

Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálních věd

Institut ekonomických studií



DIPLOMOVÁ PRÁCE
Příčiny selhání PPP projektů

Vypracovala: Michaela Kubištová

Vedoucí: PhDr. Tomáš Sedláček

Akademický rok: 2006/2007

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracovala samostatně a použila pouze uvedené prameny a literaturu

Michaela Kubištová

V Praze dne

Poděkování

Za odborné vedení mé práce a cenné náměty děkuji panu PhDr. Tomáši Sedláčkovi a Ing. Miroslavě Moravcové. Zároveň děkuji panu Ing. Michalu Novotnému za kvalifikované postřehy a trpělivost.

Abstrakt

Práce se primárně zabývá identifikací a analýzou příčin selhání projektů partnerství veřejného a soukromého sektoru (dále též PPP). PPP patří ve světě mezi běžně využívané způsoby zajištění veřejných služeb nebo veřejné infrastruktury. V České republice je tento způsob relativně nový a je opředen řadou mýtů vzhledem k medializaci projektu D 47. Z tohoto důvodu jsou v úvodní kapitole podrobně vysvětleny a kriticky diskutovány principy, na kterých je celý koncept postaven. Následně se práce zaměřuje na identifikaci a analýzu příčin selhání neúspěšných PPP projektů, které byly realizovány v různých sektorech. Příčiny selhání jsou podrobně ilustrovány na několika případových studiích mezi které patří i D47. Na základě provedené identifikace a analýzy jsou dále zkoumány možnosti jak selháním předejít. Tato část vychází z teorie i užívané zahraniční praxe. S ohledem na zhodnocení stavu v České republice jsou závěrem vyvozena doporučení, která by měla napomoci úspěšnější a efektivnější implementaci PPP v ČR.

Summary

The paper aims to identify and analyse the reasons for the failure of public - private partnership projects (PPPs). PPPs are a common means of ensuring public services or public infrastructure. In the Czech Republic, this method is relatively new and is considered rather fabulous because of the media publicity surrounding the D47 project. For this reason, the principles on which the whole concept is based are explained in detail and discussed critically. I then identify and analyse the reasons for the failure of unsuccessful PPP projects implemented in various sectors. The causes for these failures are illustrated in detail in several case studies, among which the D47 is also included. Ways for preventing these failures are examined based on the identification and analysis. This section is based on theory as well as on work experience in the field. At the end of this paper, I make recommendations for implementing PPPs more successfully and effectively with regard to the contemporary situation in the Czech Republic.

Obsah

1	Úvod	5
2	Charakteristika PPP projektů	6
2.1	Definice	6
2.2	Vývoj, sektorové využití a současný stav PPP ve světě a v ČR.....	10
2.3	Základní principy PPP	20
3	Příčiny selhání PPP	46
3.1	Metodika	46
3.2	Shrnutí	48
3.3	Specifická rizika projektu (problémy s identifikací, oceněním, alokací a ošetřením).....	56
3.4	Nedostatečná flexibilita smluv	61
3.5	Problémy zmocnění („principal-agent problem“).....	62
3.6	Rozdílné cíle veřejného a soukromého sektoru.....	64
3.7	Případová studie dálnice M1-M15 v Maďarsku	67
3.8	Případová studie dálnice M5 v Maďarsku	73
3.9	Případová studie dálnice D47, Česká republika.....	78
4	Jak předcházet selhání PPP	84
4.1	Specifická rizika projektu	85
4.2	Nedostatečná flexibilita smluv	94
4.3	Problémy zmocnění	97
4.4	Rozdílné cíle veřejného a soukromého sektoru.....	103
5	Závěr	112
	Seznam použitých zdrojů	115
	Přílohy	120
	Příloha A: Charakteristiky forem PPP.....	121
	Příloha B: Determinanty PPP.....	124
	Příloha C: Sektorové využití.....	125
	Příloha D: Peněžní toky projektu DBFO s fixními platbami za dostupnost	127
	Příloha E: Dotazník	129
	Příloha F: Seznam zúčastněných institucí na průzkumu	133
	Příloha G: Proces řízení rizik	134

1 Úvod

Motto:

“Ať se pokazí cokoli, vždy se najde někdo, kdo už na to dávno upozorňoval.”

Evansův a Bjornův zákon, Murphyho zákony

Partnerství veřejného a soukromého sektoru (dále též PPP) je v současnosti stále častěji užívaný i diskutovaný způsob zajištění veřejných služeb nebo infrastruktury. PPP má řadu skálních zastánců i odpůrců a pojí se s ním mnoho mýtů plynoucích zejména z nepochopení základních principů.

Tato práce je rozdělena do tří stěžejních kapitol.

Cílem první kapitoly je seznámit čtenáře s charakteristikou partnerství, jeho vývojem a současným významem ve světě, EU i ČR měřený objemem investovaných prostředků. Dále budou kriticky diskutovány ústřední principy PPP, které budou doplněny praktickými zkušenostmi a dostupnými empirickými analýzami. Pozornost je zaměřena především na „hodnotu za peníze“ a její determinanty, což je téma, které bývá předmětem řady desinterpretací a je klíčem k pochopení principu fungování PPP.

Obsahem druhé kapitoly je identifikace a analýza příčin selhání PPP projektů realizovaných v různých sektorech. Pokud má být implementace PPP úspěšná je nezbytné zjistit a porozumět příčinám, které způsobily selhání předchozích projektů. Selhání budou podrobně ilustrována na dvou obsáhlých případových studiích z Maďarska, které je České republice institucionálně blízké a případové studii analyzující první rozsáhlý český PPP projekt dálnice D47.

Třetí kapitola rozpracovává možnosti, jak předcházet selháním plynoucích z příčin identifikovaných v druhé kapitole. Na základě užívané zahraniční praxe a stavové analýzy současného českého prostředí doplněné o zhodnocení silných a slabých stránek jsou vyvozena případná doporučení pro úspěšnou implementaci PPP v ČR.

2 Charakteristika PPP projektů

Cílem této kapitoly je poskytnout čtenáři základní přehled o PPP a seznámit ho s aktuálním stavem a využitím PPP ve světě tak, aby si mohl udělat obrázek o jeho významu. Na závěr budou vysvětleny a diskutovány klíčové principy, které PPP odlišují od tradičních veřejných zakázek.

2.1 Definice

V současné době neexistuje žádná jednotná definice partnerství veřejného a soukromého sektoru. S trochou nadsázky lze poznamenat, že obecně rozšířený jednotný pojem je pouze zkratka PPP, převzatá z anglického termínu Public Private Partnerships.¹

Toto tvrzení nejlépe ilustruje výrok komisaře EU pro vnitřní trh Fritse Bolkensteina:

„There is no overarching definition for public private partnerships. PPP is an umbrella notion covering a wide range of economic activity and is in constant evolution.“

Přestože neexistuje jednotná definice PPP, lze vysledovat určité společné znaky, které jsou s PPP obvykle spojovány. Jedná se zejména o smluvní vztah mezi veřejným a soukromým sektorem týkající se výstavby a správy určité infrastruktury, ve kterém obě strany vzájemně sdílejí rizika související s projektem. Rizika jsou alokována na tu stranu, která je rizika schopná lépe řídit. Společným rysem všech definic je rovněž zdůraznění využití zkušeností soukromého sektoru v oblasti managementu a plánování.

Dle Manuálu PPP (MF ČR, PPP Centrum, Johnson & Kramařík, 2006) obvykle mají PPP projekty následující charakteristiky (či alespoň některé z nich):

¹ V praxi je však možné setkat se s výrazem Private Finance Initiative se zkratkou PFI používaný zejména ve Velké Británii.

-
- Zadavatel z veřejného sektoru přenáší na soukromého dodavatele (dále též „koncesionář“ nebo „soukromý partner“) odpovědnost a rizika, která by v tradiční formě zajištění infrastruktury či služeb nesl sám (např. riziko vyšších nákladů či zpoždění výstavby či riziko malé poptávky po příslušných službách).
 - Je budována infrastruktura, obvykle hmotná, avšak jsou známy i projekty, které spočívají v zajištění služeb, jejichž těžiště je v provozování náročných počítačových systémů, zajištění logistiky vydávání pasů či jiných průkazů apod.
 - Náklady projektu spočívají nejen v nákladech výstavby (a poskytování služeb) ale i v postupné výměně a údržbě jednotlivých částí infrastruktury během „života“ projektu (tzv. celoživotní náklady).
 - Koncesionář vybudování infrastruktury sám financuje (obvykle z větší části úvěrem) a náklady na vybudování infrastruktury jsou nepřímo „spláceny“ během trvání smlouvy v platbách placených veřejným sektorem a/nebo uživatelem služeb v delším období (platby často označovány jako „služebné“)²;
 - Financování soukromého koncesionáře, kterým je obvykle společnost účelově založená pouze pro konkrétní projekt (tzv. SPV – special purpose vehicle, neboli zvláštní účelová společnost) má formu tzv. projektového financování, založeného pouze na peněžních tocích koncesionáře plynoucích z koncesní smlouvy, bez nároku vůči koncesionářovým akcionářům.

