, by neměla být jednoduše zneužitelná.

S předčasným ukončením se pojí závazek vyplacení finanční kompenzace zadavatelem a závazek předání vzniklé infrastruktury na straně soukromého partnera. Výše kompenzace záleží na způsobu ukončení smlouvy. Zadavatelé by v každém případě měli provést podrobný audit smluv a nákladů, k jejichž případné kompenzaci budou povinni přistoupit (zejména v případě předčasného ukončení pro selhání zadavatele či v případě dobrovolného předčasného ukončení zadavatelem).

7.1.1 Ukončení soukromým partnerem pro selhání zadavatele

Tato situace se v praxi vyskytuje relativně zřídka, přesto je v PPP smlouvách ošetřena. Zadavatel je z titulu smlouvy více méně zavázán zejména k placení služebného, ale nezřídka má i další závazky nezbytné pro vytvoření díla či poskytování služeb. Pokud dochází ke zpoždění jeho výplaty, řeší se tato skutečnost úroky z prodlení. Jako selhání zadavatele by tedy měly být klasifikovány pouze případy, kdy je pokračování vztahu mezi zadavatelem a soukromým partnerem neudržitelné nebo kdy je znemožněno plnění závazků soukromého partnera z titulu smlouvy (např. vyvlastnění).

Výše kompenzace by měla být taková, aby soukromý partner, investoři i seniorní věřitelé nebyli zadavatelovým selháním negativně ovlivněni. To znamená, že finanční částka pokrývá splacení pohledávek seniorních věřitelů, náklady soukromého partnera s předčasným ukončením a kompenzací jeho ušlého zisku z vlastního kapitálu. Posledně jmenovaná částka se stanovuje buď jako předpokládaný výnos pro celou dobu trvání projektu, nebo předpokládaným výnosem za dosud neuplynulou dobu do řádného ukončení, případně odhadem tržní hodnoty projektu v okamžiku předčasného ukončení.

7.1.2 Dobrovolné předčasné ukončení zadavatelem

K předčasnému ukončení zadavatelem dochází např. při ztrátě potřeby zajištění veřejné služby. Vzhledem k tomu, že zadavatel při uzavírání smlouvy není schopen tuto událost předvídat, musí si vyhradit právo smlouvu ukončit jednostranně a bez udání důvodu. S tímto souvisí vysoká kompenzace, která způsobuje, že dobrovolné předčasné ukončení je pro zadavatele finančně značně nevýhodné. Pro soukromého partnera je nepřijatelné, aby byl tímto ukončením jakkoliv poškozen, a proto musí být odškodněn v plné výši, která se stanoví stejně jako v případě ukončení pro selhání zadavatele.

7.1.3 Předčasné ukončení pro selhání soukromého partnera

V případě, že soukromý partner poruší, či porušuje své závazky plynoucí ze smlouvy takovým způsobem, že snížení služebného neodpovídá skutečnosti, má zadavatel právo ukončit smlouvu pro selhání soukromého partnera. Mezi možné příčiny patří porušení stanovených klíčových ujednání, úpadek, neotevření zařízení v určeném termínu, nedostupnost služby, nezajištění pojištění apod. Jedním z důvodů pro ukončení může být i pravidelné méně závažné porušování závazků¹⁷. Přestože jsou taková drobná pochybení penalizována ve výši služebného, může se soukromému partnerovi vyplatit tuto penalizaci strpět a chybu nenapravit. V praxi se uplatňuje přístup, který umožňuje předčasné ukončení pouze, pokud při opakujících se drobných selhání není uplatňována kompenzace. Zadavatel s tímto přístupem většinou souhlasí pod podmínkou, aby platební mechanismus penalizoval porušování závazků v dostatečné míře a aby soukromého partnera dostatečně motivoval k nápravě (např. postupně se zvyšující jednotkovou částkou penalizace).

S předčasným ukončením pro selhání soukromého partnera se pojí **požadavek bank na „práva vstupu“ („step in rights“)**. Banky při financování projektů uzavírají se soukromým partnerem a zadavatelem přímou smlouvu, která tato práva upravuje. Vzhledem k tomu, že důsledky způsobené tímto typem předčasného ukončení jsou pro banky velmi závažné, požadují, aby jim zadavatel před ukončením projektu dal možnost převzít jeho řízení. Banky fakticky vymění soukromého partnera na úrovni jeho podílníků.

Přestože dochází k ukončení smlouvy pro selhání soukromého partnera, měl by být přesto kompenzován, protože zadavateli zůstane vybudovaná infrastruktura. Soukromý partner však nebude kompenzován zcela, jako tomu bylo při selhání zadavatele nebo při dobrovolném ukončení smlouvy ze strany zadavatele. Zadavatel nesmí být selháním soukromého partnera a předčasným ukončením nijak poškozen, ale zároveň by neměl získat neodůvodněný prospěch.

