

Posouzení návrhu na pilotní projekt PPP

Předkladatel: Ministerstvo spravedlnosti ČR

Projekt: Vybudování věznice typu s ostrahou pro výkon trestu odsouzených osob

Vypracoval:
PPP Centrum

9. května 2005

Obsah

	Základní charakteristika navrženého projektu	
1	Typová vhodnost	4
2	Strategická vhodnost	5
3	Definovatelnost cílů	5
4	Přenos rizik	6
5	Hodnota za peníze	6
6	Proveditelnost	6
7	Transparentnost a soutěž	7
8	Finanční dostupnost	7
9	Závěr	7

Základní charakteristika navrženého projektu	
	Následující údaje vychází z Osnovy pilotního projektu PPP vyplněné Zadavatelem a předložené MF ČR na základě Usnesení vlády č. 791 z 25. srpna 2004.
Předkladatel	Ministerstvo spravedlnosti ČR
Projekt	Navržení, vybudování, financování, údržba a provoz nové věznice typu s ostrahou pro výkon trestu odsouzených osob s kapacitou 500 osob splňující evropské standardy.
Zadavatel	Ministerstvo spravedlnosti ČR a Vězeňská služba ČR Ministerstvo spravedlnosti, resp. Vězeňská služba má zajistit naplnění úkolů vyplývajících ze zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní ČR, ve znění pozdějších předpisů. Při střežení bude využito zaměstnanců Vězeňské služby.
Zainteresované strany	Ministerstvo spravedlnosti ČR, Vězeňská služba ČR
Strategie Zadavatele	Strategickým záměrem zadavatele je přiblížit se evropským standardům a zahraniční praxi při zajištění vězeňské infrastruktury včetně souvisejících podpůrných služeb. Tímto projektem chce zadavatel: <ul style="list-style-type: none"> řešit současný problém přeplněnosti stávajících vězeňských zařízení a zvýšit ubytovací kapacitu pro odsouzené, ověřit možnosti spolupráce se soukromým sektorem formou PPP v oblasti vězeňství jako standardním nástrojem pro zajištění potřeb vězeňské služby, snížit jednorázové finanční zatížení státního rozpočtu v oblasti investičních výdajů Ministerstva spravedlnosti ČR.
Cíl projektu	Formou PPP projektu vybudovat věznici typu s ostrahou včetně prostor pro zacházení, volnočasové aktivity a zaměstnávání osob ve výkonu trestu o ubytovací kapacitě 500 osob. Partner ze soukromého sektoru by měl věznici navrhnout, postavit, financovat a následně zabezpečit provoz a zaměstnávání odsouzených osob po vymezené období. Vězeňská služba určí výstupní specifikaci služby a zajistí ostrahu odsouzených.
Investiční náklady	Kalkulace investičních nákladů v cenách roku 2004 včetně 19% DPH (Kč/EUR = 30,00): <ul style="list-style-type: none"> investiční náklady výstavby: 1,1 mld. Kč (EUR 37 mil.), předpokládané roční provozní náklady: 135 mil. Kč (EUR 4,5 mil.). Nad rámec těchto výdajů je nutné vyčlenit ze státního rozpočtu cca 1,6 mld. Kč na platy příslušníků Vězeňské služby (odhad po dobu 25 let).
Zvažovaná forma PPP	DBFO (navrhni, postav, financuj, provozuj), po ukončení doby trvání smlouvy dojde ke zpětnému převodu příslušných práv a povinností zpět, resp. majetku na Vězeňskou správu ČR.
Délka projektu	Délka kontraktu se odhaduje na 25 – 30 let. Skutečná délka projektu však bude záležet na konečném zadání projektu a bude maximalizovat finanční výhodnost pro Zadavatele.
Převod rizik	Soukromý sektor ponese klíčová rizika – stavební rizika a riziko dostupnosti. Veřejný sektor převezme riziko poptávky. Rizika projektové přípravy budou přenesena na základě typu kontraktu.
Způsob financování	Zadavatel bude pravidelně hradit poskytované služby poplatkem za dostupnost služby. Část příjmů může plynout ze zisků pocházejících z výroby realizované vězni.
Fáze přípravy	Projekt je ve fázi iniciace. Dalším krokem bude najmutí poradců na přípravu a realizaci veřejné zakázky k výběru partnera ze soukromého sektoru. První etapou přípravy projektu bude zpracování studie proveditelnosti.