Pro účely této práce se přidržíme české definice PPP, která byla formulována Ministerstvem financí a PPP Centrem, které v České republice působí jako znalostní jednotka PPP.

„PPP je obecný pojem pro spolupráci veřejného a soukromého sektoru vzniklý za účelem využití zdrojů a schopností soukromého sektoru při

² Jsou však známy i projekty, ve kterých většinu nákladů na vybudování infrastruktury financuje veřejný sektor již po vybudování infrastruktury.

zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb. Jednotlivé varianty PPP, jsou-li odborně a úspěšně aplikovány, zvyšují kvalitu i efektivnost veřejných služeb včetně výkonu státní správy a urychlují realizaci významných infrastrukturních projektů s pozitivním dopadem na rozvoj ekonomiky.

Základem PPP projektu je **dlouhodobý smluvní vztah** (20-40 let), ve kterém veřejný a soukromý sektor vzájemně **sdílí užitek a rizika** vyplývající ze zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb. Výhodou PPP je **sloučení zkušeností, znalostí a dovedností obou sektorů** a přenesení odpovědnosti za rizika na sektor, který je dokáže lépe řídit.

Ve většině případů veřejný sektor svěřuje výkon určité služby soukromému sektoru, a tím využívá jeho organizačních a odborných znalostí, které jsou stimulovány nejen výnosem vloženého kapitálu, ale také rizikem jeho ztráty.“

2.1.1 Základní formy PPP

Termín PPP zahrnuje množství smluvních struktur, které mohou být pro dodání projektu použity. PPP v zásadě tvoří množinu smluvních vztahů, které se nacházejí mezi tradičním zadáním veřejné zakázky a čistou privatizací, jak je zachyceno na následujícím obrázku.

Obrázek 1: Formy PPP

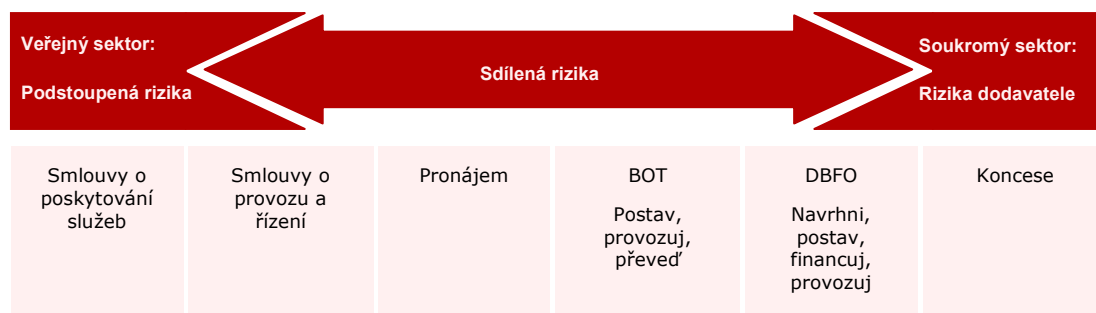


Zdroj: PWC, 2004

Zvolená forma PPP rozhoduje o míře zapojení obou sektorů a o míře přenosu práv a zodpovědností z jednoho sektoru na druhý. Každý projekt je specifický a formy PPP se vyvíjejí tak, aby specifikům vyhovovaly. Pro dosažení nejlepších výsledků pro daný typ projektu nebo odvětví existuje jiná optimální forma PPP.

Recipročně rozdělení forem PPP se odvíjí od míry zapojení soukromého sektoru a s tím spojeného přenosu rizika a odpovědnosti. S větší angažovaností soukromého sektoru bývá více rizik alokováno na soukromého partnera a naopak. Situaci ilustruje následující obrázek.

Obrázek 2: Alokace rizik v PPP projektech v závislosti na typu projektu



Zdroj: PPP Centrum, 2005a

Obrázek znázorňuje nejpoužívanější formy PPP. První tři smlouvy - **smlouvy o poskytování služeb, smlouvy o provozu a řízení a pronájem**, představují více méně zajištění služeb formou **outsourcingu**. Oproti dalším formám PPP zde soukromý sektor nepřebírá odpovědnost za investiční rozhodování.

V dalších formách smluv - **BOT, DBFO a koncese**, **soukromý sektor přebírá odpovědnost za návrh, výstavbu a provoz zařízení**. Uplatňuje se zde tzv. princip „kalkulace životního cyklu“ projektu a rovněž možné **financování ze strany soukromého sektoru**. Tyto formy partnerství (BOT, DBFO, koncese) se nazývají integrované a z důvodu generace významných dlouhodobých závazků pro stát představují předmět regulace.

Podrobná charakteristika forem PPP včetně analýzy jejich silných a slabých stránek a zhodnocení možnosti sektorového využití je obsažena v příloze této práce.

2.2 Vývoj, sektorové využití a současný stav PPP ve světě a v ČR

2.2.1 Vývoj PPP a Velká Británie

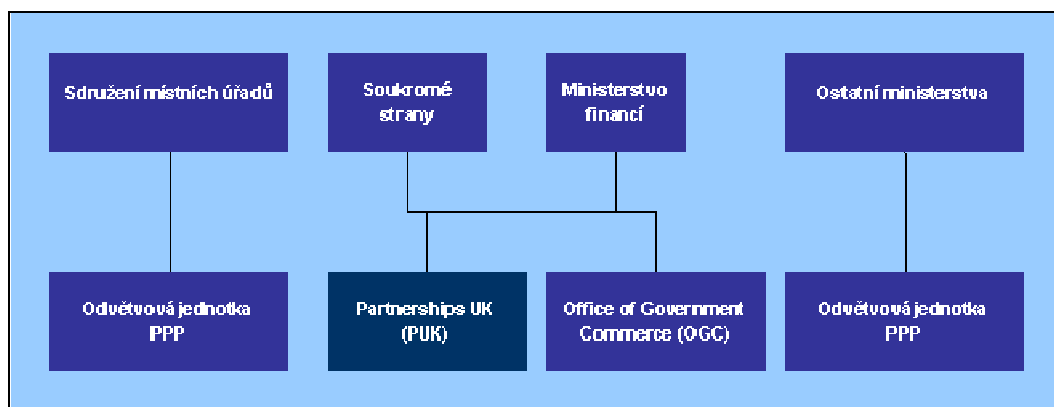
Koncept PPP jako jeden ze způsobů zadávání veřejných zakázek je relativně nový a začal se ve větším měřítku využívat až na počátku devadesátých let zejména ve Velké Británii (dále též VB). Do roku 1989 ve VB dokonce platily zákony, které využití soukromého kapitálu pro účely financování veřejných statků výrazně omezovaly³. Nicméně nedostatek financí ve veřejném sektoru dal rozvoji konceptu PPP zelenou. Formálně byl program spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem v oblasti infrastruktury vyhlášen v roce 1992 pod názvem PFI (Private Finance Initiative). Základy pro rozvoj PPP ve Velké Británii byly položeny již s nástupem nekonzervativních politických sil k moci v 80-tých letech a příchodem teorie New Public Management (Nemec, Wright, Stillman, 2002). V rámci této teorie, resp. její britské podoby, je zdůrazněn předpoklad, že soukromý sektor je při produkci zboží a služeb efektivnější než sektor veřejný a to zejména z důvodu tvrdého rozpočtového omezení a existence ziskového motivu. Proto je tedy třeba, dle zastánců tohoto směru, ponechat maximální objem produkce statků a služeb soukromému sektoru a snažit se používat úspěšné metody řízení ze soukromého sektoru také v sektoru veřejném. Jeden z možných nástrojů je tak spatřován právě ve využití PPP.

Počátečním záměrem bylo aplikovat partnerství zejména v sektoru zdravotnictví a na úrovni územních samospráv. V polovině 90-tých let se však ukázalo, že řada projektů byla realizována až příliš uspěchaně a že existuje řada překážek, které projektům bránily přikročit k uzavření finanční dokumentace („financial close“) a zahájit výstavbu infrastruktury. V reakci na toto zjištění Británie učinila řadu kroků, které vedly ke zlepšení situace a odstranění těchto překážek. Mezi tyto kroky patřilo:

³ Tzv. „Ryrie-Rules“ formulované v roce 1981 Národní ekonomickou rozvojovou radou (National Economic Development Council) za předsednictví Sira Williama Ryrie.