Dříve se pro výši kompenzace uplatňoval postup, který zaručoval soukromému partnerovi alespoň pokrytí závazků ke svým seniorním věřitelům, nicméně tento přístup neodpovídá optimálnímu přenosu rizik.

V současnosti nejvíce používaný způsob stanovení kompenzace soukromého partnera spočívá ve stanovení tržní hodnoty projektu. Toto se uskuteční buď skutečným výběrovým řízením („re-tendrováním“) nebo hypotetickým výpočtem takové hodnoty. Od tržní hodnoty PPP smlouvy se odečtou náklady zadavatele vzniklé při předčasném ukončení a rozdíl je vyplacen soukromému partnerovi. Tento přístup je obvykle akceptován všemi zúčastněnými stranami.

Pro vyloučení pochybností se uvádí, že kompenzace není platbou z bezdůvodného obohacení. Kompenzace je závazkem vzniklým na základě uzavřené PPP smlouvy.

7.1.4 Předčasné ukončení pro korupci

Je důležité, aby zadavatelé prosazovali v PPP smlouvách ustanovení o předčasném ukončení pro korupci na straně pracovníků soukromého i veřejného sektoru. Jakékoliv korupční jednání, nehledě na morální aspekt této problematiky, zásadně snižuje dosahovanou hodnotu za peníze a velmi negativně ovlivňuje hospodaření s veřejnými prostředky. Řešení pomocí tradičního postupu dle trestního práva by bylo příliš zdoluhavé a samo o sobě by nevedlo k zneplatnění PPP smlouvy. Z těchto důvodů se dle zahraniční praxe PPP smlouvy doplňují o ustanovení předčasného ukončení smlouvy pro korupci.

¹⁷ Předčasné ukončení smlouvy z důvodu selhání soukromého partnera není příliš časté.

Co se týče kompenzace, praxe ukazuje, že seniorní věřitelé nechtějí podstupovat riziko korupčního jednání. Ziskat finanční zdroje na financování projektu by bylo pro soukromého partnera velmi složité, pokud by kompenzace nepokrývala alespoň jejich pohledávky. Z tohoto důvodu, kompenzace kryje pohledávky seniorních věřitelů v případě ukončení pro korupci.

7.1.5 Předčasné ukončení pro nepoctivost

K předčasnému ukončení pro nepoctivost dochází, pokud soukromý partner úmyslně zatají úspory a výhody, k jejichž sdílení se zavázal v PPP smlouvě. Jedná se zejména o výnosy z refinancování projektu, které tvoří značnou částku a jsou pro zadavatele obtížně zjistitelné.

K refinancování často dochází po úspěšném dokončení stavební části projektu, kdy se značně snižují rizika pro věřitele a tím i úrokové míry. Soukromý partner uzavře výhodnější smlouvy o financování než na počátku projektu a z nově získaného úvěru uhradí předcházející. Výnosy z tohoto refinancování by měly být sdíleny v poměru dohodnutém v PPP smlouvě (nejčastěji 50:50). Při vyšším podílu než 50 procent na refinancování by si měl veřejný zadavatel dát pozor na klasifikaci projektu do bilance dle ESA 2010. Hrozba předčasného ukončení zajišťuje pro soukromého partnera dostatečnou motivaci pro přiznání refinančních zisků.

Výše kompenzace při tomto ukončení by měla být podobná jako v případě ukončení pro korupci.

7.1.6 Předčasné ukončení pro událost vyšší moci

Pokud nastanou neočekávané události vyšší moci jako např. zemětřesení, válka apod. a jejich následky trvají delší dobu, nemůže často PPP smlouva nadále pokračovat beze změn. Předčasné ukončení pro událost vyšší moci by mělo být považováno za krajní řešení a obě strany by se spíše měli pokusit dohodnout na způsobu, jak tyto události řešit a jak případně smlouvu upravit. Pokud nedojde k dohodě během dohodnuté doby ve smlouvě (tradičně 6 měsíců), má zadavatel i soukromý partner právo smlouvu ukončit. Zadavatel může oddálit ukončení tím, že se zaváže platit částky služebného, ale dosáhne tak odkladu pouze po určitou dobu, kterou dohodnou se soukromým partnerem.

Kompenzace vychází z logiky, že za událost vyšší moci nenese nikdo vinu, a proto je toto riziko sdílené. Výše platby pokryje soukromému partnerovi pohledávky věřitelů, investice vlastního kapitálu (nikoli požadovaný výnos) a náklady spojené s předčasným ukončením např. odstupné zaměstnancům.

