



město
Nový Jičín

Realizace SMART Česko v praxi obcí a měst

Strategická část

Financování SMART





Úvod

Vzhledem ke stále rostoucím a složitějším potřebám rozvoje měst se stává financování jednou z hlavních výzev. Jen velmi málo měst je schopno samofinancovat své infrastrukturní a rozvojové projekty z vlastních zdrojů – veřejné prostředky jsou často nedostatečné nebo obtížně mobilizovatelné a dotační prostředky mohou být obtížně získatelné. To platí stejně jak pro tradiční investice do městské infrastruktury, tak pro nová a inovativní řešení.

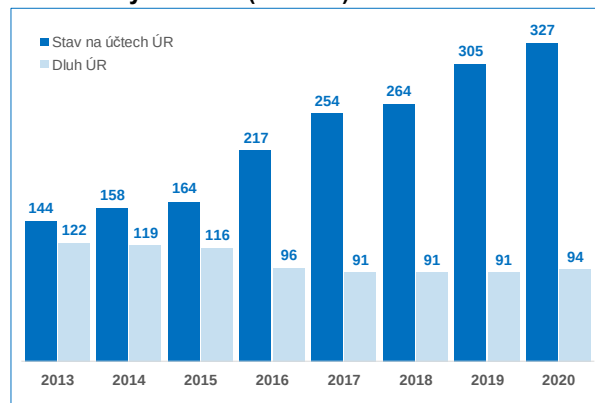
Nedostatek vlastních zdrojů samosprávy by ovšem neměl být důvod, proč se důležitý projekt nezrealizuje. Finanční kapitál je globální, je ho dostatek, a proto smysluplné a dobře připravené projekty by neměly mít problém financování získat, ovšem za předpokladu splnění podmínek pro jeho získání. **Cílem této metodiky je ukázat, že existují i jiné zdroje a inovativní způsoby financování,** než nejčastěji užívané veřejné a dotační zdroje. Česká republika a okolní země ekonomicky posilují. V roce 2020 náš hrubý domácí produkt na obyvatele v paritě kupní síly stoupl na 94 % průměru EU. Česko tím dostihlo na stejné úrovni Itálii a předstihlo Portugalsko (77 %) a Španělsko (86 %) ¹. Tento vývoj je pro nás skvělá zpráva, ale také důvod, proč se objem dotačních prostředků EU bude v budoucnu postupně snižovat. To ovšem neznamená, že by se mělo ve veřejné sféře přestat investovat. Ekonomicky rozvinuté státy a jejich samosprávy také investují, ale mnohdy jinak.

Nevyužitý investiční potenciál

Klíčová infrastruktura je pro strategický rozvoj obcí kriticky důležitá. Čím dříve je k dispozici, tím více podpoří kvalitu života svých obyvatel. Využití dlouhodobého dluhového financování a kombinaci finančních instrumentů, garancí, dotací a vlastních prostředků je zcela odůvodnitelné a nutné.

Stav peněžních prostředků na bankovních účtech územních rozpočtů, včetně zřízených příspěvkových organizací, dosáhl ke konci roku 2020 výše 327 mld. Kč. Trojnásobně tak překonal výši celkového dluhu, který dosáhl ke konci roku 2020 výše 94 mld. Kč.

Územní rozpočty: peněžní prostředky na bankovních účtech a výše dluhu (mld. Kč)



Zdroj: modul Centrální systém účetních informací státu Integrovaného informačního systému Státní pokladny, převzato z článku „Hospodaření územních rozpočtů v roce 2020“ v Deníku veřejné správy.²

Situaci nejlépe vystihuje článek „Hospodaření územních rozpočtů v roce 2020“ v Deníku veřejné správy z 13. 7. 2021 (OF 2–3/2021), jehož autory jsou Ing. Miroslav Matej, Ph.D., ředitel odboru financování územních rozpočtů a Ing. Tomáš Sluka, vedoucí

„V souvislosti vysokou držbou peněžních prostředků na bankovních účtech obcí se mnohdy setkáváme z jejich strany s argumenty, že tyto **peněžní prostředky „šetří“ na budoucí významné investice**, což je v mnoha případech, a zejména u menších obcí, které chtějí minimalizovat zapojení cizích zdrojů, přístup pochopitelný, ale stěží obhajitelný.

Úrokové míry investičních úvěrů pro municipality jsou hluboko pod úrovní inflace, a pokud k tomu přidáme prudký růst cen stavebních prací a materiálu, je zřejmé, že toto „**šetření**“ **prodražuje budoucí investice**. Navíc si obce v roce 2020 oproti roku 2019 půjčovaly levněji (průměrná výše úrokových sazeb se meziročně snížila).

Dlouhodobé ponechávání peněžních prostředků na běžných účtech tak vede k neefektivnímu nakládání s veřejnými prostředky, které by měly být spíše investovány do obnovy a rozvoje majetku.“



„V této souvislosti se navíc v poslední době množí názory, že zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti stanoví strop pro zadlužení ÚSC, a to ve výši 60 % průměrných příjmů ÚSC, a tedy je brzdou pro realizaci větších investičních akcí, u kterých je nezbytné využít významného zapojení cizích zdrojů.“

*Z předmětného zákona i ze samotné důvodové zprávy, jakož i z četných metodických stanovisek Ministerstva financí, je však patrné, že **pravidlo rozpočtové odpovědnosti pro obce a kraje nestanovuje strop zadlužení**, pouze určuje výši minimálních splátek dluhu v případě překročení stanovené hranice. **Pravidlo proto není brzdou pro realizaci investic.***

*V případě realizace velkých investičních akcí nemají obce většinou ani jinou možnost, než využít zapojení cizích zdrojů (např. vzít si úvěr), obdobně jako si rodina bere hypoteční úvěr na pořízení vlastního bydlení. **Nulová zadluženost tak v žádném případě automaticky neznamená, že obec hospodářší dobře, pokud zároveň nerealizuje investiční akce.***

oddělení rozpočtové analýzy hospodaření územních rozpočtů MF ČR:

Optikou stavu k březnu 2022, kdy meziroční inflace vzrostla na 11 % a úrokové sazby se odpoutali od svými několikaletých minim, je evidentní, že kdo neinvestoval, tak promeškal ideální podmínky pro investiční rozvoj a získání dlouhodobého financování, ideálně s pevnou úrokovou sazbou.

Nové trendy

Nový pohled na inovativní přístupy může pomoci překlenout běžný nedostatek ve financování municipálních infrastrukturních projektů tím, že pomůže objevit nové zdroje příjmů, nalezne nové způsoby řízení a spolupráce či využije kompetence prostřednictvím partnerské spolupráce formou PPP.

Spolupráce municipalit a soukromého sektoru je obecným světovým trendem při realizaci veřejné infrastruktury, včetně inovativních (SMART) řešení. Soukromý sektor přináší nejen finanční prostředky a technické znalosti, ale i kompetence a inovace, které mohou doplnit a posílit úsilí veřejného sektoru ve strategickém rozvoji měst zakládajících se právě na inovativních (SMART) řešeních.

Hledání nových způsobů financování a realizaci projektů je proces, který klade velký **důraz na kvalitní zpracování projektů, a to již v raných fázích přípravy**. Různé druhy financování mohou totiž vyžadovat nejen odlišné strukturování projektu, formu vlastnictví, ale i například odlišný způsob přípravy.

Inovativní (SMART) řešení otevírají nové možnosti na získávání zdrojů příjmů veřejnému sektoru. Ty mohou mít několik podob. Může se jednat o:

- (i) zcela **nový zdroj příjmů**,
- (ii) může mít podobu **úspor plynoucích z vyšší efektivity** infrastruktury a služeb, např. investice do energetických úspor sníží výdaje na energie, municipalita si tak vytvoří další disponibilní prostředky, které je možné využít jinde, nebo
- (iii) podobu **vyšší efektivity stávajících zdrojů příjmů** – ze současných zdrojů se získá více prostředků, kdy např. uživatelé jsou ochotni platit za nové služby.

Způsob získávání finančních prostředků by tedy neměla být až tou poslední aktivitou, která by podle současné zažité praxe následovala až po dokončení předprojektové fáze přípravy projektu. Rozhodování o způsobu financování se musí neoddělitelně prolínat již při úvahách o realizaci projektu v rámci koncepční fáze a následně v průběhu přípravy celého projektu.

Vymezení řešené oblasti

Tato metodika doplňuje a částečně přejímá předešlé metodiky pro financování SMART projektů, které naleznete na mmr.cz/cs/microsites/sc/metodiky.

Cílem autorů je poskytnout odlišný pohled na financování zejména infrastrukturních projektů municipalit a případně doplnit nebo rozšířit dostupné informace. Cílem je také upozornit, že rozhodování o financování je úzce spojeno s rozhodováním o způsobu realizace, rozdělením rizik a kompetencí v rané fázi přípravy projektu.

Další relevantní metodiky k tématu financování, které stojí za pozornost jsou:

- Metodika financování Smart City projektů, a
- Strategický rámec SMO v oblasti Smart City: financování SMART Česko.



Souvislosti

Tato metodika se zaměřuje na financování zejména investičních projektů měst a obcí za účelem zajištění veřejných služeb nebo městské infrastruktury a za předpokladu splnění **pravidel 3E**, než zajištění výnosu dané investice tak, jak jej známe z komerční sféry.

Přestože se věnuje projektům s inovativním (SMART) řešením, ve většině případů investicím do veřejné infrastruktury, neznamena to, že není využitelná i pro typově odlišné projekty. Inovativní (SMART) řešení nemusejí mít vůbec formu investice, ale také formu inovativního provozního nastavení, resp. pořízení formou **chytré služby**. Vždy však platí, že municipalita musí vědět:

- jaký problém řeší, jakého efektu chce dosáhnout a
- proč a jaký má být cílový stav.

Kromě doporučení procesu přípravy projektu se metodika soustředí na finanční aspekty možných variant realizace projektu, včetně zdrojů financování a z nich vyplývajících nákladů a příjmů. Komplexní informovanost a detailní podklady zajistí dostatečné množství vstupů pro rozhodnutí samosprávy o realizovatelnosti konkrétní investiční akce.

Mezi **principy 3E** patří účelnost, efektivnost a hospodárnost. Tyto principy jsou promítnuty do mnoha oblastí veřejné správy a legislativy, zejména zákonů o zadávání veřejných zakázek či zákona o finanční kontrole. Při naplňování principů 3E by mělo docházet především k účelnému vynakládání finančních prostředků, a tedy výrazným úsporám a dále zefektivnění činností při plánování, realizaci a následné správě a údržbě zrealizovaných projektů.

SMART řešení neznamenají pouze „chytrá“ řešení, ale hlavně „inovativní“. Nehleďte tedy SMART řešení jen proto, že jsou „chytrá“, ale hleďte je v rámci formulace řešení konkrétního problému, a ptejte se, zda využití konkrétního SMART řešení nemůže projekt ve svém konečném důsledku zlevnit, vylepšit, zefektivnit nebo zjednodušit.

Z procesního (a rozpočtového) pohledu je řada SMART řešení investičního charakteru, často

stavebního typu. Při délce všech povolenacích a obdobných procesů v této oblasti je proto často nemožné dovést původní myšlenku ani u SMART projektu do provozu v rámci jediného volebního období. Proto u SMART řešení, stejně jako i u všech ostatních strategických projektů municipalit platí, že je nezbytné je zařadit do tzv. akčních plánů investičních akcí. Akční plány by měly vycházet ze strategických cílů měst a obcí, které jsou součástí strategických plánů vycházejících z analýzy potřeb rozvoje a následné vize.

Bohužel jsou známy i případy obcí a měst, jejichž investiční rozpočty žádný další zdroj investičních požadavků nepojmou, neboť pouhé udržení rozsahu a kvality služeb zajišťovaných stávající infrastrukturou vyčerpává jejich veškeré investiční prostředky. Pro tyto municipalitu může být tato metodika inspirací.

Pravidlo 3E Účelnost (Efficiency) = neutracet za zbytečnosti

Účelné je takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů (tj. dosažení účelu, pro kterou je daná aktivita/projekt realizován). Jinými slovy je účelností chápán stupeň dosažení cílů a vztah mezi zamýšlenými a skutečnými dopady dané činnosti. Účelnost je třeba chápat primárně z pohledu, zda byla daným projektem uspokojena potřeba, která daný projekt vyvolala. Princip účelnosti je naplněn tehdy, jsou-li naplněny stanovené cíle a ty mají předpokládané dopady.

Efektivnost (Effectiveness) = utrácet promyšleně

Efektivní je takové použití veřejných prostředků, kdy je dosaženo nejlepších možných výstupů (např. rozsahem, kvalitou) ve srovnání s objemem prostředků na zajištění těchto výstupů vynaložených. Efektivní je taková varianta například investičního projektu, u níž je dosaženo nejlepší hodnoty poměru mezi vynaloženými zdroji a dosaženými výstupy.

Hospodárnost (Economy) = utrácet co nejméně

Hospodárnost znamená minimalizaci výdajů na dosažení stanoveného cíle. Takové použití veřejných prostředků, kdy dojde k dodržení předem stanovených požadavků na kvalitu s co nejnižším vynaložením těchto veřejných prostředků. Pouhá snaha o maximální hospodárnost bývá obvykle v přímém rozporu s účelností a efektivností.



Financování v širším kontextu

Způsoby a podmínky financování se neustále vyvíjí, V současné době dynamickým tempem. Finanční trhy jsou ovlivněny snahou o **zmírňování rizik dopadů klimatických změn** a snahou o zpomalení či odklonění krizových predikcí vývoje – zaměřením se na udržitelné činnosti, snižování emisí skleníkových plynů CO₂ a související transformaci energetických systémů.

Evropská unie cílí do roku 2030 snížit emise skleníkových plynů o 55 procent a do roku 2050 dosáhnout uhlíkové neutrality.

Mění se tedy pohled nejen na energetiku, ale i výrobu, dopravu, služby i obchod, trendy cirkulární ekonomiky a především udržitelnosti. Tyto pohledy zásadně ovlivňují také investiční strategie a fungování celého finančního sektoru.