- vytvoření institucionálního zázemí v podobě centrální koordinace. Byl založen pracovní tým „Treasury taskforce“ následně nahrazený organizacemi „Partnerships UK“ (dále též PUK) a „Office of government commerce“ (dále též OGC). PUK se podílí na vyhodnocování potenciálních projektů a jejich zavádění, účelem OGC je tvorba a šíření nejlepší praxe v podobě metodických materiálů a standardizace;

Obrázek 3: Institucionální struktura v UK



Zdroj: Ekorys, 2002

- prioritizace projektů - zaměření na několik typově nejslibnějších projektů;
- odstranění technických překážek – aktualizace a harmonizace legislativy;
- flexibilní přístup k PPP – přizpůsobení formy PPP specifikům projektu.

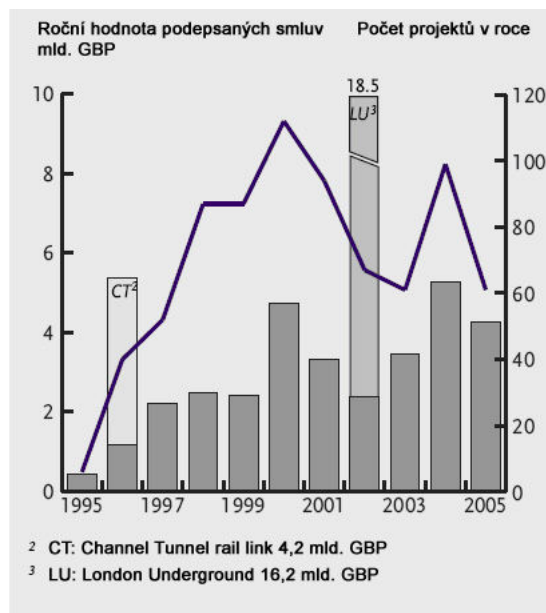
O přínosu těchto kroků může napovídat statistika (IFSL, duben 2006), která uvádí, že do roku 2005 bylo ve VB uzavřeno 780 PFI projektů o celkové kapitálové hodnotě ve výši 53 mld. GBP (tzn. cca 2,17 bil. Kč za předpokladu GBP/CZK = 41).

Od roku 2000 se v každém roce kapitálová hodnota uzavřených kontraktů pohybovala mezi 3 až 5 mld. GBP. Výjimkou byl jen rok 2002, který dosáhl výše 18,3 mld. GBP díky megaprojektu obnovy a údržby Londýnského metra jehož samotná hodnota činí 16,3 mld. GBP (IFSL, 2003).⁴

⁴ Typická hodnota jednoho projektu je nicméně mnohem nižší a dosahuje v průměru od roku 1990 42 mil. GBP (vyloučíme-li dva extrémně rozsáhlé projekty Channel Tunnel Rail Link – CTRL a Londýnské metro - LU)

Časový vývoj PPP projektů od roku 1995 ve Velké Británii zachycuje následující graf.

Graf 1: Časový vývoj PPP ve Velké Británii



Zdroj: IFSL, 2006

PPP se v Británii využívá v řadě sektorů. Jsou to zejména doprava, zdravotnictví, školství, projekty ubytovacího typu (např. administrativní budovy, soudy, věznice), obrana, IT a vodohospodářství.

Největší investice se uskutečňují v sektoru dopravy. Měřeno objemem kapitálu tvoří projekty v dopravní infrastruktuře více než polovinu celkových PPP v Británii. Nejvíce projektů co do četnosti – 255 mezi lety 1987 až 2005, však bylo uzavřeno v sektoru zdravotnictví. Situace je zachycena v následující tabulce.

Tabulka 1: Sektorové využití PPP ve Velké Británii

Cumulative total, 1987-2005							
Sector	Number	£m	% share	Sector	Number	£m	% share
Transport:	47	26511	49.9	Defence	41	3221	6.1
- Rail, Tube, & Tram	17	18537	34.9	IT and Telecoms	70	2182	4.1
- Road & Bridge	26	7964	15.0	Waste Mgmt. & Water	30	1648	3.1
- Airport, Ferry & Port	4	10	0.0	Local Government	23	910	1.7
Health	255	8918	16.8	Prisons	18	475	0.9
Education	148	4420	8.3	Environment	5	191	0.4
Accommodation:	109	4345	8.2	Leisure and Tourism	10	138	0.3
- Residential	46	1853	3.5	Culture and Media	8	118	0.2
- Offices	25	1624	3.1	Health - IT	15	72	0.1
- Police & Fire	29	647	1.2	International Affairs	1	17	0.0
- Courts	9	221	0.4	Total	780	53165	100.0

Source: publicprivatefinance

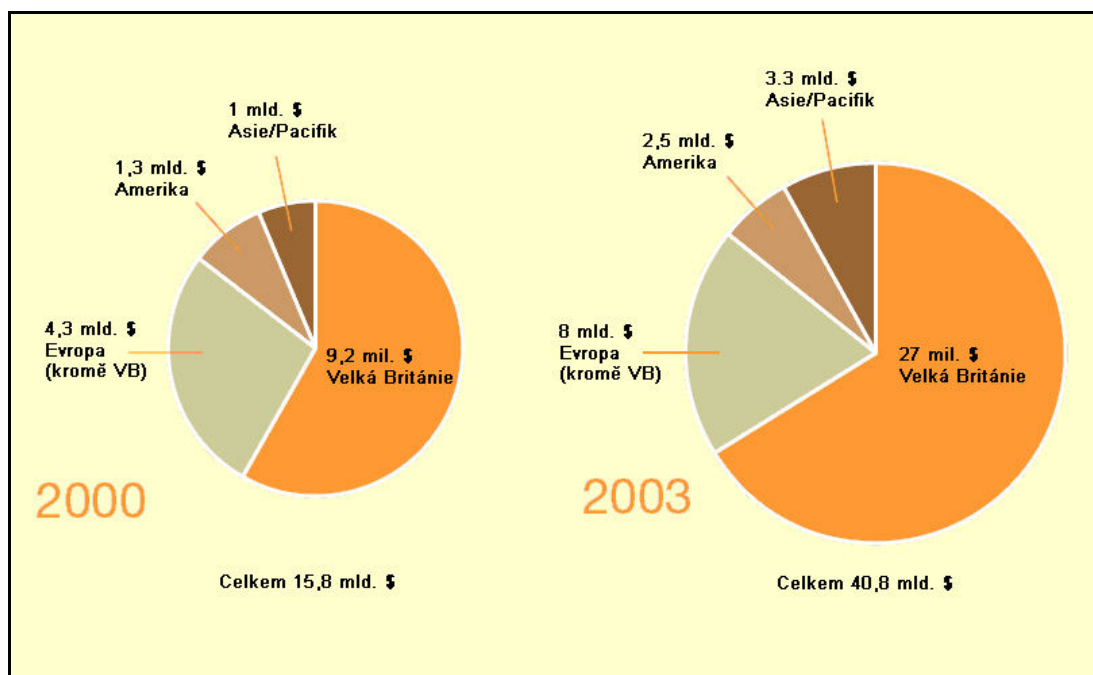
Zdroj: IFSL, 2006

Pokud uvažujeme **podíl PPP** projektů ve VB realizovaných ve všech sektorech **na celkových kapitálových investicích veřejného sektoru**, pohybuje se od roku 1996 stále mezi **10-15%**. Zbytek těchto investic, tedy zhruba 85%, je realizováno tradičními formami veřejných zakázek.

Uvádí se, že celková hodnota realizovaných PPP projektů se během následujících 4 let v Británii zdvojnásobí a dosáhne 80 mld. GBP (HM Treasury, 2006). Na počátku roku 2006 bylo v procesu přípravy (s nejzazším plánem uzavření smlouvy v roce 2010) evidováno na 200 projektů v celkové hodnotě 26 mld. GBP a do konce roku 2005 byly podepsány smlouvy v hodnotě 53 mld. GBP. V součtu toto číslo dosahuje udávaných 80 mld. GBP.

V současnosti má **Velká Británie** nejvíce zkušeností s projekty PPP. Odhaduje se, že celé **dvě třetiny PPP projektů ve světě** se realizovali právě zde - měřeno objemem prostředků (PWC, 2004). Jestliže navíc připočteme k Velké Británii veškeré PPP projekty v ostatních Evropských zemích, tvořil jejich podíl v roce 2003 na celosvětovém PPP 85% jak ilustruje níže uvedený obrázek. V současnosti tento poměr není již tak dramatický, nicméně Británie zůstává v čele světového PPP.