7.2 Řádné ukončení / naplnění smlouvy

Po uplynutí doby trvání PPP smlouvy dochází k řádnému skončení smlouvy a vypořádání smluvních stran. Jestliže PPP smlouva počítá s **převodem** zpět veřejnému sektoru po ukončení smlouvy, dochází k předání infrastruktury zpět do správy zadavatele, případně do majetku zadavatele. Soukromý partner předá zařízení ve stavu, který odpovídá definovaným požadavkům na „stav při vrácení“, které jsou uvede v PPP smlouvě. Soukromý partner by měl provést za přítomnosti zadavatele celkovou inventuru a dohodnuté testy a měření (dle mezinárodní praxe by tyto testy měly probíhat průběžně v rámci posledních 2-5 let trvání smlouvy). Zároveň odstraní z infrastruktury veškerá svá zařízení, předá klíče, předá kopie veškeré dokumentace (tzn. projektové, provozní, pracovní smlouvy...) a provede další úkony dle uzavřené PPP smlouvy. Pokud soukromý partner poruší povinnosti související s předáním jako je např. neodstranění vady a sníží tak hodnotu infrastruktury, nahradí zadavateli škodu, kterou tím způsobí.

V posledních měsících před uplynutím doby, na kterou je uzavřena PPP smlouva, má zadavatel právo vytvořit tzv. **rezervní fond** a zadržet v něm část měsíčních plateb služebného placeného soukromému partnerovi. Rezervní fond se využívá jako nástroj pro zajištění odpovídajícího stavu infrastruktury při předání zadavateli po skončení smlouvy. Zadavatel uvolní příslušné částky z rezervního fondu, pokud soukromý partner provede potřebné opravy či údržbu a řádně vše předá dle PPP smlouvy. Částky ve fondu je zadavatel povinen uložit na úročený účet a výnos bude součástí rezervního fondu.

Ke dni ukončení smlouvy je rovněž nutné vyřešit zpětný **přechod zaměstnanců**. Soukromý partner je povinen ve stanovené lhůtě několika měsíců před tímto dnem poskytnout zadavateli údaje o zpět přecházejících zaměstnancích (pokud je toto součástí smlouvy) a podmínkách jejich zaměstnání a zároveň nesnižovat či nezvyšovat podstatným způsobem jejich počet.

Závěr

Příprava a realizace projektu PPP je složitým procesem, kterému by zadavatel měl věnovat maximální pozornost tak, aby byl projekt úspěšný. V opačném případě by projekt nemusel naplňovat své cíle anebo v konečném důsledku by špatný postup mohl vést k jeho zrušení. Proces přípravy a realizace projektu je nutné brát jako jeden celek. Nelze se zaměřit pouze na jednu část celého procesu.

Důležitou součástí přípravy projektu je samotná identifikace potřeb zadavatele a na jejich základě následné nastavení cílů projektu tak, aby byly všechny potřeby uspokojeny. Špatná identifikace potřeb zadavatele a cílů projektu může vést k nesprávnému průběhu jeho realizace, který může v konečném důsledku vést k jeho zániku.

Identifikace potřeb zadavatele a následné rozhodnutí o realizaci projektu musí být doprovázeno analýzou finančních možností zadavatele, vzhledem k tomu, že pro projekty PPP je charakteristická doba trvání v délce i několika desetiletí. Z tohoto důvodu je nutné, aby měl zadavatel jistotu, že i v průběhu realizace projektu bude schopen dostát svým finančním závazkům.

Analýzu realizovatelnosti projektu může zadavatel zpracovat sám, pokud má na to personální zdroje. Nicméně nejčastěji zadavatelé využijí pro přípravu projektu služeb externích poradců, a to jak technických, tak i finančních či právních. Tento krok předpokládá, že zadavatel při zahájení příprav projektu vyčlení na služby poradců finanční prostředky. Z tohoto důvodu může být příprava PPP projektu finančně náročnější a zadavatel by na tento fakt měl být připraven.

Současně s přípravou struktury projektu by mělo dojít také k testování trhu. Zadavatel tak zjistí, zda je projekt nastaven správně a existuje o něj na trhu zájem. V opačném případě je vhodné zamyslet se nad nastavením projektu tak, aby bylo vytvořeno co nejvíce konkurenční prostředí pro realizaci projektu.

Příprava projektu dále pokračuje zahájením výběrového řízení na soukromého partnera, které může zadavatel vést sám anebo opět využít služeb poradce. Součástí zadávací dokumentace může být také návrh PPP smlouvy, což představuje jeden z velmi důležitých dokumentů PPP projektu a je proto vhodné věnovat její přípravě dostatečnou pozornost. Špatně nastavená PPP smlouva může vést k tomu, že průběh projektu bude komplikovaný a cíle projektu nebudou naplněny.

Vybraný soukromý partner, se kterým zadavatel uzavře PPP smlouvu, bude realizovat PPP projekt po dobu stanovenou ve smlouvě. Během této doby je důležité provádět pravidelný monitoring jeho výkonů. V případě zjištění nedostatků následně zadavatel může trvat na jejich bezodkladném odstranění nebo následně využít penalizací soukromého partnera. Tímto způsobem zadavatel udržuje motivaci soukromého partnera, aby dodával služby ve sjednané kvalitě a včas. Tento postup však vyžaduje precizně připravenou PPP smlouvu, jak již bylo zmíněno.

Správně nastavený a vedený projekt přináší zadavateli naplnění jeho potřeb a cílů projektu a dosahuje hodnoty za peníze.