V rámci veřejného sektoru se tyto změny promítají i do odpovědného zadávání veřejných zakázek. Jedná se o nové zásady, které jsou zakotveny v zákoně o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ) a doplňují již existující principy 3E. Nová povinnost pro veřejné zadavatele se týká dodržování **zásad sociálně a environmentálně odpovědného zadávání** a inovací.

Odpovědné zadávání je přístup k zadávání veřejných zakázek, kdy je vedle důrazu na výběr ekonomicky nejvýhodnějších řešení sledován i dopad dané zakázky na oblast zaměstnanosti, sociálních věcí a životního prostředí.

V oblasti SMART řešení, týkajících se veřejných zadavatelů, tak existuje již dostatečné množství legislativních nástrojů a povinností pro realizaci inovativních projektů.

Zatímco v minulosti nebyly tyto výše popsané změny moc patrné, v současnosti a zejména dalších letech budou pro nás mnohem znatelnější. Důkazem je skutečnost, že finanční sektor s nimi již pracuje a postupně je promítá do svých politik, podmínek a postupů finančních instrumentů.

Udržitelnost a stabilita finančních trhů

Udržitelnost našich činností a způsobu života je tématem současnosti a v budoucnosti jej nebude možné přehlížet. **Důraz na udržitelnost a stabilitu ze strany finančního sektoru** bude ovlivňovat způsob financování investičních projektů, a to bude mít přímý vliv na jejich plánování, přípravu a realizaci.

Německá strategie udržitelného financování z roku 2021³ v úvodu konstatuje:

„Rizika udržitelnosti jsou investičními riziky. Z pohledu federální vlády je tedy samotná stabilita finančního trhu neodmyslitelným a hlavním cílem udržitelných financí.“

Přestože v současné době nemusí být zatím žádné změny v přístupu znát, na globální, Evropské i národní úrovni již probíhá celá řada změn od přípravy nových standardů udržitelného financování po vlastní iniciativy bankovního sektoru a kapitálových trhů. A protože peníze neznají hranic a propojenost finančních institucí je nadnárodní, změny v podmínkách financování nebude možné ignorovat.

Udržitelné financování

Evropská komise (EK) přijala v roce 2018 **Akční plán pro financování udržitelného růstu**⁴, který zavedl tři základní pilíře rámce pro udržitelné financování:

- EU taxonomii udržitelných činností,
- Rámec zveřejňování nefinančních informací,
- Investiční nástroje podporující přechod k udržitelnosti.

Následně v roce 2021 Evropská komise vydala **Strategii financování přechodu k udržitelnému hospodářství**⁵, v níž revidovala Akční plán a posílila Rámec pro udržitelné financování, který může veřejným orgánům usnadnit získávání kapitálu:

*„Vzhledem k tomu, že požadovaný rozsah investic značně přesahuje kapacitu veřejného sektoru, hlavním cílem rámce pro udržitelné financování je **směřovat do příslušných hospodářských činností soukromé finanční toky**. Soukromý zájem o udržitelné investice v posledních letech sice značně vzrostl, je však nutno jej podpořit rámcem, který bude jasný, jednotný a spolehlivý.“*

V roce 2021 byl EK přijat také **balíček opatření udržitelného financování** (Sustainable Finance Package⁶), který má pomoci zlepšit tok peněz na udržitelné aktivity v celé EU. Tato opatření umožní



Rámec EU pro udržitelného financování tvoří:

I. Taxonomie udržitelných činností EU

Taxonomie – klasifikační systém stanovující, co je a co není „environmentálně udržitelné“. Je navržena především pro emitenty cenných papírů a dluhopisů, institucionální investory, správce aktiv a další účastníky finančního trhu, kteří nabízejí finanční produkty v EU, ale i pro centrální banky. Ke klasifikaci udržitelnosti svých činností ji mohou použít i orgány veřejné správy.

Technická screeningová kritéria (TSK) určují, za jakých podmínek se hospodářská činnost kvalifikuje jako významně přispívající ke zmírňování změny klimatu, a zda hospodářská činnost některý z environmentálních cílů významně nepoškozuje.

II. Zveřejňování nefinančních informací

CSRD: Návrh směrnice o reportování společností o udržitelnosti (Corporate Sustainability Reporting Directive)

Cílem návrhu je revidovat stávající směrnici o vykazování nefinančních informací (Non-Financial Reporting Directive) a zlepšit tok, srovnatelnost, spolehlivost a rozsah zveřejňování informací o udržitelnosti u firem s určitým počtem zaměstnanců.

SFDR: Nařízení o zveřejňování informací souvisejících s udržitelností

(Sustainable Finance Disclosure Regulation), Stanovuje harmonizovaná pravidla pro účastníky finančního trhu (institucionální investoři a správci aktiv) a finanční poradce, jež se týkají transparentnosti poskytovaných informací ve vztahu k finančním produktům, rizikům a nepříznivým dopadům souvisejících s udržitelností.

III. Investiční nástroje podporující přechod

EUGBS: Nařízení o dobrovolném evropském standardu pro zelené dluhopisy (European Green Bond Standard)

Nařízení, které bude k dispozici všem emitentům (soukromým i veřejným) a pomůže financovat udržitelné investice. Emitenti zelených dluhopisů budou mít k dispozici nástroj, který jim umožní prokázat, že financují zelené projekty v souladu s EU Taxonomií. Investoři kupující tyto dluhopisy budou moci zase snáze zjistit, že jejich investice jsou udržitelné, čímž se sníží riziko tzv. „greenwashingu“. Zelené dluhopisy se již používají k získávání finančních prostředků v odvětvích, jako je výroba a distribuce energie, bydlení s účinným využíváním zdrojů a nízkouhlíková dopravní infrastruktura. O tyto dluhopisy je značný zájem ze strany investorů.

investorům přeorientovat investice na udržitelnější technologie a aktivity a obecně se stávají důležitou pákou pro modernizaci evropské ekonomiky.

Pro ilustraci, významní členové České bankovní asociace (**ČBA**) se k svému směřování vyjádřili v *Memorandu pro udržitelné finance* již v květnu 2021⁷:

„Banky působící na českém trhu se otevřeně přihlásily k posilování ekologického a společensky odpovědného podnikání v Česku. Banky se chtějí podílet na vytváření takového podnikatelského prostředí, které povede k udržitelnému a společensky odpovědnému rozvoji země. Principy, které jsou k dosažení tohoto cíle nezbytné, se zároveň banky zavázaly zohledňovat i ve svých činnostech.“

Financování tedy prochází změnami, které budou mít vliv na to, jak se budou financovat investiční projekty.

Finanční nástroje a komerční podmínky

Svým vstupem do Evropské unie v květnu 2004 ČR získala právo čerpat ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a dalších investičních fondů a od roku 2004 bylo vyčerpáno, odhadem 1 500 miliard Kč. Dotační prostředky se staly vedle národních zdrojů stěžejním pilířem investiční politiky do veřejné infrastruktury a regionálního rozvoje.

Pro budoucí období Evropská komise dlouhodobě avizuje jak změnu zaměření dotační politiky směrem udržitelnosti a klimatické změně, tak postupné snižování výše dotačních prostředků ve prospěch **finančních nástrojů a „návrtných“ prostředků** v podobě úvěrů s výhodnějšími podmínkami, které fondy EU už začaly postupně nabízet.

Finanční nástroje mají nejčastěji podobu úvěrů, záruk a kapitálových vstupů, které podporují ekonomicky životaschopné projekty. Svým charakterem se blíží komerčně dostupným instrumentům, ale nabízejí výhodnější podmínky, bezúročnost nebo nižší úrokové sazby. Oproti dotacím jsou méně náročné na administraci a vyřízení žádosti je rychlejší. Podporu pomocí finančních nástrojů lze za určitých podmínek kombinovat s finančním příspěvkem nebo dotací.

Je tedy na veřejných zadavatelích, jak rychle se naučí více využívat návratných prostředků za podmínek běžných na komerčním trhu.



Více odpovědnosti, více inovací

Inovativní (SMART) řešení nahrazují doposud běžně užívané způsoby realizací infrastrukturních projektů, včetně smluvních modelů, které nestačí pro realizaci komplexních či náročných projektů. Využívají pokročilejší modely zadávání a financování, které mají větší inovační potenciál a více využívají zkušeností a kompetencí soukromého sektoru.

Dovednost soukromého sektoru lépe určí technologicky náročnější projekty, zkoordinovat své dodavatele a nést větší odpovědnost za kvalitu a funkčnost výsledné realizace se ukazuje v mnoha případech jako účelná, efektivní a hospodárná, tudíž z pohledu veřejného sektoru jako výhodná a žádoucí.

Model **Design-Build** (navrhni a postav) nebo model **DBFO** (navrhni, postav, zafinancuj a provozuj), nejčastější příklad partnerství veřejného a soukromého sektoru (**PPP**), se v zahraničí úspěšně využívají již desítky let. PPP projekty zejména na municipální úrovni již řadu let úspěšně fungují také v ČR, např. ve vodárenství či sociálních službách.

EPC model je další ukázkou inovativního řešení realizace projektů, zaměřený především na energetické úspory, který veřejným zadavatelům **garantuje výši dosažených úspor**.

PPP (Public Private Partnership)

Jedním ze způsobů realizace projektů z veřejných rozpočtů je, jak již bylo řečeno, forma PPP. Spory o kvalitu jednotlivých dodávek, chyby v projektových dokumentacích nebo hlídání záručních lhůt může nahradit jednodušší způsob, a to **zajištění realizace, správy a údržby veřejné infrastruktury formou služby**.

PPP model je postaven na principu mechanismu plateb „**není služba, není platba**“, kdy úhrada je podmíněna dostupností služby nebo zařízení (budovy) pro uživatele a plnění kvalitativních parametrů motivuje dodavatele sladit své zájmy se zájmy konečných uživatelů. V PPP modelu přitom veřejný zadavatel neztrácí vlastnictví ani vliv nad obsahem veřejné služby.

Další podstatou výhodou PPP projektů je, že poskytovatel služby je u projektu od začátku realizace projektu a je v jeho maximálním zájmu ohlídat stavbu tak, aby v ní byly minimalizovány provozní náklady v době užívání stavby. Stavby bývají tak postaveny v maximálním standardu s cílem optimalizace celoživotních nákladů.

Nejen investice, také provoz

Rozhodování o provedení investice musí zcela neodmyslitelně zahrnovat finanční analýzu, která pokryje nejen počáteční investice, ale také veškeré příjmy a výdaje, které investiční projekt vygeneruje po dobu jeho celého životního cyklu (20-30 let). Předáním stavby do užívání výdaje do projektu nekončí, dá se říci, že naopak začínají. Většina zrealizovaných staveb přinese další budoucí výdaje spojené s personálem, energiemi, provozem, správou, údržbou a obnovou zařízení. Za dobu životnosti stavby většinou tyto náklady značně převýší samotné investiční náklady. Proto je důležité důkladně posoudit veškeré silné i slabé stránky, příležitosti i rizika projektu a v rámci financování **nezapomenout vždy zohlednit celý životní cyklus investice**, a to v různých scénářích možných řešení.

Inovativní řešení zcela jistě nejsou pro každého, ale pro veřejné zadavatele, kteří jsou otevření novým ověřeným přístupům a mají zájem se dozvědět více, může být tato metodika inspirací.



Příprava investičního projektu

V současné investiční praxi ve veřejném sektoru se stává rozhodování o způsobu financování projektů až jako jeden z posledních kroků přípravy. Této praxi nahrává fakt, že investice jsou financovány buď z veřejných rozpočtů nebo dotací, kdy nejistota získání je poměrně vysoká v obou případech.

Kombinace obtížné předvídatelnosti financování, zdoluhavým povolovacím procesům a tím i přípravy investičních projektů způsobuje rigiditu investiční činnosti veřejných zadavatelů a tím zpomaluje udržitelný rozvoj měst a obcí.

Mezi veřejnými zadavateli převládá názor, že projektová příprava bez zajištění investičního financování je v rozporu s pravidly řádného hospodáře, definovaného v zákoně o finanční kontrole. Z důvodu nejistoty financování se tedy projekty nepřipravují vůbec. Ve chvíli, kdy se objeví možnost financování (dotace), nejsou investiční projekty v takové míře připravenosti, aby mohly být předloženy k získání dotačního titulu. Veřejný zadavatel s vizí získání dotace narychlo připravuje projekt tak, aby především splnil dotační podmínky, aniž by s náležitou péčí a ohledem na časové možnosti posoudil varianty řešení projektu a jejich ekonomické dopady.

Zásobník kvalitně připravených projektů

Správné řešení je jednoduché. Municipality by měly připravovat své investiční projekty, zejména ty nezbytné pro strategický rozvoj měst a obcí. Veřejní zadavatelé, kteří mají v rámci zásobníku obsaženy kvalitně připravené projekty, mohou rychleji reagovat na nové možnosti financování.

Jak je popsáno v této metodice, existuje více zdrojů financování a staré způsoby nahrazují ty nové. Je zřejmé, že již existující druhy financování jsou spojeny s různými modely realizace. Proto je důležité se inspirovat již osvědčenými postupy a příklady dobré praxe.

Pro veřejné zadavatele je důležité, aby byli otevřeni novým přístupům. Ke stejnému cíli vedou různé cesty, dnes inovativní řešení se zítra stává tradičním přístupem.

Z pohledu uživatelů infrastrukturní investice není důležité, jaký model realizace a financování jim přinese požadovanou službu nebo infrastrukturu. Rozhodující je její bezproblémová dostupnost, dlouhodobá životnost, kvalita a přijatelná a férová cena.

Pro kýžený výsledek je třeba se na plánovaný projekt dívat správnou optikou, která bývá v principu stejná jak pro velké, tak i pro malé projekty. Tato metodika v kostce představuje hlavní principy přípravy investičních projektů vycházejících z dobré praxe ověřené doma i v zahraničí.

Na následujících stránkách představujeme tři různé procesy a pohledy na přípravu investičních projektů.

