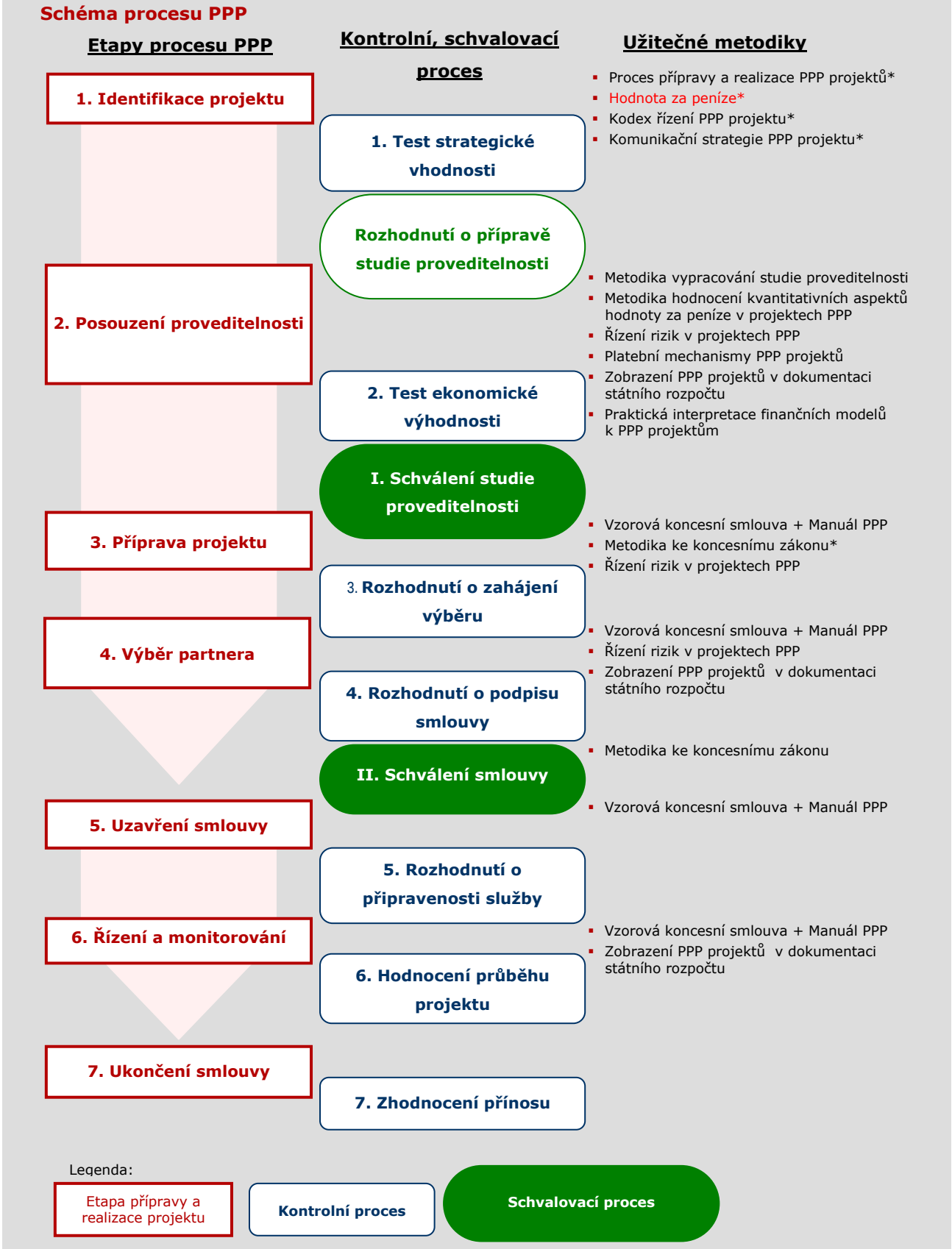
PPP CENTRUM ČESKÉ REPUBLIKY

Hodnota za peníze

Datum vydání: prosinec 2008
Datum aktualizace: červenec 2011

Schéma procesu PPP



Pozn.: *Materiál využitelný pro všechny následující etapy

Obsah

Obsah 3

Úvod 4

ČÁST A: TEORETICKÁ VÝCHODISKA 5

1 Hodnota za peníze 6

2 Základní faktory ovlivňující hodnotu za peníze v PPP projektech 11

ČÁST B: HODNOCENÍ HODNOTY ZA PENÍZE V PPP PROJEKTECH 19

3 Hodnocení hodnoty za peníze v rámci PPP projektů 20

4 Fáze I.: Identifikace projektu 25

5 Fáze II.: Posouzení proveditelnosti 39

6 Fáze III.: Výběr soukromého partnera 51

7 Závěrečné shrnutí 58

Slovníček pojmů 60

Seznam zdrojů 63

Kontakt 65

Úvod

Cílem této příručky je seznámit veřejné zadavatele s konceptem „hodnoty za peníze", s jeho uplatněním v projektech PPP a s hlavními faktory, které hodnotu za peníze ovlivňují. Hodnota za peníze je koncept, který se používá k hodnocení projektů realizovaných zadavateli uvedenými v §2 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v platném znění (dále též „zákon o veřejných zakázkách" nebo „ZVZ") a v §2 zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), v platném znění (dále též „koncesní zákon" nebo „KZ"). Hodnotou za peníze se rozumí optimální kombinace celoživotních nákladů projektu a kvality v rámci nabídky (popř. vhodnosti pro daný účel) uspokojující potřeby uživatelů.

S využitím příručky by měl zadavatel snáze posoudit:

- zda má jeho projekt předpoklady k tomu, aby realizací formou PPP dosáhl hodnoty za peníze, případně jak specifikaci projektu upravit tak, aby takové vyhlídky měl;
- jakým způsobem vyhodnotit očekávanou hodnotu za peníze při přípravě PPP projektu a
- jakými prostředky zabezpečit hodnotu za peníze při výběru soukromého partnera a čeho se vyvarovat.

Příručka je rozdělena na dvě hlavní části:

- Část A: „Teoretická východiska", která je zaměřena na teoretický koncept hodnoty za peníze. Tato část seznamuje blíže s hodnotou za peníze, její rolí v PPP projektech a metodami hodnocení tohoto konceptu. Dále jsou zde uvedeny klíčové předpoklady, které hodnotu za peníze ovlivňují.
- Část B: „Hodnocení hodnoty za peníze v PPP projektech". Tato část se zabývá hodnotou za peníze ve třech fázích přípravy realizace PPP projektu, tedy při identifikaci projektu, při posouzení proveditelnosti a při výběru soukromého partnera. Tato část je rozdělena do kapitol dle uvedených fází.

Metodika byla zpracována v prosinci 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, bod II. 1. a v rámci projektu Transition Facility CZ 05.02.04. Metodika byla v průběhu tvorby konzultována a připomínkována PPP experty z britského Partnerships UK, nizozemského ministerstva dopravy, veřejných prací a vodohospodářství a portugalského ministerstva financí (Parpública) na základě Twinningového projektu CZ/2005/IB/FI/04 „Implementace PPP v České republice".

V červenci 2011 byla metodika aktualizována společností PPP Centrum a. s. Smyslem aktualizace této metodiky byla zejména snaha o implementaci zkušeností z PPP projektů v ČR a zohlednění změn v legislativním prostředí v ČR za poslední téměř 3 roky. Aktualizovaný materiál neodráží postoj všech zainteresovaných stran, které se na zpracování původního materiálu podílely (např. Partnerships UK nebo nizozemské ministerstvo dopravy, veřejných prací a vodohospodářství). Pro porovnání obsahu obou verzí je na webu Ministerstva financí (www.mfcr.cz) zveřejněna jak původní, tak aktualizovaná verze tohoto materiálu. Metodiku vhodně doplňují další dva dokumenty: *„Hodnota za peníze – případová studie"* a *„Metodika hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP – případová studie"* – www.mfcr.cz.

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

ČÁST A: TEORETICKÁ VÝCHODISKA

1 Hodnota za peníze

1.1 Co je to hodnota za peníze

Jak již bylo zmíněno, hodnota za peníze je koncept, který se používá k hodnocení projektů realizovaných státem, kraji či obcemi.

Hodnota za peníze (z anglického termínu „Value for Money", dále též „VfM") znamená, že veřejný sektor získává nejvyšší možnou a současně využitelnou hodnotu za vydané veřejné prostředky. Pokud realizace projektu formou PPP dosahuje hodnoty za peníze pro veřejný sektor, znamená to, že bude dosaženo vyššího užitku v poměru k vynaloženým prostředkům (poměr výkon/cena), než kdyby stejný projekt realizoval veřejný sektor z vlastních prostředků a ve vlastní režii.

Lze tedy dovodit, že projekt dosahuje hodnoty za peníze, pokud splňuje dvě základní podmínky:

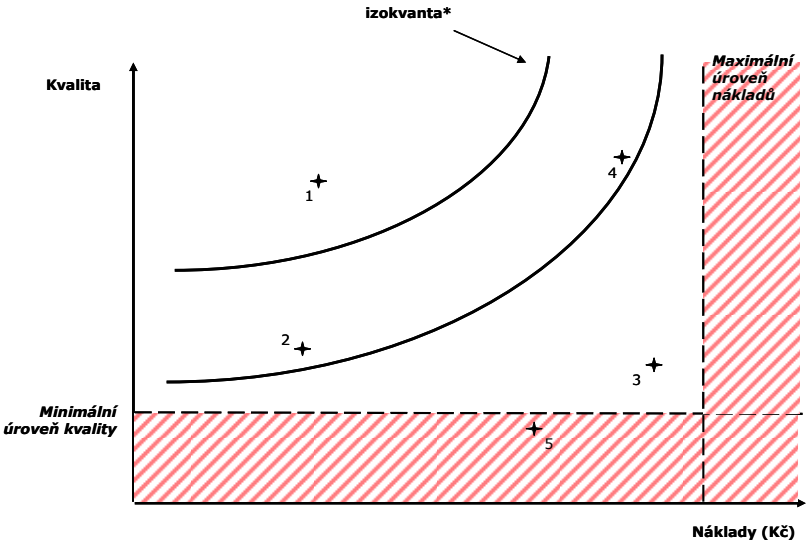
1) potřeba realizace projektu je odůvodněná (v souladu s veřejnými potřebami) a

2) projekt je realizován za nejvýhodnějších možných podmínek pro veřejný sektor (kvalitativních i kvantitativních).

Hodnota za peníze představuje nástroj využitelný jak pro srovnání jednotlivých technických řešení projektu, tak i různých způsobů/forem realizace projektu.

Následující schéma zachycuje porovnání hodnoty za peníze při využití různých způsobů realizace daného projektu.

Schéma 1: Porovnání hodnoty za peníze



Zdroj: Owain Ellis (Project Director), Partnerships UK, 2008

**Izokvanta znázorňuje všechny možnosti, kdy je hodnota za peníze stejná.*

Ve výše uvedeném schématu jsou na ose x uvedeny náklady a na ose y kvalita. Je zde znázorněno pět možných způsobů realizace projektu. Variantu 5 (stejně tak všechny možné varianty v červeně vyznačené oblasti) není nutné posuzovat vzhledem k tomu, že buď nedosahují minimální úrovně kvality, kterou zadavatel požaduje, nebo přesahují maximální výši nákladů, které mohou být na projekt vynaloženy. U ostatních variant záleží na tom, na které izokvantě leží. Izokvanta představuje všechny možnosti, kdy je dosahováno stejné hodnoty za peníze. Izokvanty tvoří hustou síť křivek, pro příklad jsou ve schématu uvedeny pouze dvě. V našem případě by varianty 1, 2, 4 byly výhodnější než varianta 3, protože ta se nachází na nejníže položené izokvantě a přináší tak nejmenší hodnotu za peníze. Varianty 2 a 4 přinášejí stejnou hodnotu za peníze, protože se nacházejí na stejné izokvantě. Při rozhodování, který způsob realizace projektu využít, by tedy záleželo na konkrétních potřebách a preferencích zadavatele. V našem ilustrativním příkladu by nejvyšší hodnotu za peníze dodávala varianta 1, která se nachází na nejvýše položené izokvantě a dodává nejvyšší kvalitu za nejnižší cenu.

Aby tedy bylo možné posoudit a zhodnotit, zda projekt poskytuje hodnotu za peníze, je nutné brát v úvahu nejen náklady projektu (kvantitativní hledisko), ale i kvalitu poskytovaných služeb, naplnění záměru/cíle, termín dodání, udržitelnost projektu apod. (kvalitativní hledisko).

Jako názorný příklad **kvalitativního hlediska** může posloužit projekt výstavby nemocnice, kdy se zvažují dvě možnosti[1]. Jednou z nich je výstavba křídla polikliniky během 5 let, kdy roční investiční náklady budou dosahovat 15 mil. Kč ročně (celkově tedy 75 mil. Kč) a druhou je dokončení výstavby během 2 let při nákladech 40 mil. Kč ročně (celkově 80 mil. Kč). Pokud náklady diskontujeme a porovnáme obě varianty, bude vycházet z finančního hlediska lépe delší varianta a zadavatel se rozhodne pro ni. Nicméně v rámci druhé varianty by veřejná služba mohla být dostupná o tři roky dříve, což mnohdy hraje významnou roli a je nutné zvážit i tento aspekt. Faktor času byl vzat do úvahy ve studiích proveditelnosti u projektů, které generují úspory pro zadavatele (např. projekt racionalizace železničních tratí SŽDC nebo Optimalizace provozu nemovitostí vlastněných ČR v působnosti MPO) nebo přinášejí další socio-ekonomické efekty i mimo působnost zadavatele (např. výstavba dálnic). V některých případech lze vyjádřit i tyto obtížně kvantifikovatelné aspekty finančně a zahrnout přínos do finančního hodnocení, nicméně v řadě případů se jedná o čistě kvalitativní hlediska, jejichž finanční vyjádření není možné (např. design infrastruktury).

Kvantitativní hledisko zahrnuje celkové finanční toky projektu a zejména náklady, které musí veřejný sektor vynaložit na jeho realizaci. Při hodnocení kvantitativní stránky hodnoty za peníze se jedná o rozhodnutí, jakým způsobem realizovat projekt, aby byl pro zadavatele finančně nejvýhodnější oproti jiným nabídkám nebo způsobům realizace projektu. Zadavatel tak obvykle provede určitý způsob srovnání (mezi nabídkami, způsoby realizace projektu, benchmarkingem atd.).

Hodnota za peníze v sobě bude vždy spojovat obě výše uvedená hlediska. Z toho pak plyne závěr, že řešení, které splňuje hodnotu za peníze, nemusí být vždy to nejlevnější, ale je tzv. „ekonomicky nejvýhodnější". Zadavatel tak dosáhne nejlepšího zhodnocení vložených veřejných prostředků – maximalizuje celkový užitek.

V českých podmínkách je jako ekvivalent konceptu hodnoty za peníze označován tzv. audit výkonnosti, neboli ověření, zda je v konkrétním projektu nakládáno s prostředky veřejných rozpočtů hospodárně, efektivně a účelně[2].

[1] The London School of Economics and Political Science, A. Andersen, Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative, Velká Británie, leden 2000

[2] Viz Koncepce rozvoje systému finanční kontroly v ČR
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/koncepce_roz_fin_kontroly.html

1.2 Hodnota za peníze a PPP projekty

PPP projekty, tedy dlouhodobé projekty zajištění veřejných služeb či infrastruktury s významným zapojením soukromého sektoru, mají proti tradičním veřejným zakázkám některé odlišné znaky.

Díky svým charakteristickým vlastnostem a motivačním prvkům zabudovaným do smluv mohou PPP projekty dosahovat hodnoty za peníze, přestože náklady na přípravu a financování projektu bývají vyšší než u běžných veřejných zakázek. PPP projekty se tak staly jednou z možností, se kterou by měl zadavatel porovnávat realizaci projektu tradiční veřejnou zakázkou. Pokud by se při porovnání ukázalo, že PPP je ekonomicky výhodnější, měl by být projekt realizován formou PPP. Dle Usnesení vlády č. 7 ze dne 7. ledna 2004 byla stanovena podpora zavedení a používání PPP tam, kde je to pro veřejný sektor výhodné při zajištění veřejných služeb a infrastruktury, jak na úrovni centrální státní správy, tak na úrovni územních samosprávných celků. Subjekty veřejného sektoru by při posuzování svých investičních záměrů měly zvažovat využití PPP jako jedné z alternativ realizace projektů. Nicméně v těchto případech by měl být výsledný ekonomický přínos PPP projektu vyšší než ekonomický přínos při doposud uplatňovaných způsobech realizace projektu veřejným sektorem.

Hodnota za peníze je obvykle udávána v procentech. Jako příklad potenciální efektivnosti PPP projektů a procentního vyjádření hodnoty za peníze lze uvést závěry ze studie „Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative", která byla zpracovaná The London School of Economics and Political Science a společností Arthur Andersen a vydána britským ministerstvem financí v lednu roku 2000.

Dle této studie PPP projekty ve Velké Británii dosahovaly v průměru hodnoty za peníze ve výši 17 % oproti klasickému zajištění služby v režii státu. Srovnávány byly výsledky spočteného Modelu Komparátoru veřejného sektoru, který modeluje náklady na zajištění projektu formou tradiční veřejné zakázky[3] s nabídkou vítězného uchazeče ve 29 PFI projektech[4], z nichž $^1/_3$ byla v době průzkumu v provozu. Výsledky jednotlivých projektů jsou pro zajímavost uvedeny v následující tabulce.

[3] Model Komparátor veřejného sektoru („Model PSC") je blíže vysvětlen dále v textu a v rámci Slovníčku pojmů.

[4] PFI (Private Finance Initiative), termín používaný ve Velké Británii pro projekty, jejichž platební mechanismus je založen na platbě za dostupnost, tzn. platby soukromému partnerovi pocházejí výhradě od veřejného zadavatele.

Tabulka 1: Dosažená hodnota za peníze

Projekt	NPC u PSC	NPC u PPP	Úspory nákladů	Úspory v %
A	4.4	4.1	0.3	6.8
B	9.5	8.2	1.3	13.7
C	12.9	11.4	1.5	11.6
D	3.6	3.3	0.3	8.3
E	3.3	2.5	0.8	24.2
F	26.0	14.3	11.7	45.0
G	4.0	3.0	1.0	25.0
H	7.6	5.2	2.4	31.6
I	1,203.0	1,159.0	44.0	3.7
J	9.1	7.1	2.0	22.0
K	60.6	54.6	6.0	9.9
L	13.8	13.3	0.5	3.6
M	13.4	13.3	0.1	0.7
N	2,568.0	2,008.0	560.0	21.8
O	46.1	35.5	10.6	23.0
P	29.6	26.4	3.2	10.8
Q	2.6	2.5	0.1	3.8
R	25.9	22.1	3.8	14.7
S	383.0	289.0	94.0	24.5
T	248.0	247.0	1.0	0.4
U	319.0	266.0	53.0	16.6
V	162.1	137.0	25.1	15.5
W	371.0	339.1	31.9	8.6
X	35.7	31.1	4.6	12.9
Y	329.2	133.6	195.6	59.4
Z	23.1	18.4	4.7	20.3
AA	0.7	0.4	0.3	42.9
AB	170.1	168.3	1.8	1.1
AC	12.4	11.5	0.9	7.3
Celkem v mil. GBP	6,097.7	5,035.2	1,062.5	

Zdroj: The London School of Economics and Political Science, A. Anderson, 2000; Pozn.: NPC = čisté současné náklady

Jak je z tabulky patrné, celkové dosahované úspory zkoumaných projektů dosahují hodnoty přes 1 mld. GBP oproti odhadovaným nákladům klasické veřejné zakázky, které činily 6,1 mld. GBP.

Na tuto studii navázala v roce 2003 studie „PFI: Construction Performance", která byla zpracována National Audit Office (NAO) ve Velké Británii. Studie analyzovala 37 projektů realizovaných formou PPP (11 nemocnic, 7 věznic, 7 silničních projektů a další). Tato studie poukazuje na skutečnost, že v 78 % uvedených PFI projektů byly dodrženy plánované náklady. Dále studie ukázala, že 76 % projektů bylo dodáno včas (pouze v 8 % případů bylo zpoždění delší než dva měsíce oproti plánovanému odhadu). Efektivnost PFI projektů je patrná v porovnání s šetřením NAO „Modernising Construction" z roku 2001, kdy byly analyzovány projekty realizované tradiční formou. V tomto případě byly plánované náklady dodrženy pouze u 27 % projektů a jen 30 % projektů bylo dodáno včas.

V říjnu 2009 bylo následně provedeno další šetření, které svým obsahem odpovídalo výše zmíněným studiím. Šetření provedl National Audit Office a na jeho základě byla vytvořena studie „Performance of PFI Construction". Studie se týkala 114 projektů realizovaných formou PPP v letech 2003-2008 ve

Velké Británii. Mezi zkoumané projekty byly zařazeny projekty škol (51), nemocnic (34), administrativních budov (8), nakládání s odpady (4) atd. Z tohoto počtu 69 % projektů bylo dodáno včas dle sjednaného harmonogramu (v 13 % případů bylo zpoždění delší než 1 měsíc a kratší než 6 měsíců oproti plánovanému odhadu). U 65 % projektů byly také dodrženy plánované náklady projektu a nedošlo k jejich dalšímu navyšování v průběhu realizace projektu.

Jak je vidět, efektivita projektů PPP v průběhu let 2003-2008 nepatrně klesla, nicméně počet zkoumaných projektů v roce 2008 byl výrazně vyšší než v roce 2003. Nicméně i přesto je stále efektivnost realizace projektů formou PPP vyšší než při realizaci tradiční cestou.

Dodržení rozpočtu a včasnost dodání patří mezi kvalitativní aspekty, kterých PPP projekty dle uváděných výsledků bezesporu dosahují ve srovnání s veřejnými zakázkami a které by měly být zváženy při posuzování hodnoty za peníze.

V České republice v současné době neexistuje podobná studie zaměřená na hodnocení dosahované hodnoty za peníze u realizovaných projektů PPP. V České republice se hodnota za peníze nejčastěji pohybuje v rozmezí 5-20 %. Zkoumáno bylo celkem 8 projektů na státní úrovni, které byly zařazeny mezi projekty pilotní nebo se jednalo o projekty velkého rozsahu. Uváděné hodnoty představují předpokládanou hodnotu za peníze, která byla zjištěna v rámci vypracování studie proveditelnosti[5]. V některých případech dosáhla také záporných a nebo naopak extrémně vysokých hodnot. Pokud se hodnota za peníze nachází pod hranici cca 3 %, pak se tento výsledek pohybuje na úrovni statistické chyby a nelze jej brát jako potvrzení, že projekt dosahuje realizací formou PPP hodnoty za peníze.