Přílohy

Příloha 1 – Slovníček pojmů

Příloha 2 – Testy v rámci jednotlivých etap přípravy PPP

Příloha 1: Slovníček pojmů

Pojem	Definice
Hodnota za peníze	Hodnota za peníze (z anglického termínu „Value For Money“) znamená, že veřejný sektor získává nejvyšší možnou a současně využitelnou hodnotu za vydané peněžní prostředky. Pokud realizace projektu formou PPP dosahuje hodnoty za peníze pro veřejný sektor, znamená to, že bude dosaženo vyššího užítu v poměru k vynaloženým prostředkům (poměr výkon/cena), než kdyby stejný projekt realizoval veřejný sektor z vlastních prostředků ve vlastní režii. Hodnotou za peníze se tedy obvykle rozumí optimální kombinace celoživotních nákladů projektu a kvality v rámci nabídky (popř. vhodnosti pro daný účel) uspokojující potřeby uživatelů, přičemž taková nabídka nemusí být vždy ta nejlevnější.
Smlouva o PPP, PPP smlouva	Smluvní dokumentace sloužící jako smluvní dohody o dodávkách staveb a služeb jejichž podstatou je smluvní vztah zajišťující ppp projekt
Komparátor veřejného sektoru	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.
Poradce	Poradcem se rozumí vybraný uchazeč, se kterým má zadavatel uzavřenou smlouvu.
Poradenské služby	Poradenskými službami se rozumí poskytování ekonomicko-finančního (dále jen „ekonomického“), technického a právního poradenství v rozsahu stanoveném ve Vzorů zadávací dokumentace pro výběr finančních, právních a technických poradců.
PPP	PPP (z anglického Public Private Partnership, tedy partnerství veřejného a soukromého sektoru) je v zahraničí obecně uznávaným způsobem zajištění veřejných služeb nebo veřejné infrastruktury. Základem PPP projektu je dlouhodobý smluvní vztah, ve kterém veřejný a soukromý sektor vzájemně sdílí užítky a rizika vyplývající ze zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb. Výhodou PPP je sloučení zkušeností, znalostí a dovedností obou sektorů a přenesení odpovědnosti za rizika na sektor, který je dokáže lépe řídit. Ve většině případů veřejný sektor svěřuje výkon určité služby soukromému sektoru, a tím využívá jeho organizačních a odborných znalostí a dovedností, které jsou stimulovány nejen výnosem vloženého kapitálu, ale také rizikem jeho ztráty.
Referenční PPP projekt	Referenčním PPP projektem se rozumí komplexní finanční model, který analyzuje peněžní toky projektu za předpokladu jeho realizace formou PPP dle závěru a doporučené struktury studie proveditelnosti. Tento model započítává ocenění podstupovaných rizik rozdělených mezi smluvní strany. Je zpracován ve stejném členění a ve stejném rozsahu jako Komparátor veřejného sektoru tak, aby byla zajištěna plná vzájemná srovnatelnost.

Řídící výbor	Řídící výbor je v rámci projektového řízení PPP projektu vrcholovým řídicím orgánem projektu zodpovědným za úspěšnou realizaci projektu. Řídící výbor se skládá nejméně ze 3 zástupců hlavních zainteresovaných stran jmenovaných zadavatelem. Podrobněji probráno v metodice MF „Kodex řízení PPP projektu“ (www.mfcr.cz).
Služba	Službou dodanou v rámci projektu PPP se ve většině případů rozumí komplexní zajištění výstavby veřejného aktiva a jeho následné provozování ve prospěch veřejnosti. Veřejný sektor vnímá celý projekt jako smluvně zajištěnou službu po určité období (například výstavba a spravování dálnice, rychlodráhy, ubytovacích kapacit, věznic a podobně).
Soukromý partner	Soukromý subjekt, který se na základě podpisu smlouvy o PPP stal vítězem dle soutěže na PPP projekt dle ZVZ.
Strategický záměr projektu	Obdoba zahraničního “Strategic Business Case – SBC“, jehož cílem je ověřit vhodnost předpokladů a možností daného projektu k dalšímu rozpracování v podobě studie proveditelnosti.
Studie proveditelnosti	Studie proveditelnosti představuje dokument shrnující výstupy analýz prověřujících ekonomickou, technickou a právní proveditelnost projektu a jeho dostupnost pro zadavatele.
Uchazeč	Uchazečem se rozumí fyzická nebo právnická/é osoba/y, která/é plánuje/jí poskytovat poradenské služby, které jsou předmětem veřejné zakázky, v rozsahu stanoveném ve Vzor zadávací dokumentace na výběr technických, finančních a právních poradců. Uchazečem je také sdružení více dodavatelů.
Zadavatel	Zadavatelem (veřejný zadavatel dle § 2, ZVZ) se rozumí instituce veřejného sektoru, která je zadavatelem veřejné zakázky, smluvní protistranou poradenským společenstvem v době přípravy projektu a investorům, popř. provozovatelům v době realizace a monitorování projektu. Zadavatel identifikuje své potřeby, je zodpovědný za přípravu projektu, za vyhlášení veřejné soutěže a výběr nejlepší nabídky, je smluvní stranou ve smluvní dokumentaci projektu, je zodpovědný za monitorování projektu po dobu jeho provozu a je zodpovědný za závazky finančního plnění vyplývajícího ze smluvního vztahu s investorem podle jeho míry plnění zadání projektu.
Zadávací dokumentace	Dokumentace sloužící pro výběr soukromého partnera.
Zřizovatel	Zřizovatelem se rozumí ústřední orgány státní správy, nebo územní samosprávný celek (v tomto případě zakladatel), do jehož působnosti zadavatel spadá v případě, že zadavatelem je jiný subjekt než je zřizovatel.