- **Analytický postup zavádění SMART řešení** je doporučený postup konkrétně pro zavádění nových SMART řešení využívající nové technologie, zejména ty digitální, které vyžadují určitou „vyspělost“ prostředí;
- **Procesní postup přípravy investičního projektu** je obecně využitelný proces pro přípravu středně velkých a velkých investičních projektů; a
- **Proces porozumění projektu**, ten je obecným doporučením platným pro lepší pochopení zamýšlených a připravovaných projektů v předprojektové fázi.

Tyto doporučené postupy a kroky se navzájem doplňují a kombinují.



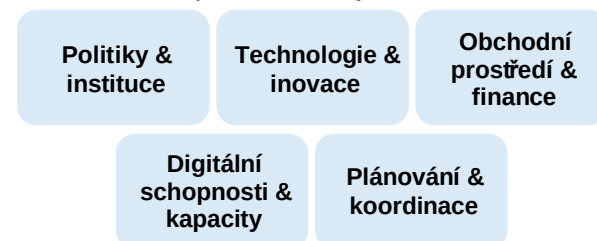
Analytický postup zavádění SMART řešení

Tento postup vychází z doporučení Asijské rozvojové banky (ADB) pro zavádění **inovativních a digitálních řešení ve městech**⁸. Analytický rámec chytrého města lze použít v celém životním cyklu implementace SMART řešení: od diagnostiky, posouzení připravenosti (tzv. „vyspělosti“) města, přípravy strategie, plánování implementace až po monitorování a vyhodnocování. Zatímco tyto fáze jsou běžným standardem pro SMART projekty, konkrétní úvahy a hodnocení je třeba přizpůsobit kontextu každého města, v níž se uplatňují.

Níže uvedených pět kroků může být inspirací pro promýšlení a rozhodování o postupu přípravy a implementace SMART řešení. Proces je specificky přizpůsoben SMART řešením, které zahrnují využití digitálních a inovativních technologií.

Nejdůležitějšími, ale často opomíjenými jsou kroky **1. Diagnostika města** a **2. Posouzení připravenosti**. V principu se zjišťuje, zda je municipalita, její prostředí a samospráva dostatečně připravena a schopna zvládnout plánované inovativní řešení, které vzešlo z identifikace klíčových výzev udržitelného rozvoje municipality.

Při **posouzení připravenosti** se hodnotí zejména tzv. „**úroveň vyspělosti**“ města či obce a jeho samosprávy v následujících oblastech – uděluje se skóre pro každou oblast, výsledné skóre je součtem:



Zdroj: ADB | Smart City Pathways For Developing Asia |

An Analytical Framework and Guidance, 2020

Formou workshopů a konzultací se realisticky hodnotí výsledky a zkušenosti z již dříve realizovaných projektů, kvalifikace a praktické zkušenosti členů týmů, kompetence vedoucích pracovníků, vyspělost stávajícího prostředí města (technologie, znalosti a zájem obyvatel), podpora stakeholderů a další podstatné aspekty.



Zdroj: ADB | Smart City Pathways For Developing Asia | *An Analytical Framework and Guidance, 2020*



Čím vyšší je zjištěná úroveň vyspělosti, tím sofistikovanější řešení lze zvažovat. Identifikovaným nedostatkům, oblastem s nízkým skórem, je vhodné se cíleně věnovat, posílit kompetence, tým, znalosti nebo finance.

Naopak, zjištění nízké úrovně je signálem k zamyšlení a přehodnocení ambicí na příliš komplikované a vyspělé projekty. Nedostatečná vyspělost města či obce může indikovat jeho nízkou připravenost a varuje před potenciálním rizikem zmaření investice. Pro veřejného zadavatele však takový výsledek nemusí být nijak zahanbující. Je to příležitost přehodnotit strategii, zamyslet se nad dalším postupem a stanovit si cíl a postupné kroky k němu vedoucí.

Dnešní úspěšná města s pokročilými SMART řešeními si prošla postupným procesem učení a budování vlastních kapacit a zkušeností. Prostě začala dříve a postupovala svědomitě krok za krokem. Zde obzvláště platí, že nikdo učený z nebe nespadá. Tlaky ze strany potenciálních dodavatelů by měly být objektivně konzultovány, například formou tržních konzultací a ambiciózní projekty s respektem usměrňovány. Budoucnost a pokrok nezastavíme, buď mu půjdeme vstříc, staneme se jeho součástí nebo nás zcela mine. Pro to, aby se tak nestalo, je důležitá postupná aktivita ze strany měst a obcí.

Město Vídeň nám může být inspirací

Po více let za sebou vede Vídeň pomyslný žebříček SMART CITY STRATEGY INDEX světových metropolí sestavovaný poradenskou skupinou Roland Berger. Vídeň je oceňovaná pro svoji SMART strategii, implementační plán, prostředí a podporu stakeholderů.

Níže jsou vybrané závěry z hodnotící zprávy 2019:

„**Chytrá strategie městům nestačí** – musí být uvedena v život aktivní činností. Strategie jsou klíčem k úspěchu chytrých měst, ale nemají smysl, pokud se neuskuteční. Na mnoha místech je pokrok v zavádění stále pomalý.“

„Vedoucí města dosahují nejlepších výsledků, pokud jde o schopnost realizace. Například Vídeň vytvořila vlastní **agenturu Chytré město Vídeň** (*Smart City Vienna Agency*), centrální koordinační jednotku, která podporuje vazby mezi městskou správou, výzkumem, podniky a průmyslem. Podobné agentury v Singapuru, Chicagu, Šanghaji a Birminghamu dosahují vysokého hodnocení svých schopností. Londýn jmenoval **Hlavního koordinátora pro digitalizaci**, kterému radí rada složená z odborníků na Smart City. Města, kde zodpovědnost za implementaci stále leží na radnicích, si nevedou tak dobře.“

„**Odpor ke změnám** je tím nejtěžším problémem, který je třeba překonat, zároveň však tím nejméně hmatatelným. SMART řešení často zahrnují radikálně nové myšlenky a občané a zúčastněné strany mohou mít jen malé pochopení pro jejich přínosy. Místo toho vidí jen krátkodobý přetřes, což činí projekty obtížně prodejnými. Zdá se, že Vídeň se s těmito problémy vypořádala díky cílené komunikaci v průběhu realizace projektů.“

*The Smart City Breakaway | 2019
Roland Berger | Think:Act*



Procesní postup přípravy investičního projektu

Úspěšné nastavení investičního projektu může na začátku trvat více času, ale tato počáteční snaha se mnohonásobně vrátí při vlastní realizaci. Je prokázáno, že projekty, které jsou dostatečně rozpracované již v rané fázi, mají mnohem větší šanci dosáhnout zamýšlených výsledků.

Fáze 0: Identifikace potřeb předchází před prvním krokem přípravy konkrétního projektu, ale pro jeho úspěšnou přípravu je klíčová. Správný výběr projektu totiž musí vyjít z pochopení stávajícího stavu, znalosti budoucích potřeb a dlouhodobé vize Strategického plánu.

Příprava investičních projektů bývá nákladná, proto je doporučováno vydat se postupnými kroky, které budou projekt postupně rozpracovávat od základních informací až po detailní posouzení. Každá fáze je ukončena rozhodnutím o dalším postupu na základě aktivit a dokumentů, které se v dané fázi vypracují. Pro menší a jednodušší projekty budou dokumenty stručnější, pro komplexnější a investičně náročnější projekty by měly být rozpracovány ve větší

Přípravou investičních projektů se prolínají činnosti ekonomicko-právních a technicko-inženýrských procesů. Zatímco ten druhý je běžně znám a bez něhož se investiční výstavba stěží obejde, neboť zahrnuje získání územního rozhodnutí, stavebního povolení a inženýrskou činnost, ten první bývá často podceňován nebo zcela opomíjen, například zcela chybně z časových důvodů.

Zvládnutí ekonomicko-právního procesu je klíčové pro porozumění, správného nastavení projektu a jeho efektivní realizaci. Vybrání optimální varianty řešení, způsobu financování a veřejného zadání by nemělo být intuitivním rozhodnutím, ale na základě důkladného prověření.

Každá fáze přípravy by měla být ukončena schválením závěrů hlavních dokumentů a rozhodnutím o dalším postupu. Více informací o jednotlivých fázích naleznete v příloze 7.

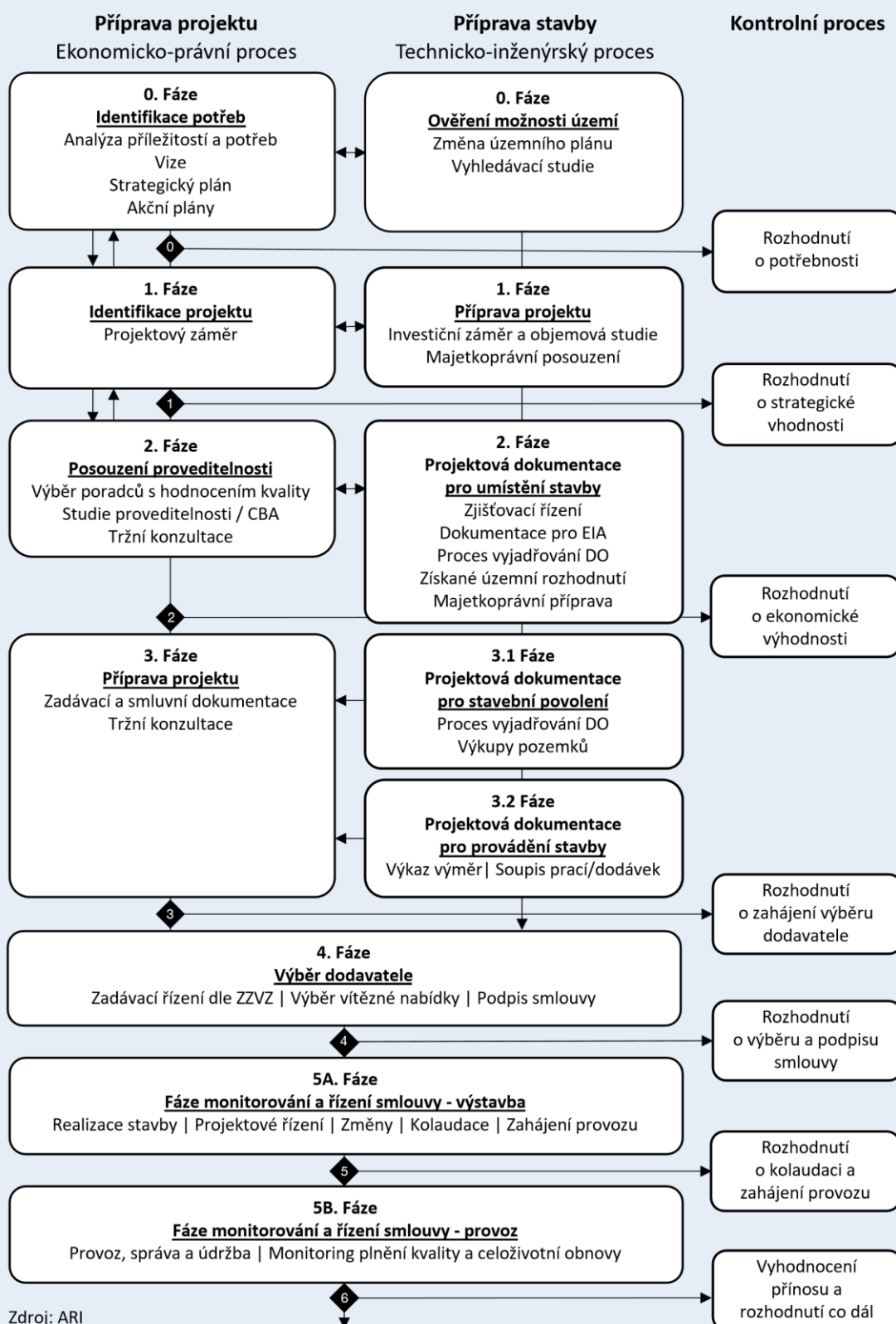
0	Identifikace potřeb	- Analýza současného stavu a identifikace příležitosti a budoucích potřeb. - Formulace Vize, vytvoření Strategického plánu, včetně cílů a opatření. - Vytvoření Akčních plánů se zásobníky projektů, priorit a odpovědnosti.
1	Identifikace projektu	- Formulace Projektového záměru s konkrétním návrhem projektu, jeho obsahu, rozsahu a cílů, který se propíše do Akčního plánu. - Posouzení souladu záměru s dlouhodobými strategickými cíli. - Posouzení typové vhodnosti projektu, jeho investiční velikosti a finanční dostupnosti.
2	Posouzení proveditelnosti	- Důkladné posouzení projektu ve Studii proveditelnosti, která vyhodnotí ekonomickou, právní a technickou proveditelnost projektu, včetně variant možných řešení a způsobů veřejného zadání. Využití poradců. Tržní konzultace s potenciálními dodavateli o cílech a nastavení.
3	Příprava projektu	- Příprava projektové, smluvní a zadávací dokumentace. Vhodné s využitím poradců, případně standardních vzorových dokumentací. Tržní konzultace s potenciálními uchazeči o nastavení veřejné zakázky.
4	Výběr dodavatele	- Volba nejvhodnějšího zadávacího řízení. - Transparentní a dostatečně konkurenční veřejná zakázka. - Výběr vítězné nabídky a podpis smlouvy.
5	Monitorování a řízení smlouvy	- Monitorování plnění podmínek smlouvy a hlavních rizik projektu. - Aktivní a kooperativní řízení smluvního vztahu. - Vyhodnocení naplnění cílů a vhodnosti nastavení projektu.