V souvislosti s výše uvedeným zjištěním je namístě položit si otázku, proč PPP projekty mohou dosahovat hodnoty za peníze oproti veřejným zakázkám a jaké jsou nejdůležitější faktory, které ji ovlivňují.

[5] Studie proveditelnosti viz Slovníček pojmů.

2 Základní faktory ovlivňující hodnotu za peníze v PPP projektech

V mnoha zemích existují zkušenosti s PPP projekty, které potvrzují, že PPP mohou dosahovat efektivnějších výsledků a tedy hodnoty za peníze oproti tradičním veřejným zakázkám. Výše zmiňovaná britská studie[6], která se zabývala evidencí hodnoty za peníze, identifikovala několik zásadních faktorů, které lze považovat za hlavní determinanty hodnoty za peníze u PPP projektů. Jedná se o tyto determinanty:

- **alokace rizik,**
- **specifikace výstupů – služeb,**
- **dlouhodobost,**
- **měření výkonu a motivace,**
- **konkurence,**
- **schopnost soukromého sektoru řídit projekt,**
- **další faktory ovlivňující hodnotu za peníze.**

2.1 Alokace rizik

Prakticky ve všech projektech je možné se setkat s riziky, která jejich realizaci ohrožují. Ukazuje se, že v tradičních veřejných zakázkách bývá řízení rizik občas neprávem opomíjeno, jejich podstatnou část nese sám zadavatel, a tak mnohdy dochází k problémům v průběhu trvání projektu (např. překročení stanoveného rozpočtu, pozdní dodání atd.)[7]. K řešení tohoto problému může napomoci rozdělení rizik mezi veřejného a soukromého partnera, ke kterému dochází v PPP projektech.

Principem alokace rizik v projektech PPP je převedení rizika na tu zúčastněnou stranu, která je dokáže lépe a za nižších nákladů řídit, a tím snižovat pravděpodobnost výskytu nebo dopad ztráty vzniklé v důsledku rizika. Efektivnost alokace rizik přímo ovlivňuje náklady projektu. **Výsledkem jsou v ideálním případě nižší celkové náklady projektu ve srovnání s tradičními metodami veřejného** zadávání. Míra převodu rizika je spojena s cenovou přirážkou, která by neměla být vyšší než náklady, se kterými by byl veřejný sektor schopen dané riziko řídit sám. Cílem je tedy optimalizovat a nikoli maximalizovat přenos rizika na soukromého partnera. Je třeba si uvědomit, že nesprávný přenos rizik může nejen projekt prodražit, ale může vézt i ke krachu celého projektu. Neexistuje ani žádné univerzální (optimální) rozdělení rizik. V ČR např. existují dva PPP projekty řešící parkování ve městě. Jedná se o projekty v Plzni a v Hradci Králové. Projekt v Hradci Králové je

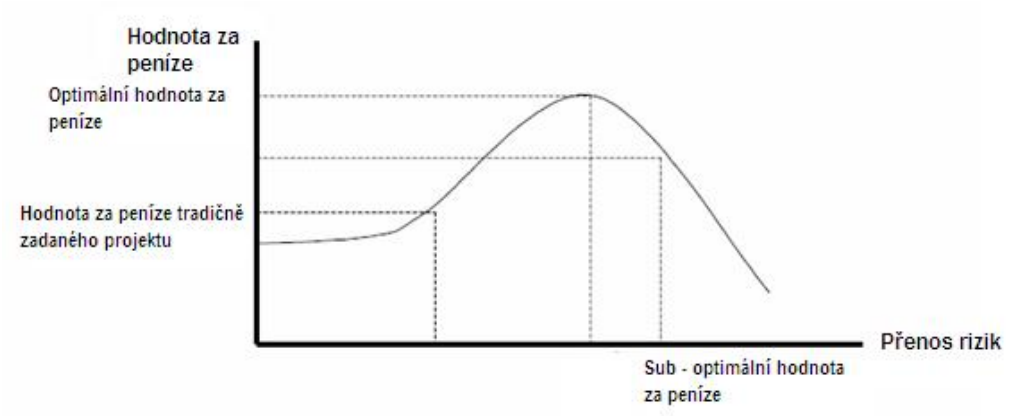
[6] The London School of Economics and Political Science, Arthur Andersen, Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative, leden 2000.

[7] O překračování nákladů či nedodržení termínů v rámci veřejných zakázek pojednává řada studií. Mimo jiné např. Mott Macdonald, *Review of Large Public Procurement in the UK*, HM Treasury, Velká Británie, 2002 nebo Flyvbjerg B., Holm M.S., Buhl. S., *Underestimating Costs in Public Works Projects – Error or Lie?*, Journal of the American Planning Association, 2002. V České republice se jimi zabývá mimo jiné Nejvyšší kontrolní úřad – viz např. jeho kontrolní závěr k vybraným akcím výstavby a obnovy pozemních komunikací: http://www.nku.cz/kon-zavery/K07004.pdf

čistá koncese, kde soukromý partner nese plně riziko poptávky a z inkasovaných příjmů (koneční uživatelé) realizuje investice do parkovacích domů. Naproti tomu v Plzni soukromý partner nenese vůbec riziko poptávky a celý projekt (výstavba parkovacího domu) je založen čistě na platbě za dostupnost od zadavatele. Přesto nelze říci, která cesta je lepší. Vyšší hodnotu za peníze bude pravděpodobně vykazovat projekt v Hradci Králové, který však nese s sebou i řadu politických rizik. Obě řešení mají své klady a zápory a je jen na zadavateli, jakou variantu bude preferovat.

Následující graf zachycuje vztah mezi převodem rizik a hodnotou za peníze.

Graf 1: Optimální hodnota za peníze



Zdroj: Akintola Akintoye, Matthias Beck & Cliff Hardcastle, 2003

Hodnota za peníze roste spolu s převodem rizik, jež je soukromý partner schopen řídit lépe než sektor veřejný. Pokud by však došlo k převodu rizika, které není soukromý partner schopen řídit, pak by v reakci na to poklesla také hodnota za peníze daného projektu. Nemělo by tedy docházet k neúčelnému přenášení rizik na soukromého partnera.

Rizika lze rozlišit z hlediska nejistoty a možnosti řízení na endogenní a exogenní[8]. V mnohých případech je riziko exogenní jak pro veřejný, tak pro soukromý sektor, ani jedna strana tak není o riziku lépe informována a nemůže ho lépe řídit. V takovém případě si riziko obvykle ponechává zadavatel, protože má lepší předpoklady vyrovnat se s jeho případnými následky.

V PPP projektech, jež spojují návrh, výstavbu a údržbu infrastruktury po několik desítek let, je ve většině případů vhodné přenést endogenní rizika spojená s náklady na produkci na soukromého partnera. Vzhledem k tomu, že platba od zadavatele nezačne být vyplácena dříve než při dokončení infrastruktury a zahájení dodávek služby v dohodnutém množství, struktuře a kvalitě, má tak soukromý partner motivaci k výstavbě v dobré kvalitě, která povede ke snížení provozních nákladů, nákladů na údržbu a dodržení dohodnutých nákladů a časových termínů. Posiluje se tak ochrana veřejného sektoru před nepříznivými důsledky těch rizik, která bývají hlavní příčinou překročení nákladů při výstavbě formou tradiční veřejné zakázky. Právě tento fakt je považován za jednu z významných výhod PPP. Soukromý partner je u projektů, kde hovoříme o nové výstavbě, připraven tato rizika akceptovat a nést. Pokud se však jedná o rekonstrukci staršího aktiva, zde situace už tak jednoznačná není a soukromý partner se převzetí některých endogenních rizik může bránit.

[8] Endogenní riziko je takové, které může daný subjekt ze své pozice ovlivnit, např. riziko zpoždění výstavby. Oproti tomu exogenní riziko nemůže daný subjekt sám ovlivnit nebo mu zamezit, např. riziko přírodní katastrofy.

Veřejný zadavatel by měl uvažovat o rozdělení rizik v kontextu minimalizace dlouhodobých nákladů na projekt. Optimální alokace by měla stimulovat soukromého partnera k dodržování termínů, kvality a rozpočtových nákladů a následnému efektivnímu provozování investice s cílem maximalizace užitku pro zadavatele i konečného uživatele. Jasná alokace rizik by rovněž měla přispět k jednodušší předvídatelnosti finančních závazků zadavatele v čase. Více viz metodika Ministerstva financí *„Řízení rizik v projektech PPP*" – www.mfcr.cz.

Identifikace a alokace rizik mezi soukromého partnera a veřejný sektor by měla být detailně řešena již v rámci přípravy studie proveditelnosti, včetně jejich alokace a následného ocenění. Nesprávná alokace a ocenění rizik mohou vést ke špatnému určení hodnoty za peníze projektu.

2.2 Specifikace výstupů - služeb

Specifikace výstupů je jedním z dalších faktorů, který ovlivňuje hodnotu za peníze projektu. Tento způsob specifikace výrazně odlišuje projekty, které jsou uskutečněny formou PPP a ty, jež jsou řešeny klasickou veřejnou zakázkou. V druhém případě je projekt definován na základě vstupů, tzn. je popsáno aktivum, které má být následně používáno k dodávce služeb. V případě PPP jsou naopak popsány služby, které mají být dodány.

Pokud je možné jasně popsat parametry služby a snadno je pak ověřit, PPP může dosahovat dobrých výsledků. Specifikace služby v tomto případě určuje soukromému partnerovi kvalitu infrastruktury potřebné k poskytování daných služeb, bez nutnosti ji definovat předem přímo ve fázi výstavby a zároveň ho motivuje k inovativním řešením (zadavateli záleží na výstupu a nedefinuje přesně způsob, jak tento výstup bude zabezpečen). Aby bylo možné zapojit do řešení projektu inovace soukromého sektoru, je nutné, aby bylo zajištěno dostatečné konkurenční prostředí, které napomůže odhalit možnosti potenciálních partnerů ze soukromého sektoru.

Definování výstupu by mělo být dostatečné, ale ne příliš detailní. Soukromému partnerovi by měl být ponechán dostatečný prostor na vlastní řešení a možné inovace. V případě, že je výběr soukromého partnera prováděn např. soutěžním/koncesním dialogem, který většinou zahrnuje návrh řešení projektu ze strany soukromého partnera, pak je vhodnější, aby výstupní specifikace nebyla příliš detailní.

Zjednodušeným příkladem výstupní specifikace může být například plynulý provoz na dálnici při dané minimální rychlosti během dne a za dané úrovně hluku. V případě, že by v budoucnu bylo nutné rozšířit vozovku o dodatečné jízdní pruhy vzhledem ke zvýšenému objemu provozu, díky způsobu této specifikace by nemělo být nutné dopředu specifikovat velikost a načasování tohoto rozšíření již v původní koncesní smlouvě[9]. Soukromý partner je motivován k dodržení dohodnuté kvality služby vzhledem k možným finančním penalizacím a měl by sám rozšířit silnici v příhodný čas, aby se tak vyhnul neplynulosti provozu a dopravním zácpám.

Častým problémem v této oblasti je, že zadavatel se v rámci projektu PPP nadefinuje vstupy projektu namísto jeho výstupů. Tento postup pak znemožňuje zadavateli dostatečně kontrolovat, zda je daná infrastruktura či služba dodána ve správném rozsahu a kvalitě. Výstupy projektu by měl zadavatel definovat na základě svých potřeb a cílů, jichž chce realizací projektu dosáhnout. Bohužel tomu tak vždy není. Zadavatel často definuje výstupy projektu spíše podle svých přání než reálných potřeb, nebo definuje takové výstupy projektu, které nejsou všeobecně podporovány nebo jsou dokonce kontroverzní. Takto definované výstupy mohou vést (a často vedou) ke konci celého projekt.

[9] Pro účely této metodiky se koncesní smlouvou rozumí smlouva uzavřená mezi zadavatelem (či jím určenou osobou) a soukromým partnerem bez ohledu na to, zda je uzavřená podle ZVZ nebo podle KZ.

Dalším nešvarem u definice výstupů je skutečnost, že původní výstupy jsou v dalších fázích přípravy a realizace projektu nahrazeny buď zcela jinými výstupy nebo v lepším případě jen rozšířením původních výstupů. V případě, že změnu výstupů udělá zadavatel až po ukončení výběru soukromého partnera, znamená to, že změnil předmět původní veřejné zakázky a tendr musí být zrušen. Toto se např. stalo v případě PPP projektu na Ústřední vojenskou nemocnici, kdy zadavatel místo původně požadovaného hotelu*** po podpisu smlouvy požadoval léčebnu dlouhodobě nemocných, což výrazně měnilo původní předmět a podmínky soutěže a celý projekt byl nakonec zrušen.

2.3 Dlouhodobost projektů

Dalším významným faktorem ovlivňujícím hodnotu za peníze je dlouhodobost PPP projektů. V průměru může být délka trvání projektů až několik desítek let. Hlavními důvody vlivu tohoto faktoru na hodnotu za peníze jsou dány tím, že dlouhodobá povaha smluv:

- dává prostor pro investice do alternativních řešení v poskytování služeb (např. pokud se soukromý partner zaváže udržovat určitou budovu, která je často poškozována graffiti, které by musel neustále odstraňovat a obnovovat malbu, což by si vyžádalo zvýšení nákladů, vyplatí se mu v případě dlouhodobého smluvního vztahu investovat do řešení tohoto problému, např. tak, že bude na budovy používat speciální nátěr apod.);
- motivuje soukromého partnera k zaměření se na kalkulaci celkových nákladů během životního cyklu projektu a tedy k efektivnímu rozložení nákladů v čase (např. pokud soukromý partner musí po určitou dobu udržovat stav vozovky, kterou postavil, pak raději investuje do kvalitnějšího povrchu vozovky, který se nebude tak lehce ničit. Sníží tak dlouhodobé náklady, které by nastaly, pokud by musel méně kvalitní povrch vozovky stále opravovat).

Projekty PPP vyžadující zajištění služeb provozování a údržby, poskytují soukromému sektoru podněty pro minimalizaci nákladů během celé životnosti projektu, čehož lze velice obtížně dosáhnout, pokud je projekt omezen tradičním rozpočtováním veřejného sektoru.

Nejčastější chybou zadavatelů bývá, že se soustředí pouze na pořízení infrastruktury a neberou ohled na budoucí provozní náklady. V případě dlouhodobých PPP projektů se obvykle slučuje návrh, výstavba i provoz infrastruktury, a tím je soukromý partner motivován investovat do kvalitních materiálů.

Další chybou často bývá nedostatečná potřeba infrastruktury či služby dodávané v rámci projektu PPP po celou dobu trvání tohoto projektu. Zadavatelé se často zaměří na naplnění konkrétní potřeby v daném čase, ale často pak nutnost této potřeby časem vyprchá a pak je nutné řešit, jakým způsobem bude projekt pokračovat nebo zda bude lepší jej předčasně ukončit, což může způsobit nárůst nákladů z důvodu předčasného ukončení smlouvy.

Dlouhodobost smluv může způsobovat v některých případech i problémy. Jedním z nich je problém přizpůsobení se změnám poptávky. Je velice obtížné odhadnout poptávku na několik let až desetiletí dopředu, a proto by měl být ve smlouvách zabudovaný mechanismus pro přijímání změn od drobných až po zásadní. Smlouvy také mohou obsahovat ustanovení o testování trhu a benchmarkingu služeb, který se provádí za dobu dohodnutou ve smlouvě, a dle výsledků se přizpůsobuje platba od zadavatele.

Chybou je i nedostatečné motivování soukromého partnera k provádění změn. Pro soukromého partnera by nemělo být výhodnější snížení platby za dostupnost než provedení požadované změny. V těchto případech pak soukromý partner sice dostane sníženou platbu za dostupnost, nicméně pro zadavatele to znamená, že služby, které zrovna potřebuje, nebudou dodány a nebo budou dodány např. v jiné kvalitě, než je zadavatelem požadována. Škody, které tímto způsobem zadavateli

vzniknou, mohou převážit nad příjmy z penalizace soukromého partnera. Příjmy z penalizace tedy nepokryjí škody vzniklé tímto jednáním.

Zadavatel by si měl uvědomit, že pokud bude v průběhu trvání smlouvy z jakýchkoli důvodů nutné nahradit stávajícího soukromého partnera jiným, bude to vždy spojeno s velkými finančními náklady. Tato skutečnost by proto měla být ošetřena ve smlouvě vhodnou motivací soukromého partnera.

Obecně lze říci, že dlouhodobý projekt není vhodný pro sektory, kde lze očekávat jejich rychlý vývoj a časté inovace, např. oblast IT. V těchto případech může být pro soukromého partnera složité správně odhadnout celoživotní náklady projektu právě z důvodu rychlého vývoje v této oblasti a platby poskytované soukromému partnerovi v průběhu trvání projektu nemusí odpovídat vývoji cen např. v oblasti IT.

Pokud se zadavatel přesto rozhodne o projekt v této oblasti, mělo by se jednat o kratší projekt s následnou opcí pro jeho prodloužení. Současně v průběhu projektu by mělo častěji docházet k úpravám cen dodávaných služeb a jejich specifikaci (např. každé 3 roky).

2.4 Měření výkonu a motivace

Měření výkonu je prostředkem k tomu, aby byla dohodnutá hodnota za peníze skutečně dodržena. Soukromý partner obvykle monitoruje sám sebe a za každý měsíc vypracovává provozní zprávu, která je výchozím zdrojem pro výpočet služebného. Vzhledem k možnosti zneužití tohoto způsobu monitorování a též k povinnostem zadavatelů, vyplývajícím ze zákona[10], by měly koncesní smlouvy obsahovat ustanovení, podle kterých by byl soukromý partner v případě zamlčení nedostatků a pochybení zjištěných monitorováním výrazně penalizován. V současné době je toto ustanovení obvyklou součástí koncesních smluv uzavíraných v rámci realizace projektů PPP.

Veřejný zadavatel při této fázi, kdy se projekt již realizuje, funguje jako regulátor. Místo řízení každodenní dodávky veřejných služeb se zaměřuje na plánování služby a příležitostné monitorování, kdy ověřuje správnost výsledků zasílaných soukromým partnerem.

Motivace a pobídky vznikají zejména na základě alokace rizik a jsou zabudovány v platebním mechanismu projektu. U většiny PPP projektů totiž dojde k plnému zaplacení dodavateli ze soukromého sektoru pouze tehdy, jsou-li trvale plněny standardy požadované služby. Platební mechanismus projektu je základní metodou přenosu rizika na soukromého partnera. Mechanismus se vždy skládá alespoň z jednoho z těchto prvků:

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

Vhodné užití jednotlivých prvků se odvíjí zejména od převedení rizika poptávky v projektu.

Více o této problematice viz metodika Ministerstva financí *„Platební mechanismy projektů PPP"* – www.mfcr.cz.

[10] Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)

Pokud je riziko poptávky zcela přenosné na soukromý sektor a koneční uživatelé budou platit za využívání služby či infrastruktury, pak bude platební mechanismus postaven především na uživatelských poplatcích. V tomto případě, kdy je riziko poptávky zcela přeneseno, je soukromý partner nucen zvyšovat kvalitu poskytovaných služeb pro zákazníky a poskytovat jim třeba i jiné výhody, aby je dokázal přilákat k využívání jím poskytovaných služeb. V případě, že by se mu nepodařilo přilákat koncové uživatele k využívání infrastruktury či služeb, pak by mu z projektu neplynuly dostatečné příjmy. Proto je důležité, aby v takovýchto případech byla poptávka podrobena důkladné analýze tak, aby bylo jasné, že bude o projekt dostatečný zájem ze strany koncových uživatelů. Analýzu poptávky by měl zpracovat jednak zadavatel ve studii proveditelnosti a jednak soukromý partner se svojí financující institucí. Riziko poptávky je velice citlivý faktor v projektu a obě strany si musí důkladně zvážit všechny aspekty a podmínky jeho alokace.

Pokud bude riziko poptávky sdíleno zadavatelem i soukromým partnerem, pak bude platební mechanismus strukturován převážně jako platba za užívání. V případě, že na sebe veřejný sektor vezme celé riziko, bude mít platební mechanismus podobu platby za dostupnost. I v těchto dvou mechanismech je zakotven motivační prvek v podobě systému „není služba – není platba" a pokud nebude služba dodávána v náležité kvalitě, bude zadavatel uplatňovat finanční penalizace na platbách. Tento princip musí být zakotven ve smlouvě včetně systému penalizací za nedostupnost nebo špatnou kvalitu infrastruktury nebo služby. Pokud by toto ustanovení ve smlouvě chybělo, soukromý partner by nebyl ničím motivován poskytovat služby v domluvené kvalitě a včas.

Součástí platebního mechanismu mohou být i dodatečné komerční příjmy. Soukromý sektor může být schopen vytvářet dodatečné příjmy od třetích stran a tím snižovat náklady požadovaných plateb od veřejného zadavatele. Např. u výstavby a provozu parkovacího domu, může být soukromému partnerovi povoleno využít volné prostory k jejich dalšímu pronájmu třetím osobám a tak získat další příjmy, což povede ke snížení požadované platby od zadavatele.

2.5 Konkurence

Nezbytnou podmínkou dosažení hodnoty za peníze je vyvolání maximální konkurenční soutěže mezi zájemci o roli poskytovatele služeb, aby se co nejvíce odhalily možnosti potenciálních partnerů ze soukromého sektoru.[11] PPP projekty tak mohou být v České republice soutěženy také na základě soutěžního/koncesního dialogu, který podporuje inovace a jednání s uchazeči o nejlepším řešení. V zájmu maximalizace hodnoty za peníze by měl zadavatel návrh smlouvy formulovat tak, aby zohledňoval také zájmy soukromého sektoru. Pokud zadavatel zjistí, že soukromý partner přisuzuje určitému riziku vyšší hodnotu, než jakou je on sám za přenos takového rizika ochoten zaplatit, bude pro něj výhodnější si toto riziko ponechat. Navrhované smluvní podmínky a technické řešení se pak operativně přizpůsobují návrhům uchazečů. Tento postup platí pouze v případě, že je výběr soukromého partnera realizován na základě soutěžního/koncesního dialogu. V ostatních případech není dále možné měnit zadané smluvní podmínky projektu. Soutěžní/koncesní dialog je vhodné využít v těch případech, kdy se jedná o projekt se složitým předmětem plnění. Vzhledem k tomu, že tento způsob výběru soukromého partnera je časově i finančně náročnější, je tento postup nejčastěji používán pro projekty většího rozsahu.