Typová vhodnost*Jedná se o osvědčený typ a obor pro řešení formou PPP?*

Systém PPP projektů ve vězeňství je aplikován již řadu let v zahraničí, a to zejména ve Velké Británii. Zkušenosti těchto zemí za poměrně dostatečné časové období dokazují, že takovéto projekty jsou dobře realizovatelné.

Mezi porovnatelné zahraniční projekty vězeňských zařízení patří např.:

- Jihoafrická republika – vězeňské zařízení Louis Trichardt, kapacita 3 024 míst. Výstavba byla dokončena v termínu s dodržáním rozpočtu a provozní náklady věznice jsou jedny z nejnižších v zemi. Přesto dle následné analýzy existuje možnost zvýšení „hodnoty za peníze“.
- Maďarsko - vězeňské zařízení Szombathely, kapacita 700 míst, náklady cca HUF 10 mld. Jedná se o aktuální projekt, který byl iniciován z důvodu nedostačující kapacity vězeňských zařízení. Soukromý sektor zabezpečí výstavbu věznice a některé doplňkové služby (stravování, vzdělávání apod.), oficiální správa zůstane státu.
- Velká Británie – vězeňské zařízení HMP & YOI Ashfield, kapacita 400 míst, GBP 30.7m, zahájení provozu 1999. Velká Británie má rozsáhlou zkušenost s realizací PPP projektů podobného typu. V současné době takto vystavěné věznice pojmu cca 7% z celkového počtu vězňů. Výkonnost věznic je různá, přesto má Velká Británie převážně pozitivní zkušenosti. PPP věznice vykazují úspěchy zejména v úspoře provozních nákladů, v oblasti morálky a režimu vězňů.
- Další PPP projekty vězeňských zařízení se v současnosti připravují zejména v Itálii, Francii a Skotsku.

*Existují předpoklady, že projekt splní **poslání pilotního projektu** o přenosu zkušeností na další podobné projekty?*

Lze předpokládat, že projekt podobného typu by se mohl v České republice opakovat (např. rekonstrukce a provozování stávající věznice), proto z pohledu přenositelnosti zkušeností je tento projekt vhodný. V oboru penitenciární péče by se tak mohly získat komplexní i dílčí oborové zkušenosti.

Projekt je resortní prioritou a současně je uložen i usnesením vlády ČR č. 76 ze dne 19.ledna 2005. Realizací projektu vznikne nová ubytovací kapacita, která je zcela nezbytná k řešení současné přeplněnosti stávajících vězeňských zařízení. Zároveň dojde k přiblížení úrovně k evropským standardům.

*Jaká je předpokládaná **investiční náročnost** projektu?*

Kalkulace investičních nákladů v cenách roku 2004 včetně 19% DPH (CZK/EUR = 30,00):

Investiční náklady výstavby: 1,1 mld. Kč (EUR 37 mil.).

Předpokládané roční provozní náklady: 135 mil. Kč (EUR 4,5 mil.)

Nad rámec těchto výdajů bude v budoucnu nutné vyčlenit ze státního rozpočtu 1,6 mld. Kč na platy příslušníků Vězeňské služby (odhad po dobu 25 let).