Zdroj: ARI

SMOČR | Duben 2022

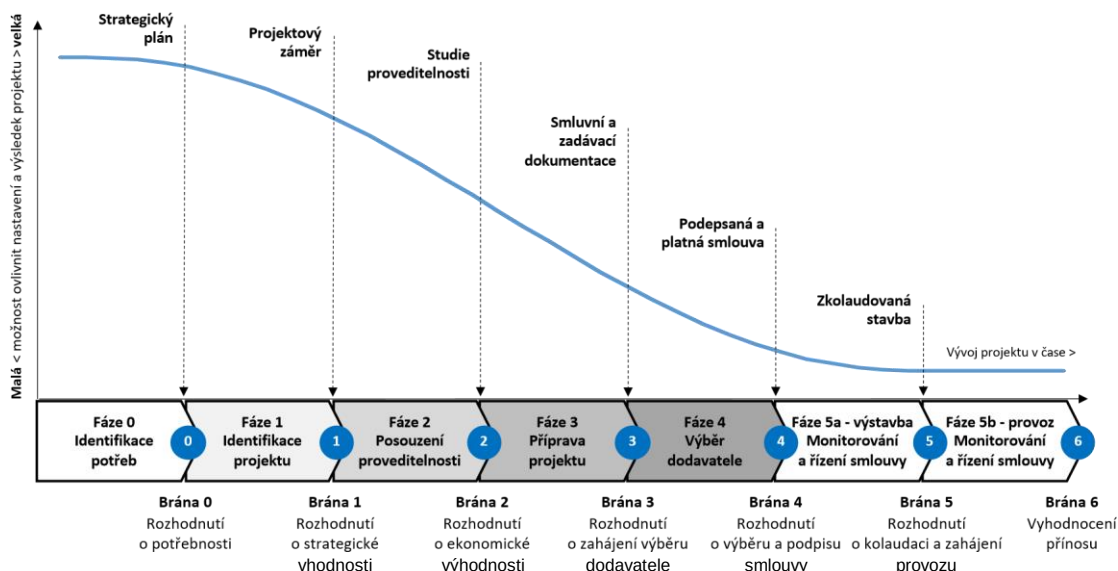


FÁZE PŘÍPRAVY INVESTIČNÍHO PROJEKTU



Zdroj: ARI

Graf níže ukazuje, jak se v průběhu času možnost ovlivnit konečný výsledek projektu významně snižuje. Proto má zásadní význam věnovat čas a úsilí důkladnému analytickému posouzení, hledání optimálního nastavení a **odsouhlasení základních principů projektu ještě na začátku přípravy**, kdy jsou změny jednodušší a levnější proveditelné než ve fázích následujících.



Proces porozumění projektu

Způsob uvažování a přemýšlení o budoucím projektu se prolíná jeho celou přípravnou fází. Kroky níže ukazují postup, jak nad projektem přemýšlet. V průběhu přípravy byste měli porozumět a odpovědět na otázky ve čtyřech následujících vzájemně navazujících oblastech. K získání dodatku informací slouží procesní postupy přípravy uvedené na předešlých stranách.

Zjednodušeně řešeno, měli byste umět kvalifikovaně odpovědět, zda rozumíte:

1. dlouhodobým potřebám, možnostem jejich naplnění a proč jste zvolili právě daný projekt,
2. projektu, výsledného efektu a cílům, které má naplnit, jeho hodnotě a rizikům, které ponese,
3. možnostem a podmínkám financování, a
4. možnostem realizace a veřejného zadání.



Zdroj: ARI

SMOČR | Duben 2022



Níže se podíváme na každou oblast ve větším detailu:

Porozumět potřebám a možným řešením

Porozumět potřebám je nutné před tím, než se začne formulovat podoba projektu. Cílem *Fáze Identifikace potřeb* je správně porozumět aktuálnímu stavu a identifikovat příležitosti k rozvoji a změnám. Žádný investiční projekt by neměl být zahájen bez důkladné analýzy příležitostí a potřeb.

Po analýze následným vytvořením strategického plánu samospráva jasně formuluje své rozvojové vize, konkrétní strategické cíle a opatření, kterými se cíle mají naplnit. Každé opatření musí mít svoji prioritu, odpovědnou osobu a předpokládaný harmonogram. Správné stanovení širšího rámce potřeb umožní lepší zacílení strategického plánu a hledání synergií. **Dobře stanovený a správně nastavený projekt může naplnit i více cílů najednou a ušetřit další investice.**

Právě identifikace a pochopení různých možností řešení, která mohou naplnit potřeby měst a obcí je důležitým krokem. Ne vždy je nutné podstoupit velkou investici, někdy se stačí s odstupem zamyslet a vyvstanou různá, třeba i nestandardní řešení, která splní očekávání stejně dobře.

Detailnímu ekonomickému posouzení již reálně zvažovaných variant řešení má dojít až později, ve *Fázi Posouzení proveditelnosti*. Do té doby je doporučeno pracovat s více možnostmi řešení a konzultovat je s odborníky, nejlépe s využitím tržních konzultací se soukromým sektorem.

Na seznamu možností by vedle zjevných řešení neměly chybět ani inovativní a SMART řešení včetně těch, které nevyžadují investici. Orientační okruhy otázek naleznete v příloze 8.

Vhodné nástroje a postupy

Kroky strategického plánování ukazuje schéma níže. Pro posouzení potřeb a jejich řešení existuje řada nástrojů a postupů. Mezi ně patří:

Analýza současného stavu, příležitostí a potřeb je nezbytná k uvědomění si reálných skutečností a potřeb měst a obcí. Je to jakési porovnání výchozího stavu se stavem žádoucím. Její výstupy slouží pro sestavení strategického plánu.

Cílené dotazníky, pohovory či průzkumy veřejného mínění s vybranými zástupci obyvatelstva, uživatelů zamýšlené služby, podnikatelského sektoru a v neposlední řadě samotné samosprávy. Jednoduše řečeno, zjistíte, co lidi trápí a jaké řešení by jim vyhovovalo.

A	Vize města nebo obce	- Vize je formulací žádoucího budoucího cílového stavu za 15 let. <i>Kde bychom chtěli mít město nebo obec za 15 let?</i>
B	Analýza příležitostí a potřeb	- Analýza současného stavu, příležitostí a potřeb. - Určení indikátorů a zjištění jejich současných hodnot. - Porovnání aktuálního stavu se stavem cílovým. - Nástroje: SWOT, pohovory, dotazníky veřejného mínění, měření atd.
C	Strategický plán	- Formulace vlastní strategie a strategických cílů na 10-15 let. - Výčet konkrétních opatření ve střednědobém výhledu 5-10 let. - Opatření mohou mít podobu investic, vyhlášek/regulace, budování kapacit, zapojení stakeholderů, řízení informací nebo monitoringu.
D	Akční plány	- Formulace akčních plánů pro různé oblasti (energetika, životní prostředí, doprava, zdravotnictví, sociální oblast atd.). - Krátkodobé plány na 1-5 let včetně konkrétních akcí a projektů.
E	Zásobníky projektů	- Zásobníky konkrétních projektů seřazených dle cílů a priorit. - Informace o projektech se prostřednictvím Projektových záměrů a Studií proveditelnosti neustále zpřesňují, rozpracovávají a doplňují.

Zdroj: ARI



SWOT analýza je analýzou variant možných řešení na základě zjištění silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb projektu pro každý scénář a technologické řešení. Důkladné zpracování a vyhodnocení SWOT analýzy může ušetřit značné prostředky v dalších projektových fázích, neboť umožní lepší pochopení jednotlivých řešení ve vztahu ke stanoveným cílům a nabití jistoty ohledně účelu a volby konečného řešení k realizaci.

Municipality si mohou také vytvořit SECAP:

Akční plány pro udržitelnou energii a klima, takzvané **SECAPy**, jsou podporovány evropskou iniciativou Paktu starostů a primátorů. Více naleznete na www.paktstarostuaprimatoru.eu/.

Plány se připravují tak, aby poskytly ucelený a podrobný přehled o energetické situaci a emisích skleníkových plynů v obci, definovaly kvantifikovatelná opatření ke snížení emisí, určily opatření v oblasti energetické účinnosti a přijaly cíle v oblasti obnovitelných zdrojů energie.

Akční plány by také měly nabídnout proveditelná opatření pro přizpůsobení se změně klimatu se zaměřením na místní rizika, jako jsou povodně nebo vlny veder. **Výsledkem je integrovaný plán vzájemně promyšlených a propojených projektů a opatření.** V Evropě se k iniciativě připojilo přes 10 800 municipalit a regionů z 45 zemí.

Strategický plán dnes už patří mezi standardní dokument připravovaný jako podpůrný podklad pro udržitelný rozvoj měst a obcí. Z analýzy a porovnání vyplynou návrhy řešení a postupů k dosažení ideálního stavu. Ty se promítanou do **strategických cílů a opatření**, která k dosažení těchto cílů směřují.

Cíle se definují jako dlouhodobé, tzv. **strategické cíle** (na 10-15 let), střednědobé v podobě **konkrétních opatření** (na 5-10 let) a krátkodobé v podobě **konkrétních akcí a projektů** (do 5let).

Identifikované projekty se promítají do implementačních **akčních plánů** a sdružují v tzv. **zásobníku projektů**. Projekty v zásobníku jsou tak jasně ukotveny ve strategii municipality a mají předem danou prioritu, definované cíle a předpokládaný harmonogram realizace.

Porozumět projektu a jeho hodnotě

Oproti doporučení v minulosti mnoho projektů začalo rovnou bez zjevného posouzení potřeb a možných řešení (např. studií architektonického řešení). Pro správné nastavení projektu a rozhodnutí o způsobu jeho financování a realizace je nutné projekt dobře promyslet a pochopit již v předprojektové fázi.

Může to znít banálně, ale není to tak jednoduché. Nastavení projektu se formuluje postupně od *Fáze 1. Identifikace projektu až do Fáze 3. Příprava projektu.*

Prvním dokumentem, který zamýšlený projekt popíše a formuluje je **projektový záměr**. Klíčovým dokumentem je ale až **studie proveditelnosti**, která vzniká ve *Fázi 2. Posouzení proveditelnosti*. Ta by měla dát většinu jasných odpovědí. Orientační okruhy otázek naleznete v příloze 8.

Vhodné nástroje a postupy

Projektový záměr je relativně jednoduchý analytický dokument zpracovaný ve *Fázi 1. Identifikace projektu*. Podle náročnosti a velikosti projektu by měl mít 30-50 stran. Jeho cílem je stručně formulovat konkrétní rysy projektu, obsah, rozsah a cíle. Záměr posuzuje soulad projektu s dlouhodobými strategickými cíli – municipality, vlády a EU. V budoucnu to budou zejména cíle zaměřené na udržitelnost, klimatickou změnu, digitalizaci a sociální politiku.

Záměr také ve zjednodušené podobě posuzuje typovou vhodnost projektu, možnosti řešení, jejich investiční náročnost a rozpočtové možnosti samosprávy. Součástí je jednoduchý finanční model investiční fáze a následného životního cyklu projektu. Slouží jako podklad pro doplnění informací v Akčním plánu a také pro rozhodnutí samosprávy o tom, zda projekt postoupí k důkladnému posouzení proveditelnosti a případnému zahájení projektové a inženýrské přípravy, což již znamená větší finanční výdaj na poradce, projektanty a inženýrské práce.

Studie proveditelnosti je nejdůležitější dokument přípravné fáze, neboť obsahuje detailní ekonomické, právní a technické posouzení proveditelnosti realizace projektu, včetně detailního finančního modelu celého životního cyklu. Studie již formuluje rozsah projektu, jasně odůvodní zvolené řešení a způsob financování a realizace veřejné zakázky. Měla by posoudit finanční možnosti samosprávy a jasně odpovědět na otázku „*Budeme na to mít?*“. Slouží jako podklad pro rozhodnutí samosprávy o zahájení realizace projektu – vytvoření interního týmu,



dostatečného rozpočtu na poradce a technicko-inženýrskou přípravu, získání potřebných dokumentací a povolení včetně majetkoprávní přípravy.

Pravidla pro klimatické posuzování se stále ještě vyvíjí a k počátku roku 2022 nemusí být zcela jasně určena. Přesto dnes již víme následující:

Záměr projektu i Studie proveditelnosti budou zcela jistě muset odpovídat na **soulad s EU Taxonomií a/nebo soulad se zásadou „významně nepoškozovat“ životní prostředí**, tzv. *Do Not Significant Harm*.

Infrastrukturní projekty budou muset také projít prověřením podle **Technických pokynů k prověřování infrastruktury s ohledem na klima pro období 2021-2027 (2021/C 373/01)**, které vyžadují dvoufázové prověření z hlediska klimatického dopadu v rámci celoživotního cyklu projektu a stanovení jeho **uhlíkové stopy** a posouzení stínové ceny uhlíku.

V rámci technicko-inženýrského procesu přípravy investic se pořizuje:

Vyhledávací studie, která zjistí možnosti vhodnosti území a soulad s územními plány, případně formuluje potřeby změn. U zamýšlených projektů ověří možnosti napojení na technickou a dopravní infrastrukturu.

Investiční záměr a objemová studie posoudí možnosti umístění stavby, její investiční náročnost a potřeby na okolí. Zároveň se posoudí majetkoprávní pohled na území stavby.

Porozumět možnostem financování

Každý projekt má svá specifika, ale co mají společné je, že většina z nich bude velmi pravděpodobně financovatelná z více zdrojů a více způsoby. Různé způsoby financování s sebou ponese odlišné podmínky a z nich pramenící výhody a také omezení.

Rada ke způsobu financování proto nebude nikdy jednoznačná a bude záležet na řadě skutečností.

Rozpočtové možnosti a omezení jsou na prvním místě, neboť kondice rozpočtu municipalit spolu s jeho vlastním majetkem přímo určují jeho investiční možnosti. Volné peněžní prostředky příštích let určují výši disponibilních zdrojů ke

splacení dluhové služby a tím výši případného úvěru a zadlužení města.

Možnosti financování jsou popsány a prověřeny ve studii proveditelnosti a finančním modelu projektu, včetně dopadu projektu na rozpočet municipality.

Podle původu se finanční zdroje dělí na:

- **Vlastní** – ušetřené rezervy, z výběru daní, poplatků, sankčních pokut, výnosu z investic, vkladů a majetku. Jedná se o nejcennější zdroj, který by se měl šetřit a využívat až v poslední řadě.
- **Zdroje z přerozdělení nebo dotací**,
- **Soukromé** – bankovní úvěry, dluhopisy, garance, vlastní kapitál soukromých investorů,
- **Projektové** – k samofinancování ze zisku projektu nebo odpisů již existujícího majetku.