Soutěžení PPP projektů je díky komplexnosti a dlouhodobosti uzavíraných smluv obvykle finančně i odborně náročnější než je tomu u veřejných zakázek. Příliš vysoké náklady spojené s podáním nabídky by mohly odradit některé potenciální účastníky, proto by měl zadavatel vždy uvážit optimální typ řízení, kde transakční náklady budou přiměřené hodnotě smlouvy a nebudou mít výrazný

[11] Maximální konkurenční soutěž není založena pouze na počtu zájemců. Kvalitní konkurenční soutěž mohou za určitých podmínek poskytovat i tři uchazeči.

negativní vliv na vytvoření konkurenčního prostředí při výběru partnera. Pokud typ zadávací řízení umožňuje zadavateli omezit počet uchazečů, měl by k tomuto kroku přistoupit zadavatel velice citlivě. Na jedné straně je třeba ponechat v soutěži dostatečný počet uchazečů pro zachování konkurenčního prostředí, ale na druhé straně příliš velký počet uchazečů (např. v soutěžním dialogu, který je časově a finančně náročný) může některé potenciální uchazeče odradit.

Aby byla zachována konkurenční soutěž, neměl být projekt po technické či obchodní stránce definován natolik jedinečným způsobem, aby byl „šitý na míru" pouze jednomu či dvěma možným dodavatelům a tak nebylo pro ostatní dodavatele možné se do něj zapojit. Tímto způsobem by také zadavatel výrazně snížil možnost potenciálních soukromých partnerů zapojit do projektu inovativní postupy, které by bylo možné využít v případě volnější specifikace výstupů.

2.6 Schopnost soukromého sektoru řídit projekt

Vzhledem k tomu, že je soukromý sektor nucen čelit tvrdému rozpočtovému omezení při realizaci projektů, vyvinul se u něj efektivní způsob řízení, který dokáže podmínky rozpočtování splnit. V PPP projektech jsou řídící schopnosti soukromého sektoru jednou z výhod a měly by být prostředkem, který zaručí, že i přes dražší financování bude realizována hodnota za peníze. Řídící schopnosti mají prostor pro uplatnění a přispění k hodnotě za peníze tam, kde existují možnosti úspor z rozsahu a kde soukromý sektor disponuje specifickými znalostmi, které nejsou ve veřejném sektoru k dispozici. Je třeba si uvědomit, že soukromý partner obvykle realizoval několik podobných projektů, neboť toto je jeho hlavní náplň činnosti. Veřejný sektor a jeho zaměstnanci naopak takové zkušenosti obvykle nemají a ani mít nemohou. Soukromý sektor je také lépe motivován formou penalizací za infrastrukturu či služby dodávané ve špatné kvalitě nebo pozdě k efektivnějšímu řízení projektu než veřejný sektor.

2.7 Další faktory ovlivňující hodnotu za peníze

Výše zmíněné faktory patří mezi nejdůležitější „hnací motory" hodnoty za peníze PPP projektů. Kromě nich však ovlivňují hodnotu za peníze i další faktory, které je vhodné zmínit, a zadavatel by si jich měl být vědom. Jedná se mimo jiné o:

- **inovace** – inovace jsou jednou z výhod, které poskytují PPP projekty. Soukromý sektor zapojuje inovace do realizace projektů, např. aby byl schopen optimalizovat celkové náklady projektu;
- **transparentnost procesu** – transparentnost procesu je faktorem umožňujícím dosáhnout hodnoty za peníze. Kvalita procesu totiž velmi ovlivňuje některé další aspekty hodnoty za peníze, např. konkurenci nebo přenos rizika;
- **časový faktor** – obvyklou snahou veřejného sektoru je maximálně zkracovat výběrové řízení. Tato skutečnost má pak negativní vliv na kvalitu obdržených nabídek, neboť pokud investoři nemají dostatek času na detailní prověrku projektu a zpracování své nabídky, pak logicky míru své nejistoty promítnou do nabízené ceny;
- **kvalitní poradenství a informace veřejného sektoru** – před uskutečněním projektu je nutné být dostatečně a kvalitně informován o možnostech, jak jej uskutečnit a dosáhnout tak nejlepší hodnoty za peníze;
- **řídící schopnosti veřejného sektoru** – odbornost a kapacita projektového týmu, který bude odpovídat za přípravu projektu a zabezpečení výběrového řízení na soukromého partnera, bývají klíčovými faktory v rozhodování soukromého sektoru, zda se zapojit do projektu;

- **zapojení investorů třetí strany (finanční instituce)** – kromě toho, že poskytují kapitál potřebný na realizaci projektů, mají investoři v souvislosti s hodnotou za peníze důležitou roli v podobě dodatečného monitorování. Poskytovatelé seniorních úvěrů totiž podstupují riziko, že soukromý partner neuspěje. Z tohoto důvodu pozorně zhodnotí schopnosti soukromého partnera, kterému se chystají poskytnout půjčku, a zhodnotí rizika, u kterých se předpokládá, že budou na soukromého partnera přenesena;
- **počet projektů** – zadavatel se učí a získává cenné zkušenosti z dříve realizovaných projektů. Zároveň také například skutečnost, že bude realizováno více obdobných projektů v jednom sektoru, bude motivovat potenciální soukromé partnery k získání referencí a „dobrého jména" do dalších projektů;
- **sjednocení zájmů obou smluvních stran** – smlouva mezi jednotlivými sektory by měla zajistit, že zájmy veřejného a soukromého sektoru budou společné. Dobrá „kultura vztahů" v rámci smlouvy má kladný vliv na provozování projektu a provedení případných změn ve smlouvě;
- **cena kapitálu** – cenou kapitálu se v tomto kontextu rozumí cena soukromého kapitálu, který bude soukromému partnerovi poskytovat třetí strana. Cena kapitálu je v souvislosti s hodnotou za peníze spíše negativním faktorem, protože tlačí náklady celého projektu směrem nahoru. Tento faktor je nutné vnímat v kontextu s riziky, protože na základě těch určuje banka výslednou marži;
- **cena financování veřejného sektoru** – tato část bývá zadavateli často opomíjena, neboť mají často mylnou představu, že vlastní prostředky, které vkládají do projektu, nestojí žádný úrok, resp. že financování si veřejný sektor vždycky zajistí. Toto samozřejmě není pravda. Celosvětová hospodářská krize jasně ukázala, že už dávno neplatí premisa, že nejlepším dlužníkem je stát (Řecko, Irsko, Španělsko, USA) a že si i sežene nejlevnější financování na trhu. Zvýšené náklady financování pro veřejný sektor tak hrají v současné době důležitou roli ve finančních modelech a mají značný vliv na výslednou hodnotu za peníze (ve prospěch PPP projektů);
- **řízení smlouvy** – aby byla hodnota za peníze skutečně dosažena, je při výstavbě a provozu infrastruktury nutné zabezpečit z pohledu veřejného sektoru řádné řízení smlouvy a efektivní komunikaci mezi oběma smluvními stranami;
- **standardizace smluv** – standardizace dokumentů spojených s přípravou a realizací projektu umožňuje snižovat transakční náklady. Standardizace smluv také výrazně zvyšuje jejich kvalitu. V České republice v současné době existuje Vzorová koncesní smlouva, kterou lze využít při přípravě projektů PPP. Vzorová koncesní smlouva může být využita pouze u některých projektů PPP, které splňují určité charakteristiky. Pro ostatní projekty je možné některá ustanovení smlouvy využít, nicméně je nutné ji upravit dle specifik daných projektů. Více viz materiál Ministerstva financí *„Vzorová koncesní smlouva"* – www.mfcr.cz.

ČÁST B:
HODNOCENÍ HODNOTY ZA PENÍZE V PPP PROJEKTECH

3 Hodnocení hodnoty za peníze v rámci PPP projektů

3.1 Proč posuzovat hodnotu za peníze?

Dokument „Politika vlády České republiky v oblasti partnerství veřejného a soukromého sektoru"[12] stanovil jako jeden ze základních předpokladů použití PPP princip hodnoty za peníze.

„Hlavním požadavkem je, aby výsledný ekonomický přínos PPP projektu byl vyšší než ekonomický přínos při dosud uplatňovaných způsobech realizace projektu veřejným sektorem. Vzhledem k dlouhodobosti a komplexnosti PPP bude posuzována výsledná ekonomická hodnota komplexně (celkové náklady veřejného sektoru a náklady ušlé příležitosti), nikoli pouze hotovostní náklady veřejného rozpočtu. Celková úroveň ekonomické hodnoty PPP projektu musí být vyhodnocena před zahájením soutěže na zadání PPP."

Tímto vláda deklarovala svůj přístup k PPP projektům a základní skutečnost, že zadání projektu formou PPP by se mělo uskutečnit pouze v případech, kdy je to výhodnější v porovnání s klasickým způsobem veřejného zadání. V tomto smyslu je formulován i koncesní zákon a jeho prováděcí vyhlášky č. 217/2006 Sb. a č. 238/2006 Sb., pod jejichž úpravu bude v České republice spadat část PPP projektů. Většina projektů se však bude řídit dle zákona o veřejných zakázkách. I když stávající zákonná úprava ZVZ již explicitně neukládá zadavatelům zpracovat studii proveditelnosti spolu s finančním porovnáním jednotlivých variant řešení, přesto (nebo právě proto) bychom však doporučovali zadavatelům si takovou studii zpracovat. Zpravidla se jedná o finančně náročné a dlouhodobé projekty, kde jsou takové analýzy pro rozhodování zadavatele žádoucí a někdy i nezbytné.

Pro přípravu a realizaci PPP projektů jsou vedle koncesního zákona a zákona o veřejných zakázkách klíčové zejména následující právní předpisy:

- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů,
- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) a
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

Všechny tyto zákony obsahují ustanovení, která mají logickou vazbu k popisovanému konceptu hodnoty za peníze.

Například zákon č. 218/2000 Sb., § 39, odst. 3 mimo jiné požaduje vynakládání výdajů nejhospodárnějším, nejefektivnějším a nejúčelnějším způsobem, což odpovídá definici hodnoty za peníze, kdy veřejný sektor získává nejvyšší možnou a současně využitelnou hodnotu za vydané veřejné prostředky.

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole v ustanoveních § 2, písm. l-o a § 4 a § 25, odst. 1., pojednává o dosažení optimálního vztahu mezi hospodárností, účelností a efektivností, tedy konceptu 3E[13], který je v souladu s principem hodnoty za peníze.

[12] Tento dokument je přílohou usnesení vlády č. 7 ze dne 7. ledna 2004.

[13] 3E z anglického Economy, Efficiency, Effectiveness – hospodárnost, efektivnost, účelnost

Na základě výše uvedených principů deklarovaných vládou ČR a zmíněných zákonných ustanovení je tedy nezbytné, aby hodnota za peníze byla v rámci projektu průběžně posuzována.

3.2 Kdo by měl posuzovat hodnotu za peníze

Posouzení hodnoty za peníze by měl vždy zabezpečit zadavatel projektu. Bylo by vhodné, aby vyhodnocení hodnoty za peníze probíhalo v souladu s touto metodikou a aby zvolený způsob zadání u jednotlivých projektů vždy poskytoval hodnotu za peníze. V případě, že zadavatel nemá personální zdroje na zhodnocení toho, zda projekt přináší hodnotu za peníze či nikoli, je možné zabezpečit toto zhodnocení také z externích zdrojů. Nicméně i v tomto případě je zodpovědným subjektem za projekt stále zadavatel.

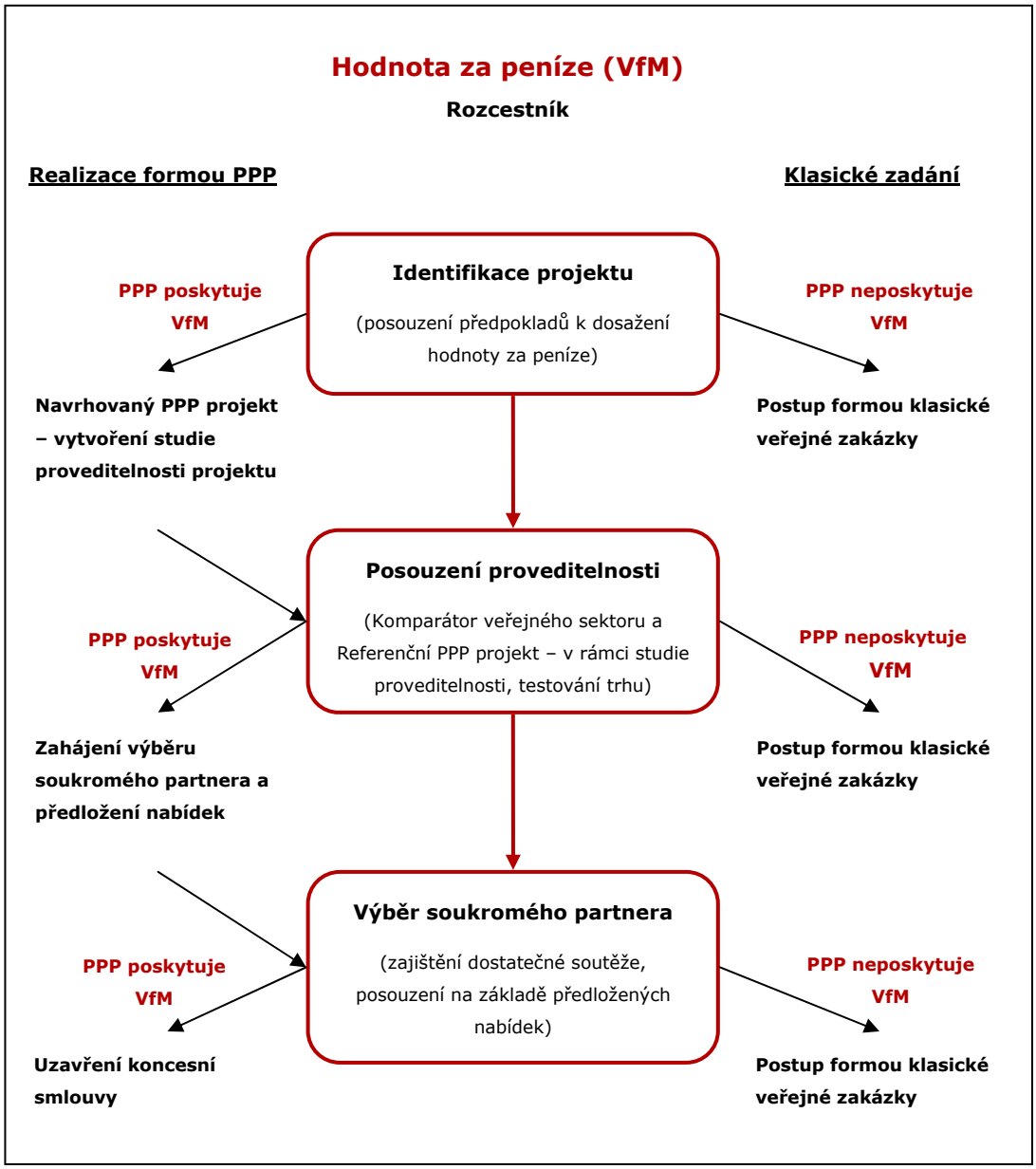
S ohledem na skutečnost, že hodnotu za peníze bude posuzovat zadavatel, měl by si už ve výběrovém řízení nastavit takové podmínky pro podání nabídek, aby mohl nabídky uchazečů porovnat nejen mezi sebou, ale i s původní predikcí.

3.3 Kdy hodnotit hodnotu za peníze?

Aby příprava projektu postupovala efektivně a nebyly neúčelně vynakládány finanční prostředky na způsob zadání projektu, který nemá reálné vyhlídky dosáhnout hodnoty za peníze, je vhodné, aby hodnota za peníze (či její předpoklady) byla posuzována průběžně v rámci celé přípravy projektu. Dle uplatňované mezinárodní praxe se jedná o třífázové hodnocení, které probíhá při úvodní identifikaci projektu, při posouzení proveditelnosti a při výběru soukromého partnera.

Tento přístup, dle kterého je koncipována i celá metodika, názorně ilustruje následující schéma.

Schéma 2: Posuzování hodnoty za peníze[14]



[14] Komparátor veřejného sektoru a Referenční PPP projekt budou blíže popsány v následujícím textu a ve Slovníčku pojmů

I. fáze: Identifikace projektu

Při identifikaci projektu se nejprve formuluje, pomocí vyhodnocení potřeb zadavatele a analýz možných řešení, upřednostňovaná varianta projektu. Na základě dostupných informací se v této fázi zjednodušeně vyhodnocuje nejlepší způsob zadání této varianty. Pokud projekt na základě posouzení nemá předpoklady k dosažení hodnoty za peníze formou PPP, měl by být realizován klasickou cestou (sérií veřejných zakázek) a příprava projektu přizpůsobena tomuto postupu.

II. fáze: Posouzení proveditelnosti

Pokud byl projekt vyhodnocen jako vhodný pro zadání formou PPP a má předpoklady tímto způsobem dosáhnout hodnoty za peníze, měl by zadavatel přistoupit k vypracování studie proveditelnosti. Jedná se o dokument, který kromě jiného obsahuje modelaci finančních toků pro realizaci projektu klasickým zadáním (Komparátor veřejného sektoru[15], dále též „PSC" nebo „Komparátor") a modelaci hypotetických nabídek při realizaci projektu formou PPP (Referenční PPP projekt[16]). Porovnání těchto modelů společně s dalšími ukazateli, které se týkají zejména zájmu trhu o dodání projektu, by mělo zadavateli umožnit zodpovědné rozhodnutí, zda je efektivní postupovat formou PPP a vyhlásit výběrové řízení na soukromého partnera.

III. fáze: Výběr soukromého partnera

Konečný test hodnoty za peníze se provádí v průběhu výběrového řízení a finální zhodnocení po předložení konečných nabídek. Pokud se koná koncesní/soutěžní dialog, může být na základě návrhů upravena zejména technická specifikace projektu a některé další aspekty, které ovlivní vstupy do finančních modelů. Předložené nabídky uchazečů poskytnou reálné srovnání nákladů zadavatele s náklady zachycenými v Modelu PSC. Toto srovnání poskytne konečné kvantitativní zhodnocení, zda je PPP z nákladového hlediska pro zadavatele výhodnější než realizace klasickou cestou.

3.4 Jak hodnotit hodnotu za peníze u PPP projektů?

Hodnocení hodnoty za peníze se věnuje celý následující text. Text je rozdělen do kapitol, které korespondují s avizovaným třífázovým posuzováním možnosti dosažení hodnoty za peníze v projektu. Každá kapitola – fáze hodnocení – obsahuje obecný přístup k hodnocení a kvalitativní a kvantitativní analýzu.

---

[15] Komparátorem veřejného sektoru se rozumí komplexní finanční model, který analyzuje peněžní toky projektu za předpokladu jeho pořízení formou tradiční veřejné zakázky na stavbu s následným provozem ve vlastní režii veřejného sektoru. Tento model zohlední ocenění podstupovaných rizik veřejným sektorem. Je zpracován ve stejném členění a ve stejném rozsahu jako Referenční PPP projekt tak, aby byla zajištěna plná vzájemná srovnatelnost. Výstupní hodnotou tohoto modelu je NPV PSC. [NPV znamená čistou současnou hodnotu (Net Present Value) diskontovaných budoucích peněžních toků.] Více viz Slovníček pojmů nebo metodika Ministerstva financí *„Metodika hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP"* - www.mfcr.cz.

[16] Referenční PPP projekt zahrnuje veškeré předpoklady potřebné k sestavení finančního modelu vycházející ze závěrů a doporučené struktury koncesního projektu, komplexní finanční model vycházející z těchto předpokladů, který analyzuje peněžní toky projektu za předpokladu pořízení služby formou PPP - Model PPP. Výstupní hodnotou tohoto modelu je NPV PPP. [NPV znamená čistou současnou hodnotu (Net Present Value) diskontovaných budoucích peněžních toků.] Podrobněji viz dále metodika nebo Slovníček pojmů. Více viz metodika Ministerstva financí *„Metodika hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP"* - www.mfcr.cz.

- Obecný přístup k posouzení hodnoty za peníze – obsahuje informace o tom, jaké povinnosti vyplývají zadavateli ze zákona či např. z usnesení vlády, jak by měl zadavatel postupovat a jaké subjekty budou do posouzení vstupovat;
- Kvalitativní hodnocení – obsahuje informace, jaké faktory a aspekty ovlivňující hodnotu za peníze by měl zadavatel v příslušné etapě přípravy projektu sledovat. Na konci každé kapitoly jsou uvedeny pomocné otázky, které by měly zadavatele nasměrovat a napomoci mu při kvalitativním hodnocení dosažitelnosti hodnoty za peníze. Toto hodnocení provádí expertní tým zadavatele nebo Řídící výbor[17], který je odpovědný za realizaci projektu. Detailně o funkci Řídícího výboru pojednává metodika Ministerstva financí *„Kodex řízení PPP projektu*" – *www.mfcr.cz*;
- Kvantitativní hodnocení obsahuje informace o kvantitativním hodnocení hodnoty za peníze v každé fázi. Kvantitativní hodnocení je uváděno v celkovém pohledu, detailní informace je možné následně získat v metodikách Ministerstva financí *„Metodika vypracování studie proveditelnosti*" *a „Metodika hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP*" - *www.mfcr.cz*.

[17] Více viz Slovníček pojmů

4 Fáze I.: Identifikace projektu

4.1 Cíl

Cílem posouzení hodnoty za peníze v této počáteční etapě je vytipovat projekty, které v případě, že budou realizovány formou PPP, mají dobré předpoklady zabezpečit zadavateli hodnotu za peníze.