*Existuje předpoklad **mimobilanční evidence závazků státu**?*

Podmínky mimobilanční evidence závazků státu plynoucí z projektů PPP je upravena rozhodnutím EUROSTATU (rozhodnutí č. 18/2004 ze dne 11.2.2004, viz Manuál ESA 95, kapitola 4.2 Dlouhodobé smlouvy mezi veřejnými a soukromými subjekty z 30. srpna 2004). Pro mimobilanční evidenci aktiv a pasiv státu u projektů PPP musí být splněny následujících podmínky:

- soukromý sektor nese **stavební riziko** (nesplnění kontraktu včas, neočekávané dodatečné náklady),
- soukromý sektor nese alespoň jedno ze dvou následujících, **riziko dostupnosti** (jedná se o riziko dodržení smluvních závazků; některé části soukromý partner nedodrží, provede jinak, v jiném rozsahu nebo se zpožděním, čímž dojde ke zhoršené dostupnosti služby, či výstupu projektu; výsledkem může být prodloužení projektu, ukončení projektu, finanční ztráta soukromého sektoru),
- nebo **riziko poptávky** (vyplývá z nedostatečné poptávky po dodávané službě či produktu, může vzniknout při náhlé změně poptávky, nebo špatném odhadu budoucí poptávky, jeho výsledkem může být finanční ztráta, případně ukončení projektu).

U tohoto projektu se předpokládá, že výše jmenovaná rizika (stavební riziko a riziko dostupnosti) ponese soukromý sektor. Skutečné rozdělení rizik však bude záviset na konečném zadání projektu a míře jeho přijatelnosti pro soukromý sektor. U projektu podobného charakteru lze očekávat, že například riziko poptávky (nedosažení plánovaného objemu využití), které nemůže privátní partner přímo ovlivnit, by mohlo být pro soukromý sektor finančně nevýhodné nebo nepřijatelné a toto riziko by proto bylo vhodné ponechat ve veřejném sektoru.

Je projekt v souladu s prioritami vládního programového prohlášení?

Cíle projektu vychází z usnesení vlády č. 7 ze dne 7. ledna 2004, ve kterém schválila Politiku partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice.

Strategická vhodnost

*Existuje **jasně definovaná strategie** zadavatele? Zapadá navrhovaný projekt do této strategie?*

Ano, projekt patří mezi priority Ministerstva spravedlnosti a má podporu Vězeňské služby ČR.

*Je projekt **dlouhodobou prioritou** zadavatele? Nejedná se pouze o snahu zajistit financování investičních potřeb projektu, na který není dost finančních prostředků ve státním rozpočtu?*

Kapacita vězeňských zařízení na území České republiky je v současné době nedostačující. Je proto nezbytné řešit problém přeplněnosti stávajících vězeňských zařízení a zvýšit ubytovací kapacitu pro odsouzené. Realizací tohoto projektu lze ověřit možnosti spolupráce se soukromým sektorem formou PPP v oblasti vězeňství jako standardním nástrojem pro zajištění potřeb vězeňské služby i v budoucnu.

*Dojde k **vázání** podstatného objemu **finančních prostředků** investovaných do projektu na riziko investora/provozovatele dostát svých závazků zajistit služby v kvalitě a kvantitě odpovídající specifikaci dle smluvní dokumentace?*

Ano, výše investičních nákladů si vyžádá účast finančních institucí. Tyto instituce pravděpodobně budou disponovat tzv. „step-in-rights“, právem „vstoupit do projektu“ a změnit provozovatele v případě, že by hrozilo vypovězení smlouvy z důvodu dlouhodobého nebo podstatného nedodržení smluvních podmínek ze strany provozovatele/soukromého sektoru.

*Odpovídá předpokládaná **délka projektu** dlouhodobému charakteru projektů PPP?*

Ano, předpokládaná délka projektu je 25 až 30 let.

Definovatelnost cílů

*Existují předpoklady **jasné definovatelnosti výstupů a cílů** projektu?*

Zahraníční zkušenosti demonstrují, že tomu tak je. Důležitá je příprava zadání projektu za odborného přispění kvalitních poradců ze soukromého sektoru, kteří mají praktické zkušenosti s podobným typem projektů ze zahraničí a mohou se prokázat referenčními projekty.