Orientační okruhy otázek naleznete v příloze 8. Více informací k různým zdrojům financování naleznete v kapitole 5. *Možnosti financování*.

Různé zdroje financování se budou odlišovat podle:

- **Účelu financování a podmínek čerpání**,
- **Rychlosti a náročnosti získání**,
- **Výdajů spojených se získáním**: poplatky, výdaje na poradenské služby, získání ratingu a podobně,
- **Délkou splatnosti a průběhem splacení** (platebním kalendářem), předvídatelnosti výše splátek (pevná vs. variabilní sazba) atd,
- **Požadavků na udržitelnost a ESG**, soulad s EU Taxonomií a technickými screeningovými kritérii,
- **Podmínek a omezení, jako jsou například**:
 - **flexibilita změn** projektu a možnost nakládat s financovaným aktivem,
 - **u dotací** pravidlo **de minimis**, výše spolufinancování a podobně,
 - **u dluhu podmínky a míra zajištění**, reportování, tvorba rezerv, výdajová omezení atd.



Porozumět možnostem realizace a zadání veřejné zakázky

Municipality by měly vždy posoudit více možností realizace projektu, kterých se většinou nabízí několik. Rozhodující pro správnou volbu realizace je samozřejmě typovost a obsah projektu, jeho velikost a dlouhodobost. Stejně důležité je ale také důkladné **vyhodnocení rizik projektu** ve světle odpovědí na:

- Máme zkušenosti s obdobnými projekty? Dopadly naposledy úspěšně?
- Máme dostatečnou kapacitu projekt uřídit?
- Máme profesní zkušenosti projekt uřídit?
- Co se stane, pokud projekt nedopadne podle původních očekávání a ...
o náklady přesáhnou naše možnosti, o opozdí se termín zprovoznění, nebo o provoz bude dražší, než jsme plánovali?
- Dokážeme zajistit, aby výše uvedené nenastalo?
- Má soukromý sektor v daném případě větší zkušenosti a lepší výsledky? Jsou způsoby, jak přenést odpovědnost za některá rizika na soukromý sektor?
- Bude pro nás výhodnější je na něho přenést? Dokáže je lépe řídit nebo si jen navýší cenu?

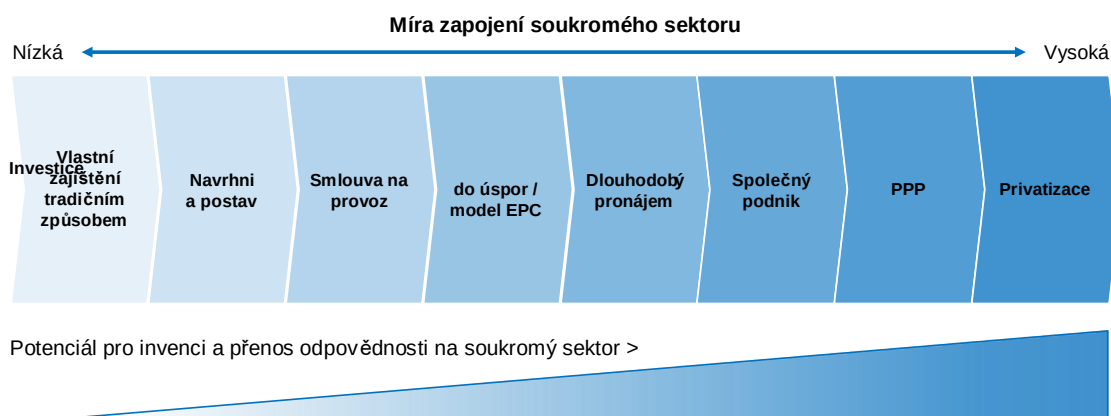
Dnešní světový trend je evidentní, soukromý sektor přebírá stále více kompetencí od toho veřejného. Veřejný sektor je sice stále strategicky odpovědný za zajištění veřejné služby nebo infrastruktury, ale vlastní dodávku a provoz přenechává na soukromých partnerech. Dnešní projekty jsou stále komplexnější. Rostoucí požadavky na dlouhodobou udržitelnost, energetickou efektivitu, digitální technologie a užití nových materiálů a řešení **vyžaduje stále větší míru zapojení soukromého sektoru**, jeho invence a schopností projektového řízení. Viz schéma níže:

Dnes si municipality stále nejčastěji volí tradiční způsob, tzv. **vlastní zajištění**, kdy si postupně dílčími zakázkami opatřují jednotlivé kroky přípravy, výstavby a následně i správy a provozu. Tento způsob sice zadavatelům umožňuje maximální kontrolu nad realizací projektu, na druhou stranu na ně klade značnou odpovědnost za všechna rizika spojená s projektem. Při vlastním zajištění se pro výstavbové projekty převážně využívají tzv. **měřené kontrakty**, u kterých je výsledná cena díla stanovena na základě měření skutečně provedených prací.

Existují ale také pokročilejší metody realizace, které nabízejí větší přenos odpovědností a rizik na dodavatele, což může být v určitých případech vhodnější, efektivnější a pro realizaci rychlejší, neboť dodavatelé mohou být v pozici některá vybraná rizika lépe řídit a nést za ně odpovědnost, aniž by do ceny promítli příliš velkou rizikovou přírůžku. V tomto případě to může být pro zadavatele objektivně výhodnější takovou metodu použít. Mezi ně patří:

- Metoda Design-Build, • Investice do úspor metodou EPC a
- PPP model.

U zakázek na služby nebo krátkodobých řešení může být výhodné pro municipality využít model **outsourcingu**, kdy dojde k vyčlenění určité ucelené činnosti a jejímu svěřením k zajištění externímu dodavateli formou služby. To může být výhodné, pokud se jedná o specializované služby, například v oblasti služeb IT nebo v případě rychle se vyvíjejících technologií, kdy není výhodné pořízovat „technologii/zařízení“, ale je výhodnější funkci zajistit formou služby. Může se jednat také o případy, kdy se vyžadují velmi specifické zkušenosti, obtížně zajistitelné vlastním personálem. Více naleznete v kapitole 6. *Možnosti realizace*.





Možnosti financování

Jak už bylo řečeno v úvodu, nedostatek vlastních nebo dotačních prostředků by neměl být příčinou, proč se váš projekt nezrealizuje.

Pro menší obce jsou dotace jedinou možností, jak zajistit investiční potřeby, ale pro větší municipality se většinou nabízí více možností. Oddalování investic v naději získání dotace mnohdy odsouvá strategicky potřebné projekty o roky a na část se nakonec stejně nedostane.

Municipality si běžně vybírají mezi využitím vlastních prostředků, dotací nebo formou dluhového financování. Dotační zdroje nejsou předmětem této metodiky, neboť jsou řešeny v řadě jiných dokumentů.

Vlastní prostředky

Vlastní prostředky jsou nejcennějším zdrojem, proto je užívejte s rozvahou. Jsou k dispozici v případě potřeby, umožňují flexibilitu a posilují odolnost municipality v případě nečekaných událostí. Použití vlastních zdrojů na celou investici je zbytečný komfort.

Potřeba jsou pro **přípravu projektů**. Zde platí pravidlo, že kvalitně promyšlený a připravený projekt ušetří prostředky v budoucnu na investici a provozu. Dostatečný rozpočet na kvalitně zpracovaný Záměr projektu a Studii proveditelnosti zajistí dobrou pozici pro rozhodování a dobrý podklad pro oslovení potenciálních financujících institucí.

Potřeba jsou také na **spolu financování investice**. Jak dotační, tak soukromé zdroje, kromě PPP, vyžadují určitou míru spolu financování. Pro dobře připravené projekty jsou banky ochotné připustit

vyšší míru zadlužení, to vám může uvolnit vlastní prostředky do dalších projektů.

Financování investic do dlouhodobého majetku by mělo být financováno **dluhodobými zdroji**.

Dluhové financování

Na rozdíl od vlastních prostředků, dluhové finanční instrumenty jsou vhodné pro investice, zejména **úvěrové** financování a financování prostřednictvím **dluhopisu**. Oba způsoby umožňují získat dlouhodobé zdroje, spadají do rozvahy municipality a zvyšují její zadlužení.

Faktory ovlivňující výši a cenu financování

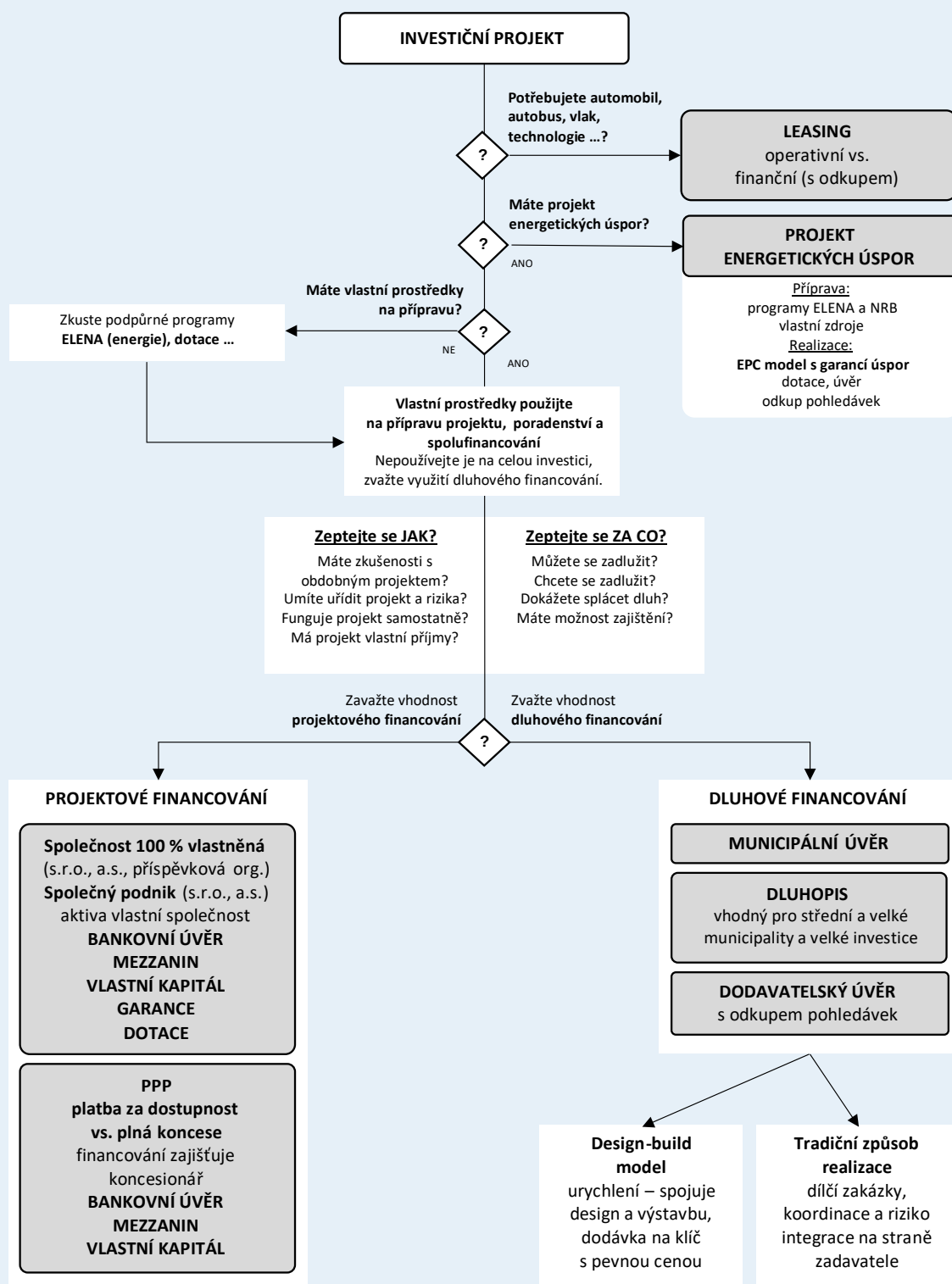
Zájmem dlužníka je získat úvěr za co nejvýhodnějších podmínek – maximální výši úvěru pokrývající co největší část investice, s co nejdelší splatností a co nejnižší úrokovou sazbou. Na podmínky financování má vliv řada faktorů, zkušenosti investoři tyto faktory nepodceňují, naopak se od počátku přípravy cíleně zaměřují na jejich co nejlepší zpracování.

Role poradců je důležitá. U velkých investičních projektů jejich účast bývá pravidlem. Zkušenosti s přípravou projektů, jejich strukturováním a vyjednáváním investičního financování bude sice dodatečný výdaj, ale kvalitně připravený projekt a dobře vyjednané podmínky ušetří vrásky všem stranám, zvýší šance úspěchu projektu a zcela jistě v neposlední řadě i náklady financování.

Tabulka níže ukazuje nejčastěji užívané externí zdroje financování investic a jejich pravděpodobné poskytovatele. Jedná se o komerční banky, multilaterální banky – mezi u nás nejaktivnější jsou Evropská investiční banka (EIB) a Evropská banka pro obnovu a rozvoj (EBRD), dále Národní rozvojová banka (NRB), původně Českomoravská záruční a rozvojová banka (ČMZRB) a jí vlastněný Národní rozvojový fond (NRF), nakonec také kapitálové trhy a infrastrukturační fondy.