Příloha 2: Testy v rámci jednotlivých etap přípravy PPP

Etapa 1	
Kontrolní proces	Test strategické vhodnosti Cílem této brány je zejména potvrzení vhodnosti realizace projektu formou PPP. Kontrolní proces se vedle níže definovaných kritérií zaměří zejména na to, zda očekávání hlavních zainteresovaných stran jsou s ohledem na náklady, zdroje, definované výstupy a časový harmonogram realistická a dosažitelná. Pro další etapy realizace projektu formou PPP je nezbytné kladné posouzení projektu na základě hlavních kritérií, jimiž jsou: ▶ Typová vhodnost – hodnotí se, zda typ a obor navrhovaného projektu spadá mezi typy a obory, u kterých se dle zahraničních zkušeností osvědčilo řešení formou PPP; ▶ Definovatelnost cílů – hodnotí se, zda pro daný typ a zadání projektu bude možné vyhotovit jasné zadání potřeb a specifikace požadovaného výstupu projektu; tyto cíle projektu by měly být: jasné definovatelné, měřitelné, dosažitelné, realistické a časově zvládnutelné; ▶ Přenos rizik – hodnotí se vhodnost projektu z hlediska míry předběžného přenosu rizik na stranu soukromého sektoru. Základním předpokladem je optimální rozložení sdílených rizik mezi veřejný a soukromý sektor (optimálním se rozumí takové rozložení, kde každá strana nese taková rizika, která dokáže řídit nejlépe); (může vycházet z analýzy provedené v „SBC“); ▶ Hodnota za peníze („Value for Money“) – hodnotí se předpoklad projektu dosáhnout hodnotu za peníze pro veřejný sektor. To znamená, že bude dosaženo vyššího užítku v poměru k vynaloženým prostředkům (poměr cena/výkon), než kdyby stejný projekt realizoval veřejný sektor z vlastních prostředků a ve vlastní režii; ▶ Proveditelnost – zvažuje se míra připravenosti projektu, shody a podpory v rámci zainteresovaných stran, hodnotí se ostatní rizika realizace projektu, zvažuje se časová náročnost přípravy a realizace projektu a potřeba a dostupnost odborných znalostí a dovedností a forma jejich zajištění; ▶ Transparentnost a soutěž – hodnotí se předpoklady pro zajištění transparentnosti v průběhu celého procesu přípravy a realizace projektu PPP a předpoklady pro zadání výběrového řízení na soukromého partnera tak, aby byla zajištěna dostatečná konkurence mezi zájemci/účastníky soutěže; ▶ Finanční dostupnost – hodnotí se rozpočtová dostupnost projektu pro zadavatele a jeho schopnost dostát svých závazků v rámci dlouhodobého výhledu velikosti rozpočtu a předpokládané finanční náročnosti projektu. Pokud je posouzení kladné, projekt by měl postoupit do další etapy přípravy projektu, kterou je detailní Posouzení proveditelnosti. Výše uvedené body hodnocení jsou velice obdobné jako v „Návrhu projektu“, který musí zadavatel u PPP projektu na úrovni státu předložit spolu s notifikací projektu jako podklad pro rozhodnutí, zda se MF bude projektu účastnit v rámci Řídícího výboru.
Kontrolní otázky	15. Je navržený projekt v souladu s potřebami zadavatele? 16. Je třeba, aby byl realizován právě nyní? 17. Slučuje se projekt se strategickými prioritami a s jinými probíhajícími projekty – slouží projekt k naplňování širší strategie?

18. Lze předpokládat podporu projektu od všech hlavních zainteresovaných stran?
19. Jsou jasně definovány cíle projektu?
20. Je určen způsob kvantifikace plnění cílů projektu?
21. Disponuje zadavatel zkušenostmi s řízením obdobných projektů a může zadavatel zabezpečit kvalifikované řízení projektu z vlastních nebo externích zdrojů?
22. Jsou identifikována hlavní rizika projektu a jejich alokace?
23. Existuje stabilní trh pro realizaci tohoto typu projektu?
24. Je na trhu o tento typ projektu zájem?
25. Jsou stanoveny předběžné náklady na realizaci projektu i na navazující činnosti?
26. Jsou předběžně k dispozici finanční prostředky na přípravu projektu?
27. Byla odhalena nějaká rizika projektu, která v případě, že nastanou, mohou výrazným způsobem projekt ohrozit, či jej zastavit (např. riziko, že nebudou uvolněny finanční prostředky na přípravu, záměr projekt nebude politicky schválen apod.)?
28. Byla jasně definována řídicí struktura projektu včetně klíčových úloh a rozdělení zodpovědností?