4.2 Přístup k hodnocení

Na základě usnesení vlády č. 7 ze dne 7. ledna 2004 a č. 536 ze dne 23. května 2007 by ministerstva a další ústřední orgány státní správy měly průběžně posuzovat použití PPP jako jedné z alternativ zajišťování veřejných služeb. K tomuto účelu byla vydána i Příloha č. 3 usnesení vlády č. 791 ze dne 25. srpna 2004. Tento dokument obsahuje výčet kritérií, která by měl splňovat každý pilotní projekt PPP, a návodné otázky, které by si měl zadavatel zodpovědět ještě před započetím realizace projektu. Zaktualizovaná verze tohoto dokumentu, upravená pro všechny zadavatele podle §2 ZVZ tvoří přílohu této metodiky. Samotná realizace projektu PPP se pak řídí především koncesním zákonem a zákonem o veřejných zakázkách.

Projekt vhodný pro realizaci formou PPP by měl splňovat několik charakteristik. Nejedná se o vyčerpávající seznam všech aspektů, které by měly být při rozhodování o realizaci formou PPP posuzovány, nicméně tato kritéria by měla napomoci zadavateli vyloučit z úvahy o realizaci formou PPP ty projekty, u nichž je velmi nepravděpodobné dosažení hodnoty za peníze.

Jedná se o tato kritéria:

- rozpočtový dopad;
- přenos rizik;
- snadno definovatelné výstupy;
- soulad s prioritami vládního prohlášení;
- dlouhodobost smlouvy;
- transparentnost a soutěž.

Prvotní zhodnocení projektů provádí zadavatel sám a v samém prvopočátku přitom postupuje podle výše uvedených kritérií, která jsou spíše **kvalitativního rázu**. Tento přístup umožní roztřídit projekty „hrubým sítem" a identifikovat, které projekty mají potenciál dosáhnout realizací formou PPP hodnoty za peníze. Poté, co zadavatel projekt shledá z těchto hledisek jako doporučený pro PPP, je vhodné přistoupit ke zjednodušenému kvantitativnímu hodnocení (viz podkapitola Kvantitativní posouzení dále).

Pokud i tyto kalkulace potvrdí vhodnost realizovat projekt v podobě PPP (tzn., že je to ekonomicky výhodné), zadavatel by měl zahájit kroky k přípravě projektu formou PPP.

Popis potřeb zadavatele, analýza základních možností řešení projektu, vytipování jeho upřednostňovaného řešení a následné zjednodušené kvalitativní a kvantitativní porovnání možných způsobů realizace tohoto řešení (porovnání PPP x klasická veřejná zakázka) může být shrnuto v materiálu nazývaném „Strategický záměr projektu", který představuje zjednodušený předstupeň studie proveditelnosti.

Materiál je doporučeno vytvořit zejména v případě, že úvodní specifikace projektu je komplikovaná a pro zadavatele by vypracování studie proveditelnosti, který detailně ověřuje výhodnost realizace projektu formou PPP, znamenalo riskantní použití veřejných zdrojů.

Hodnotu za peníze by měl v tomto stádiu přípravy projektu zodpovědně posoudit samotný Řídící výbor projektu (případně zadavatel) a v případě kladného zhodnocení by následně mělo být přikročeno k vypracování studie proveditelnosti.

V případě, že zadavatel již z počátku neověří, zda má projekt šanci dosáhnout formou PPP hodnoty za peníze, vystavuje se nebezpečí, že tento fakt odhalí v pokročilé fázi přípravy projektu a vynaloží tak zbytečně finanční prostředky na jeho přípravu.

Ministerstvo financí se bude účastnit posouzení pouze v případě, že je členem Řídícího výboru projektu.

4.3 Kvalitativní hodnocení

Jak již bylo uvedeno na začátku této kapitoly, zadavatelé by měli průběžně posuzovat použití PPP jako jedné z možností zajišťování veřejných služeb a postupovat při tom podle stanovených kritérií, která objasňuje následující text.

Rozpočtový dopad

Za vhodné považujeme zejména ty projekty, jejichž cílem je naplnění některých priorit zadavatele a pro které bude v budoucnosti reálně zajištěno financování, a to jak formou plateb od koncových uživatelů infrastruktury, tak z veřejných rozpočtů (pokud je platební mechanismus založený na platbě za dostupnost) nebo kombinací obou zmíněných variant.

Stejně jako pro veškeré jiné projekty je klíčovou otázkou pro projekty PPP otázka financování a rozpočtových dopadů. Pro realizaci formou PPP jsou vhodné takové projekty, jejichž platební mechanismus je založen na:

- **Výběru plateb za poskytovanou službu přímo od konečných uživatelů** - tak je umožněno přenést riziko poptávky po službě na soukromého partnera. Soukromý partner je tedy za poskytované služby přímo placen uživateli a zároveň je motivován k zabezpečení takové kvality služby, která bude pro uživatele atraktivní. Jedná se např. o projekty založené na výběru mýta (výstavba dálnic, mostů), ale i vodohospodářské projekty a volnočasovou infrastrukturu. Při volbě tohoto mechanismu však vždy musí být zvážena předvídatelnost a udržitelnost budoucí poptávky. Vhodné jsou z pohledu PPP také takové typy projektů, které umožňují snížit platby přímo od zadavatele kombinací s komerčními příjmy soukromého partnera hrazenými od uživatelů. Příkladem může být projekt výstavby veřejného nádraží, který bude doplněn výstavbou souvisejících ploch ke komerčnímu užití, z kterých bude soukromý partner vybírat nájem;
- **Platbě za dostupnost** - i v tomto případě je soukromý partner motivován k poskytování služeb v požadované kvalitě a k realizaci úspor v rámci celoživotních nákladů projektu, takže existují předpoklady k dosažení hodnoty za peníze. V rámci tohoto mechanismu by měl být kladen důraz na nastavení hodnotících kritérií kvality poskytované služby, od které se odvíjí výše platby za dostupnost. Tento typ platebního mechanismu je v současné době nejpoužívanější formou platebního mechanismu.

Více o platebních mechanismech viz metodika Ministerstva financí *„Platební mechanismy projektů PPP"* – www.mfcr.cz.

Pomineme-li strukturu platebního mechanismu, jsou obecně z pohledu dosažitelnosti hodnoty za peníze pro realizaci formou PPP vhodné zejména kapitálově náročnější projekty. Především je to z důvodu možných úspor z rozsahu a vyšších dosažených úspor (v absolutním vyjádření), které ospravedlňují nákladnou přípravu projektu. Investiční náklady PPP projektů tak obvykle dosahují stovek miliónů korun a na úrovni státu i několika miliard. Nicméně to neznamená, že kapitálově méně náročné projekty není možné realizovat formou PPP a dosáhnout v nich hodnoty za peníze.

Již při iniciaci projektu by měly být provedeny zjednodušené kalkulace, ze kterých bude v hrubých obrysech známa předpokládaná celková finanční náročnost projektu pro zadavatele. Zadavatel tak bude moci zvážit, zda je pro něj tento závazek dostupný a v rámci dlouhodobého výhledu rozpočtu i únosný. Vzhledem k tomu, že jsou PPP projekty z důvodu své komplexnosti náročné na přípravu z časového i finančního hlediska, měl by zadavatel rovněž ověřit dostupnost finančních prostředků v krátkém horizontu na úhradu přípravy projektu (zejména transakční náklady na případné poradenské služby). Velkou chybou při přípravě projektů PPP mohou být také příliš optimistické odhady budoucích rozpočtových možností zadavatele. Proto je nutné, aby rozpočtové možnosti zadavatele po celou dobu trvání projektu byly zhodnoceny co nejvíce realisticky a nebyly nadhodnocovány.

Přenos rizik

Důležitým znakem projektů Partnerství veřejného a soukromého sektoru je identifikace a kvantifikace rizik a jejich následná alokace na tu smluvní stranu, která je dokáže lépe (tj. s nižšími náklady) řídit. Vhodné projekty jsou takové, u nichž existuje reálná možnost přenosu některých významných rizik na soukromého partnera.

Přesná identifikace a řízení rizik spojených s přípravou a realizací projektu jsou významným faktorem, který ovlivňuje hodnotu za peníze nezávisle na tom, zda je projekt realizován klasickou veřejnou zakázkou nebo formou PPP. V konceptu PPP je odpovědného řízení rizik dosahováno jejich svěřením té straně, která je dokáže řídit lépe a za nižších nákladů.

Ve spojitosti s riziky projektu by měl zadavatel při rozhodování, zda je projekt vhodný pro realizaci formou PPP a při specifikaci jeho struktury zvážit zejména tato rizika:

Tabulka 2: Rizika

1. **Design:** Může být na soukromého partnera přenesena odpovědnost za design (návrh) infrastruktury s tím, že design bude vhodný pro požadovaný účel a soukromý partner obstará i veškeré zdroje a práce spojené s designem a výstavbou infrastruktury? (riziko projektové dokumentace…)
2. **Výstavba:** Může být na soukromého partnera přenesena kompletní odpovědnost za výstavbu infrastruktury a její uvedení do provozu? (stavební rizika, riziko překročení stavebních nákladů…)
3. **Financování:** Může být na soukromého partnera přenesena odpovědnost v souvislosti se zabezpečením a udržením financování aktiva a poskytované služby během doby platnosti smlouvy? (měnové a úrokové riziko…)
4. **Provoz:** Může být na soukromého partnera přenesena odpovědnost za stabilní zabezpečení kvality služeb v požadované úrovni? (riziko dostupnosti, riziko údržby…)
5. **Užití:** Může být na soukromého partnera přenesena odpovědnost za změnu nákladů spojenou s proměnlivostí poptávky? (riziko poptávky)

6. **Legislativa:** Může být na soukromého partnera přenesena odpovědnost v souvislosti s vypořádáním následků spojených se změnou obecné legislativy, jako je např. změna minimální mzdy apod.? (legislativní riziko)
7. **Zastarávání:** Může být na soukromého partnera přenesena odpovědnost za to, že technologie využívaná k poskytování služeb i samotný způsob poskytování služeb bude v souladu se současnými tržními standardy? (riziko technické nedostatečnosti…)
8. **Flexibilita a benchmarking:** Může být na soukromého partnera přenesena odpovědnost za zajištění skutečnosti, že požadované služby budou vždy poskytovány za tržně efektivní náklady? Tzn., soukromý partner bude provádět v určitých časových intervalech cenové testování trhu dodavatelů a dle výsledků případně nahradí stávající dodavatele novými, levnějšími. (riziko vstupů…)
9. **Zůstatková hodnota/přenechání:** Může být na soukromého partnera přenesena odpovědnost v souvislosti se zůstatkovou hodnotou infrastruktury při ukončení smlouvy? (riziko nízké zůstatkové hodnoty…)

Rozdělení rizik v PPP projektech se nejprve odvíjí od ekonomických kalkulací, která strana je schopna řídit riziko při nižších nákladech a dále pak dle výsledků testu trhu a jednání mezi zadavatelem a soukromým partnerem (např. v průběhu soutěžního dialogu). Konečné rozdělení rizik je definované ve smluvní dokumentaci. Mezi nejvýznamnější rizika, která budou zkoumána v souvislosti s možností realizace formou PPP, patří stavební riziko, riziko poptávky a riziko dostupnosti. V praxi se někdy stává, že zadavatelé se snaží přenést všechna rizika na soukromého partnera. Tato skutečnost ve finále může vést minimálně ke zdražení celého projektu nebo dokonce k jeho nerealizaci (soukromý partner, potažmo jeho financující instituce, nebude schopen toto riziko nést).

Mezi zadavateli často převládá představa, že čím bude větší „komerční" část projektu, tím je projekt pro investory zajímavější. Tato premisa platí jen částečně. Ne všichni investoři (banky) jsou schopni dlouhodobě nést riziko poptávky. Proto by měl zadavatel dostatečně zvážit tuto situaci a v případě, že je např. v soutěžním dialogu patrné, že všichni nebo většina uchazečů mají problém s tím nést riziko poptávky, pak by měl zadavatel tento komerční prvek z projektu odstranit nebo riziko poptávky převzít sám (což bychom např. u administrativní budovy nedoporučovali).

Následující tabulka ilustruje rozdělení rizik klasického PPP projektu, kde soukromý partner navrhne, vystaví, financuje a provozuje infrastrukturu (typ „design, build, finance, operate – DBFO") a platební mechanismus je založen na platbě za dostupnost. Do tabulky jsou zahrnuta pouze rizika, která souvisí s výše uvedenými body. Podrobnější informace o alokaci různých rizik v rámci PPP projektu lze najít v metodice Ministerstva financí *„Řízení rizik v projektech PPP*" (konkrétně v rámci přílohy I. *„Katalog rizik PPP projektů*") – *www.mfcr.cz*.

Tabulka 3: Rozložení rizik v DBFO projektu

Riziko	Vznik rizika	VS	SS	Sdílené
Riziko projektové dokumentace	Riziko vyplývající z nesplnění očekávání kladených na projektovou dokumentaci		✓	
Riziko konstrukce/výstavby	Riziko vyplývající z nesplnění očekávání kladených na konstrukci projektu, styl, kvalitu, případně i zpoždění dokončení		✓	
Riziko stavebního a jiných povolení*	Riziko vyplývající z nezískání stavebního povolení		✓	✓
Riziko překročení stavebních nákladů	Riziko vyplývající ze špatného plánu nákladů		✓	
Riziko chybné technologie	Riziko vyplývající z použití chybné technologie		✓	
Úrokové riziko	Riziko, že dojde ke změně úrokových sazeb		✓	
Měnové riziko**	Riziko vyplývající ze změny devizových kurzů měn, které ovlivňují hodnotu dodávky projektu	✓	✓	
Riziko dostupnosti (nedodržení závazků soukromým sektorem)	Riziko, že soukromý sektor dodá projekt či službu, ale nedostojí svým závazkům (stanoveným smluvně) týkajícím se umožnění dostupnosti služby		✓	
Riziko údržby, opravy, modifikace a adaptace	Riziko plynoucí ze špatného odhadu fáze životnosti projektu		✓	
Riziko poptávky***	Riziko nedostatečných příjmů provozovatele, plynoucí ze špatného odhadu poptávky po nabízené službě/změny poptávky po službě (produktu) během životnosti projektu	✓		✓
Legislativní riziko/Daňové riziko obecného charakteru	Riziko vyplývající z obecné změny práva či změny daňové legislativy, která má vliv na celý soukromý sektor		✓	
Riziko technické nedostatečnosti	Riziko vyplývající z technické zastaralosti výsledného produktu/služby v momentě předání veřejnému sektoru či v momentě dokončení		✓	
Riziko vstupů	Riziko, že požadované vstupy jsou dražší, než bylo očekáváno, neodpovídají požadované kvalitě nebo nejsou dostupné v potřebném množství		✓	
Nízké zůstatkové hodnoty	Riziko vyplývající z chybného očekávání zůstatkové hodnoty		✓	

VS – veřejný sektor

SS – soukromý sektor

* *Optimální alokace v závislosti na specifikách projektu – riziko může nést soukromý sektor nebo může být sdílené.*

** *Optimální alokace v závislosti na specifikách projektu – riziko může nést veřejný sektor nebo sektor soukromý.*

**** U projektů typu DBFO je platební mechanismus založen na platbách od zadavatele a riziko poptávky je buď plně neseno veřejným sektorem, nebo je sdílené. V praxi existují také projekty s platebním mechanismem založeným na výběru poplatků přímo od uživatelů a u těchto projektů nese riziko poptávky soukromý sektor*.

Snadno definovatelné výstupy

Při realizaci projektu Partnerství veřejného a soukromého sektoru bychom se měli soustředit na specifikaci výstupů, nikoli na specifikaci vstupů. Za vhodný považujeme ten projekt, jehož výstupy jsou jasně definovatelné, měřitelné a realistické.[18] *Tím se otevírá prostor pro případné inovace.*

V zahraničí se v souvislosti se specifikací výstupů uplatňuje tzv. podmínka SMART („specific, measurable, agreed, realistic and timely"). Výstupy by tedy měly být specifické, měřitelné, měla by ohledně nich panovat shoda, měly by být realistické a aktuální.

Příliš komplikovaná specifikace výstupů projektu také odrazuje potenciální soukromé partnery k využití inovativních řešení při realizaci projektu, jak již bylo výše v textu uvedeno.

Pro realizaci formou PPP nejsou vhodné všechny typy projektů, a je proto žádoucí při prvotním rozhodování posoudit projekt i z pohledu typové vhodnosti. Ve světě již bylo realizováno mnoho PPP projektů v nejrůznějších sektorech, je tedy možné čerpat ze získaných zkušeností. Forma PPP prokázala předpoklady k dosažení hodnoty za peníze při výstavbě a zajištění dopravní infrastruktury (železnice, dálnice, mosty, nádraží, logistická centra), při výstavbě a správě administrativních budov, v sociální oblasti (domovy pro seniory), ve zdravotnictví (nemocnice), ve školství (školy, kampusy) a v projektech městského typu (vodárenství, veřejné osvětlení, parkoviště apod.).

Obecně lze shrnout, že pro realizaci formou PPP nejsou vhodné zejména služby, které vyžadují příliš specifickou investici a jsou obtížně měřitelné. Čím specifičtější investici musí soukromý partner vynaložit, tím se stává jeho postavení v daném oboru výjimečnější. Zároveň se tak posiluje jeho vyjednávací pozice v případě problémů, což zvyšuje transakční náklady spojené s dohadováním v případě chybějících mechanismů změn ve smlouvě. Čím snáze jsou výstupy projektu měřitelné, tím nižší jsou transakční náklady (objevují se především ve formě nákladů na monitorování) a zadavatel může snadno kontrolovat výkon soukromého partnera a přizpůsobit tomu i výši platby (případné srážky z platby za dostupnost za nekvalitně poskytované služby). Z těchto důvodů se pro PPP ukazují jako nevhodné neměřitelné monopolní služby typu policie, hasiči, řízení automobilového provozu, vězeňská služba, soudnictví apod.[19] V zahraničí se lze setkat s výrazem pro tyto služby „hard core services". Naopak jako vhodné se ukazuje zajištění tzv. měkkých služeb – „soft services". Jedná se o zabezpečení úklidu budov, opravárenských služeb, stravování v nemocnicích apod. Z toho vyplývá, že PPP projekty (měkké služby) můžeme realizovat i v oblasti jako je policie, hasiči, vězeňská služba. Zde však soukromý partner nebude vykonávat „hard core services" např. hlídání vězňů, ale jen „soft services" např. stravování vězňů.

Přesně definované výstupy budou až součástí koncesní smlouvy, nicméně zadavatel stanovuje základní cíle a specifikaci projektu již při jeho identifikaci. Včasná specifikace projektu je důležitá také z důvodu možnosti provést základní testování trhu, zda by byl o takto definovaný projekt dostatečný zájem na trhu.

[18] Pomocí výkonnostních kritérií se poměřuje kvalita a míra poskytované služby soukromým partnerem a dle tohoto poměření se stanovují případné srážky v platbě za dostupnost.

[19] Některé z těchto služeb nemůže poskytovat soukromý sektor také z důvodu české právní úpravy. Např. vězeňskou ostrahu může v České republice poskytovat pouze veřejný sektor.

Soulad s prioritami vládního programového prohlášení

Plánované investice by měly být v souladu s dlouhodobými strategickými cíli zadavatele.

Toto kritérium lze vztáhnout obecně pro realizaci jakékoli veřejné investice, ať už se jedná o klasické veřejné zadávání nebo PPP. Plánované investice by měly odpovídat dlouhodobým strategickým cílům vlády obsaženým v jejím programovém prohlášení nebo v jiných významných materiálech (strategické dokumenty, akční plány apod.). Obdobně toto platí i pro zadavatele na úrovni územně samosprávných celků, kde by realizované investice měly být v souladu s odsouhlasenými dlouhodobými rozvojovými plány a strategiemi.

Z pohledu hodnoty za peníze je důležité zdůraznit, že přestože by zadavatel z veřejného sektoru nakupoval službu za nejvýhodnějších podmínek, realizuje hodnotu za peníze pouze tehdy, pokud je potřeba této služby či její kvalita náležitě odůvodněna a měla by přinést širší společensko-ekonomické přínosy pro veřejnost. Zadavatel může např. realizovat za výhodných podmínek projekt výstavby sídla úřadu, v rámci kterého by bylo vybudováno i fotbalové hřiště pro úředníky. Doplnění sídla úřadu o tuto infrastrukturu by však bylo ve většině případů odůvodněně považováno za zbytnou infrastrukturu, která neposkytuje přínos pro veřejnost, a proto by tento projekt neposkytoval hodnotu za peníze.

Pro realizaci formou PPP jsou vhodné zejména takové projekty, které jednoznačně vycházejí ze strategie zadavatele, jsou jeho prioritou a jasně popisují potřebu dané infrastruktury či služby. V případě, že bude platební mechanismus projektu založen na platbě za dostupnost, zadavatel bude hradit relativně stabilní sumy po dobu řádově desítek let. Projekt by tedy měl zapadat do dlouhodobé koncepce zadavatele. V případě, že projekt bude splňovat takovouto strategickou potřebu a bude odůvodněna jeho racionalita, lze předpokládat zájem mezi potenciálními soukromými partnery, vznik konkurenční soutěže a tlak na snižování nákladů na realizaci a dosažení hodnoty za peníze. Robustnost projektu rovněž snižuje riziko z pohledu možných financujících subjektů projektu, zejména bank, které jsou tak ochotnější k poskytnutí financování za výhodnějších podmínek.

Tato podmínka, že by projekty měly být v souladu s dlouhodobými strategickými cíli zadavatele, bohužel není velice často dodržována. Představitelé zadavatele např. chtějí v rámci politického cyklu vyhovět veřejnosti a rozhodnou o realizaci projektu, který není v souladu se strategií zadavatele a jehož potřeba není jednoznačná.

Dlouhodobost

K realizaci projektu formou Partnerství veřejného a soukromého sektoru se obecně hodí spíše dlouhodobé projekty (v řádu desítek let).