Obrázek 4: Podíl PPP projektů ve světě



Zdroj: PWC, 2004

2.2.2 Svět

Eviduje se, že přibližně 60 zemí po celém světě nyní podniká kroky k implementaci PPP (IFSL, 2003). V posledním desetiletí se role soukromého sektoru ve financování a provozování infrastruktury výrazně rozšířila. Projekty PPP se osvědčily v Irsku, Nizozemí, Portugalsku, Španělsku, Francii, USA, Kanadě, Japonsku a Austrálii, ale i v řadě rozvíjejících se zemí mezi kterými bylo průkopníkem Chile a Jihoafrická republika.

Za faktory, které přispěly k mezinárodnímu rozšíření PPP jsou považovány zejména (IFSL, 2003):

- naplnění nezbytných předpokladů pro úspěšnou implementaci (jako je politická podpora, příznivá legislativa, zvýšení povědomí a expertízy o PPP apod.)
- založení centrální institucionální podpory v podobě PPP center
- přijetí strategie implementace (zvýšení efektivity pomocí standardizace a následně inovovat a rozvíjet stávající typy PPP)
- rozvoj dostupného financování a zájmu na straně investorů (z počátku banky nebyly příliš ochotné poskytovat dlouhodobé úvěry s délkou

splatnosti více než 20 let. V současné době jsou seniorní úvěry na 27-28 let ve vztahu k PPP relativně běžné a pokud projekt stojí na silných ekonomických základech, objevují se i úvěry na 30-32 let. V souvislosti s PPP vzrostl rovněž zájem institucionálních investorů a pojišťoven. Tento zájem přispívá k rozvoji primárního i sekundárního trhu s projektovými dluhopisy.)

- přesvědčení o efektivnosti PPP oproti tradiční veřejné zakázce (mezi zeměmi jejichž prvotní motivace ke zvážení využití PPP je nedostatek veřejných financí, existují i země jako např. Irsko a Nizozemí, které nezaznamenaly rozpočtové deficity po řadu let a které implementují PPP na základě evidence jejich efektivnosti)

Hlubší pohled na determinanty počtu a rozšíření PPP projektů ve světě poskytuje studie IMF: *Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure* z roku 2006 autorů Hammami, Ruhashyankiko a Yehoue. Dle této studie, která zkoumala determinanty počtu PPP projektů v jednotlivých zemích pomocí ekonometrických metod, se ukázalo, že PPP jsou častější v zemích, které mají vyšší dluhové zatížení, kde je vysoká agregovaná poptávka a trhy jsou dostatečně velké, aby umožnily návratnost nákladů. Základní pro PPP se ukázala i makroekonomická stabilita země a institucionální struktura. PPP jsou častější v zemích s nízkou inflací, nižší mírou korupce (vyjádřeno indexem korupce) a efektivním uplatňováním práva. Pozitivní vliv na vysvětlovanou proměnou počtu PPP projektů měla rovněž zkušenost s PPP (Hammami, Ruhashyankiko, Yehoue, 2006). Výsledky odhadu ekonometrickou metodou OLS i GLS jsou přílohou tohoto dokumentu.

2.2.3 Evropa

Studie DLA, *European PPP Report 2005*, která každoročně analyzuje evropský trh s PPP projekty a eviduje hlavní trendy vývoje, uvádí že v dubnu roku 2004 byla celková hodnota soutěžených projektů v Evropě (kromě VB) 20,198 mld. EUR. Během jednoho roku se toto číslo zdvojnásobilo a v červnu roku 2005 představovalo 53,762 mld. EUR.. Mezi hlavní faktory, které

v Evropě podporují tak masivní růst investic, patří rostoucí poptávka po nové a zmodernizované infrastruktuře a přijatý Akt stability a růstu („Growth and Stability Pact“), který znamená výrazné omezení pro výdaje veřejných rozpočtů. Mezi **nejrychleji rostoucí trhy s PPP (měřeno kapitálovými výdaji) patří Německo, Portugalsko a Itálie**. Tabulka, která zachycuje růst PPP vzhledem ke kapitálovému objemu soutěžených projektů mezi lety 2004/5 a 2004/3 je uvedena níže.

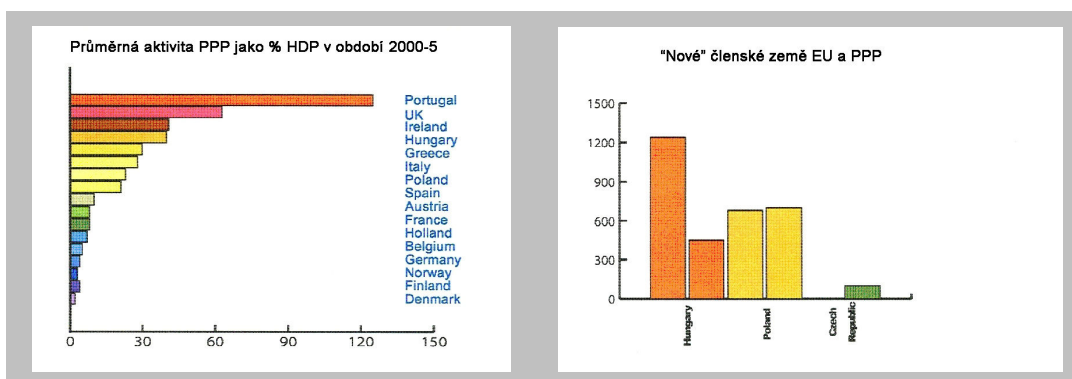
Tabulka 2: Růst trhu

2004/2005	EUR mld. (%růst 04/05)	2003/2004	EUR mld.
Itálie	22,451 (137)	Itálie	9,448
Španělsko	10,341 (95)	Španělsko	5,288
Německo	8,151 (600)	Francie	1,280
Francie	2,400 (87)	Německo	1,163
Portugalsko	1,830 (335)	Irsko	0,707
Rakousko	1,695 (→)	Maďarsko	0,450
Irsko	1,497 (111)	Portugalsko	0,420
Nizozemí	1,177 (→)	Chorvatsko	0,372
Rumunsko	1,173 (→)	Nizozemí	0,193
Belgie**	1,055 (→)	Norsko	0,125

Zdroj: DLA, 2005; Pozn.: Nezapočítána hodnota projektu Galileo v hodnotě 3,4 mld. GBP

Níže uvedený graf ukazuje poměr PPP jako procento z HDP vybraných zemí EU a velikost PPP programu v Maďarsku, Polsku a České republice.

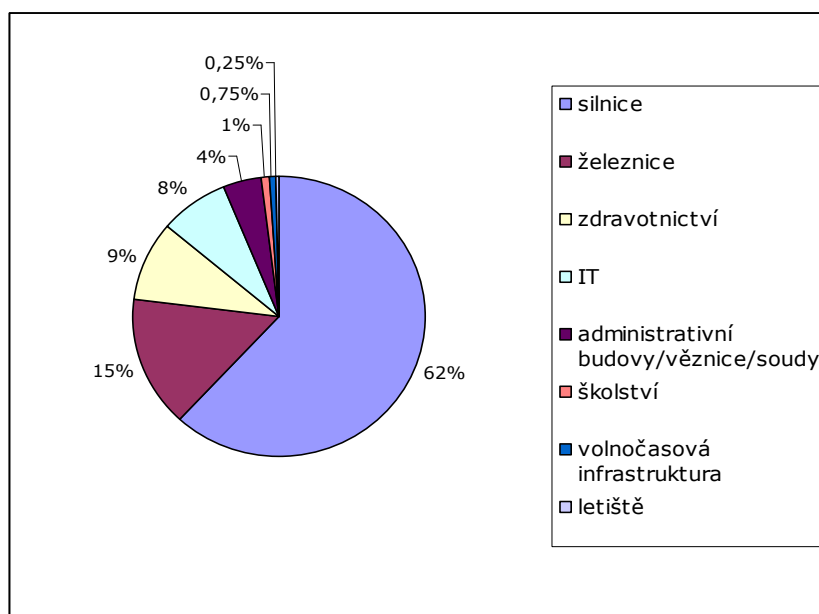
Graf 2: Podíl PPP na HDP



Zdroj: Atkins, 2005

Ve většině případů stojí za růstem PPP zejména projekty realizované v sektoru dopravy a to v rámci národních programů rozvoje silniční sítě. Udává se, že v roce 2005 silniční projekty zaujímaly 62% z celkového kapitálového objemu projektů. Na druhém místě byly železnice (light/heavy) s 15%. Následují projekty ve zdravotnictví, které tvoří 9% z celkových investic. Tento stav zachycuje následující graf. Podrobné využití PPP v různých sektorech členěné dle zemí EU je obsaženo v příloze této práce.