Přenos rizik

*Existují předpoklady pro **dostatečný přenos rizik** na stranu soukromého sektoru?*

Ano, dle zahraničních zkušeností lze u projektů PPP podobného typu převést značné množství rizik na soukromý sektor. Klíčový je v tomto konkrétním příkladě převod stavebního rizika a rizika dostupnosti (viz bod 1.4 výše).

U PPP projektu lze předpokládat, že určitá vybraná rizika budou sdílena mezi veřejným a soukromým sektorem nebo zcela ponechána ve veřejném sektoru. Převod příliš velkého množství rizik na soukromý sektor může projekt prodražit (např. náklady na pojištění/eliminaci dopadů při realizaci rizika) tak, že se pro zadavatele stane finančně nedostupný. Proto je důležité nalézt optimální kombinaci mezi přenesenými riziky a náklady zadavatele na projekt.

Hodnota za peníze

*Existují předpoklady **dosažení hodnoty za peníze** (value for money) pro veřejný sektor?*

Lze očekávat, že za vhodných modelových podmínek budou vykazovat scénáře s privátním partnerem celkově příznivější výsledky než scénáře veřejného financování.

Řešení projektu formou PPP umožní přenést významnou část podnikatelských rizik státu na provozovatele a v důsledku konkurenčního tlaku soutěžících o získání zakázky povede ke snížení provozních nákladů. Soukromý sektor bude motivován možností dlouhodobých pravidelných příjmů za smluvně dohodnuté poskytování služeb ve stanovené kvalitě. Dalším reálným příjmem je umožnění podnikatelské činnosti soukromému sektoru v objektech vězeňského areálu s využitím pracovního potenciálu odsouzených osob.

Předpokladem pro dosažení hodnoty za peníze u projektů PPP je dobře připravený projekt a dostatečná konkurence mezi účastníky veřejné soutěže.

Proveditelnost

*Jaká je **míra připravenosti** projektu?*

Projekt je ve fázi iniciace. Základní teze návrhu byly projednány s PPP Centrem a Ministerstvem financí. Pokud bude posouzení tohoto návrhu na pilotní projekt PPP zdárně ukončeno, je nutno tento investiční záměr zpracovat jako materiál pro projednání a schválení vládou ČR. První etapou přípravy projektu bude zpracování studie proveditelnosti.

*Existuje **shoda mezi zainteresovanými stranami** projektu?*

Ministerstvo spravedlnosti i generální ředitelství Vězeňské služby ČR projekt plně podporují.

*Existují jiná **limitující rizika realizace** projektu?*

Jedná se zejména o provedení včasné přípravy nové legislativní úpravy (viz Harmonogram legislativních prací z vládního usnesení č. 791 ze dne 25. 8. 2004), možnosti uplatnění námitek v rámci veřejné soutěže a zrušení samotné soutěže.

*Je projekt realizovatelný z hlediska **časové náročnosti** přípravy a realizace projektu? Bude možné vyhlásit veřejnou soutěž na výběr investora/provozovatele **do tří let** od zahájení přípravy?*

Ano, podmínka tří let by měla být splněna.

*Bude zajištěna potřebná **dostupnost odborných znalostí a dovedností**?*

Příprava podobného projektu PPP je obtížná a vyžaduje specifické znalosti a zkušenosti, kterými zadavatel v určitých oblastech nedisponuje. Zadavatel předpokládá, že na přípravu projektu využije služeb finančních, právních a technických poradců ze soukromého sektoru.

*Je možné realizovat projekt dle v současnosti platných předpisů, nebo bude vyžadovat **legislativní změny**?*

Předpokládá se účinnost všech nejdůležitějších zákonů a jejich eventuálních novel k 1. 1. 2006 dle harmonogramu legislativních prací z vládního usnesení č. 791 z 25. 8. 2004.

Transparentnost a soutěž

*Existují předpoklady pro **zajištění dostatečné transparentnosti** v průběhu celého procesu přípravy a realizace projektu?*

Do této doby se nevyskytly žádné informace, které by to popíraly.