Etapu 2

Kontrolní proces:

Test ekonomické výhodnosti

Cílem této brány je posoudit ekonomickou výhodnost a celkovou schopnost zadavatele realizovat projekt formou PPP. Použití PPP musí být ekonomicky výhodnější oproti tradičnímu zadání a tedy dosahovat hodnoty za peníze („Value for Money“). Ekonomickou výhodnost PPP prokazuje finanční analýza, která je založena na srovnání modelu Komparátoru veřejného sektoru („Public Sector Comparator, PSC“) a Referenčního projektu PPP. Tato analýza musí být zpracována ve studii proveditelnosti.

Kontrolní otázky:

29. Jsou zpracovány všechny výstupy požadované v této etapě?
30. Byla vypracována studie proveditelnosti? Je PPP optimální variantou?
31. Je projekt finančně dostupný pro veřejného zadavatele?
32. Předpokládá se dosažení odpovídající hodnoty za peníze?
33. Bylo provedeno úvodní testování trhu? Byly výsledky testování kladné a byly zahrnuty do studie proveditelnosti?
34. Byly společně s financujícími subjekty a jinými významnými zúčastněnými stranami projednány a odsouhlaseny podmínky úspěšné realizace projektu?
35. Bude zadavatel disponovat dostatečnou interní kapacitou k řízení a monitorování projektu?
36. Je zajištěna dostatečná podpora projektu ze strany zúčastněných subjektů?
37. Byla identifikována hlavní projektová rizika i možná rizika související s přípravou projektu (v souladu s metodikou MF „Řízení rizik v projektech PPP“) a existuje předběžný plán řízení těchto rizik?
38. Je projekt úplný, tj. naplňuje strategické cíle zadavatele?
39. Je projekt pro zadavatele finančně dostupný?

	40. Je PPP vhodnou variantou řešení projektu? Předpokládá se touto formou dosažení hodnoty za peníze? 41. Lze potvrdit předpokládaný harmonogram včetně zohlednění vlivu souvisejících projektů? 42. Existují externí vlivy, které mohou projekt v budoucnu ovlivnit a byla přijata strategie ošetření jejich vlivu na projekt? 43. Byla jasně definována struktura projektu včetně klíčových rolí a rozložení zodpovědností? Tj. je respektován „Kodex řízení PPP projektů“? Byl schválen jednací řád řídicího výboru? 44. Jsme si vědomi širšího kontextu projektu, včetně programů/iniciativ vlády? 45. Proběhlo transparentně výběrové řízení na poradce? Byla zajištěna jejich dostatečná kvalifikace? 46. Přispívá projekt k naplňování cílů definovaných v Etapě 1?
Kdo posuzuje?	Posouzení studie proveditelnosti včetně finančního modelu a ekonomické výhodnosti realizace projektu formou PPP provede Řídicí výbor veřejného zadavatele.
Etapu 3	
Kontrolní proces:	Rozhodnutí o zahájení výběru partnera V této etapě veřejný zadavatel ověřuje životnost projektu, potenciál k úspěšné realizaci a připravenost projektu k zahájení zadávacího řízení. Kontrolní proces se zaměří zejména na to, zda vybraný způsob realizace zadávacího řízení odpovídá povaze projektu.
Kontrolní otázky:	- Jsou vypracované všechny výstupy požadované v této etapě? - Jsou jasně a jednoznačně specifikovány požadavky na zhotovitele, tj. výstupy projektu? - Lze potvrdit, že zadávací dokumentace je úplná a naplňuje cíle projektu? - Byl vytvořen návrh smluvní dokumentace? - Je v návrhu smlouvy zakotveno rozdělení rizik předpokládané v rámci studie proveditelnosti? - V případě, že došlo ke změně ve výši předpokládaných nákladů projektu, zůstává projekt stále pro zadavatele dostupný a poskytuje hodnotu za peníze? - Byly přezkoumány všechny možné varianty způsobu zadání zakázky? - Je strategie zadání projektu v souladu s legislativou, stojí na pevném základě a je pochopitelná pro uchazeče? - Byl zpracován způsob hodnocení kvalifikace uchazečů, případně eliminační či hodnotící kritéria pro hodnocení nabídek uchazečů? - Je harmonogram projektu realistický, jsou zajištěny vhodné lidské zdroje? - Je nastaven vhodný systém finanční kontroly, financování a zajišťování prostředků? Je zajištěno finanční krytí celého projektu? - Můžeme dostatečně odborně a kvalifikovaně zajistit průzkum dodavatelského trhu a ověřit příslušné reference? - Jsou ze strany zadavatele připraveny všechny informace, které budou relevantní pro uchazeče a tvorbu nabídek? (Např. informace o stavebním pozemku atd.)