Graf 3: Sektorové využití PPP v Evropě



Zdroj: DLA, 2005

Výstavba silnic formou PPP se prosazuje zejména v Irsku, Francii, Portugalsku, Španělsku a Itálii. Rozsáhlé projekty v železniční infrastruktura existují ve Francii a Nizozemí.

Pokud jde o budoucí vývoj PPP v Evropě, EU přijala řadu dokumentů, které tento typ zadávání upravují, či mají doporučující charakter. Jedná se zejména o „Zelenou knihu o PPP“ z roku 2004 a „Pravidla pro úspěšná partnerství veřejného a soukromého sektoru“ z února 2003. V Zelené knize navrhla Komise rozvoj regulace a standardizace těchto projektů na úrovni EU. Ohlasy jak ze soukromého, tak i veřejného sektoru, však byly k tomuto přístupu rozporuplné a spíše negativní (DLA, 2005). Dle průzkumu provedeného společnostmi DLA, převládá ve veřejném sektoru zdrženlivý

přístup k další regulaci alespoň do té doby, než se ustálí nová procedura soutěžního dialogu v zadávání zakázek, která dosud není vžitá. Je otázkou, jaký Komise zaujme přístup v další chystané knize.

Budoucí perspektivy vývoje evropského trhu s PPP jsou nicméně vzhledem k objemu kapitálových prostředků velmi dobré a očekává se značný růst. Dle statistik DLA je **agregovaná kapitálová hodnota** plánovaných či aktuálně soutěžených **evropských projektů** (bez Velké Británie), které budou podepsány během následujících 5 let, cca **95 mld. EUR**.

2.2.4 Česká republika

Dne 7. ledna 2004 Vláda ve svém Usnesení č 7/2004⁵ schválila politiku ČR v oblasti partnerství veřejného a soukromého sektoru.

Usnesení mimo jiné ukládalo zpracovat a předložit Vládě Informaci o stavu systémové implementace PPP, vytvořit podmínky k výkonu metodické a regulační funkce pro potřeby systémové aplikace PPP a zřídit PPP Centrum jako znalostní jednotku pro implementaci partnerství. Na základě tohoto usnesení by měli ministři a vedoucí ostatních ústředních orgánů státní správy průběžně posuzovat použití Partnerství veřejného a soukromého sektoru jako jedné z alternativ zajišťování veřejných služeb a o vhodných PPP projektech informovat Vládu.

Institucionální struktura v ČR je nastavena tak, že roli **regulátora** zastává příslušný referát na **Ministerstvu financí**, které je pověřeno regulací PPP a sledováním a analýzou fiskálních rizik dlouhodobých závazků vyplývajících z těchto projektů. MFČR by mělo rovněž metodicky vést zadavatele z veřejného sektoru a z titulu nově přijatého zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení vykonávat rozpočtový dozor nad územními samosprávnými celky (dále též ÚSC). Ministerstvo financí je také 100% vlastníkem akciové společnosti **PPP Centrum a.s.**, jejímž cílem je podpora implementace projektů PPP a šíření nejlepší zahraniční praxe a

⁵

http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_test.nsf/6802db4c27cf71ffc1256f220067f94a/f78c142861a304a1c1256e1b0045a2a5?OpenDocument

vzdělanosti mezi veřejné zadavatele tak, aby byly rovnocenným protihráčem soukromému sektoru. PPP Centrum také vyvíjí metodickou a vzdělávací činnost.

Za soukromý sektor je důležitým hráčem trhu Asociace PPP, která sdružuje soukromé firmy, které mají zájem v PPP investovat.

V současnosti je v různých fázích realizace 11 projektů, které vznikají na základě spolupráce s PPP Centrem. Z těchto 11 projektů je 5 „pilotních“⁶, které vláda ČR schválila formou Usnesení.

Tabulka 3: PPP projekty v ČR realizované za účasti PPP Centra

Projekty ve fázi iniciace			
Název projektu	Zadavatel	Inv. náklady	Hodnota za peníze (VfM)
Kampus UJEP	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	2,5 mld. Kč	-
Nemocnice na Homolce	Nemocnice Na Homolce	625 mil. Kč	zastaveno
AirCon	Ministerstvo dopravy	15-18 mld. Kč	-
VLZ Mošnov	Moravskoslezský kraj	cca 1 mld. Kč	-
Kulturní centrum Zlín	Město Zlín	500–600 mil Kč	-
Železniční uzel Brno	SŽDC	cca 700 mil.Kč	-
Projekty ve fázi vypracování studie proveditelnosti			
Modernizace Krajské nemocnice Pardubice	Krajská nemocnice Pardubice	2,2, mld. Kč	-
Dálnice D3	Ministerstvo dopravy	11 mld. Kč	-
Sportovní centrum Ponava v Brně	Statutární město Brno	2 mld. Kč	-
Projekty s dokončenou studií proveditelnosti			
ÚVN Praha	Ústřední vojenská nemocnice Praha	440 mil. Kč	nezveřejněno
Věznice typu s ostrahou	Ministerstvo spravedlnosti, Vězeňská služba	961 mil. Kč	PSC=3,022 mld. Kč PPP=2,642 mld. Kč VfM=379 mil. Kč (12,57%)
Pobočka Krajského soudu Plzeň v Karlových Varech	Ministerstvo spravedlnosti	533,4 mil. Kč	PSC=1, 870 mld. PPP= 1, 819 mld. VfM=50, 9 mil. (2,7%) zastaveno
Nová soudní budova v Ústí nad Labem	Ministerstvo spravedlnosti	1, 483 mld. Kč	PSC=4,765 mld. Kč PPP=4,364 mld. Kč VfM=401 mil Kč (8,4%)

Zdroj: www.pppcentrum.cz

Podrobné analýze PPP v České republice bude věnována samostatná kapitola.

2.3 Základní principy PPP

O zajištění veřejných služeb formou partnerství veřejného a soukromého sektoru se vedou již řadu let dlouhé diskuze. V této subkapitole budou teoreticky diskutovány základní principy doložené praktickými příklady.

2.3.1 Hodnota za peníze

Nejdůležitějším principem PPP je „**hodnota za peníze**“ („**value for money**“, **VfM**). Hodnota za peníze představuje hlavní důvod využití PPP a znamená, že veřejný sektor získává **nejvyšší možnou a současně využitelnou hodnotu za vydané veřejné prostředky**. Pokud realizace projektu formou PPP dosahuje hodnoty za peníze pro veřejný sektor, znamená to, že bude dosaženo vyššího užitku v poměru k vynaloženým prostředkům (poměr výkon/cena), než kdyby stejný projekt realizoval veřejný sektor z vlastních prostředků a ve vlastní režii.

Hodnotou za peníze se tedy obvykle rozumí **optimální kombinace celoživotních nákladů projektu a kvality** v rámci nabídky (popř. vhodnosti pro daný účel) **uspokojující potřeby uživatelů**, přičemž taková nabídka nemusí být vždy ta nejlevnější. O nabídce, která představuje nejlepší hodnotu za peníze, se předpokládá, že je „ekonomicky nejvýhodnější“.

Je důležité si uvědomit, že přestože by zadavatel z veřejného sektoru nakupoval službu za nejvýhodnějších finančních podmínek, realizuje hodnotu za peníze pouze tehdy, pokud je potřeba této služby či její kvality náležitě odůvodněna. Zadavatel může např. pořídit bazén v nemocničním areálu za výhodných podmínek, nicméně tato infrastruktura může být v takovémto případě zbylá. Obecně lze tedy říct, že i když jsou uchazeči ve výběrovém řízení ochotni se zavázat k určitým hodnotným závazkům (např. extrémně krátká doba zásahu při poruše zařízení či vybavení, která přináší zadavateli

⁶ 2 pilotní projekty z původních 7 byly zastaveny.

dodatečný užitek), jsou takové závazky vykupovány vyšší cenou a tak zadavatel realizuje hodnotu za peníze pouze tehdy, pokud je přidaná hodnota takového závazku vyšší, než jakou činí zvýšení ceny.

Termín hodnota za peníze se používá i v užším slova smyslu, kdy označuje rozdíl mezi čistou současnou hodnotou peněžních toků zadavatele při klasickém zajištění v režii státu a realizací projektu formou PPP.