Zadavatelem bude subjekt veřejného sektoru, Ministerstvo spravedlnosti a Vězeňská služba ČR. Předpokládá se, že výběr poradců i investorů bude probíhat dle metodiky MF ČR a PPP Centra a Zákona o zadávání veřejných zakázek. Dále se předpokládá, že projekt bude řízen dle Kodexu správného řízení projektů PPP, připravovaného MF a PPP Centrem na základě zahraničních zkušeností a doporučení.

*Existují předpoklady realizace **dostatečně kompetitivní veřejné soutěže** na investora/provozovatele projektu?*

Do této doby se nevyskytly žádné informace, které by to popíraly.

Veřejná soutěž bude probíhat dle Zákona o zadávání veřejných zakázek a metodiky MF a PPP Centra. Cílem konečného zadání projektu pro veřejnou soutěž, připravené za asistence poradců zadavatele, je zajistit dostatečný zájem na straně soukromého sektoru.

Jednou z činností poradců bude otestovat zájem mezi potenciálními uchazeči a připravit takové zadání, které optimálně splní nejen zadání zadavatele, ale bude i atraktivní pro soukromý sektor.

V našich podmínkách již byl projevěn zájem velkých stavebních společností o tuto formu výstavby. Za významnou motivaci se považuje možnost využití relativně levné pracovní síly v souvislosti s možností zaměstnávat odsouzené.

Finanční dostupnost

*Existují předpoklady, že budoucí požadavky na **rozpočtové výdaje veřejného sektoru** (zadavatele) plynoucí z dlouhodobých závazků projektu budou pokryty z budoucích dostupných zdrojů zadavatele?*

Pravděpodobně ano. Zadavatel by měl uplatnit ve své dlouhodobé strategii investiční politiky, v rámci limitu mandatorních výdajů, částky plynoucí z dlouhodobých závazků projektu tak, aby to neohrozilo jak fiskální stabilitu zadavatele, tak existenci projektu. Tato podmínka bude brána v úvahu po celou dobu přípravy projektu a bude jedním z hlavních kritérií, podle kterých bude projekt posouzen v závěrečné etapě příprav před vyhlášením výběrového řízení na investora/provozovatele.

*Existují předpoklady, že zadavatel bude ochoten a schopen pokrýt značné **náklady na služby soukromých poradců** spojených s přípravou projektu ze svých zdrojů v následujících letech?*

Při kladném posouzení a schválení vládou budou příslušné prostředky vyčleněny z rozpočtové kapitoly zadavatele. Skutečné náklady však budou známy až po obdržení nabídek poradenských společností vypracovaných na základě vyhlášené veřejné soutěže.

Může být zvažována i možnost, že součástí konečného zadání projektu bude požadavek, aby finanční prostředky vydané na poradenské služby na přípravu projektu byly splaceny zadavateli vítězem veřejné soutěže ke dni podepsání smluvní dokumentace.

Závěr

Na základě vyhodnocení výše uvedených kritérií **doporučujeme projekt** zahájit ve své přípravné fázi a rozpracovat jej jako pilotní projekt PPP.

Kontakt

Regulátor PPP	Ministerstvo financí ČR Samostatné oddělení regulace a metodiky PPP Letenská 15 118 10 Praha 1	Fax: +420 257 043141 www.mfcr.cz
Kontaktní osoba:	Ing. Kateřina Helikarová	
Telefon:	+420 257 043 443	
E-mail:	katerina.helikarova@mfcr.cz	

PPP Centrum České republiky	PPP Centrum, a. s. Na Příkopě 3-5 110 00 Praha 1	Tel: +420 220 145 363 Fax: +420 220 145 351 info@pppcentrum.cz www.pppcentrum.cz
Kontaktní osoba:	Ing. Filip Drapák	
Telefon:	+420 602 656 780	Tel: +420 220 145 448
E-mail:	filip.drapak@pppcentrum.cz	