Dlouhodobost projektu může zajistit prostor pro inovaci soukromého partnera a možné úspory plynoucí z kalkulace životního cyklu. Zadavatel již v této chvíli musí zvážit plánovanou délku projektu, která by se neměla odvíjet jenom od požadavků dostupnosti (rozložení plateb na co nejdelší období), ale od předpokladů k dosažení hodnoty za peníze. Délka smlouvy by měla reflektovat celou řadu faktorů, které by měl zadavatel vzít v úvahu při volbě její optimální délky. Jedná se zejména o:

- délku potřeby zabezpečení služeb, zvláště možnost reálně odhadnout kvalitu a množství požadovaných výstupů v dlouhém období;
- životnost infrastruktury, na základě které je služba poskytována, včetně časového hlediska hlavních investic do údržby a obnovy, typ infrastruktury;
- významnost zachování kontinuity poskytování služby, včetně zvážení transakčních nákladů a problémů v případě výměny soukromého partnera, který službu dodává;

- schopnost a významnost udržení motivace soukromého partnera k dobrému výkonu v průběhu času – např. zvážení důsledků, pokud by soukromý partner dlouhodobě dodával službu v nízké kvalitě;
- pravidelné opakování výběrových řízení k zabezpečení služby, včetně zvážení kapacity trhu, zájmu soukromých firem zúčastnit se soutěže a transakčních nákladů nového řízení;
- schopnost soukromého partnera předvídat své náklady související s poskytováním služeb, včetně zvážení indexačních mechanismů a testování trhu.

Zadavatel si velice často neuvědomí, že projekt bude trvat několik let či dokonce desetiletí a potřeba služeb či infrastruktury není zajištěna po celou dobu trvání projektu. To může způsobit předčasné ukončení projektu a dodatečné náklady z toho plynoucí.

Všechny výše uvedené faktory by měly významně vstoupit do kvalitativního posouzení optimální délky kontraktu. Při stanovování délky hraje roli především doba, na kterou může být reálně předvídatelná potřeba pro zabezpečení služby. Smlouva uzavřená na dlouhé období by zajisté neposkytla hodnotu za peníze v případě, že potřeba pro zabezpečení služby a způsob jejího poskytování by měly tendenci se v průběhu času výrazně měnit, např. díky demografickým změnám, či změnám technologií. Do dlouhodobých smluv by obecně měly být zakomponovány mechanismy, které umožňují určitou flexibilitu, jako jsou např. pravidelné testování trhu[20] nebo smluvní změnové mechanismy. Nicméně v případě výrazných změn na ně nelze spoléhat a je výhodnější zvolit krátkodobé smlouvy.

Při zvažování délky smlouvy a vhodnosti pro PPP se doporučuje vyhledat obdobné projekty v uvažovaném sektoru a navázat na získané zkušenosti. Ukazuje se například, že z důvodu častých technologických změn dlouhodobé kontrakty typu PPP obvykle neposkytují hodnotu za peníze v oblasti IT.

Při určování dlouhodobosti smluvního vztahu se zejména v dalších etapách přípravy projektu bude zdůrazňovat kvantitativní posouzení s ohledem na peněžní toky (cash flow) projektu. Rozhodně by se však délka projektu neměla výhradně odvíjet např. od dostupnosti dlouhodobého bankovního financování (tzn. délky bankovních produktů) a vždy by se měly brát v úvahu výše uvedené kvalitativní faktory.

Transparentnost a soutěž

Zadavatel by měl zhodnotit, zda je na trhu o uvažovaný projekt dostatečný zájem. Dále by měl zajistit maximální konkurenční prostředí mezi potenciálními uchazeči a transparentní, rovný a nediskriminující přístup ke všem uchazečům.

Pouhý fakt zapojení soukromého sektoru není sám o sobě zárukou efektivnosti PPP projektů. Delegování funkcí veřejných institucí má smysl tehdy, jestliže je soukromý partner motivován stanovenými podmínkami k výkonům, které by byly v rámci fungování institucí veřejného sektoru obtížně dosažitelné. Úspory a dosažené výnosy se potom musí dělit mezi obě smluvní strany. Aby bylo tohoto dosaženo, je nutné zajistit maximální konkurenční prostředí mezi potenciálními uchazeči.

Proto je velmi důležité, aby při rozhodování, zda je projekt vhodný pro realizaci formou PPP a má předpoklady k dosažení hodnoty za peníze, zadavatel zhodnotil, zda existuje dostatečný zájem trhu se uvažovaného projektu zúčastnit. Hodnocení tohoto faktoru a průběžná komunikace s trhem formou testování jeho zájmu a získávání zpětné vazby se bude opakovat v průběhu celé přípravy

[20] Mechanismus změny, kdy soukromý partner pravidelně dohodnutým procesem opětovně poptává poskytnutí služeb, které poskytují subdodavatelé, a vybere toho, který je schopen dodávat požadované subdodávky za nejlepších podmínek.

projektu. V případě, že by zadavatel nepodrobil návrh projektu testování trhu, mohlo by dojít k situaci, kdy uchazeči nepodají žádnou nabídku a zadavatel tak bude muset takto nastavený projekt zastavit a to i přesto, že již na jeho přípravu vynaložil jisté finanční prostředky.

Někdy se zadavatel může setkat i se situací, že podnikatelský záměr – PPP projekt pochází spíše od soukromého partnera, než od zadavatele. V případě, že takový projekt je v souladu s plány a potřebami zadavatele, je možné jej realizovat, vždy však za dodržení podmínek ZVZ, případně KZ. V tomto případě bychom také doporučovali, aby zadavatel zpřístupnil všem investorům stejný objem informací.

Transparentnost, rovný a nediskriminující přístup a kvalita přípravy jsou nezbytné pro budoucí zajištění dostatečné soutěže, a proto by zadavatel měl uvážit, zda je schopen zabezpečit kapacity na efektivní řízení přípravy celého projektu.

Při kvalitativním hodnocení hodnoty za peníze by zadavateli měly napomoci i následující otázky, které jsou v souladu s výše uvedenými kritérii.

Rozpočtový dopad

- Existuje předpoklad, že může být financování projektu zajištěno především úhradami od konečných uživatelů, z veřejných zdrojů a nebo kombinací obou způsobů?
- Existují předpoklady, že budou budoucí požadavky na rozpočtové výdaje veřejného sektoru (zadavatele) plynoucí z dlouhodobých závazků projektu pokryty z budoucích dostupných zdrojů zadavatele?
- Existuje možnost komerčního využití infrastruktury, které by snížilo požadované úhrady od zadavatele?
- Jedná se o investičně náročný projekt?

Přenos rizik

- Existují předpoklady pro přenos rizik na stranu soukromého sektoru?
- Je soukromý partner schopen řídit lépe a s nižšími náklady rizika, která byla popsána v rámci Tabulky 2: Rizika?
- Existují předpoklady k tomu, že by platební mechanismus PPP nebo ustanovení ve smlouvě podpořily a motivovaly soukromého partnera k důslednému řízení přenesených rizik?
- Je možné v rámci projektu sloučit návrh, výstavbu a provoz infrastruktury?
- Jsou součástí projektu významné provozní náklady a investice do údržby? Jsou tyto náklady přímo závislé na designu infrastruktury a použitých materiálech?

Snadno definovatelné výstupy

- Lze smlouvu sestavit tak, aby byly výstupy identifikovatelné a objektivně měřitelné?
- Mohou být poskytované služby hodnoceny ve srovnání s dohodnutým standardem?
- Jedná se o osvědčený typ a obor pro řešení formou PPP? Existují obdobné projekty realizované formou PPP, které dosáhly hodnoty za peníze?
- Existují regulační či zákonná omezení, která vyžadují poskytování služeb přímo od veřejného zadavatele?

- Lze převést poskytování „měkkých služeb" na soukromého partnera a existují předpoklady, že je bude zajišťovat efektivněji než veřejný zadavatel ve vlastní režii?

Soulad s prioritami vládního programového prohlášení

- Je projekt v souladu s dlouhodobými strategickými cíli zadavatele?
- Je projekt dlouhodobou prioritou zadavatele a je potřeba jeho realizace odůvodněná?

Dlouhodobost

- Je smlouva plánována na delší časové období? Bude pro poskytování služby vhodný dlouhodobý smluvní vztah?
- Je potřeba zabezpečení veřejné služby dlouhodobě předvídatelná a nepředpokládají se žádné podstatné změny?
- Jaká je očekávaná životnost infrastruktury? Jaké jsou nevýhody dlouhodobé smlouvy?
- Je pravděpodobné, že po celou dobu životnosti zakázky bude dostatečná provozní flexibilita za přijatelných nákladů?
- Lze přiměřeně předvídat poptávku po službě po dobu životnosti zakázky?

Transparentnost a soutěž

- Je pravděpodobné, že na trhu je dostatečný zájem a schopnosti, které vyvolají dobrou konkurenční reakci?
- Naznačuje předběžné hodnocení, že by se mohly objevit inovace? Do jaké míry jsou rozsah, specifikace a fungování projektu pevně stanoveny nebo naopak otevřeny pro vyjednávání se soukromým sektorem?
- Může zadavatel zabezpečit dostatečné odborné kapacity k řízení procesu přípravy projektu, výběru partnera a následnému monitorování plnění smlouvy?
- Mohou být tyto kapacity zajištěny v reálném časovém horizontu?
- Je pravděpodobné, že přínosy PPP – například z hlediska řízení překročení nákladů/termínů a inovace – převáží náklady zadání tohoto projektu jako PPP?

Pro ilustraci kvalitativního hodnocení hodnoty za peníze a následného vyhodnocení výsledků je níže uvedena případová studie tří rozdílných projektů zaměřená právě na tento způsob hodnocení.

Případová studie kvalitativního posouzení hodnoty za peníze

V následujícím textu jsou uvedeny tři příklady imaginárních projektů a jejich základní charakteristiky. Na základě těchto údajů a pomocných otázek (výčet otázek není taxativní) by měl být zadavatel schopen předběžně rozhodnout o tom, zda projekt má perspektivu přinášet hodnotu za peníze či nikoli.

Projekt A

Poskytování a údržba infrastruktury IT pro nový dávkový program útvaru sociálního zabezpečení sloužící k rozvoji evidence a distribuce plateb příjemcům po celé zemi. Službu je třeba nainstalovat, udržovat a provozovat po 30 let. Odhadovaná hodnota zakázky je 7,8 mld. Kč.

1. Lze smlouvu sestavit tak, aby byly výstupy identifikovatelné a objektivně měřitelné? **(ANO)**
2. Lze převést poskytování „měkkých služeb" na soukromého partnera a existují předpoklady, že je bude zajišťovat efektivněji než veřejný zadavatel ve vlastní režii? **(ANO)**
3. Je pravděpodobné, že po celou dobu životnosti zakázky bude dostatečná provozní flexibilita za přijatelných nákladů? **(NE)**
4. Lze přiměřeně předvídat poptávku po službě po celou dobu životnosti zakázky? **(NE)**
5. Je pravděpodobné, že přínosy PPP – například z hlediska řízení překročení nákladů/termínů a inovace – převáží náklady zadání tohoto projektu jako PPP? **(ANO)**
6. Je pravděpodobné, že na trhu je dostatečný zájem a schopnosti, které vyvolají dobrou konkurenční reakci? **(ANO)**

Vzhledem k tomu, že IT projekty vyžadují flexibilitu z důvodu neustálých změn v tomto sektoru, není vhodné tento projekt realizovat formou PPP, přestože například lze smlouvu sestavit tak, aby byly výstupy identifikovatelné.

Projekt B

Rekonstrukce, údržba a provoz obecního bazénu v České Vsi na Moravě po dobu 25 let. Očekává se, že investice se soukromému provozovateli vrátí v podobě kombinace uživatelských poplatků a platby za dostupnost. Projekt bude zahrnovat rekonstrukci bývalého lázeňského bazénu s odhadovanými investičními výdaji 13 mil. Kč.

1. Lze smlouvu sestavit tak, aby byly výstupy identifikovatelné a objektivně měřitelné? **(ANO)**
2. Lze převést poskytování „měkkých služeb" na soukromého partnera a existují předpoklady, že je bude zajišťovat efektivněji než veřejný zadavatel ve vlastní režii? **(ANO)**
3. Je pravděpodobné, že po celou dobu životnosti zakázky bude dostatečná provozní flexibilita za přijatelných nákladů? **(ANO)**
4. Lze přiměřeně předvídat poptávku po službě po celou dobu životnosti zakázky? **(NE)**
5. Je pravděpodobné, že přínosy PPP – například z hlediska řízení překročení nákladů/termínů a inovace – převáží náklady zadání tohoto projektu jako PPP? **(NE)**
6. Je pravděpodobné, že na trhu je dostatečný zájem a schopnosti, které vyvolají dobrou konkurenční reakci? **(potřeba další analýzy)**

Tento projekt může přinést při tomto zadání pouze marginální hodnotu za peníze, vzhledem k tomu, že z výše uvedené charakteristiky projektu nelze určit, zda bude existovat poptávka po službách po celou dobu životnosti projektu. Pro přesnější hodnocení by bylo nutné znát přesnější detaily projektu.

Projekt C

Výstavba a údržba skupiny 7 středních škol v oblasti Prahy. Šest škol se bude nově budovat a jeden projekt je rekonstrukce. Celkové odhadované investiční výdaje jsou 2,6 mld. Kč. Koncesní doba je 30 let. Do služeb nasmlouvaných od soukromého sektoru není zahrnuta výuka.

1. Lze smlouvu sestavit tak, aby byly výstupy identifikovatelné o objektivně měřitelné? **(ANO)**
2. Lze převést poskytování „měkkých služeb" na soukromého partnera a existují předpoklady, že je bude zajišťovat efektivněji než veřejný zadavatel ve vlastní režii? **(ANO)**
3. Je pravděpodobné, že po celou dobu životnosti zakázky bude dostatečná provozní flexibilita za přijatelných nákladů? **(ANO)**
4. Lze přiměřeně předvídat poptávku po službě po dobu životnosti zakázky? **(ANO)**
5. Je pravděpodobné, že přínosy PPP – například z hlediska řízení překročení nákladů/termínů a inovace – převáží náklady zadání tohoto projektu jako PPP? **(ANO)**
6. Je pravděpodobné, že na trhu je dostatečný zájem a schopnosti, které vyvolají dobrou konkurenční reakci? **(ANO)**

V tomto případě může přinést projekt vysokou hodnotu za peníze a je vhodný pro realizaci formou PPP.

Zdroj: Owain Ellis (Project Director), Partnerships UK, 2008

Jak je z výše uvedené studie patrné, není pro vyhodnocení zcela směrodatné, na kolik otázek zadavatel odpoví kladně a na kolik záporně. Např. v projektu A, v jehož hodnocení převažovaly kladné odpovědi, bylo rozhodnuto, že nebude přinášet hodnotu za peníze a není vhodná realizace formou PPP.

Obdobné kvalitativní hodnocení se následně provádí i v následujících fázích posouzení hodnoty za peníze a tím se ověřuje trvání podmínek, které jsou nezbytnými faktory k dosažení hodnoty za peníze.

4.4 Kvantitativní posouzení

Kvantitativní posouzení lze při identifikaci projektu provést většinou zjednodušeně dle stupně dostupných informací. Obecně by měly být investiční akce podrobovány analýze čisté současné hodnoty, na základě které by měl projekt prokázat svoji ekonomickou racionalitu. Čistá současná hodnota je součtem diskontovaných hodnot všech peněžních toků investice, a pokud vyjde kladná, pak ji lze přijmout. Z více možných investic racionální investor vybere tu s nejvyšší čistou současnou hodnotou. Veřejné projekty nejsou realizovány s cílem dosáhnout zisku, ale uspokojit veřejné potřeby a vytvořit celospolečenské přínosy. Čistá současná hodnota je tedy u těchto projektů většinou záporná.

U veřejných investic se proto uplatňuje analýza nákladů a přínosů (tzv. „cost benefit analýza", CBA), což je metoda sloužící k posouzení projektů primárně z pohledu jejich celospolečenské smysluplnosti a mimofinančních přínosů. Do hodnocení projektu se kromě finančních nákladů a výnosů započítávají také sociálně ekonomické náklady a přínosy, jejichž příjemci, resp. plátci, nejsou jen osoby spojené s projektem (investor, provozovatel), ale také další subjekty (veřejnost, stát, region, místní podnikatelé apod.). Každý projekt doporučený k realizaci by měl v důsledku přinášet z celospolečenského pohledu více pozitiv než negativ. Je-li při zhodnocení zvažováno více variant, je možné pomocí CBA analýzy určit nejlepší variantu z hlediska celospolečenského užitku.

Pro rozhodovávání, zda projekt realizovat formou PPP či raději klasickou veřejnou zakázkou, se využívá Komparátoru veřejného sektoru a Referenčního PPP projektu resp. vzájemného porovnání výstupů Modelu PSC a Modelu PPP.

Model PSC představuje komplexní finanční model, který analyzuje peněžní toky projektu za předpokladu jeho řešení formou tradiční veřejné zakázky ve vlastní režii veřejného sektoru. Do modelu je zahrnuto ocenění podstupovaných rizik veřejným sektorem.

Ve stejném členění a rozsahu je pak zpracován i Model PPP. Jedná se o model, který analyzuje peněžní toky projektu za předpokladu jeho realizace formou PPP. Do modelu je zahrnuto ocenění podstupovaných rizik rozdělených mezi smluvní strany.

Vzájemným porovnáním obou modelů je možné určit, která z variant realizace je finančně výhodnější a přinese veřejnému zadavateli úspory – tzn. kvantitativní stránku hodnoty za peníze.

Oba modely se skládají z několika základních stavebních kamenů:

- přímé náklady – náklady přímo související s předmětem projektu (přímé investiční náklady, přímé náklady na údržbu, přímé provozní náklady);
- nepřímé náklady – režijní náklady, které nelze přímo přiřadit k projektu;
- příjmy projektu – např. úhrady od konečných uživatelů, příjmy z komerčního využití infrastruktury apod.;
- rizika přenesená na soukromý sektor a rizika veřejného sektoru – kvantifikace rizik, která jsou převoditelná na soukromého partnera.

V modelu dále hraje významnou roli zvolená míra inflace, diskontní faktor, daňové zatížení, transakční náklady, zdroje a náklady soukromého a veřejného financování apod. Vzhledem k tomu, že při identifikaci projektu je řada dat vstupujících do kalkulace velmi předběžná a nebo v této fázi prozatím neznámá, jedná se o zjednodušenou kalkulaci, která by měla zadavateli napomoci rozhodnout, zda má projekt z kvantitativního hlediska předpoklady k dosažení hodnoty za peníze (tzn., zda je realizace formou PPP pro zadavatele levnější) a zda si projekt může finančně dovolit[21]. Detailní rozpracování finančních modelací se provádí až v rámci studie proveditelnosti, kdy už je účelné vynaložit vyšší finanční prostředky na posouzení projektu, u kterého je reálné se domnívat, že poskytne zadavateli formou PPP hodnotu za peníze.

Více o kvantitativním zhodnocení viz metodika Ministerstva financí *„Metodika hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP*" – www.mfcr.cz.

[21] V případě, že se neuvažuje 100% krytí úhrad pro soukromého partnera z výběru přímo od konečných uživatelů, jedním z výstupů modelu jsou „platby za dostupnost", které by zadavatel musel hradit průběžně po dobu trvání smlouvy. Zadavatel tak může zhodnotit dostupnost projektu.

5 Fáze II.: Posouzení proveditelnosti

5.1 Cíl

Mezi klíčové cíle této etapy patří:

- detailní posouzení (kvalitativní i kvantitativní), zda bude projekt formou PPP poskytovat hodnotu za peníze a zda zahájit přípravy na výběr soukromého partnera k uzavření smlouvy;
- ověřit, zda je rozhodnutí učiněné ve fázi I. – využít k realizaci formu PPP – platné také pro konkrétní projekt;
- jestliže konkrétní fakta daného projektu naznačují, že PPP pravděpodobně nezaručí hodnotu za peníze, pak poskytnout zadavateli jiné alternativní možnosti řešení, a to včetně možnosti přechodu na tradiční veřejnou soutěž;
- ověřit možnosti optimální alokace rizik;
- poskytnout detailní odhady nákladů tak, aby byl zadavatel schopný rozpoznat, zda je projekt finančně dostupný a zda pokračovat v jeho realizaci;
- provést průzkum trhu zaměřený na vyhodnocení specifikace projektu a zájmu trhu o daný projekt.

5.2 Přístup k hodnocení

Zodpovědnost za vyhotovení studie proveditelnosti, a tedy také provedení ekonomického posouzení, leží na zadavateli projektu.

Zadavatel je v případě zadání projektu dle ZVZ povinen zpracovat ekonomické posouzení projektu a vyžádat si předchozí stanovisko Ministerstva financí, pokud je předpokládaná hodnota veřejné zakázky vyšší než 500 mil. Kč a smlouva bude uzavírána nejméně na 5 let nebo na dobu neurčitou. V zákoně o veřejných zakázkách tak není explicitně stanovena povinnost zadavatele vypracovat studii proveditelnosti či jinak projekt schvalovat. Nicméně i v těchto případech je vhodné takovýto dokument zpracovat a tento krok rozhodně doporučujeme. Studie proveditelnosti by měla obsahovat všechny náležitosti tak, aby bylo možné provést ekonomické zhodnocení projektu a rozhodnout, zda projekt dosahuje hodnoty za peníze.

V případě realizace projektu dle KZ je povinnost provést ekonomické posouzení hodnoty za peníze v rámci přípravy PPP projektu je přímo legislativně zakotvena v koncesním zákoně. Pokud má zadavatel povinnost studii proveditelnosti (koncesní projekt, který zahrnuje jak kvantitativní, tak kvalitativní posouzení hodnoty za peníze) schvalovat bude tak zjištěné výsledky také prezentovat příslušnému schvalovacímu orgánu.

V případě, že se jedná o projekt dle stávajícího znění KZ na úrovni státu, je schvalovacím orgánem vláda. V tomto případě do schvalování studie proveditelnosti vstupuje také Ministerstvo financí, které posuzuje hodnotu za peníze v rámci meziresortního připomínkového řízení nebo v rámci Řídícího výboru, pokud je jeho členem (podrobnosti v metodice Ministerstva financí *„Proces přípravy a realizace PPP projektů*" – www.mfcr.cz). Pokud se jedná o projekty dle KZ na úrovni územního

samosprávného celku, je studie proveditelnosti schválena zastupitelstvem daného celku nebo dalšími orgány dle úpravy koncesního zákona.

U projektů dle ZVZ tato zákonná povinnost odpadá (vyjma stanoviska Ministerstva financí u projektů delších než 5 let a přesahující hodnotu 500 mil. Kč). Nicméně zadavatelé projektů na municipální úrovni by měli vždy předložit projekt minimálně na vědomí zastupitelstvu a doporučuje se i jeho schválení, resp. schválení klíčových kroků.