Tato hodnota se počítá již v rané fázi přípravy projektu jako poklad pro rozhodnutí, zda je ekonomicky výhodné projekt realizovat navrhovanou formou PPP nebo jej zadat klasickou veřejnou zakázkou.

Předpokládaná hodnota za peníze se získá porovnáním finančního modelu Komparátoru veřejného sektoru a Referenčního PPP projektu, který zachycuje odhad nákladů při realizaci formou PPP.

Komparátor veřejného sektoru (*Public Sector Comparator, PSC*) počítá předpokládané diskontované cash flow (dále též CF) zadavatele po celou dobu projektu realizovaného formou veřejné zakázky na výstavbu a následný provoz ve vlastní režii veřejného sektoru. Do nákladů vstupují i oceněná rizika podstupená veřejným sektorem, která se obvykle do investičních záměrů klasických zakázek nezapočítávají. Náklady projektu jsou stanoveny na základě obdobných již realizovaných projektů nebo na kvalifikovaných odhadech. Komparátor se počítá podle vzorce pro čistou současnou hodnotu:

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

CF_t jsou jednotlivé peněžní toky v čase t ,

r je příslušná úroková míra sloužící pro diskontování veřejného sektoru a

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

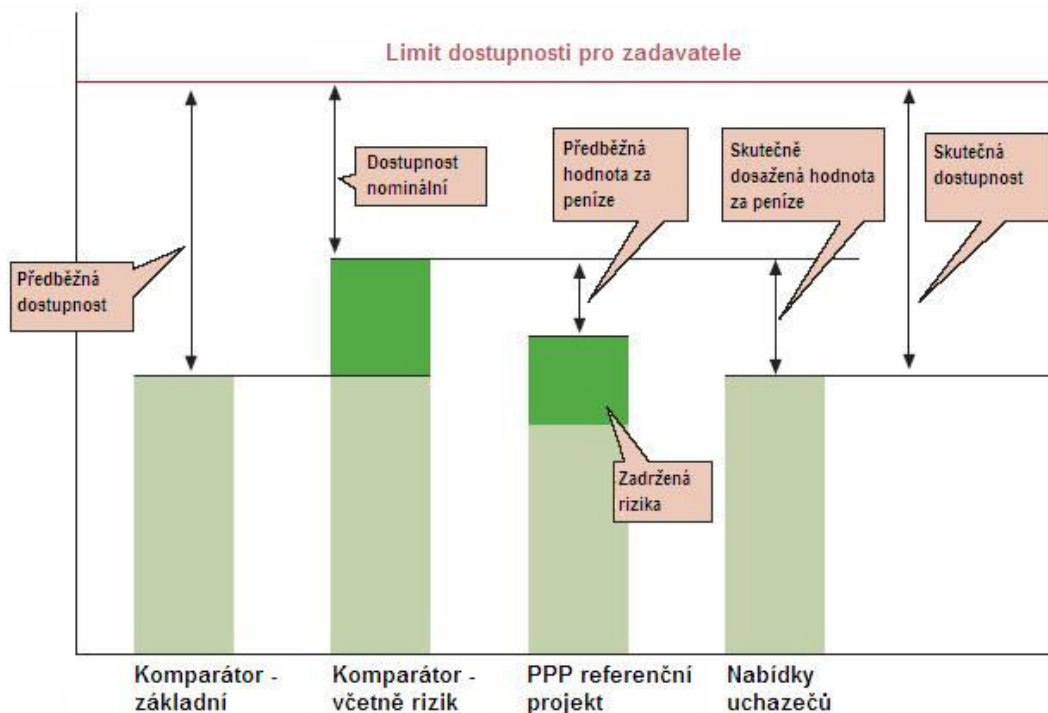
Referenční PPP projekt (*Public Private Comparator, PPC*), naopak analyzuje předpokládané diskontované CF projektu z pohledu zadavatele realizovaného doporučenou formou PPP. Model je rovněž upraven o

započtená rizika zadržaná veřejným sektorem a rizika převedená na soukromého partnera. Převedená rizika jsou oceněna na bázi nákladů vynaložených na jejich řízení.

Z porovnání těchto dvou modelů lze předběžně určit, která z variant je pro zadavatele výhodnější. Skutečně dosaženou hodnotu za peníze však lze měřit až při předložení konkrétních nabídek od soukromých partnerů, které Referenční PPP projekt předběžně modeloval. Vypočtený Komparátor poslouží dále k určení, zda je projekt **dostupný** veřejnému sektoru z hlediska veřejného rozpočtu po celý životní cyklus projektu („affordability test“) a jako nástroj ke komunikaci s potenciálními soukromými partnery o klíčových aspektech projektu typu objemových parametrů výstupu poskytované veřejné služby a alokace rizik.

Celý proces komparace a zjištění hodnoty za peníze je znázorněn na následujícím obrázku. Hodnota Komparátoru je nejdříve porovnávána s limitem finanční dostupnosti pro veřejného zadavatele z hlediska jeho rozpočtu. Tím se získá jeho předběžná dostupnost. Pokud by projekt dosahoval hodnoty za peníze, ale nebyl finančně dostupný, neměl by být realizován.

Obrázek 5: Test dostupnosti a hodnoty za peníze



Zdroj: National Treasury, 2004

V literatuře i praxi se lze setkat s námitkami, že porovnávání na základě modelu PSC a Referenčního PPP projektu nemusí být objektivní a výpočty je možné přizpůsobit požadovanému výsledku (Whitfield D., 2001). Posuzování výhodnosti formou PPP je uskutečňováno v době, kdy jsou vynaloženy finanční prostředky na úvodní specifikaci projektu a často na najmutí externích poradců, kteří model vypracují. Nemusí být tedy v přímém zájmu zadavatele ani poradenských konsorcií přípravu projektu formou PPP zastavit a pokračovat klasickou cestou. Náklady na najmutí externích poradců, kteří poskytují finanční, technické a právní poradenské služby po celou dobu přípravy i realizace projektu se pohybují okolo 4% - 6% celkové kapitálové hodnoty projektu, což je s ohledem na běžný kapitálový rozsah PPP projektů nemalá částka (PPPC, 2006a). Poradenská konsorcia jsou standardně najímána na přípravu projektu, která je rozčleněna do několika fází. V první fázi se posuzuje výhodnost realizace formou PPP a veřejný zadavatel si může na základě opčního práva vyhradit, že plnění dalších fází

bude zahájeno až dle výsledků a závěrů z této fáze o proveditelnosti projektu. Existuje tedy možnost potenciálního střetu zájmů. Tomuto střetu lze bránit najmutím dvou různých poradenských konsorcií na fázi posouzení proveditelnosti projektu a výběru partnera. Nicméně tato strategie přináší zvýšené náklady přípravy a prodloužení projektu.

Co se týče výše hodnoty za peníze, zpráva „Value for Money drivers in PFI“ zpracovaná společnostmi Arthur Andersen a LSE a vydaná britským ministerstvem financí v lednu roku 2000 uvádí, že průměrná dosahovaná hodnota za peníze ve Velké Británii oproti klasickému zajištění služby v režii státu dosahovala **17%**. Analyzována byla skutečná dosažená hodnota za peníze v porovnání s nabídkou vítězného uchazeče v 29-ti PFI projektech, z nichž 1/3 byla v době výzkumu v provozu. Podrobné výsledky jsou uvedeny v tabulce.

Tabulka 4: Dosažená hodnota za peníze

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

Zdroj: A. Anderson, Enterprise LSE, 2000; Pozn.: NPC = čisté současné náklady

Z tabulky lze vyčíst, že celkové dosažované úspory zkoumaných projektů dosahují hodnoty přes 1 mld. GBP oproti odhadovaným nákladům klasické veřejné zakázky ve výši 6,1 mld. GBP. V průběhu projektu se ovšem hodnota za peníze může měnit v závislosti na plnění dohodnutých smluvních podmínek.