INVESTIČNÍ FINANCOVÁNÍ	Komerční banky	EIB / EBRD	NRB / NRF	Kapitálové trhy	Infra fondy
Odkup pohledávek	✓				
Dodavatelský úvěr	✓		✓		
Municipální úvěr	✓	✓	✓		
Dluhopis (komunální dluhopis)	✓			✓	
Podřízené / mezaninové financování	✓	✓	✓	✓	✓
Vlastní kapitál		✓	✓	✓	✓
Garance		✓	✓		

SCHÉMA MOŽNOSTÍ FINANCOVÁNÍ A ZPŮSOBŮ REALIZACE



Zdroj: ARI



Úvěrové financování

Financování bankovním úvěrem je nejčastěji používaným nástrojem financování investic z externích zdrojů. Věřitel, tedy banka, půjčuje dlužníkovi na realizaci investice. Dlužník má povinnost splatit úvěr v určitém období, **době splatnosti**, s navýšením o předem stanovenou **úrokovou sazbu**. Ta může být pevná nebo pohyblivá. Úvěr může být **zajištěný** majetkem (aktivy), nebo také **nezajištěný**.

Oproti dluhopisům jsou úvěry snadněji administrovatelné a lze je charakterizovat jako nástroj s nízkým rizikem. Ve většině případů věřitelé dávají přednost dobře zavedeným postupům a neposkytují půjčky rizikovým dlužníkům. Čím je riziko na straně dlužníka vyšší, tím je vyšší i úroková sazba.

Financování dlouhodobých investic bývá výhodnější rozložit do delší splatnosti, to sníží roční výši splátek a uvolní vlastní prostředky na další investice. Vždy je ale třeba zvážit vhodnost **fixace pevné úrokové sazby**. V poslední desetiletí byly úrokové sazby na svém historickém minimu, ale to byla spíše výjimka. Růst ceny kapitálu je velmi pravděpodobný a pohyblivé úrokové sazby mohou v případě negativního vývoje růst a zatížit rozpočet města nad jeho možnosti.

Budoucí věřitelé budou prověřovat zejména:

- **Bonitu dlužníka** (rating) a jeho schopnost splácet své závazky – rozpočtový výhled volných zdrojů, jejich předvídatelnost a stabilitu,
- **Kvalitu zajištění** majetkem, případně zdroje budoucích příjmů,
- **Potřebnost** pro rozvoj municipality,
- **Kvalitu zpracování** projektové a smluvní dokumentace, kontrolu a nástroje vymáhání kvality dodávky, garance/záruky dodavatele,
- **Realističnost rozpočtu** – nákladové a příjmové položky finančního modelu projektu,
- **Rizika projektu** a jejich mitigaci,
- **Udržitelnost** investice,
- **Klimatickou odolnost** – mitigační a adaptační potenciál z pohledu změn klimatu,
- **Zkušenosti realizačního týmu** dlužníka.

U větších projektů si banky mohou samy nechat vypracovat tzv. **Due-diligence**, nezávislou prověrku vybraných finančních, právních nebo technických parametrů projektu.

Syndikované úvěry vznikají, když si dlužník přeje půjčit takový objem kapitálu, který jedna finanční instituce není ochotna poskytnout. V takovém případě více finančních institucí vytvoří syndikát, kde každá z úvěrujících stran poskytne část úvěru. **Veřejné zadávání a získání úvěru**

Úvěrové smlouvy jsou dle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (**ZZVZ**) vyňaty z působnosti tohoto zákona (§ 29 písm. m): „Zadavatel není povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, jde-li o úvěr nebo zápůjčku.¹¹⁾“, proto v souvislosti s jejich uzavřením nemusí probíhat jakékoliv výběrové řízení. Pravomoc rady či zastupitelstva obce se tak fakticky ve veřejných zakázkách vůbec neuplatní, pokud si ji zastupitelstvo obce výslovně nevyhradí.

Municipální úvěr

Municipální, nebo také komunální úvěr je nejčastějším typem úvěru poskytovaného municipalitám na financování investic. Od komerčních úvěrů má jisté odlišnosti a vyžaduje od bank znalost struktury obecních rozpočtů a trendů vývoje příjmů měst a obcí.

Budoucí výhled a jistota disponibilních příjmů municipality je hlavním parametrem ovlivňujícím, zda a za

jakých podmínek je úvěr možné získat. Zajištění municipálních úvěrů nemovitostmi, na rozdíl od běžných komerčních úvěrů, má menší váhu, neboť nemovitosti ve vlastnictví municipalit mají sníženou možnost realizace k uspokojení pohledávky.

Dodavatelský úvěr

Dodavatelský úvěr je poskytován dodavatelem, který místo jednorázové platby nabídne municipalitě odložené splácení ve formě splátkového kalendáře. Dodavatel financuje odložené splácení buď z vlastních zdrojů, bankovním úvěrem nebo také následným postoupením (prodejem) pohledávky bance. Odkup pohledávek má vlastní kapitulu dále.

Bývá často kryt směnkami, které může dodavatel eskontovat u banky, čímž přemění dodavatelský úvěr na úvěr bankovní (eskontní). Dodavatelský úvěr sice nebývá úročen, ale přesto splátka úvěru obsahuje pro dodavatele určitou odměnu.



Dluhopis

Dluhopis je obecně druh **cenného papíru**, který vyjadřuje závazek dlužníka (emitenta) vůči věřiteli (investorovi) splatit dlužnou částku a vyplatit určitý výnos. Má předem stanovenou pohyblivou nebo pevnou úrokovou sazbu, tzv. **kupon**, a předem stanovený splátkový kalendář platby kuponu a termínu splacení, většinou jednorázového.

Splatnosti dluhopisů se pohybují od krátkodobých se splatností do jednoho roku, přes střednědobé (rok až 10 let), až po dlouhodobé (více než 10 let).

Výše kuponu závisí od rizikovitosti dluhopisu a ta se odvíjí od **bonity dlužníka**, schopnosti splatit cenný papír a míry jeho zajištění. Obecně nejméně rizikové bývají státní dluhopisy nebo pokladniční poukázky (krátkodobé cenné papíry, zpravidla se splatností 3 až 12 měsíců, vydávané státem).

Na rozdíl od úvěrů, které poskytne jeden nebo menší skupina věřitelů (syndikovaný úvěr), jsou dluhopisy financovány **prodejem na kapitálových trzích** a proto je lze obchodovat i na burze cenných papírů.

Aby investoři měli informace o investici a dlužníkovi, vydává dlužník **prospekt emitenta** a pořizuje si **rating**. Rating je nezávislé posouzení kreditního rizika, tzv. **bonity**, tedy schopnosti splácet dluhy včas a v plné výši. Více dále v části Rating.

Emise dluhopisů je náročnější a nákladnější ve srovnáním se získáním bankovního úvěru.

V posledních letech byly úrokové sazby velmi nízké a podmínky dluhopisů a bankovních úvěrů mnohdy srovnatelné. Obecně by však dluhopisy měly umožnit získat větší objem finančních prostředků s delší dobou splatnosti a nižší úrok.

Komunální dluhopisy většinou vydávají větší města/samosprávy. Komunální dluhopisy jsou upraveny zákonem č. 190/2004 Sb., zákonem o dluhopisech¹² takto:

Jedná se o dluhopis vydaný územním samosprávným celkem §27.1. Územní samosprávný celek musí mít k vydání komunálních dluhopisů předchozí souhlas ministerstva financí §27.2. Ministerstvo financí udělí souhlas za předpokladu §27.3:

- ekonomická situace dlužníka umožňuje splnit dluhy a tyto dluhy nemají a nebudou mít výrazně negativní dopad na jeho hospodaření a rozvoj,
- takto získané peněžní prostředky budou použity pouze za účelem:
 - investice do dlouhodobého hmotného majetku sloužícího k výkonu působnosti dlužníka,
 - odstranění škod způsobených živelní nebo jinou pohromou, nebo
 - financování projektu spolufinancovaného z prostředků Evropské unie, a
- lhůta splatnosti nebude delší než 15 let od data emise.

Zelené dluhopisy

Účel emise zelených dluhopisů, tzv. **Green bonds**, je financování a podpora „zelených projektů“, které si kladou za cíl zlepšit životní prostředí. Typickými zelenými projekty mohou být například investice do klimatických opatření, výstavby větrných či solárních parků, nových technologií výroby elektřiny a tepla, nízko emisní dopravy a podobně. Zelené dluhopisy **mívají výhodnější podmínky** a mohou být vydány municipalitami na financování různých klimaticky orientovaných projektů.

Tabulka níže ukazuje komunální dluhopisy emitované v ČR v posledních letech, v současnosti jediný aktivní je dluhopis HL. m. Prahy:

Rok emise	Město	Hodnota v Kč	Splatnost	Úrok
1997	Židlochovice	40,0 mil.	10 let	12,90%
2002	Brno	2,7 mld.	7 let	5,50%
2003	Praha	5,4 mld.	10 let	3,95%
2004	Ostrava	3,0 mld.	10 let	n/a
2010	Liberec	2,0 mld.	15 let	6M PRIBOR+3,3%
2011	Praha	5,0 mld.	10 let	4,25%
2013	Praha	5,4 mld.	10 let	3,125%



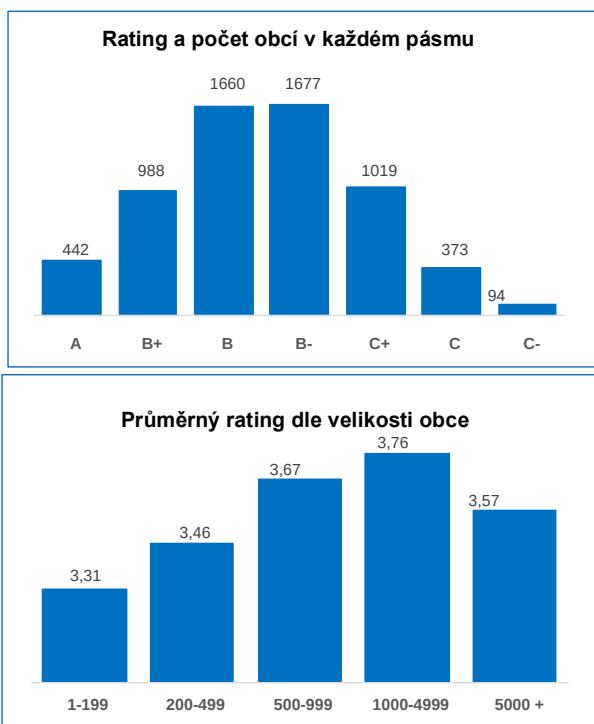
Rating

Bankovní instituce si provádějí vlastní prověrku potenciálního dlužníka, v případě emise dluhopisů musí emitent předložit tzv. rating. Věřitelům přináší informace o stávající finanční situaci dlužníka.

Rating je způsob hodnocení, které odráží hypotetickou schopnost dlužníka naplnit své ekonomické závazky z přijatého dluhu. Rating má vliv na výši úrokové sazby, obecně platí: čím lepší (vyšší) rating obec má, tím jednodušeji, levněji a za výhodnějších podmínek si může půjčit finanční prostředky. Tak, jak se mění ekonomická situace dlužníka v čase, tak se také může měnit i jeho rating.

Existují různé ratingové agentury a každá má svoji vlastní škálu hodnocení. Níže pro ilustraci naleznete grafy ze systému **iRating** pro hodnocení obcí¹³ od CRIF – Czech Credit Bureau, který hodnotí 20 finančních a 7 nefinančních ukazatelů. Na sedmibodové škále hodnocení je A nejvyšší/nejllepší a C- nejnižší/nejhůrší rating.

Horní graf ukazuje, že **rating B a B- mělo 53 % obcí**, lepší rating 23 % obcí (A, B+) a horší mělo 24 % obcí (C+, C, C-) v roce 2020. Spodní graf dokládá, že nejvyšší rating měly obce s 1000-4999 obyvateli.



Zdroj: Rating obcí, Moderní obec, květen 2021 | 6 253 obcí | www.informaceoobcich.cz/2021/06/rating-obci/

Zadlužení obcí

Může být zajímavé podívat se na obecní zadlužení obcí v ČR. Ze zprávy Ministerstva financí o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2020 vyplývá:

- Dluh územních rozpočtů včetně zřízených příspěvkových organizací dosáhl ke konci roku 2020 celkem 94,4 mld. Kč, z toho:
 - úvěry obcí bez čtyř největších měst byly 36,7 mld. Kč, a o úvěry a dluhopisy Hl. m. Prahy, Brna, Ostravy a Plzně byly 25,4 mld. Kč.
- Z celkového počtu 6 254 obcí v roce 2020 hospodařilo **bez dluhu 49 % obcí**;
- Dluh čtyř největších měst (Praha, Brno, Plzeň a Ostrava) tvořil 36 % z celkového dluhu obcí;
- Nejvyšší dluh na obyvatele vykazoval Hl. m. Praha (15,2 tis. Kč), následovala Plzeň (10,3 tis. Kč), Brno (10 tis. Kč) a Ostrava (7,4 tis. Kč).

Bez pozornosti by nemělo zůstat níže uvedené prohlášení Ministerstva financí, které upozornilo, že absence dluhu neznamená, že obec hospodaří správně.

Nulová zadluženost nemusí nutně znamenat, že obec hospodaří dobře. V případě realizace velkých investičních akcí (např. vybudování kanalizace) nemají obce většinou ani jinou možnost, než se zadlužit (vzít si úvěr).

„Důležitým ukazatelem pro posouzení finančního zdraví obce je tzv. **provozní saldo**, které vyjadřuje volné peněžní prostředky, které z běžných příjmů mohou být využity na investice, případně splácení dluhů atd. Provozní saldo zahrnuje daňové příjmy, nedaňové příjmy a neinvestiční transfery po odečtení běžných výdajů. Proto je vždy třeba individuálně posoudit, zdali výše provozního salda a další ekonomické aspekty umožňují splácet jistinu úvěru včetně úroků, a to bez významnějšího omezení činnosti obce“.

Komentář k údajům o dluhu obcí a krajů | Zpráva MFČR o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2020



Odkup pohledávek

Odkup pohledávek je často spojen s dodavatelským úvěrem nebo projekty energetických úspor s modelem EPC s garantovanými úsporami.

Smlouva o dodávce mezi municipalitou a dodavatelem obsahuje platební podmínky v podobě pevného splátkového kalendáře. Po provedení dodávky dodavatel postoupí (odprodá) pohledávku za municipalitou bance. Municipalita pak místo dodavateli hradí splátky bance.