Ve fázi posouzení proveditelnosti má projektový tým možnost ověřit, zda předpoklady vytvořené ve fázi identifikace projektu platí také pro konkrétní projekt. Jejich součástí jsou jak kvalitativní předpoklady zabývající se kritérii životaschopnosti, vhodnosti a dosažitelnosti, tak předpoklady kvantitativní. Z hlediska kvantitativního hodnocení by mělo dojít k opětovnému prozkoumání předpokladů formulovaných na úrovni fáze I. Výstupy z těchto hodnocení jsou dále analyzovány a na jejich základě dochází ke zvážení, zda realizace projektu zvoleným způsobem přinese hodnotu za peníze.

Vzhledem k faktu, že legislativa se neustále vyvíjí a mění, zadavatel by si měl vždy zjistit aktuální zákonné požadavky pro schválení projektu, tzn. prostudovat nejen zákon, ale i příslušné prováděcí vyhlášky a usnesení vlády.

V rámci činností prováděných na úrovni hodnocení proveditelnosti projektu dochází k:

- identifikaci potřeb externí asistence;
- rozhodnutí o rozpočtu na práci externích poradců;
- zadávacímu řízení veřejné zakázky na poradce a
- vypracování **studie proveditelnosti**, která by měla 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 dané služby nebo provedení díla veřejnou zakázkou. Tato analýza bude obsahovat vypracování dvou vzájemně porovnatelných finančních modelů – Modelu PSC a Modelu PPP.

Struktura studie proveditelnosti je podrobně popisována v metodice Ministerstva financí *„Metodika vypracování studie proveditelnosti"* – www.mfcr.cz. Ze studie proveditelnosti by mělo 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;
- rizika spojená s realizací projektu a rozdělení odpovědnosti za tato rizika mezi smluvní strany smlouvy, včetně jejich ocenění a finančních dopadů na smluvní strany;
- návrh účtování o projektu a 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.

Součástí studie proveditelnosti bývá 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 veřejnou zakázkou;
- formou PPP projektu.

Obě varianty se vyjádří pomocí Komparátoru veřejného sektoru a Referenčního PPP projektu. Vzájemným porovnáním výstupů finančních modelů obou těchto variant je možné zjistit výši hodnoty za peníze a tedy ekonomickou výhodnost PPP varianty nebo klasické veřejné zakázky. Pokud by realizací projektu formou PPP, ve srovnání s tradiční veřejnou zakázkou, nebylo dosahováno hodnoty za peníze, neměl by být projekt realizován formou PPP. Hodnota za peníze se v České republice běžně pohybuje cca kolem 5 – 20 %. Pokud je hodnota za peníze nižší než cca 3 %, jedná se spíše o statistickou chybu a projekt tedy hodnoty za peníze nedosahuje. V tomto případě by zadavatel měl zpravidla rozhodnout o nerealizaci projektu formou PPP. Nicméně by ještě před tímto krokem měl zvážit i kvalitativní aspekty.

Posouzení kvalitativních aspektů (viz následující kapitola) hodnoty za peníze by měla být věnována pozornost právě u projektů, kde finanční posouzení obou variant neposkytne přesvědčivý výsledek o výhodnosti PPP, a zadavatel tak není schopen rozhodnout, která varianta je pro něj výhodnější. Tato skutečnost nastává především:

a) v případech, kdy se vypočtená hodnota za peníze pohybuje na úrovni statistické chyby (tzn. např. PPP je finančně výhodnější o méně než 3 %);

b) v případech, kdy hodnota za peníze vyšla záporná (nebo nižší než 3 %), ale zadavatel nemůže např. z legislativních důvodů postupovat jiným způsobem než formou PPP – koncesní řízení (např. vodohospodářské projekty);

c) v případech, kdy hodnota za peníze vyšla záporná, ale finanční (nebo jiné) přínosy projektu jsou nesporné. Zadavatel např. nemůže realizovat projekt veřejnou zakázkou v daném čase, což mu však přináší ztrátu z nerealizovaného projektu. Pro hodnocení efektivnosti silničních a dálničních staveb v investičních záměrech je např. Ministerstvem dopravy používán program HDM-4, který byl využit i při přípravě PPP projektu pro dálnici D3.

V praxi také může nastat situace, že hodnota za peníze vítězné nabídky nedosahuje původně predikovaných hodnot. Tato skutečnost je dána tím, že hodnota za peníze je ovlivněna řadou proměnných, jejichž hodnota se v čase mění (náklady financování, inflace, odhadovaná výše příjmů apod.). Pokud vyjde hodnota za peníze vyšší, nemusí zadavatel podnikat žádné kroky. Pokud však hodnota za peníze vyjde výrazně nižší (stále však kladná), měl by zadavatel informovat o této skutečnosti i orgán, který schválil původní studii a vyžádat si od něj stanovisko (schválení).

5.3 Kvalitativní hodnocení

Při rozhodování veřejného sektoru o formě projektu nesmí být zapomínáno na kvalitativní stránku hodnocení navrhovaných řešení. Varianty realizace projektu mají být hodnoceny pomocí hodnotících kritérií, která mají obecně ověřit, zda odpovídají cílům zadavatele a do jaké míry přinesou požadované výstupy projektu. Mezi tato kritéria patří životaschopnost, vhodnost, dosažitelnost a širší faktory projektu. Hodnocené faktory se mohou lišit v závislosti na konkrétním projektu. Kvalitativní hodnocení projektu je ve fázi posouzení proveditelnosti projektu podobné hodnocení ve fázi I., ale pracuje s detailnějšími informacemi.

Kvalitativní část hodnocení hodnoty za peníze předkládá sérii otázek, jež by měly zadavateli (spolu s hodnocením kvantitativním) pomoci nalézt optimální řešení realizace daného projektu. Některé otázky jsou shodné s těmi, které se objevily již ve fázi identifikace projektu, a je nutné na ně nalézt odpověď i ve fázi posouzení proveditelnosti pro ověření, zda stále platí stejné předpoklady jako v dřívějších fázích projektu.

Životaschopnost

Tyto otázky se zaměřují na to, zda existují důvody pro poskytování infrastruktury a služeb přímo veřejným sektorem namísto soukromého a zda mohou být požadavky projektu zachyceny ve výstupní specifikaci. Zadavatel se musí ubezpečit, že požadovaná služba může být poskytována v rámci dlouhodobého kontraktu, který je dostatečně flexibilní a že potřeba projektu je dobře predikovatelná po celou dobu trvání projektu.

Investiční cíle a požadované výsledky musí být převoditelné na výstupy, které mohou být smluvně zajištěny, změřeny a odsouhlaseny.

- Je plánována smlouva na delší časové období? Bude pro poskytování služby vhodný dlouhodobý smluvní vztah?
- Lze smlouvu sestavit tak, aby byly výstupy identifikovatelné a objektivně měřitelné?
- Lze převést poskytování „měkkých služeb" na soukromého partnera a existují předpoklady, že je bude zajišťovat efektivněji než veřejný zadavatel ve vlastní režii?
- Může být objektivně a nezávisle hodnocena kvalita služeb?
- Je pravděpodobné, že po celou dobu životnosti zakázky bude dostatečná provozní flexibilita za přijatelných nákladů? (Vzhledem k tomu, že PPP kontrakty jsou uzavírány na dobu i několika desítek let, mohou se požadavky na služby ze strany veřejného sektoru během této doby měnit. Některé změny jsou předvídatelné, ale některé nelze v době uzavírání smlouvy odhadnout. Smluvní mechanismus návrhu a hodnocení těchto změn musí být velice obsáhlý a musí brát v úvahu fakt, že na čím delší dobu je smlouva uzavřena, tím větší je pravděpodobnost změn.)
- Byla identifikována dlouhodobá spojitost mezi provozní flexibilitou a cenou projektu?
- Existují nějaké důvody, jako je například efektivnost, proč poskytovat služby přímo a ne prostřednictvím PPP?
- Existují regulační nebo zákonná omezení, která vyžadují poskytování služeb přímo od veřejného zadavatele?
- Má soukromý sektor větší zkušenosti v poskytování uvažovaného typu služeb než sektor veřejný?

Vhodnost

Vhodnost se zaměřuje na relevantní přínosy spojené se zapojením soukromého sektoru do projektu v porovnání s náklady. Z tohoto důvodu si musí být zadavatel jistý, že zapojení soukromého sektoru přinese dodatečné přínosy, které převáží očekávané náklady soukromého kapitálu a možné vyšší náklady na služby spojené s odměnou soukromému sektoru za převedení rizik právě na něj.

Účelem těchto otázek je zvážit, zda výhody PPP mohou převážit nad dodatečnými náklady, které mohou při realizaci projektu vzniknout.

- Existují předpoklady k tomu, že by platební mechanismus PPP nebo ustanovení ve smlouvě podpořily a motivovaly soukromého partnera k důslednému řízení přenesených rizik?
- Naznačuje předběžné hodnocení, že by se mohly objevit inovace? Do jaké míry jsou rozsah, specifikace a fungování projektu pevně stanoveny nebo naopak otevřeny pro vyjednávání se soukromým sektorem?
- Existují možnosti inovace v návrhu řešení nebo poskytování služeb?
- Lze přiměřeně předvídat poptávku po službě po dobu životnosti zakázky?
- Pokud by došlo ze strany zadavatele ke změně požadavků, prostředků nebo provozních podmínek, je možné udržet hodnotu za peníze projektu?
- Je možné sloučit návrh, výstavbu a provoz projektu?
- Je zadavatel projektu přesvědčen, že PPP přinese dostatečné výhody, které převýší očekávanou vyšší cenu soukromého kapitálu?
- Je pravděpodobné, že přínosy PPP – například z hlediska řízení překročení nákladů/termínů a inovace – převáží náklady zadání tohoto projektu jako PPP?

Dosažitelnost

Dosažitelnost je zaměřena na hodnocení zájmu trhu investovat do projektu a na hodnocení odbornosti kapacit veřejného sektoru řídit zadání zakázky a náklady na něj. Zadavatel si musí být jist, že existují dostatečné kapacity soukromého a veřejného sektoru doručit projekt, a že bude projekt atraktivní pro trh.

Využití PPP může umožnit efektivnější a účinnější kombinaci dovedností veřejného a soukromého sektoru, avšak mnohdy za cenu vyšších transakčních nákladů. Tyto náklady jsou vyšší z toho důvodu, že výběr soukromého partnera a tvorba smlouvy na tak dlouhé období jsou nákladnější. I z tohoto důvodu, aby zadavatel příliš neplýtval veřejnými prostředky, by měl provádět posouzení, zda má projekt schopnost dosáhnout hodnoty za peníze, také v dřívějších fázích přípravy projektu.

- Je prokazatelné, že je soukromý sektor způsobilý dodat požadovaný výstup?
- Může zadavatel zabezpečit dostatečné odborné kapacity k řízení procesu přípravy projektu, výběru partnera a následného plnění smlouvy ve srovnání s dohodnutými výstupy?
- Je pravděpodobné, že na trhu je dostatečný zájem a schopnosti, které vyvolají dobrou konkurenční reakci?

Širší faktory

Širší faktory jsou další kvalitativní faktory, které by mohly mít vliv na výběr způsobu realizace projektu. Mohou zahrnovat například kvalitu a estetiku technického návrhu a designu, vliv na životní prostředí nebo inovace, které by mohly být veřejným zadavatelem později využity v jiných projektech. Tyto faktory mohou mít významný dopad na kvalitu poskytování služby v rámci daného

projektu, ale také s sebou mohou přinést širší přínosy mimo projekt samotný, a neměly by se proto podceňovat.

5.4 Kvantitativní posouzení

Ve fázi posouzení proveditelnosti projektu je kladen větší důraz na hodnocení kvantitativní, kterému je věnována následující subkapitola. V následujícím textu jsou podrobněji vysvětleny Komparátor veřejného sektoru a Referenční PPP projekt, které jsou základními složkami kvantitativního hodnocení. Detailní popis kvantitativního posouzení viz metodika Ministerstva financí *„Metodika hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP*" – www.mfcr.cz.

Komparátor veřejného sektoru

Účel PSC

Komparátor veřejného sektoru je definován jako expertní odhad peněžních toků projektu upravený o vymezená rizika projektu, ve kterém veřejný sektor vystupuje jako investor a provozovatel projektu.

Model Komparátor veřejného sektoru je finanční model užívaný k vyhodnocení nákladů zajištění projektu pro provedení tradiční cestou veřejné zakázky. Model PSC slouží k vyčíslení očekávaných výdajů a příjmů veřejného sektoru pro zajištění požadované služby ze strany veřejného sektoru. Využívá analýzu diskontovaného cash-flow. Dále také umožňuje porovnání s komerčními nabídkami soukromého sektoru v dalších fázích realizace projektu. Výstupem tohoto modelu je čistá současná hodnota peněžních toků veřejného sektoru (NPV PSC).

Komparátor veřejného sektoru slouží:

- ve stádiu posouzení proveditelnosti k určení toho, zda je projekt dostupný veřejnému sektoru z hlediska veřejného rozpočtu po celý životní cyklus projektu;
- k testování, zda je projekt PPP uskutečnitelný, a k ověření, zda je zajištěn princip hodnoty za peníze;
- jako řídící nástroj během přípravy a realizace projektu sloužící ke komunikaci s partnery o klíčových aspektech (např. objemové parametry poskytovaných veřejných služeb a alokace rizik);
- jako nástroj podporující konkurenci mezi subjekty soukromého sektoru.

Výpočet NPV PSC

NPV PSC představuje čistou současnou hodnotu všech peněžních toků projektu, včetně ohodnocení rizik za dobu trvání projektu. Základní výpočet čisté současné hodnoty Komparátoru je:

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

CF_t..... jsou jednotlivé peněžní toky v čase t,

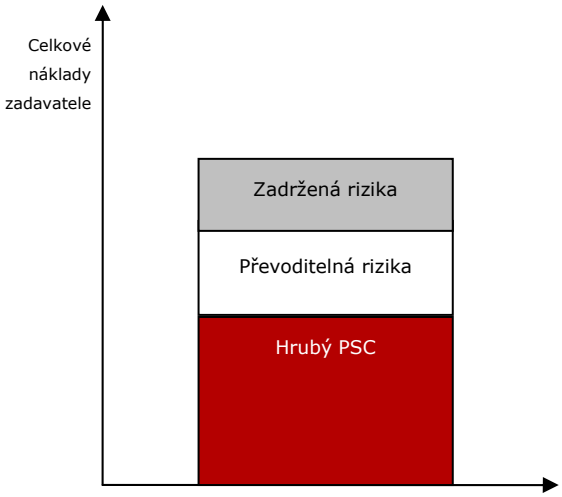
r ..... je příslušná úroková míra sloužící pro diskontování veřejného sektoru a

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

Složení PSC

Komparátor veřejného sektoru se skládá ze tří základních komponent, které jsou uvedeny v následujícím schématu a dále detailněji popsány níže v textu:

Schéma 3: Složení PSC



- **hrubý komparátor veřejného sektoru** – je nejvýznamnější složkou Komparátoru veřejného sektoru. Zahrnuje všechny přímé a nepřímé investiční a provozní náklady související s přípravou, výstavbou a provozováním služby a náklady financování. Do tohoto Komparátoru se nezahrnují náklady ke krytí rizik;
- **převoditelná rizika** – tato součást Komparátoru veřejného sektoru představuje hodnotu rizik, která je možno přenést na soukromý sektor. Studie zpracovaná britskou The London School of Economics and Political Science a společností Arthur Andersen „Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative" prokázala, že existuje vysoká závislost prokazované hodnoty za peníze právě na ohodnocení a rozdělení rizik. Z tohoto důvodu je nutné se zaměřit na správné vyhodnocení rizik a jejich optimální rozdělení, aby si veřejný sektor ponechal pouze ta rizika, která je schopný řídit s nižšími náklady než sektor soukromý (tzn. zbytečně nepřenášel ta rizika, která může řídit levněji a naopak neponechával si ta rizika, kde má výhodu sektor soukromý);
- **zadržená rizika** – tato rizika představují hodnotu rizik, která jsou ponechána veřejnému sektoru a jsou zobrazena v Komparátoru veřejného sektoru.

Tento způsob kalkulace hrubého PSC je pouze jedním z možných přístupů. Druhou možnost představuje zahrnutí (kromě výše zmíněných komponent) tzv. konkurenční neutrality veřejného sektoru[22] do hrubého PSC. V České republice je doporučována první možnost konstrukce hrubého

[22] Konkurenční neutralita veřejného sektoru – úpravou Komparátoru o tuto položku dochází k odstraňování konkurenčních výhod a nevýhod vyplývajících z veřejného vlastnictví, které je nedosažitelné soukromému sektoru.

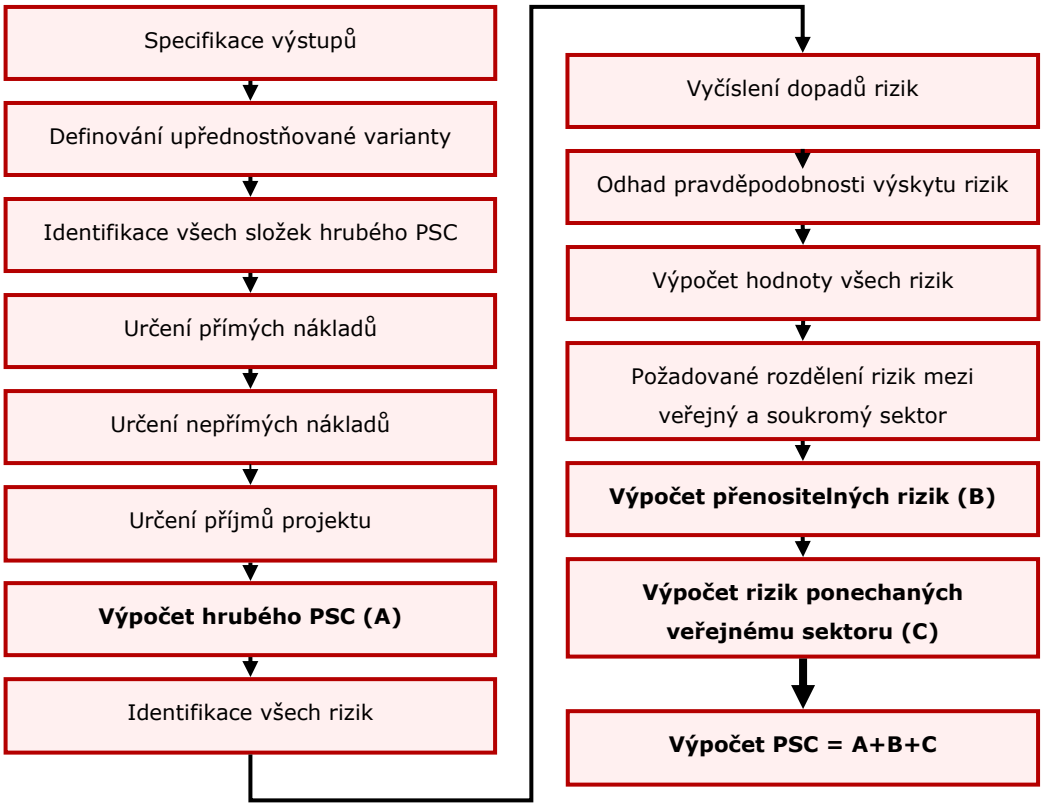
PSC. Více viz metodika Ministerstva financí *„Metodika hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP"* – www.mfcr.cz.

Kalkulace PSC

Kalkulace Komparátoru vychází z odhadu nákladů veřejného sektoru spojených s pořízením a provozem aktiv projektu. Odhadované náklady vycházejí z obdobných již realizovaných projektů. Zahrnují tedy investiční náklady, náklady financování, provozní náklady a náklady na obnovu a reinvestice, které dohromady tvoří náklady životního cyklu. Náklady projektu by měly být vyjádřeny v nominální hodnotě a přiřazeny roku, ve kterém nastanou.

Postup kalkulace Komparátoru veřejného sektoru znázorňuje následující schéma.

Schéma 4: Postup kalkulace Komparátoru veřejného sektoru



Zdroj: Partnerships Victoria, 2001

Takovou výhodou veřejného sektoru může být například daňová oblast. Daň z pozemků se vztahuje pouze na soukromé subjekty, zatímco pozemky ve vlastnictví státu jsou od této daně osvobozeny.

Poté, co budou specifikovány výstupy, které zadavatel od projektu vyžaduje, a definována upřednostňovaná varianta řešení projektu, je možné přistoupit k výpočtu NPV PSC. Základní složku tvoří výpočet nákladů.

Přímé náklady – jsou počáteční kapitálový vklad, provozní náklady a údržba a kapitálové navýšení (náklady financování). Stejně tak, jako je každý projekt jiný, jsou také provozní náklady specifické. Vzhledem k tomu, že jsou kontrakty dlouhodobé, je nutné předem odhadnout vývoj trhu a odhad vývoje cen a cenové hladiny.

Nepřímé náklady – mezi tyto náklady se řadí administrativní náklady, skryté náklady, náklady přenesených rizik a jiné náklady. Nepřímé náklady také zahrnují zajištění služeb jiné úrovně státní správy, náklady pojištění majetku a služeb, které nejsou pojišťovány veřejným sektorem atd.

Příjmy projektu – mezi příjmy projektu lze například řadit úhrady od konečných uživatelů, příjmy z komerčního využití infrastruktury apod.

Hrubý PSC – představuje náklady (přímé i nepřímé) a příjmy projektu. Neměl by obsahovat žádné ohodnocení rizik.

Hrubý PSC = (provozní náklady – příjmy třetích stran) + kapitálové náklady

Rizika – po výpočtu hrubého PSC je nutné identifikovat rizika projektu. Při tomto procesu se sestavuje výčet všech možných nebezpečí, která mohou projekt ohrozit. Identifikace rizik se opakuje během celého životního cyklu projektu.

V následném kroku je nutné identifikovaná rizika **ohodnotit**. Pro ohodnocení jsou určující dva parametry. Jedná se o vyčíslení dopadu rizik a pravděpodobnost, že riziko nastane a dojde k tomuto dopadu. K těmto ohodnocením se využívají expertní odhady založené na historických datech a některé matematické metody (např. metoda Monte Carlo).

Hodnota všech rizik se poté vypočítá následujícím způsobem:

Hodnota rizik = $\sum_{n=1}^{\infty} D_n \times P_n$, kde

D_n.....je dopad na projekt,

P_n.....je pravděpodobnost, že riziko nastane,

n.....je počet možných variant scénáře.