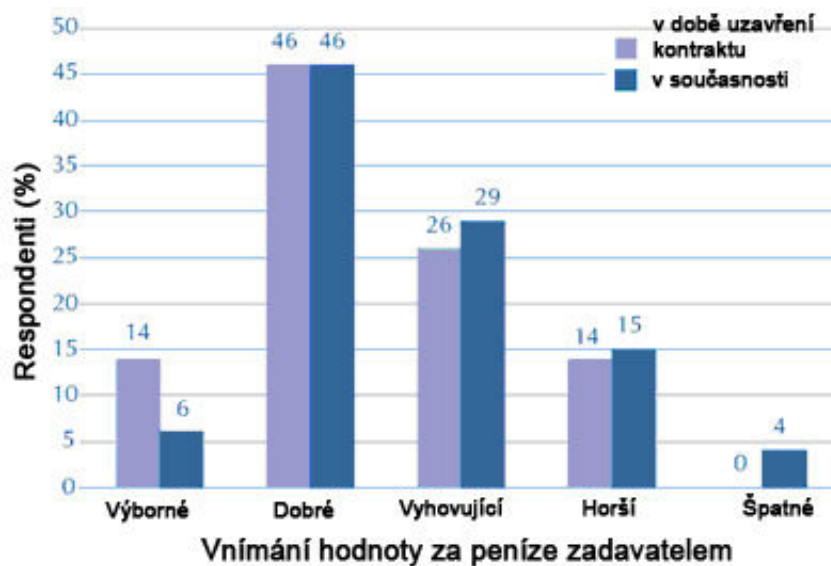
Je nutné upozornit, že zjištěná výše úspor je velmi variabilní. Pohybuje se od 0.4 % až po 59, 4% celkových nákladů projektu. V literatuře zabývající se PPP je obvykle odhadovaná výše hodnoty za peníze dávat do souvislosti s sektorem, ve kterém je projekt realizován, nicméně studie bohužel souvislost těchto dvou veličin nezkoumá a ani neposkytuje data, která by toto umožnila. Zajímavé zjištění je ovšem existence mírné pozitivní korelace mezi

procentním podílem kapitálových nákladů (CAPEX) projektu a dosaženými úspory. Tzn. čím vyšší je podíl CAPEX (ve zkoumaném vzorku v průměru 35%), tím vyšší dosažená hodnota za peníze. Teoretickým vysvětlením tohoto vztahu mohou být: i) manažerské schopnosti soukromého sektoru a úspory dosažené návrhem účelného designu z pohledu celoživotních nákladů projektu; ii) skutečnost, že s ohledem na testování trhu v průběhu projektu a upravování výše služebného dle zjištěného výsledku se soukromý partner zaměřuje na úspory v konstrukční fázi nebo iii) promítnutí značných překročení kapitálových nákladů na straně veřejného sektoru do PSC ve formě rizika, které soukromý sektor umí lépe řídit.

Další zajímavý závěr poskytuje analýza souvislosti alokace rizik a hodnoty za peníze. Potřebná data byla poskytnuta pouze v 17 projektech. V těchto 17 se ukázalo, že v 6 projektech je spočtená hodnota za peníze zcela závislá na přenosu rizik. Ve 3 z těchto 6 (projekty A, M, Q) by 20% snížení spočtené hodnoty přenesených rizik vedlo k odmítnutí PPP jako výhodnějšího způsobu zadání a projekt by byl realizován klasickou cestou. Ocenění rizik tvořilo 60% celkových úspor všech 17 projektů.

Hodnota za peníze se během trvání projektu může měnit v závislosti na tom jak jsou plněny smluvní podmínky. V roce 2001 provedl britský kontrolní úřad NAO dotazníkový průzkum u 98 PFI projektů ohledně vnímání hodnoty za peníze z hlediska zadavatele v průběhu projektu. Celých 81% dotázaných odpovědělo, že hodnota za peníze je v současnosti uspokojivá nebo lepší, 4%, že je špatná a 86% uvedlo, že hodnota za peníze byla uspokojivá nebo lepší v době uzavření kontraktu (NAO, 2001). Výsledky zachycuje níže uvedený graf:

Graf 4: Vnímání hodnoty za peníze u veřejných zadavatelů



Zdroj: NAO, 2001

Mezi hlavní determinanty hodnoty za peníze lze zařadit (A.Anderson, Enterprise LSE, 2000):

- alokace rizik
- výstupní specifikace projektu
- dlouhodobost smluv a princip kalkulace životního cyklu
- měření výkonu
- konkurence
- manažerské schopnosti soukromého sektoru.

Alokace rizik

Rizika nastávají všude tam, kde výstup nebo následek činnosti nebo rozhodnutí není jistý (Boothroyd & Emmett, 1996). Alokace rizik je jedním z klíčových aspektů PPP. Základním principem alokace rizik je přenesení rizika na tu stranu, která má předpoklady jej lépe řídit (tzn. snižovat pravděpodobnost výskytu nebo dopad ztráty vzniklé v důsledku rizika).⁷

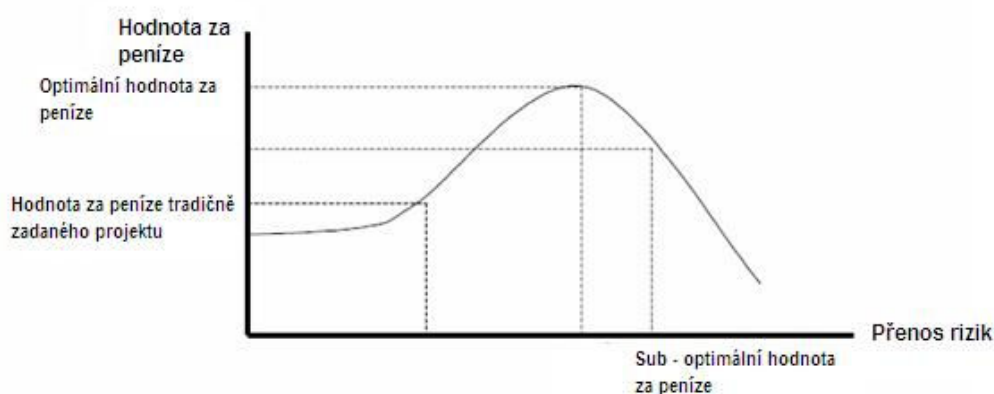
⁷ V některých případech je možné rozdělit riziko mezi obě strany a jedná se tak o sdílená rizika.

Efektivnost alokace přímo ovlivňuje náklady projektu. Jejím důsledkem jsou v ideálním případě nižší celkové náklady projektu a tím zvýšená protihodnota ve srovnání s tradičními metodami veřejných zakázek.

Míra převodu rizika na soukromého partnera je spojena s cenovou příirážkou. Příirážka za přenesení rizika nesmí být vyšší než náklady, s kterými by byl veřejný sektor schopen řídit dané riziko sám. Cílem je tedy optimalizovat a nikoli maximalizovat přenos rizika na soukromého partnera.

Trade off mezi dosahovanou hodnotou za peníze a transferem rizik na soukromého partnera ilustruje níže uvedený graf.

Graf 5: Optimální hodnota za peníze



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

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

Rizika lze z hlediska nejistoty a možnosti řízení identifikovat jako endogenní a exogenní pro každého z partnerů. Mnoho rizik je však exogenních pro veřejný i soukromý sektor a to znamená, že ani jedna strana není o riziku lépe informovaná a tím pádem ho nemůže lépe řídit. Vzhledem k tomu, že však veřejný sektor je vůči riziku méně averzní, měl by ho nést zadavatel, případně koneční uživatelé (Sadka E., 2006). To se týká například změn cenové hladiny, cen energie jako je ropa, elektřina apod.

Veškerá endogenní rizika spojená s výrobními náklady by ovšem měla být v PPP přenesena na soukromého partnera. V PPP projektu, který spojuje návrh, výstavbu a údržbu infrastruktury po 20-30 let má tak soukromý partner motivaci ke stavbě v dobré kvalitě, která povede ke snížení provozních nákladů a nákladů na údržbu a dodržení dohodnutých nákladů a časových termínů, vzhledem k tomu, že platba od zadavatele nezačne dříve než při dokončení infrastruktury a zahájení dodávek služby v dohodnuté kvalitě. Veřejný sektor je tak chráněn od všech rizik, která jsou většinou hlavní příčinou překročení nákladů při výstavbě formou tradiční veřejné zakázky. Toto je považováno za jednu z hlavních výhod PPP.

Veřejný sektor by měl uvažovat o rozdělení rizik v kontextu minimalizace dlouhodobých nákladů na projekt. Jak je uvedeno výše, optimální alokace rizik by měla stimulovat soukromého partnera k dodržování termínů, kvality a rozpočtových nákladů a následnému efektivnímu provozování investice s cílem maximalizace užitku pro zadavatele i konečného uživatele. Jasná alokace by rovněž měla přispět k jednodušší předvídatelnosti finančních závazků zadavatele v čase.