Podstatou odkupu pohledávek je závazek plateb dle platebního kalendáře, který je pevný, neměnný a vymahatelný. Splatnost není podmíněna následnou kvalitou dodávky, tu si řeší municipalita s dodavatelem bez vlivu na závazek splácení.

Cena financování je předem sjednána mezi dodavatelem a odkupující bankou a je předem započtena do ceny dodávky v rámci nabídkového procesu dle ZZVZ.

Výhodou je flexibilita rozložení splátek investice do delšího období a také rychlost samotného provedení. Průběh výběru dodavatele a financování probíhá podle ZZVZ.

Nevýhodou je omezená možnost refinancování, neboť se v principu jedná o obchodní závazek, nikoliv bankovní úvěr.

Výhodnost nebo nevýhodnost této formy financování je vhodné předem posoudit finanční analýzou. **V konečném důsledku může být dodavatelské financování dražší a méně výhodné** oproti variantě, kdy si úvěr sjedná přímo sama municipalita.

Odkup pohledávek se běžně používá u projektů **energetických úspor s modelem EPC**, kdy dodavatel investice garantuje municipalitě dosažené úspory po celou dobu splácení investice. Po postoupení pohledávky dodavatelem bance, municipalita splácí svůj závazek dle splátkového kalendáře. Splátky financuje z dosažených úspor, které realizuje díky investici a opatřením do energetických úspor. V případě, že projekt nedosáhne smluvené výše úspor, dodavatel (ESCO) garantuje doplacení chybějící rozdíl peněžních toků. Banka má tedy garantovanou výši úhrad a proto předem prověřuje bonitu dodavatele energetických úspor (ESCO).

Leasing

Další forma financování nad rámec úvěrů, dluhopisů a odkupu pohledávek vhodná pro určité typy investic. Na leasing se specializují leasingové společnosti. Prostřednictvím leasingu je možné pořídit dopravní prostředky – automobily, autobusy nebo vlaky, případně určité technologie.

Finanční leasing

Vhodný pro dlouhodobý pronájem s následnou koupí pronajaté věci. Doba leasingu musí činit minimálně 3 roky (nebo 5 let pro vyšší odpisovou skupinu). Splátkový kalendář je možné přizpůsobit individuálním potřebám municipality a možnostem jejich peněžních toků.

Operativní leasing

Jedná se o dlouhodobý smluvní vztah, při němž municipalita užívá předmět leasingu po pevně stanovenou dobu proti splácení pravidelných leasingových splátek. Po jeho skončení má právo předmět leasingové společnosti vrátit, případně využít kupní opce za předem stanovenou zůstatkovou prodejní cenu. Nájemce tak může neustále obnovovat předmět leasingu, aniž by jej musel po uplynutí doby leasingu odkoupit.¹⁵

Operativní leasing může být výhodný pro rychle se měnící technologie a zařízení nebo v případě, kdy municipalita nemá jasný plán investice a chce si zařízení na určité období tzv. otestovat.

Projektové financování

Projektové financování je charakteristické oddělením rizik a financování projektu od stávajících aktivit municipality. Většinou se jedná o **financování projektové společnosti (SPV)**, tzv. speciálně vytvořené společnosti, za účelem realizace určitého vymezeného projektu, například teplárny, dopravního podniku, čističky odpadních vod apod.

Vytvoření takové projektové struktury je vhodné pro dlouhodobé investice a projekty, které mají určitý konkrétní druh příjmů. Vyčlenění projektu mimo bilanci municipality zajišťuje lepší přehlednost, umožňuje lepší řízení (vlastní management), vymezuje jasnou odpovědnost a rizika spojená s projektem.

Poskytnutí i splácení úvěru je těsně spjato s peněžními toky vlastního projektu jak ve fázi výstavby, tak i jeho následného provozu. Jedná se o způsob dlouhodobého financování, kdy splácení dluhové služby je přímo podmíněno peněžními toky projektu. Proto financující instituce vždy velmi důkladně



prověřují projekt a jeho peněžní toky, neboť pouze výkonnost projektu rozhoduje o splacení dluhu.

Expozice municipality je limitována do výše investice do vlastního kapitálu v SPV. V některých případech mohou věřitelé SPV požadovat určitou míru zajištění od jeho vlastníků.

SPV bývá nejčastěji společnost s ručením omezeným nebo akciová společnost a municipalita je buď částečným nebo 100 % vlastníkem. Tento model je vhodný pro tzv. strategická partnerství s finančním nebo technologickým partnerem (Joint-Ventures). Projektové financování využívá řadu finančních instrumentů od bankovních úvěrů nebo dluhopisů, po mezaninové financování, až po vlastní kapitál.

Důležitým pojmem je tzv. seniorita finančního instrumentu. Běžné bankovní úvěry bývají zajištěné aktivy nebo majetkem a nazývají se tzv. seniorními úvěry. Podřízené/mezaninové úvěry jsou tzv. juniorními úvěry. **Seniorita instrumentu určuje prioritu ve splacení** jak dluhové služby, tak při upokojení pohledávek věřitelů v případě selhání dlužníka splácet. Pohledávky seniorních věřitelů jsou uspokojovány prioritně před těmi juniorních věřitelů.

Mezaninový dluh

Mezaninový dluh je forma podřízeného dluhu a používá se občas při financování investičních projektů. Z pohledu rizikovitosti a nákladovosti je mezi seniorním úvěrem a vlastním kapitálem, je to forma tzv. juniorního úvěru. Využívá se v situacích, kdy seniorní financování bankou již není možné (z důvodu požadavku vyššího zajištění) a vlastní kapitál není dostatečný pro pokrytí zbylých potřeb financování.

Podřízený dluh znamená, že bude v případě finančních problémů splacen až po splacení seniorních (zajištěných) dluhů. Seniorní úvěr má tedy přednost ve splacení před mezaninem, proto nese nižší riziko a mívá výhodnější podmínky. Mezanin je dražší a může být v případě nesplacení konvertovatelný do vlastního kapitálu. Využití mezaninu může být někdy výhodné, může podpořit výhodnější podmínky seniorního úvěru nebo snížit požadavek na vlastní kapitál.

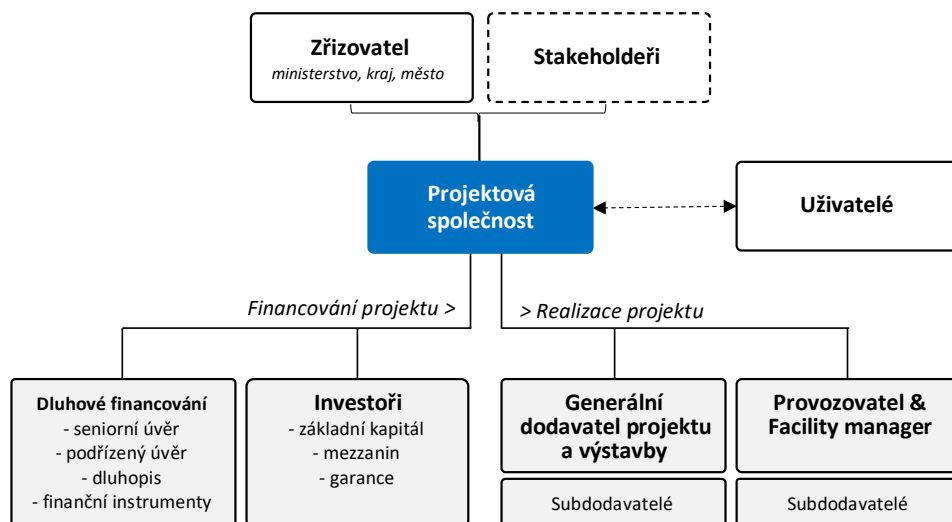
Mezaninový dluh je typ financování poskytované zejména rozvojovými bankami, u nás Národní rozvojovou bankou (NRB) nebo **Národním rozvojovým fondem** (NRF), který se na poskytování juniorního financování specializuje.

Vlastní kapitál (Equity)

Vlastní kapitál poskytují vlastníci/podílníci/akcionáři společnosti. Z pohledu seniority je vlastní kapitál až na posledním místě ve výplatě, proto je to nejdražší a také nejceněnější zdroj. Výnos vlastního kapitálu může mít formu dividend vyplácených ze zisku, anebo zpětného odkupu akcií/podílů.

O minimální výši vlastního kapitálu v celkové bilanci kapitálu společnosti rozhodují věřitelé na základě rizikovitosti peněžních toků projektu a jejich požadavku na zajištění. Může se pohybovat v rozmezí 50-10 % na celkovém kapitálu společnosti.

Ukázka strukturování projektového financování je níže. Projektová společnost bývá zřízena za účelem zajištění určité veřejné služby a bývá vlastněna nebo spoluvlastněna municipalitou.





Možnosti realizace

Různé možnosti realizace investičních projektů se liší zejména **rozdělením odpovědností a rizik** mezi veřejného zadavatele a zhotovitele. Až na PPP model, kdy financování investice zajišťuje koncesionář, ostatní modely realizace nejsou spojeny s poskytnutím financování.

Volba způsobu realizace, tedy rozhodnutí o způsobu zadání veřejné zakázky a smluvního zajištění, by neměla primárně souviset s financováním.

Rozhodující by měly být následující faktory:

- **Dostatečné kompetence, schopnosti a tým**
na straně zadavatele tak, aby projekt tzv. „určil“ v cílové ceně, termínech, kvalitě a funkčnosti.
- **Rozdělení odpovědností za hlavní rizika**
spojená s projektem a jejich potenciálním dopadem na zadavatele v případě, že nastanou,
- **Komplexnost a dlouhodobost projektu**,
potřeba provázání výstavby a provozu – využití technologií, jejich údržby a obměny, jistota výše nákladů na personál a energie.
- **Je potřeba investice, provozu existujícího zařízení nebo zajištění služby?** Chceme aktiva vlastnit nebo je může vlastnit soukromý partner?

Jistota výsledku má svoji cenu

Přenos odpovědností a rizik na zhotovitele může být v určitých případech **vhodnější, efektivnější a pro realizaci rychlejší**.

Vždy se ale řiďte principem pro optimální rozdělení projektových rizik, kdy „**riziko má nést ta strana, která ho dokáže lépe a efektivněji řídit**“. Důkladně zvažte, zda přenesení rizik na dodavatele dává smysl, zda je dodavatel v lepší pozici riziko řídit a předcházet jeho důsledkům. Cílem by nemělo být se rizika prostě „jen tak zbavit“.

Částečné navýšení ceny za předpokladu, že zhotovitel nebo koncesionář ponese větší odpovědnost, například při dodávce stavby na klíč s pevnou cenou, **může být stále výhodnější**.

Může to být vnímáno jako určitá forma poplatku za pojištění. Zejména, pokud předešlé investiční projekty skončily s vícenáklady a vyšší konečnou cenou, než se plánovalo.

Volba správného modelu realizace a optimálního rozdělení rizik mezi zadavatele a zhotovitele by neměla být udělána na základě intuice nebo přání zadavatele, ale na základě důkladného zvážení.

V rámci ZZVZ se nabízí více možností, zejména ale využití: (i) **předběžných tržních konzultací** s potenciálními uchazeči o veřejnou zakázku k získání jejich názoru a zpětné vazby před zahájením zadávacího řízení, nebo (ii) **soutěžního dialogu**, který umožňuje efektivní formu komunikace o optimálním nastavení projektu v průběhu zadávacího řízení.

Vlastní zajištění

Dnes nejběžněji užívaný je tradiční způsob realizace, kdy si veřejný zadavatel sám integruje a ve vlastní režii koordinuje všechny činnosti a postupně si jednotlivými zakázkami zajišťuje – architektonický návrh, projekt-inženýrskou přípravu, výstavbu a následně i provoz a správu.

Tento způsob realizace sice zadavateli **umožňuje maximální kontrolu** nad realizací projektu, ale na druhou stranu na ně klade **odpovědnost za většinu klíčových projektových rizik** spojených s vypracováním projektové dokumentace, kontrolou kvality plnění, přebíráním výstupů a celkové koordinací všech dodavatelů tak, aby projekt nakonec naplnil požadované cíle.

Tento přístup **klade značné požadavky na schopnosti a profesní zkušenosti týmu** zadavatele s projektovým řízením, kontrolou kvality a aktivním řízením smluvních vztahů. Ve spojení s hodnocením zakázek na nejnižší cenu může v praxi přinést řadu třecích ploch a obtíží např. v podobě vyhocených sporů mezi zadavatelem a zhotovitelem.

Rozhodnutí, že projekt bude realizován tradičním způsobem ve vlastním zajištění, by mělo předcházet **nestranné posouzení připravenosti na straně zadavatele**. V konečném důsledku se ptejte:

- *V případě, že projekt nenaplní požadované cíle, jaký to může mít dopad na municipalitu a s jakou pravděpodobností to může nastat?*
- *Můžeme si dovolit takové riziko podstoupit?*
- *Můžeme riziko pojistit nebo přenést na někoho, kdo má lepší pozici ho uřídit? Kolik to bude stát?*



Metoda Design-Build

Metoda Design-Build, tzv. **Navrhni a postav**, je způsob zadávání výstavbových projektů vhodný pro pozemní stavby, technologické celky i dopravní infrastrukturu.

Pro tuto metodu je příznačná **odpovědnost za projektovou dokumentaci na straně zhotovitele** (dodavatele stavby), přičemž zadavatel specifikuje ve svém zadání pouze **účel, standardy, rozsah a další například výkonová kritéria plnění**. Jedná se o smlouvu s paušální cenou bez výkazu výměr.