Po dokončení ohodnocení rizik projektu by mělo být zváženo, jak budou jednotlivá **rizika alokována** mezi veřejný a soukromý sektor, a na základě toho spočítána **hodnota převoditelných rizik a rizik** zadržených. Alokací rizik se zabývá podrobněji kapitola 2: Základní faktory ovlivňující hodnotu za peníze v PPP projektech, kapitola 4 Fáze I.: Iniciace projektu a také metodika Ministerstva financí *„Řízení rizik v projektech PPP"*.

Referenční PPP projekt

Referenční PPP projekt zahrnuje veškeré předpoklady potřebné k sestavení finančního modelu vycházející ze závěrů a doporučené struktury koncesního projektu, komplexní finanční model vycházející z těchto předpokladů, který analyzuje peněžní toky projektu za předpokladu pořízení služby formou PPP - Model PPP. Jedná se o modelaci „stínové nabídky" od potenciálních soukromých partnerů pro případ, že by byl projekt realizován formou PPP.

Model PPP 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. Výstupem tohoto modelu je NPV PPP.

Referenční PPP projekt i Komparátor veřejného sektoru jsou vytvářeny na shodnou specifikaci projektu (např. doba trvání) a výstup. Kalkulace nákladů je prováděna pro obě varianty zároveň, a to ve fázi zpracování studie proveditelnosti.

Předpoklady ovlivňující Komparátor veřejného sektoru a Referenční PPP projekt

Komparátor veřejného sektoru i Referenční PPP projekt jsou, jak vyplývá z předcházejícího textu, ovlivňovány několika předpoklady, na něž nelze při jejich sestavování zapomínat. Mezi tyto předpoklady se mimo jiné řadí:

- diskontní sazba – výpočet čisté současné hodnoty je závislý na zvolené diskontní sazbě. Diskontní sazba je výnosová míra, kterou nabízejí z hlediska rizika srovnatelné investiční alternativy. Teoreticky vyjadřuje nejlepší možný výnos alternativní investice k posuzovanému investičnímu záměru. Diskontní sazba je využívána k převodu budoucí hodnoty hotovostních toků na jejich současnou hodnotu;
- inflace – všechny náklady a očekávané výnosy by měly být upraveny o inflaci;
- míra růstu cen specifických komodit a práce apod.;
- náklady financování veřejného i soukromého partnera - zejména po zkušenostech z posledních let (finanční krize) je vidět, že je třeba brát v úvahu hodnoty pro obě strany jako jsou schopnost financování, možnost získání financování, podmínky financování apod.

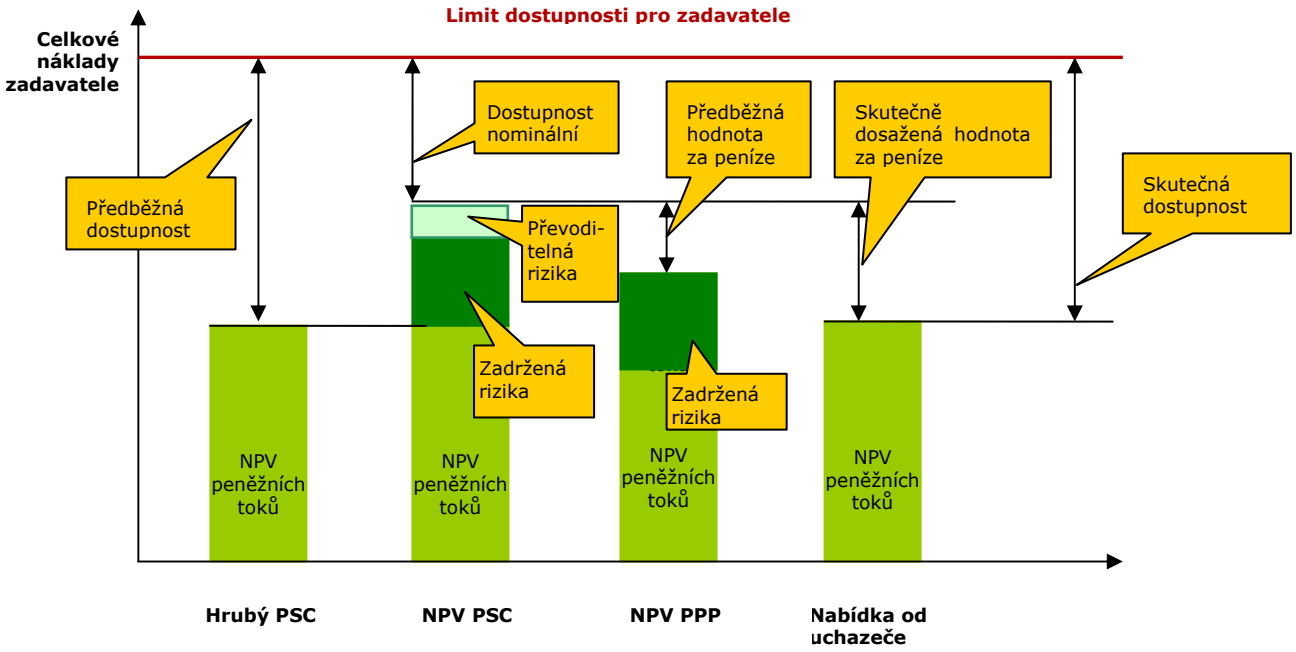
Vliv různých faktorů na relativní hodnotu za peníze pro jednotlivé způsoby zadání veřejné zakázky (jak formou PPP tak tradiční formou veřejné zakázky) by měla objasnit **analýza citlivosti**. Tento druh analýzy může identifikovat oblasti, ve kterých jsou změny předpokladů natolik významné, aby vedly ke změně závěrů učiněných na základě výpočtu a aby musel projektový tým znovu přezkoumat specifikace a předpoklady, ze kterých vychází. Analýza citlivosti by měla být použita u těch ukazatelů, které budou mít vliv na přijaté závěry.

Problematice tvorby finančních modelů se blíže věnuje metodika Ministerstva financí *„Praktická interpretace finančních modelů k PPP projektům*" – www.mfcr.cz, kde jsou uvedeny i další faktory ovlivňující hodnotu za peníze v projektech PPP.

Test hodnoty za peníze

Rozdíl mezi hrubým PSC a NPV PSC je zachycen na následujícím schématu. Zde je také vidět možné srovnání NPV PSC a NPV PPP. Rozdíl mezi NPV PSC a NPV PPP zachycuje odhadovanou hodnotu za peníze, kterou by měl projekt poskytovat. Skutečnou hodnotu za peníze zjistíme až ve fázi, kdy budou jednotliví uchazeči podávat své nabídky na realizaci projektu. Zde se jedná o expertní odhady.

Schéma 5: Dostupnost a hodnota za peníze



Zdroj: Public Private Partnership Manual

Srovnání hodnoty za peníze se tedy stane relevantním po obdržení nabídek soukromých investorů, které budou skutečné a stanoví cenu, za kterou jsou investoři ochotni poskytovat požadované služby. Toto srovnání nabízí čtvrtý sloupec ve schématu. Nabídky by měly zahrnout provozní úspory a konkurenční cenové kalkulace, které mohou být nižší než očekávání. Předběžná hodnota za peníze po porovnání NPV PSC a NPV PPP je vidět ve třetím sloupci schématu. Pokud je tedy podle hodnocení v této fázi dosahováno hodnoty za peníze, mělo by dojít k zahájení příprav na výběr soukromého partnera. Problematikou hodnoty za peníze v rámci výběrového řízení na soukromého partnera se zabývá následující kapitola.

V případě, že by nebylo dosaženo hodnoty za peníze (po zohlednění kvalitativních i kvantitativních aspektů), měl by zadavatel zvážit, zda projekt ukončit a vůbec jej nerealizovat, nebo zda projekt realizovat jinou formou než PPP.

6 Fáze III.: Výběr soukromého partnera

6.1 Cíl

Primárním cílem třetí fáze hodnocení je posouzení, zda zvolené výběrové řízení dokáže zajistit předpokládanou hodnotu za peníze a její konečné ověření po předložení konečných nabídek a výběru vítězného soukromého partnera.

Mezi průběžné, dílčí cíle patří zjištění, zda:

- je zvolené výběrové řízení plánováno v realistickém časovém harmonogramu;
- navrhovaná řešení projektu a zvolený typ soutěže odpovídají tržnímu pohledu a lze tedy předpokládat zájem trhu a vyvolání dostatečné soutěže po zahájení výběrového řízení;
- se soutěže účastní způsobilí a zkušení uchazeči ze soukromého sektoru, kteří jsou schopni zajistit předpokládanou hodnotu za peníze;
- je zvolené výběrové řízení dostatečně a zdravě konkurenční;
- je zadavatelem navrhovaná alokace rizik vhodná, uskutečnitelná a pro účastníky soutěže přijatelná;
- je výběrové řízení efektivní a náklady na zpracování nabídek a návrhů v rámci soutěžního dialogu nejsou natolik vysoké, aby tvořily bariéru pro účast v soutěži;
- existují překážky či možná selhání trhu ve vztahu k projektu;
- je projekt vhodně strukturován a je možné zajistit požadovanou míru flexibility.

6.2 Přístup

Ještě před samotným zahájením výběru soukromého partnera by měla být projektu věnována dostatečná publicita, která zajistí naprosto otevřený a rovný přístup k informacím všem potenciálním uchazečům. Více se této problematice věnuje metodika Ministerstva financí *„Komunikační strategie PPP projektů"* – *www.mfcr.cz*.

V případě, že by nebyl dodržen rovný přístup k informacím pro všechny potenciální uchazeče, vystavuje se zadavatel riziku, že tento postup bude poté napaden některým z těchto uchazečů, což může zapříčinit krach projektu. V praxi je tedy možné zpracovat základní informace o projektu např. do formy marketingového letáku, který se pak umístí na webové stránky zadavatele a zpracovatele studie proveditelnosti či letáku a současně může oslovit vybrané potenciální investory. Tím zajistí transparentní a rovný přístup k informacím pro všechny uchazeče. V současné době je také velkým problémem špatná komunikace směrem k zainteresovaným stranám projektu. Informovanost těchto subjektů o projektu usnadní jeho následné přijetí a omezí problémy vznikající z nedostatečného povědomí o projektu. Proto je vhodné, aby byla o projektu informována také veřejnost např. prostřednictvím tisku nebo jiných médií.

Tato fáze hodnocení přímo navazuje na fázi posouzení proveditelnosti a je ve své povaze častěji opakovaná. Posouzení hodnoty za peníze v této etapě projektu se provádí průběžně během celé doby, kdy probíhá příprava výběrového řízení a vlastní výběr partnera – od zveřejnění oznámení

o zahájení výběrového řízení až po uzavření smlouvy. Účelem hodnocení je zajistit, aby byl zadavatel průběžně informován o kvalitě a výsledcích probíhající soutěže a jejich možném vlivu na předpokládanou hodnotu za peníze. Finálně dosaženou hodnotu za peníze bude možné vyhodnotit po výběru vítězného soukromého partnera před uzavřením smlouvy.

Kvalita a efektivnost soutěže při výběru soukromého partnera hraje z hlediska dosažení hodnoty za peníze klíčovou roli. Z tohoto důvodu je velmi důležité zvolit optimální způsob zadání projektu. Stanovení strategie výběru soukromého partnera se obvykle provádí již v rámci studie proveditelnosti. Detailní zpracování a příprava všech dokumentů potřebných k zahájení řízení následuje až po vypracování (případně schválení) studie proveditelnosti. V České republice je možné při zadání PPP projektu postupovat dle koncesního zákona nebo zákona o veřejných zakázkách. Zadavatel si tedy s ohledem na právní normu, podle které bude postupovat, zvolí optimální typ řízení. Více o jednotlivých typech výběrového řízení viz metodika Ministerstva financí *„Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů*" – www.mfcr.cz.

Od zvolené strategie výběru soukromého partnera se bude odvíjet i tvorba potřebné dokumentace. Pokud bude veden soutěžní nebo koncesní dialog (dále též „dialog"), bude konečné zadání, včetně návrhu smlouvy dopracováváno až po jeho ukončení. V ostatních případech je vhodné, aby před zahájením řízení bylo provedeno testování trhu a zadavatel získal zpětnou vazbu o specifikaci projektu a zájmu trhu se projektu účastnit. Testování trhu zadavateli ukáže, zda o takto nastavený projekt bude na trhu dostatečný zájem a minimalizuje tak riziko, že nebude podána žádná nabídka a projekt bude muset být zastaven či předefinován, což by znamenalo zvýšení nákladů projektu.

Po proběhnutí výběrového řízení, kdy už má zadavatel konečné zadání, je možné aktualizovat Model PSC, který byl vypracován v rámci studie proveditelnosti a který může být nyní použit jako měřítko k předkládaným nabídkám. Z porovnání je možné z kvantitativního hlediska zjistit, zda předložená nabídka poskytuje zadavateli hodnotu za peníze a jaká je pro něj nejvýhodnější. Při výběru vítězné nabídky však v řadě případů budou zohledněny i kvalitativní parametry.

Po výběru vítězné nabídky před uzavřením koncesní smlouvy bude Řídícím výborem resp. zadavatelem finálně zhodnocena dosažená hodnota za peníze.

Dle koncesního zákona se na některé projekty vztahuje povinnost schválit koncesní smlouvu, která bude uzavřena se soukromým partnerem, příslušným orgánem (§23 KZ). U projektů na úrovni státu je tímto schvalovacím orgánem vláda. Před vlastním schválením tak projde koncesní smlouva meziresortním připomínkovým řízením, v jehož rámci se k dosahované hodnotě za peníze a dalším aspektům bude vyjadřovat i Ministerstvo financí.

Koncesní smlouvy pro projekty na úrovni územních samosprávných celků dle koncesního zákona jsou schvalovány dalšími orgány (např. zastupitelstvo kraje, zastupitelstvo obce). Ministerstvo financí se k hodnotě za peníze těchto projektů vyjadřuje v rámci Řídícího výboru projektu (je-li členem). Ve všech případech však vydává nezávazné stanovisko k možnému dopadu přijímaných závazků obsažených v koncesní smlouvě a jejich vlivu na ekonomickou situaci zadavatele nebo na mezinárodní závazky České republiky.

6.3 Kvalitativní hodnocení

Kvalitativní hodnocení se v této fázi provádí opakovaně a má většinou podobu ověření, zda bylo něčeho dosaženo nebo něco trvá. V průběhu přípravy a realizace výběrového řízení na soukromého partnera je důležité z pohledu možného dosažení hodnoty za peníze především sledovat následující faktory, které ji ovlivňují:

- optimální volba výběrového řízení, transakční náklady a kvalita konkurence;
- dosažení optimálního přenosu rizik na soukromý sektor.

Zadavatelé by kromě výše uvedených faktorů měli také mít po celou dobu výběrového řízení na paměti rámec **finanční dostupnosti projektu**.

Optimální volba výběrového řízení, transakční náklady a kvalita konkurence

Pro dosažení hodnoty za peníze je nezbytné zvolit nejvhodnější typ řízení a vyvolání zdravě konkurenčního prostředí.

Při volbě řízení by měl zadavatel uvážit především:

- charakter projektu – zvážit, zda existují předpoklady, že bude při konzultaci s potenciálními soukromými partnery využito know-how a inovace soukromého sektoru a toto přispěje k hodnotě za peníze pro veřejný sektor;
- transakční náklady na straně zadavatele i účastníků spojené s výběrovým řízením – zvážit, jaké požadavky klást na účastníky výběrového řízení a zda by náklady spojené s těmito požadavky a s vypracováním nabídek nepředstavovaly neefektivní bariéru pro vstup do soutěže;
- zájem trhu.

Například v případě, že se jedná o projekt, který bude charakteristický složitým předmětem plnění a zadavatel bude předpokládat, že jednáním a upřesňováním konečného zadání projektu se soukromým sektorem bude dosaženo efektivního řešení (včetně zapojení možných inovací), bude pravděpodobně volit soutěžní nebo koncesní dialog (v závislosti na právní normě, dle které bude postupovat). Za těchto okolností budou transakční náklady spojené s řízením vyšší, nicméně odůvodněné vzhledem k možnosti dosáhnout optimálního konečného zadání. Naopak pokud bude zadání projektu jasné a jednoduché, není důvod vynakládat čas ani finanční prostředky na vedení dialogu s účastníky výběrového řízení a zadavatel bude volit spíše jednodušší typ řízení.

Výsledkem, který by měl být díky vhodně zvolenému typu řízení dosažen, je vyvolání zdravé konkurence, jejíž úroveň by měl zadavatel v průběhu celého řízení sledovat a reagovat na ni. Konkurenci určuje zejména **počet a kvalita účastníků**. Kvalitu účastníků řízení může zadavatel ovlivnit stanovenými kvalifikačními kritérii. Jde zejména o to, aby se kvalifikovali zkušení a solventní účastníci s dostatečnou kapacitou k realizaci projektu tak, aby byla v budoucnu zajištěna celková udržitelnost projektu.

K zajištění zdravé úrovně konkurence je obvykle zapotřebí několika kvalitních a kvalifikovaných zájemců, kteří mají silný zájem podat nabídku a zvítězit. V případě, že o účast v soutěži projeví zájem jeden nebo dva uchazeči, není to obvykle zárukou dostatečně konkurenčního prostředí, které by motivovalo účastníky k nabídnutí lepší ceny či podmínek než konkurenti. To vede k podání nabídek, které jsou předražené nebo např. nedostatečně přenášejí rizika na soukromého partnera v porovnání s obdobnými projekty.

Díky tomuto je pak velmi nepravděpodobné, že by byla reálně dosažena hodnota za peníze a zadavatel by měl analyzovat, proč k takové situaci došlo a proč o projekt neprojevilo zájem více účastníků. Mezi příčiny může patřit stanovený nerealistický časový harmonogram řízení, vysoké

transakční náklady, nereálné požadavky na kvalifikaci, nedůvěra zájemců k zabezpečení transparentnosti výběru, specifikace projektu i vnější vlivy v podobě situace na trhu atd.

Dle zjištěných výsledků zadavatel následně přistoupí k opatřením, mezi která může patřit i zrušení výběrového řízení. K tomuto kroku zadavatel většinou přistoupí zejména v počátečních fázích výběrového řízení, pokud identifikuje jiné příčiny než celkovou situaci na trhu, která by ovlivnila i jiné výběrové řízení. V dalších fázích po podání nabídek by měl zadavatel důkladně zvážit, zda je jediná nabídka schopná zabezpečit hodnotu za peníze nebo zda je možné i v případě jednoho účastníka vyvolat konkurenci v rámci řetězce jeho subdodavatelů možným testováním trhu, a tak dosáhnout hodnoty za peníze.

V české praxi se možnost zrušení výběrového řízení odvíjí od právní normy, dle které zadavatel při výběru soukromého partnera postupuje – tzn. podle zákona o veřejných zakázkách nebo dle koncesního zákona. ZVZ v § 84 přesně vyjmenovává případy, kdy lze řízení zrušit. Koncesní zákon odkazuje v §6, odst. 2 na příslušná ustanovení ZVZ.

Je doporučeno, aby si zadavatel vyhradil možnost zrušit řízení zejména v případě, kdy předložené nabídky obsahují dražší realizaci, než uvádí Model PSC.

Dosažení optimálního přenosu rizik na soukromý sektor

Úspěšný převod vhodné úrovně rizika je jedním ze základních předpokladů dosažení hodnoty za peníze a bylo o něm pojednáno v rámci teoretické části této metodiky. Rizika by neměla být přenášena na soukromého partnera samoúčelně. V případě, že budou přenesena, mělo by to být z důvodu, že jejich přenos bude stimulovat soukromého partnera (např. k dodržení termínu výstavby, nepřekračování rozpočtu a poskytování požadované úrovně služeb) tak, aby tento stav přinesl zadavateli hodnotu za peníze.

Zadavatel má k dispozici ocenění jednotlivých rizik, které provedl při tvorbě Komparátoru veřejného sektoru a Referenčního PPP projektu. Toto ocenění může sloužit jako měřítko při vyjednávání (např. během koncesního či soutěžního dialogu) se soukromým sektorem, za jakou cenu a za jakých podmínek je ochoten jejich převod akceptovat. Zároveň toto vlastní ocenění zadavateli napomůže orientovat se v případech, kdy je konkurence příliš vyhrocená a uchazeči mohou pod tlakem nabízet nerealistické návrhy, které by v budoucnu mohli plnit jen s obtížemi.

Vodítkem k alokaci rizik může být metodika Ministerstva financí *„Řízení rizik v projektech PPP"*, jejíž součástí je *„Katalog rizik PPP projektů"* zabývající se optimálním rozložením rizik v rámci projektu. Pro vytvoření a vyjednávání podoby koncesní smlouvy, která obsahuje platební mechanismus, který odráží přenos rizik, může být použita *„Vzorová koncesní smlouva"* – *www.mfcr.cz*.

Při vyjednávání alokace rizik a jakýchkoli dalších podmínek smlouvy platí, že i když jsou uchazeči ve výběrovém řízení ochotni se zavázat k určitým hodnotným závazkům (např. extrémně krátká doba zásahu při poruše zařízení či vybavení, která přináší zadavateli dodatečný užitek), jsou takové závazky vykupovány vyšší cenou, a tak zadavatel realizuje hodnotu za peníze pouze tehdy, pokud je přidaná hodnota takového závazku vyšší, než jakou činí zvýšení ceny.

Při kvalitativním hodnocení hodnoty za peníze by zadavateli měly napomoci následující otázky.

Optimální volba výběrového řízení, transakční náklady a kvalita konkurence

- Existuje nějaká zkušenost, že o podobný projekt (z hlediska specifikace, sektoru realizace apod.) projevilo zájem málo kvalitních zájemců? Z jakých důvodů tento stav nastal a lze se jim v rámci tohoto projektu vyhnout?
- Existuje nějaká zkušenost, že v podobném projektu byly podány předražené a neodpovídající nabídky? Z jakých důvodů tento stav nastal a lze se jim v rámci tohoto projektu vyhnout?
- Mohou nějaké aspekty připravovaného výběrového řízení negativně ovlivnit zájem trhu?
- Existují potenciální hrozby nebo překážky spojené s připravovaným typem výběrového řízení?
- Je zadavatel schopen zajistit dostatečné zdroje k uskutečnění vybraného typu výběrového řízení (zejména odbornost, zkušenosti realizačního týmu apod.)?
- Může mít zvolený typ výběrového řízení negativní dopad na předpokládanou hodnotu za peníze?
- Odpovídal projevený zájem soukromého sektoru a počet zájemců, kteří podali žádost o účast po zveřejnění oznámení, očekáváním zadavatele?
- Kolik účastníků se kvalifikovalo a je jejich počet a kvalita dostačující k zajištění zdravě konkurenční soutěže?