14. Byl aktualizován registr rizik (matice rizik) dle výsledků konečného testování trhu?	
Etapa 4	
Kontrolní proces:	Rozhodnutí o podpisu smlouvy a rozpočtový dozor MF V rámci této etapy se potvrzuje ekonomická výhodnost uzavření smlouvy s vítězným soukromým partnerem a správnost investičního rozhodnutí. Zároveň se posuzuje průběh zadávacího řízení z titulu organizačního zajištění, splnění očekávaných cílů a schopnosti obou partnerů implementovat navržené řešení projektu. Řešení musí poskytovat hodnotu za peníze.
Kontrolní otázky:	1. Jsou vypracované všechny výstupy požadované v této etapě? 2. Naplňuje PPP projekt strategické cíle i poté, co jsou známy nabídky? 3. Postupovalo se v souladu se schválenou strategií zadání projektu a proběhlo vše v souladu se statutárními a procedurálními požadavky tak, že již neexistuje efektivní možnost odvolání neúspěšných uchazečů? 4. Je připraveno smluvní zajištění toho, že dodávky budou provedeny včas, v rámci stanoveného rozpočtu, a že bude zajištěno efektivní využití finančních prostředků? 5. Je zajištěna trvalá podpora projektu ze strany zainteresovaných subjektů? 6. Jsou připraveny podmínky pro změnu způsobu dodání služby ve veřejném zájmu? 7. Zabývali jsme se technickými aspekty, jako proveditelnost stavby a/nebo otázkami souvisejícími s informačními technologiemi (IT)? 8. Máme dostatečnou kvalifikaci a dostatečné lidské a rozpočtové zdroje pro řízení smlouvy a monitoring uzavřené smlouvy a vztahů se soukromým partnerem? 9. Jsou podané nabídky zadavateli finančně dostupné a poskytují hodnotu za peníze? 10. Byla kvantifikována a alokována i taková rizika jako je např. úrokové riziko, riziko inflace a měnových kurzů (viz metodika MF „Řízení rizik v projektech PPP“)? 11. Bylo dohodnuto, zda a jakým způsobem je nutné ještě dojednat a ošetřit s vybraným soukromým partnerem drobné změny zpětně neovlivňující výběrové řízení (změny formálního charakteru) před finálním podepsáním smlouvy?
Etapa 5	
Kontrolní proces:	Rozhodnutí o připravenosti služby Kontrolní proces se v této etapě zaměří na ověření připravenosti služby před zahájením pravidelných plateb soukromému partnerovi, flexibilitu vzhledem k možným změnám a existenci systému, který bude monitorovat a hodnotit výkon soukromého partnera.
Kontrolní otázky:	1. Jsou vypracované všechny výstupy požadované v této etapě? 2. Jsou stále respektovány původní cíle projektu? 3. Lze potvrdit, že naplňování cílů bude dosaženo původně plánovaným způsobem? 4. Lze potvrdit, že plány řízení projektu a jeho provozování jsou dosažitelné a že existují zdroje k jejich plnění?

5. Je odsouhlasen kontrolní mechanismus plnění smlouvy?
6. Určil zadavatel jasné podmínky ukončení fáze výstavby a zahájení provozu?
7. Existuje plán pro případ krizového vývoje projektu?
8. Byl zadavatel průběžně informován o postupu výstavby a ukázal se zadavatelský systém kontroly výstavby a plnění smlouvy jako funkční? Pokud ne, byly uskutečněny kroky k nápravě této situace?
9. Bylo po ukončení stavby ověřeno naplnění podmínek smlouvy? Je infrastruktura připravená k zavedení do provozu a poskytování služeb dle definovaných kritérií smlouvy? Tj. může být schváleno zahájení provozu?
10. Je soukromý partner schopen plnit podmínky smlouvy?
11. Je zajištěna organizační struktura a lidské zdroje na straně zadavatele i soukromého partnera?
12. Je pro další průběh projektu zajištěn kompetentní personál na řízení projektu i v jeho další etapě?
13. Byly identifikovány a zaznamenány všechny momenty, z nichž vyplývá nějaké poučení pro další realizované projekty?
14. Byl dohodnut ve smlouvě způsob a podmínky předávání infrastruktury do provozu zpět veřejnému zadavateli po ukončení projektu? (revize stavu infrastruktury, požadovaná kvalita atd.)

Etapu 6

Kontrolní proces:

Zhodnocení průběhu projektu

V této etapě procesu se posuzuje, zda projekt plní cíle a závazky, které byly dohodnuty ve smlouvě, respektive které si od projektu veřejný zadavatel sliboval. Tato hodnocení by měla probíhat průběžně po dobu projektu (optimálně každé 3 roky). První zhodnocení se doporučuje po 6–12 měsících po dokončení výstavby a zahájení provozu.