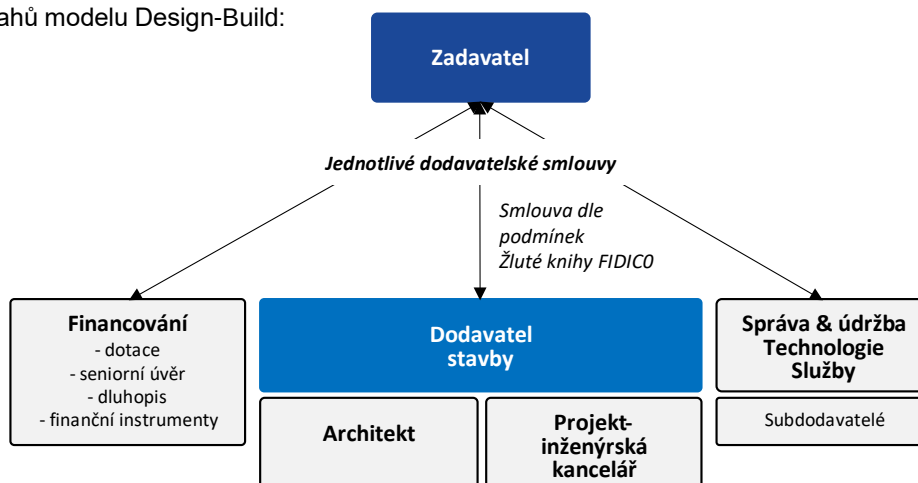
Tento způsob zadání je plně **v souladu s ZZVZ**. Ustanovení § 92 ZZVZ umožňuje zadávání zakázek na základě tzv. **požadavků na výkon a funkci**, kdy zadavatel stanoví výsledek, kterého má být dosaženo a způsob naplnění je již na zhotoviteli.

Při použití metody Design-Build může zadavatel přesněji předvídat cenu i lhůtu pro dokončení. Přestože zhotovitel na sebe bere větší riziko v souvislosti s projektovou dokumentací, pro úspěch projektu je třeba optimálního rozdělení rizik. Pro smluvní zajištění se používá tzv. **Žlutá kniha FIDIC**.

Investiční financování si zajistí veřejný zadavatel sám. Úhrada má formou platby při předání díla, obdobně jako u klasických výstavbových projektů.

Realizace staveb metodou Design-Build je hojně využívána soukromými i veřejnými investory v zahraničí. V ČR je také řada úspěšných projektů v podobě řady administrativních budov, vodohospodářských a dopravních staveb. Nedávným příkladem je nová budova Národního kontrolního úřadu (NKÚ) v Praze Holešovicích.

Schéma vztahů modelu Design-Build:



Metoda Performance Design-Build

Performance Design-Build (PDB) je způsob dodávky výstavbových projektů, v rámci které je metoda Design-Build (&Operate) **doplněna o výkonovou složku** (performance) vycházející z metody EPC (Energy Performance Contracting). Díky tomu poskytuje zadavateli (investorovi) garanci vyšší provozní efektivity budov.

Požadavek na energetickou úspornost budov a klimatickou neutralitu měst definuje současný trend při výstavbě a provozu budov, který neustále zvyšuje požadavky a nároky na jejich kvalitu a provoz. Zvyšuje se také jejich technologická a materiálová náročnost a komplexnost.

U tradičních výstavbových a provozních modelů nejsou efektivně zohledněny a provázány požadavky na dlouhodobý provoz a s ním spojené náklady, tj. nejenom náklady na energie, ale také na údržbu, opravy a výměnu instalovaných zařízení, a ověřováno dodržování naplňování uživatelských parametrů budov (např. kvalita vnitřního prostředí).

Metoda PDB je vhodná pro využití veřejnými, ale také soukromými investory, kteří cílí na:

- zvýšení uživatelského komfortu investora,
- zajištění stavební a technologické kompaktnosti budov,
- provozní efektivnost budov,
- zvýšení energetické účinnosti budov,
- minimalizaci celkových nákladů životního cyklu budov.

Metodiku PDB zpracovala APES a více informací naleznete na stránkách www.p-db.eu.



Investice do úspor

Investice do moderních technologií, materiálů a nových řešení mohou v řadě oborů výrazně snížit spotřebu a tím i snížit náklady s ní spojené. Nejčastěji se investuje do úspor energií, do snižování spotřeby tepla nebo elektřiny a surovin potřebných pro jejich výrobu. Může se ale také jednat o úspory vody nebo paliv.

Investice do úspor snižují provozní náklady a tak uvolňují peněžní prostředky, které byly doposud vydávány např. za energie. Tyto ušetřené prostředky pak slouží ke splácení financování dané investice.

Provedením investice se celkový výdaj municipality sice nezmění, ale změní se jeho struktura – sníží se provozní náklady, ale přibude splátka financování. Celkové výdaje se sníží až po splacení financování, například bankovního úvěru. Čím větších úspor se dosáhne, tím rychlejší je splácení investice.

Investice do úspor se financují z několika zdrojů:

- vlastních prostředků,
- bankovních úvěrů,
- dodavatelským financováním, • odkupem pohledávek, nebo
- projektovým financováním.

Provedení energetických úspor si mohou naplánovat, zafinancovat a zrealizovat sami vlastníci budov. Zejména u větších projektů je však rozumné zvážit služby energetických poradců a specializovaných poskytovatelů energetických služeb a managementu. **Rizikem každého takového projektu je, zda investice, která nebývá zanedbatelná, povede k dosažení očekávaných úspor.**

Model EPC

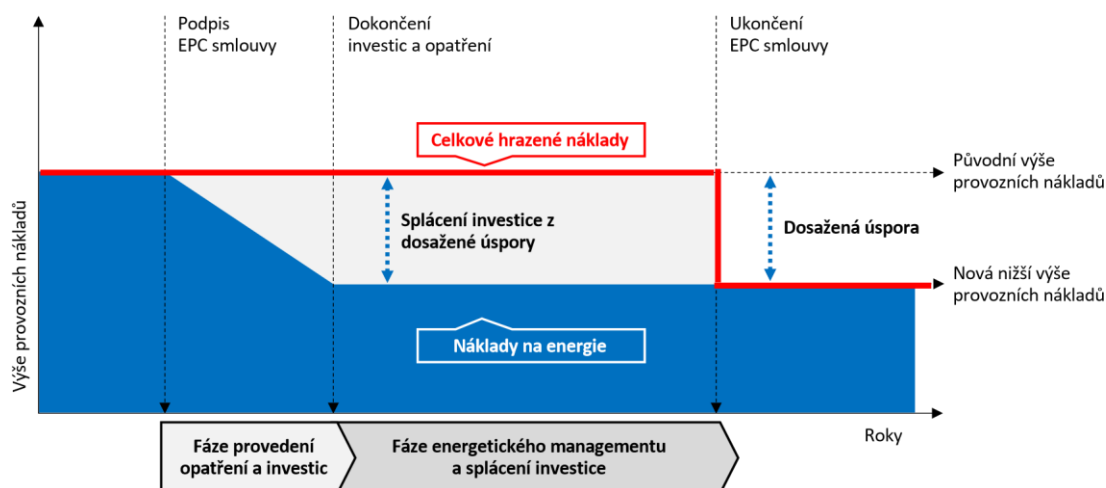
Mezi projekty energetických úspor je nejrozšířenější model EPC (*Energy Performance Contracting*), poskytování **energetických služeb se smluvně zaručeným výsledkem**. Metoda EPC je vymezena zákonem o hospodaření energií.

Nejedná se o způsob financování, ale o způsob realizace a přenesení odpovědnosti, který může být financovaný z různých zdrojů. Výhodou metody EPC je, že dodavatel energetických služeb, který projekt realizuje, se smluvně ručí za výši plánovaných úspor a návratnost vynaložených prostředků. To dává vlastníku budovy jistotu dosažení minimální výše úspor. V případě, že projekt nedosáhne cílových úspor, dodavatel ztráty finančně kompenzuje.

Model EPC je vhodný pro financování bankovními úvěry, neboť díky zaručení výše úspor solventní třetí stranou se věřitelům výrazně snižuje riziko projektu a umožňuje odkup pohledávek.

Více o modelu EPC a službách energetického managementu a služeb naleznete na stránkách **Asociace poskytovatelů energetických služeb (APES)** www.apes.cz.

Ukázku možných projektových struktur naleznete v *příloze 9. Případová studie: Projekty energetických úspor – model EPC*.





PPP model

PPP je obecně užívanou zkratkou z anglického výrazu **Public Private Partnership**, v češtině Partnerství veřejného a soukromého sektoru.

Tento model umožňuje pořídit veřejnou infrastrukturu formou služby, kdy zadavatel platí tzv. platbu za dostupnost na principu „**není služba, není platba**“. Přesto kontrola nad veřejnou službou a majetkem zůstávají pod kontrolou a vlastnictvím zadavatele.

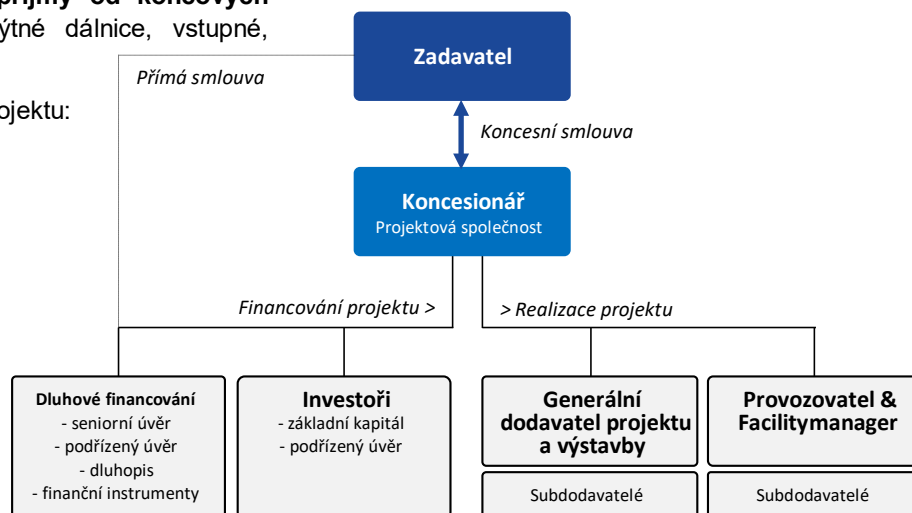
PPP nemá právní význam a lze jej použít k popisu široké škály modelů spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem. Definice může znít takto:

Podstatou PPP projektů je **dlouhodobý smluvní vztah** mezi veřejným zadavatelem a soukromým partnerem, obvykle trvající 15 až let, o zajištění veřejné infrastruktury nebo služby, ve které soukromý partner nese významné 30 riziko a odpovědnost za řízení projektu, a jeho odměna je přímo spojena s jeho výkonem. **Veřejný sektor tak získává odborné kompetence bez ztráty vlastnictví a kontroly nad veřejnou službou.**

Nejčastěji užívané PPP modely jsou:

- **DBFM**, navrhni-postav-financuj-spravuj, příjmem koncesionáře bývá většinou platba za dostupnost zařízení nebo služby od zadavatele;
- **DBFMO**, navrhni-postav-financuj-spravuj-provozuj, typ koncese, kdy příjmem koncesionáře tvoří **příjmy od koncových uživatelů**, např. mýtné dálnice, vstupné, nájem.

Schéma vztahů v PPP projektu:



Důležité je porozumět rozdělení klíčových rizik a odpovědností mezi oběma sektory.

Ne každý projekt je vhodný pro PPP. Vždy se držte osvědčené praxe a typově vyzkoušených projektů. PPP je vhodné pro větší a technicky komplexnější projekty, kde veřejným zadavatelům chybí dostatečné praktické a odborné zkušenosti projekt manažersky uřídit. Případně soukromý sektor vykazuje lepší schopnosti zajistit určitou službu, např. výstavba a provoz domovů pro seniory.

Typově vhodné projekty pro PPP

V kompetenci municipalit

- Parkovací domy a integrované systémy parkování
- Dostupné bydlení a administrativní budovy
- Vodohospodářská infrastruktura a čističky vod
- Energetika (teplárenství) a utility
- Pouliční osvětlení a projekty energetických úspor

V kompetenci krajů

- Domovy s pečovatelskou službou, domovy pro seniory, domovy se zvláštním režimem
- Nemocnice a polikliniky
- Školy, univerzitní kampusy a ubytovací zařízení
- Výstavba nebo rekonstrukce a údržba sítě krajských silnic
- Výstavba nebo rekonstrukce a údržba sítě mostů
- Zajištění flotily vlakových souprav, autobusů

V kompetenci státu

- Dálniční, železniční a vodohospodářské stavby
- Zajištění flotily vlakových souprav, lokomotiv
- Nádražní budovy, letiště a přístavy
- Energetická infrastruktura
- Policejní a hasičské stanice, justiční areály, věznice



Zdroje

ADB | SMART CITY PATHWAYS FOR DEVELOPING ASIA, An Analytical Framework and Guidance, 2020

Deloitte | The challenge of paying for smart cities projects, 2018

Deloitte | Private sector participation in public sector financing, May 2018

Zásady účtování, financování a daňové aspekty realizace projektů EPC ve veřejném sektoru, 2017, APES

Energetický management pro veřejnou správu – Příručka pro energetické manažery, 2016, PORSENNA

Performance Design & Build, Efektivní výstavba s celkovými minimálními náklady, 2020, APES

Odkazy a reference

¹ Statistická ročenka Českého statistického úřadu, 2021

² <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6815788>

³ www.vfu.de/2021/05/05/sustainable-finance-strategie/

⁴ eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0097

⁵ eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52021DC0390

⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/210421-sustainable-finance-communication_en#csrd

⁷ <https://cbaonline.cz/memorandum-cba-pro-udrzitelne-finance>

⁸ www.adb.org/sites/default/files/publication/673441/sdwp-071-smart-city-pathways-developing-asia.pdf

⁹ www.gov.uk/government/publications/ogc-gateway-review-0-strategic-assessment-guidance-and-templates

¹⁰ www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky?t1_3=%2BPublic%2BPrivate%2BPartnership&v1=&v2=&submit=Zobrazit+vybraná+témata

¹¹ www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-134#cast1

¹² www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-190

¹³ www.informaceoobcich.cz/obce-hodnoceni/

¹⁴ více v Metodice financování Smart City projektů, 5.3.3. Účelový úvěr – odkup pohledávek dodavatelů

¹⁵ s využitím dokumentu Municipální finance od KB