- Je zadavatel spokojen s úrovní konkurence?
- Byla zaznamenána konkurence při jednáních o cenách a přenosu rizik?
- Je harmonogram výběrového řízení realistický a je dodržován?
- Jsou transakční náklady výběrového řízení z pohledu zadavatele i účastníků přiměřené a adekvátní k hodnotě smlouvy?

Dosažení optimálního přenosu rizik na soukromý sektor

- Je díky konkurenci možné dosáhnout optimální navrhované alokace rizik pro zadavatele?
- Je zadavatel dle průběhu soutěže stále přesvědčen, že všechny klíčové faktory, které ovlivňují hodnotu za peníze, budou zachovány?

6.4 Kvantitativní posouzení

V rámci výběrového řízení bude zadavatel porovnávat jednotlivé podané nabídky (nebo návrhy v rámci soutěžního/koncesního dialogu) se svým Modelem Komparátoru veřejného sektoru. Tento model zachycuje celkové náklady, které by zadavatel musel vynaložit při realizaci projektu ve vlastní režii. V rámci studie proveditelnosti byla modelována hypotetická nabídka soukromého partnera (Referenční PPP projekt) a díky porovnání NPV PSC a NPV PPP bylo možné určit, zda existují předpoklady k dosažení úspor při realizaci formou PPP. V této etapě porovnává zadavatel reálné nabídky s Modelem PSC.

V případě, že by náklady obsažené v Modelu PSC byly nižší než v předložených nabídkách, měl by mít zadavatel možnost zrušit výběrové řízení nebo podniknout případné další kroky, které by snížily náklady, neboť není pravděpodobné (alespoň z kvantitativního hlediska), že by projekt poskytoval hodnotu za peníze. Každopádně před kroky, které povedou ke zrušení zadávacího řízení by zadavatel měl důkladně zanalyzovat situaci a vzít v potaz všechny kvalitativní i kvantitativní aspekty nabídky a původního finančního modelu. Současně je třeba poukázat na skutečnost, že dle stávající legislativy již nelze (jako dříve) zrušit výběrové řízení bez udání důvodu. Tímto krokem však rozhodně nechceme nabádat k akceptaci vítězné nabídky „za každou cenu", jen je třeba důkladného zvážení všech jejích aspektů, popř. zvážení aspektů dalších nabídek.

Při porovnávání a hodnocení finančních modelů obsažených v nabídkách je důležité věnovat pozornost jejich základní struktuře, která by pro účely porovnání měla být obdobná jako u Modelu PSC. Není možné vzít jednoduše výsledky, aniž by zadavatel sledoval, pomocí jakých kalkulací jich bylo dosaženo. Důležité je rovněž vzít v úvahu použité předpoklady (např. inflace, daně, diskontní sazba, indexace apod.). Různé předpoklady mohou v řadě případů výrazně ovlivnit výsledky modelu. Pro ověření citlivosti změny předpokladů na výsledky modelu je možné provést analýzu citlivosti.

Zadavatel by měl rovněž uvážit navrhovaný způsob soukromého financování projektu, neboť finanční struktury mohou mít významný vliv na flexibilitu projektu. Jedná se např. o zvolenou délku fixace úroku bankovního úvěru, možnosti předčasného splacení, dluhopisové financování apod. Např. financování pomocí dluhopisů může být v některých případech levnější než bankovní úvěr (úroky), nicméně možnost refinancování projektu by naopak byla dražší z pohledu nutnosti výkupu dluhopisů. Flexibilitu v otázkách financování je vhodné zvážit, zejména pokud zadavatel očekává časté změny ve smlouvě, například s ohledem na rozsah prací nebo refinancování projektu.

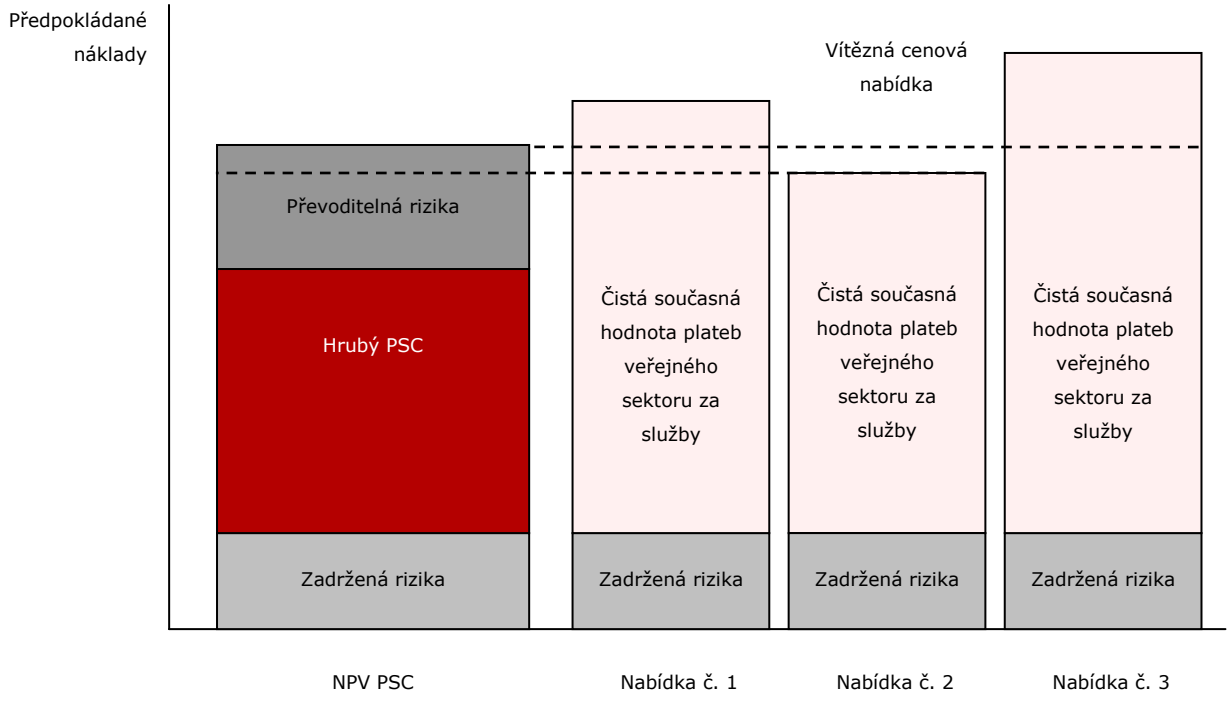
Konečné hodnocení nabídek se nemusí skládat pouze z kvantitativního hodnocení, hodnota za peníze má i kvalitativní stránky a nabídky se tedy mohou hodnotit i z pohledu kvality nabízených služeb, designu a jeho funkčnosti, estetiky, dopadů na životní prostředí apod. Vše se bude lišit projekt od

projektu a závisí i na skutečnosti, zda zadavatel připustil variantní řešení projektu nebo řešení pro podání finálních nabídek fixoval a soutěžit se bude např. pouze na cenu.

Na základě hodnocení předložených nabídek dle stanovených hodnotících kritérií bude vybrán vítězný uchazeč, se kterým bude uzavřena koncesní smlouva. V případech, které upravuje koncesní zákon, musí být schválena příslušným schvalovacím orgánem, který by měl požadovat stručnou zprávu o dosažené hodnotě za peníze.

Následující obrázek zachycuje proces hodnocení nabídek vůči Komparátoru veřejného sektoru.

Schéma 6: Využití Komparátoru při posuzování a hodnocení nabídek



Zdroj: Ing. Hess J., Ing. Hromada E., Komparátor veřejného sektoru, Stavitel, červenec 2005, www.stavitel.ihned.cz/trh

Na závěr je nutné poznamenat, že skutečně dosažená hodnota za peníze bude záviset na realizaci smlouvy a vzájemné spolupráci obou partnerů, takže hodnotě za peníze by měl zadavatel dále věnovat patřičnou pozornost během celé doby trvání smlouvy a průběžně ji monitorovat.

7 Závěrečné shrnutí

Jednou z podstatných věcí, které by si měli zadavatelé při realizaci projektů všímat, je, zda projekt dosahuje hodnoty za peníze. Tento postup napomůže zadavateli s rozhodnutím, zda je daná forma realizace projektu vhodná pro připravovaný projekt či nikoli. Tak je možné zamezit plýtvání veřejnými prostředky v důsledku použití nevhodného způsobu realizace projektu.

Aby projekt dosáhl hodnoty za peníze, je nutné, aby byl realizován za nejvýhodnějších jak kvantitativních, tak i kvalitativních podmínek pro veřejný sektor. Tzn., že zadavatel by měl hodnotit obě tyto složky hodnoty za peníze a ne se zaměřit pouze na jednu z nich. Nicméně to, jak moc zohlední přínos jedné či druhé složky hodnoty za peníze, závisí na charakteru projektu a konkrétních preferencích zadavatele.

Dosahování hodnoty za peníze je nutné ověřovat v průběhu všech fází přípravy projektu. Jen tak je možné zajistit, že projekt bude dosahovat hodnoty za peníze i v případě, že se některé parametry projektu v průběhu jeho přípravy změní. Pokud by zadavatel nezjišťoval, zda projekt má předpoklady dosáhnout hodnoty za peníze, může se stát, že zvolená forma realizace projektu nebude nejefektivnější a projekt hodnoty za peníze nedosáhne.

V případě, že zadavatel zjistí, že projekt nedosahuje hodnoty za peníze, je nutné zvážit, zda zvolená forma jeho realizace je nejvhodnější a neměl by být projekt ukončen. Nicméně ne vždy v případě, že projekt nedosahuje dostatečně vysoké hodnoty za penízem, je nutné jej ukončit. Pokud např. zadavatel klade velký důraz na kvalitativní aspekty projektu nebo jej nelze jiným způsobem realizovat, je možné pokračovat v jeho realizaci i přes nízkou hodnotu za peníze. Tento krok však musí být vždy důkladně objasněn.

Hodnota za peníze je ovlivňována mnoha faktory. Při jejím zjišťování by měl zadavatel brát v úvahu zejména:

- alokaci rizik – nesprávná identifikace, alokace rizik mezi soukromého partnera a zadavatele a jejich následné ocenění může vést ke snížení hodnoty za peníze či dokonce ke krachu celého projektu. Z tohoto důvodu by bylo, dle našeho názoru, vhodné vytvořit registr rizik, který by zadavatelům či jiným zpracovatelům studie proveditelnosti usnadnil identifikaci rizik projektu a jejich následné ocenění. Tento registr by mohl být vytvořen a následně veden například Nejvyšším kontrolním úřadem, jehož kontrole projekty PPP podléhají a který má přístup ke všem potřebným údajům z těchto projektů. Registr by shrnoval nejčastější identifikovaná rizika, která se objevila v realizovaných projektech, a jejich výši v průběhu realizace projektu;
- specifikaci výstupů – správné nadefinování výstupů projektu umožní zadavateli kontrolovat, zda je infrastruktura či služba dodávána včas a sjednané kvalitě a za případné nedostatky dochází k finanční penalizaci soukromého partnera. Tento způsob zajišťuje dosahování hodnoty za peníze i v průběhu realizace projektu;
- dlouhodobost – dlouhodobá povaha smluv umožní lepší plánování celoživotních výdajů a příjmů projektu, což ovlivní výši hodnoty za peníze;
- měření výkonu a motivace – tímto způsobem bude zajištěno, že dohodnutá hodnota za peníze bude dodržena v celém průběhu realizace projektu;
- konkurenci – vyvolání maximální konkurenční soutěže mezi potenciálními uchazeči je nezbytnou podmínkou dosažení hodnoty za peníze;
- schopnost soukromého sektoru řídit projekt – soukromý sektor má efektivnější způsob řízení projektů, což mu umožňuje lépe naplnit rozpočtová omezení a realizovat hodnotu za peníze aj.

Kromě těchto faktorů mohou hodnotu za peníze ovlivnit např.:

- struktura projektu (tedy platební mechanismus, rozdělení rizik, služby zahrnuté do projektu atd.), která se nastavuje v přípravné fázi projektu;
- převoditelná rizika jsou součástí pouze modelu PSC a tvoří jeho významnou část. Podíl NPV převoditelných rizik na NPV celkových výdajů v modelu PSC činil u pilotních nemovitostních projektů okolo 20 %. Je proto nutné věnovat pozornost jejich správné identifikaci, alokaci a ocenění;
- hodnotu za peníze ovlivňuje také použitý cenový index pro vyjádření míry inflace. Vzhledem k tomu, že inflace ovlivňuje ve finančním modelu jak nominální diskontní míru, tak indexované příjmy a výdaje projektu, měl by být použit vždy co možná nejpřesnější cenový index v závislosti na typu projektu;
- dále je třeba věnovat pozornost určení diskontní míry projektu, neboť stejně jako míra inflace výrazně ovlivňuje hodnotu za peníze;
- ze zkušeností vyplývá, že způsob financování projektu také silně ovlivňuje hodnotu za peníze. Ve chvíli, kdy na finančních trzích nastane krize, instituce, které poskytují financování PPP projektům, především banky, začnou být averzní vůči riziku a tedy konzervativní v poskytování úvěrového financování. Dochází ke změnám ve struktuře financování (vyšší požadovaný podíl vlastního kapitálu) i k růstu úrokových sazeb. V porovnání s obdobím konjunktury na finančních trzích je pak hodnota za peníze stejného PPP projektu výrazně nižší. V této souvislosti je však vhodné zmínit, že přesto, že v době finanční krize je hodnota za peníze nižší, nelze opomíjet multiplikační efekty[23] veřejných investic, které podporují znovuoživení ekonomiky.

Těmto faktorům se detailněji věnuje metodika Ministerstva financí *„Hodnota za peníze – případová studie*" – www.mfcr.cz.

[23] Multiplikační efekt znamená, že růst investic vyvolá znásobený růst produktu. Produkt tedy roste rychleji, než investice, které jeho růst vyvolaly.

Slovníček pojmů

Alokace rizik	Přiřazení zodpovědnosti za řízení jednotlivých projektových rizik a s tím souvisejících nákladů, buď zadavateli nebo soukromému partnerovi.
Citlivostní analýza	Analýza, která zkoumá míru vlivu změny vstupních faktorů finančního modelu na výstupy, resp. závěry tohoto modelu.
Čistá současná hodnota	Čistá současná hodnota (Net Present Value, NPV) je jedno z nejpoužívanějších kritérií, které se používá při hodnocení investičních projektů. Čistou současnou hodnotu můžeme vypočítat jako sumu všech peněžních toků souvisejících s investicí diskontovaných k současnosti pomocí diskontní úrokové míry. Hlavní výhoda čisté současné hodnoty jako kritéria při výběru investičních projektů je zohlednění faktoru časové hodnoty peněz.
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 veřejné prostředky. Pokud realizace projektu formou PPP dosahuje hodnoty za peníze pro veřejný sektor, znamená to, že bude dosaženo vyššího užitku v poměru k vynaloženým prostředkům (poměr výkon/cena), než kdyby stejný projekt realizoval veřejný sektor z vlastních prostředků a 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.
Hrubý PSC	Číselná hodnota, získaná jako výstup modelu PSC bez zahrnutí rizik, představující současnou hodnotu finančního toku zadavatele při pořízení služby tradiční možností.
Komparátor veřejného sektoru (též PSC, Komparátor)	Komparátorem veřejného sektoru se rozumí komplexní finanční model, který analyzuje peněžní toky projektu za předpokladu jeho realizace formou veřejné zakázky na stavbu s následným provozem ve vlastní režii veřejného sektoru. Tento model zohlední ocenění podstupovaných rizik veřejným sektorem. Je zpracován ve stejném členění a ve stejném rozsahu jako Referenční PPP projekt tak, aby byla zajištěna plná vzájemná srovnatelnost.
Koncesní smlouva	Pro účely této metodiky se koncesní smlouvou rozumí smlouva uzavřená mezi zadavatelem (či jím určenou osobou) a soukromým partnerem bez ohledu na to, zda je uzavřená podle ZVZ nebo podle KZ.
Koncesní zákon (KZ)	Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění pozdějších předpisů
Model PPP	Jedna ze součástí referenčního PPP projektu, jde o nástroj, finanční model, jehož výstupem je NPV PPP.
Model PSC	Viz Komparátor veřejného sektoru.

NPV PPP	Číselná hodnota, vyjadřující komplexní nákladnost pořízení projektu formou PPP pro veřejného zadavatele. Je hlavním výstupem modelu PPP.
NPV PSC	Číselná hodnota, vyjadřující komplexní nákladnost pořízení projektu tradiční formou pro veřejného zadavatele. Je hlavním výstupem Modelu PSC.
PPP	PPP je obecný pojem pro spolupráci veřejného a soukromého sektoru vzniklý za účelem využití zdrojů a schopností soukromého sektoru při zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb. Jednotlivé varianty PPP, jsou-li odborně a úspěšně aplikovány, zvyšují kvalitu i efektivnost veřejných služeb včetně výkonu státní správy a urychlují realizaci významných infrastrukturních projektů s pozitivním dopadem na rozvoj ekonomiky. Základem PPP projektu je dlouhodobý smluvní vztah (5 a více let, typicky však v rozmezí 15–30 let), ve kterém veřejný a soukromý sektor vzájemně sdílejí užitky a rizika vyplývající ze zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb. Výhodou PPP je sloučení zkušeností, znalostí a dovedností obou sektorů a převedení 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. Mezi silné stránky PPP projektů patří zejména často efektivnější a levnější realizace v porovnání s veřejnými zakázkami, kalkulace nákladů životního cyklu a přenos rizik. Slabé stránky spočívají především v časově náročné a nákladné přípravě a dlouhodobém závazku veřejného zadavatele. Princip PPP se uplatňuje zejména v dopravě (výstavba dálnic, železnic, mostů, nádraží atd.), zdravotnictví (nemocnice), školství (školy), volnočasové infrastruktuře (sportovní a kulturní zařízení), nemovitostní oblasti (administrativní budovy) a vodního a odpadového hospodářství. Podrobnější informace o PPP lze nalézt např. v metodice Ministerstva financí „Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů" nebo na webových stránkách www.mfcr.cz a www.pppcentrum.cz.
Projekt	Samotný PPP projekt (plán realizace stavby nemocnice, silnice atd.)
Referenční PPP projekt	Referenční PPP projekt zahrnuje veškeré předpoklady potřebné k sestavení finančního modelu vycházející ze závěrů a doporučené struktury koncesního projektu, komplexní finanční model vycházející z těchto předpokladů, který analyzuje peněžní toky projektu za předpokladu pořízení služby formou PPP – Model PPP a výstupní hodnotu tohoto modelu – NPV PPP. Model PPP 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.

Rizika zadržená	Skupina rizik, jejichž řízení zůstane (z důvodu ekonomické efektivity) na veřejném zadavateli.
Rizika převoditelná	Skupina rizik, jejichž řízení se přesune (z důvodu ekonomické efektivity) na soukromého partnera.
Řídící výbor	Řídící výbor je v rámci projektového řízení PPP projektu vrcholovým řídícím 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).
Strategický záměr projektu („SBC")	Obdoba zahraničního „Strategic Business Case – SBC", jehož cílem je ověřit vhodnost předpokladů a možností daného projektu k dalšímu rozpracování.
Studie proveditelnosti	Studie proveditelnosti představuje dokument shrnující výstupy analýz prověřujících ekonomickou, technickou a právní proveditelnost projektu a jeho dostupnost pro zadavatele. Studií proveditelnosti rozumíme také koncesní projekt, jehož použití a náležitosti jsou upraveny v zákoně č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon) ve znění pozdějších předpisů a příslušných prováděcích vyhláškách.
Zadavatel	Zadavatel dle ZVZ či KZ.
Zákon o veřejných zakázkách (ZVZ)	Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

Seznam zdrojů

- Akintoye A., Beck M.,Hardcastle C., **Public-Private Partnerships – Managing risks and opportunities**, Blackwell Science, Velká Británie, 2003, ISBN: 063206465X
- The London School of Economics and Political Science, Andersen A., **Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative**, Velká Británie, 2000
- Flyvbjerg B., Holm M. S., Buhl S., **Underestimating Costs in Public Works Projects – Error or Lie?**, Journal of the American Planning Association, 2002
- HM Treasury, **PFI: meeting the investment challenge**, Velká Británie, 2003
- HM Treasury, **Value for Money Assessment Guidance**, Velká Británie, 2006
- Mott MacDonald, **Review of Large Public Procurement in the UK**, HM Treasury, Londýn, 2002
- National Audit Office, Modernising Construction, Velká Británie, leden 2001
- National Audit Office, **PFI: Construction Performance**, Velká Británie, 2003
- National Audit Office, **Performance of PFI Construction**, Velká Británie, 2009
- National Treasury, **Public Private Partnership manual**, National Treasury PPP Practice Notes issued in terms of the Public Finance Management Act, Jihoafrická republika, 2004
- Partnership Victoria, **Public Sector Comparator: Technical note**, Department of Treasury and Finance, Austrálie, Victoria, 2001
- PPP Knowledge center, **Public Private Comparator**, Ministerstvo financí, Nizozemí, 2002
- The Scottish Government, **VfM Assessment Guidance – Practical Application Note**, Skotsko, leden 2005
- Usnesení vlády č. 7 ze dne 7. ledna 2004
- Usnesení vlády č. 536 ze dne 23. května 2007
- Usnesení vlády č. 791 ze dne 25. srpna 2004
- Vyhláška č. 217/2006 Sb., kterou se provádí koncesní zákon

- Vyhláška č. 238/2006 Sb., kterou se stanoví náležitosti obsahu žádosti o předchozí stanovisko uzavření koncesní smlouvy nebo smlouvy a ke změně uzavřené koncesní smlouvy nebo smlouvy podle koncesního zákona

- Vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů

- Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění zákona č. 30/2008 Sb.

- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů

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

- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

Kontakt

Ministerstvo financí Odbor státního rozpočtu Letenská 15 118 10 Praha 1 www.mfcr.cz	**PPP Centrum a.s.** Na Příkopě 3–5 110 00 Praha 1 info@pppcentrum.cz www.pppcentrum.cz