Kontrolní otázky:

1. Jsou vypracované všechny výstupy požadované v této etapě?
2. Je dosahováno cílů projektu v souladu s původním záměrem?
3. Pokud jsou v průběhu implementace odsouhlaseny změny, jsou v souladu s původním zadáním projektu?
4. Trvá stále potřeba poskytování služeb dohodnutých ve smlouvě?
5. Pokud se změnila potřeba po poskytování dohodnutých služeb, byly úměrně tomu přizpůsobeny smlouva a dodávky?
6. Byl zadavatel průběžně informován o postupu výstavby a ukázal se zadavatelský systém kontroly výstavby a plnění smlouvy jako funkční? Pokud ne, byly uskutečněny kroky k nápravě této situace?
7. Existuje stálá snaha aktivně zlepšovat kvalitu služeb a zvyšovat hodnotu za peníze?
8. Je vytvářena znalostní databáze? Učíme se aktivně ze zkušeností a inspirujeme se jimi pro vytyčování nových cílů?
9. Bylo postupováno v souladu s právním řádem?
10. Probíhá aktivní komunikace mezi oběma smluvními partnery? Byl dohodnut systém schůzek či možných pravidelných setkání mezi soukromým partnerem a zadavatelem v průběhu projektu? Byly určeny kontaktní osoby?

	11. Byl dohodnut a zahrnut do smlouvy mechanismus úpravy cen poskytovaných služeb v závislosti na vývoji trhu? Tzn. Mechanismus pravidelného porovnávání cen na trhu (tzv. benchmarking)? 12. Umožňuje nastavený monitorovací mechanismus dostatečnou a efektivní kontrolu nad plněním smlouvy a kvality poskytovaných služeb ze strany soukromého partnera? Pokud ne, byla uskutečněna opatření k nápravě této situace?
Kdo posuzuje?	Zadavatel, NKÚ
Etapu 7	
Kontrolní proces:	Zhodnocení přínosu Vyhodnocení spolupráce a formalizace získaných znalostí a zkušeností.
Kontrolní otázky:	1. Jsou vypracované všechny výstupy požadované v této etapě? 2. Byly dosaženy cíle projektu v souladu s původním záměrem? 3. Byla smlouva řádně ukončena a případná aktiva řádně a včas předány?
Kdo posuzuje?	Veřejný zadavatel, respektive entita veřejného zadavatele k tomu určená.

Seznam zdrojů

- ▶ EPEC, **Guide to Public-Private Partnerships (2021)**. Dostupné z: https://www.eib.org/attachments/publications/epec_guide_to_ppp_en.pdf
- ▶ EPEC, **PPP Procurement Handbook, Public-Private Partnerships in the Western Balkans (2018)**. Dostupné z: <https://www.wbif.eu/storage/app/media/Library/9.Sectors/3.PrivateSectorDevelopment/5.4-PPP-Procurement-Handbook-FINAL-310818.pdf>
- ▶ EPEC, EIB, Eurostat. **A Guide to the Statistical Treatment of PPPs (2016)**. Dostupné z: https://www.eib.org/attachments/thematic/epec_eurostat_statistical_guide_en.pdf
- ▶ 4Ps, **The Outline Business Case**, Velká Británie, 2004
- ▶ 4Ps, **The Final Business Case**, Velká Británie, 2002
- ▶ A. Andersen, Enterprise LSE, **Value for money drivers in PFI**, Treasury Taskforce, 2000
- ▶ Akintoye A., Beck M., Hardcastle C., **Public-Private Partnerships - Managing risks and opportunities**, Blackwell Science, Velká Británie, 2003, ISBN: 063206465X
- ▶ Department of the Environment and Local Government, **Payment Mechanisms**, Public Private Partnership Guidance Note 12, Irsko, 2000
- ▶ HM Treasury, **Value for Money Assessment Guidance**, Velká Británie, 2004
- ▶ National Treasury, **Public Private Partnership manual**, National Treasury PPP Practice Notes issued in terms of the Public Finance Management Act, Jihoafrická republika, 2004
- ▶ Ministerstvo financí, **Zobrazení PPP projektů v dokumentaci státního rozpočtu**, Česká republika, 2007
- ▶ Office of Government Commerce OGC, **Gateway process**, Velká Británie, 2004
- ▶ Partnerships Victoria, **Practicioners' Guide**, Austrálie, Victoria, 2001
- ▶ Partnership Victoria, **Public Sector Comparator: Technical note**, Department of Treasury and Finance, Austrálie, Victoria, 2001
- ▶ Twinning Project CZ/2005/IB/FI/04 (Mikko Ramstedt – Scottish Executive, UK; Fulco Simon – MoF, Nizozemí), **Guidance Review Report PPP Process Guidance Metodology**, Česká republika, 16. dubna 2008