Pro verifikaci výše uvedeného bylo ve Velké Británii vypracováno několik studií (HM Treasury, 2001; National Audit Office, 2001). První uvedená studie na základě analýzy 61 PFI projektů zjistila, že 89% z nich bylo vyhotoveno včas a nebo před termínem a všechny tyto projekty dodržely očekávaný rozpočet. Druhá studie zkoumala 98 PFI projektů, kde v 75% z nich byla dokončena výstavba včas nebo dříve než bylo očekáváno a v žádném z těchto projektů nenesl veřejný zadavatel dodatečné náklady plynoucí z překročení nákladů. Pro srovnání s klasickými veřejnými zakázkami lze uvést, že na základě analýzy 50 rozsáhlých veřejných zakázek uskutečněných ve Velké Británii v posledních 20 letech se ukázalo, že tyto projekty v průměru překročily odhadovanou dobu výstavby o 17%, očekávané CAPEX byly překročeny v průměru o 47% a provozní náklady (OPEX) v průměru o 41% (Mott MacDonald, 2002). Co se týče Evropy, výsledky analýzy 128 evropských tradičně zadávaných veřejných zakázek ukazují, že v průměru došlo k překročení nákladů o 25,7% (Flyvbjerg, 2002).

Na základě průzkumu o spokojenosti s alokací rizik v 121 PPP projektech bylo ve Velké Británii zjištěno, že za odpovídající považuje rozdělení rizik 79% veřejných zadavatelů, ale pouze 53% soukromých partnerů (NAO, 2001)

Pro jasnější představu rizik poskytuje následující tabulka příklad základního seznamu rizik konkrétního PPP projektu. Problémy s jejich alokací a oceněním se bude detailněji zabývat kapitola 4 a příloha Proces řízení rizik.

Tabulka 5: Příklad rizik PPP projektu

Kategorie rizik	Skupina rizik
Stavebně-technologická a projekční rizika	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Riziko projektové dokumentace ▪ Riziko překročení stavebních nákladů ▪ Riziko začištění lokality ▪ Riziko vlivu projektu na životní prostředí ▪ Riziko dodatečných změn požadavků investora ▪ Riziko geologických problémů ▪ Riziko výskytu archeologických nálezů na staveništi ▪ Riziko koordinace stavebních prací ▪ Riziko havárie na stavbě ▪ Riziko dodržování kvality prací ▪ Riziko splnění termínů výstavby
Kreditní (finanční) rizika	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Riziko nesplnění finančních závazků soukromým sektorem ▪ Riziko nesplnění finančních závazků veřejným sektorem ▪ Inflační riziko ▪ Měnové riziko ▪ Úrokové riziko
Tržní rizika	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Riziko poptávky (nedostatečné poptávky po dodávané službě či produktu) Riziko vzniku konkurenční služby ve spádové oblasti
Vnější rizika	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Riziko změny platných zákonů a vyhlášek ▪ Riziko přehodnocení prioritních programů ▪ Riziko podpory projektu veřejným míněním ▪ Riziko přírodní katastrofy ▪ Riziko terorismu ▪ Riziko válečného konfliktu
Operační rizika	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rizika změny norem a specifikací a specifikací pro provoz a údržbu ▪ Riziko překročení plánovaných nákladů pro provoz a údržbu ▪ Riziko poškození, krádeže ▪ Riziko nedostatku lidských zdrojů

Kategorie rizik	Skupina rizik
Strategická rizika	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Smluvní rizika ▪ Ostatní strategická rizika

Zdroj: Ing. Eduard Hromada, 2005 a PPPC, 2005 b

Vzhledem k tomu, že ocenění přenosu rizik hraje klíčovou roli v odhadu potenciální hodnoty za peníze spočtené porovnáním PCS a referenčního PPP projektu a následné realizaci projektu formou PPP, je toto téma velmi senzitivní.

Lze najít kritické ohlasy, které tvrdí, že dochází k vymýšlení nejrůznějších rizik, jejich nadhodnocování a v důsledku toho upravování potenciálních úspor. Slovy Whitfielda D. (2001) např.: v případě PFI projektu nemocnice Cumberland byla do modelu PSC zahrnuta rizika, která však nebyla oceněna v Referenčním PPP projektu a díky tomu se zvýšily náklady realizace projektu klasickou formou o 7,2 mil. GBP. Dle citované studie rovněž dochází při odhadu nákladů pro komparátor uvažovány příliš pesimistické scénáře týkající se kapitálových nákladů i rizik překročení nákladů a časových zpoždění.

Výstupní specifikace

Dalším faktorem, který významně ovlivňuje hodnotu za peníze je princip výstupní specifikace. Tento způsob specifikace je jedním ze základních rozdílů mezi PPP a klasickou veřejnou zakázkou, kde je projekt definován na základě vstupů tzn., že je popsáno aktivum, které má být následně používáno k dodávce služeb. V případě PPP jsou naopak detailně popsány služby, které mají být dodány. Příkladem výstupní specifikace je např. plynulý provoz na dálnici při dané minimální rychlosti během dne a za dané úrovně hluku.

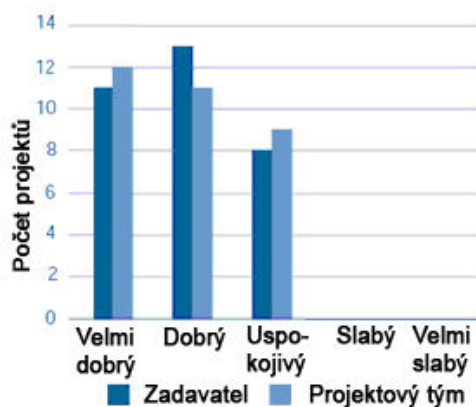
V případě, že v budoucnu nastane potřeba rozšířit vozovku o dodatečné jízdní pruhy vzhledem k zvýšenému objemu provozu, díky způsobu této specifikace by nemělo být nutné před-specifikovat velikost a načasování tohoto rozšíření již v původní koncesní smlouvě. Soukromý partner je motivován k dodržení dohodnuté kvality služby vzhledem k možným finančním penalizacím a měl by sám rozšířit silnici v příhodný čas, aby se tak

vyhnul neplynulosti provozu a dopravním zácpám. Rovněž pokud je možné jasně specifikovat kvalitu služby a snadno ji verifikovat (jako je to v našem daném případě), PPP může dosahovat dobrých výsledků. Specifikace služby v tomto případě diktuje soukromému partnerovi kvalitu samotného aktiva bez nutnosti ji definovat přímo předem v konstrukční fázi (Sadka E., 2006).

Dalším zajímavým příkladem z praxe jak výstupní specifikace podporuje inovaci je problém s vandalismem a grafity na omítkách budov, zejména škol. Na základě požadovaného výstupu soukromý partner musí neustále tyto grafity odstraňovat a obnovovat malbu, což si vyžaduje neustálé náklady z jeho strany. Z tohoto důvodu je soukromý sektor motivován k vymýšlení řešení jak této situaci předcházet. Pokud koncesionář objeví řešení, získá tak i konkurenční výhodu v dalších projektech obdobného typu.

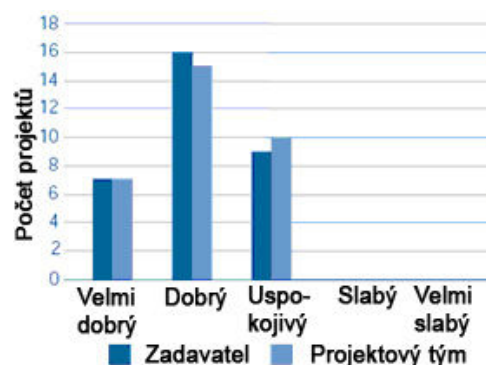
Problémy, které se mohou objevit, se obvykle týkají „přespecifikace“ a nesprávné specifikace. O přespecifikaci lze hovořit, pokud se přibližuje vstupní specifikaci, váže koncesionáře k navrženému řešení veřejného sektoru a značně tak limituje prostor pro možnou inovaci. Nesprávná specifikace může způsobit nedostatečnou flexibilitu v adaptaci služeb v čase. Námitky vůči PPP se často týkají tvrzení, že soukromé společnosti obětují kvalitu na oltář zisku, neboť primárním cílem soukromého sektoru je realizovat zisk. Nicméně průzkumy ukazují, že většina projektových manažerů je spokojena s kvalitou designu a stavby (NAO, 2003). Průzkum byl proveden na základě dotazníkového šetření u 37 britských PFI projektů, které byly realizovány do léta roku 2002. Většina dotazovaných rovněž vyjádřila spokojenost s poskytováním služeb dle specifikace. Výsledky průzkumu zachycují následující dva grafy.

Graf 6: Hodnocení kvality designu



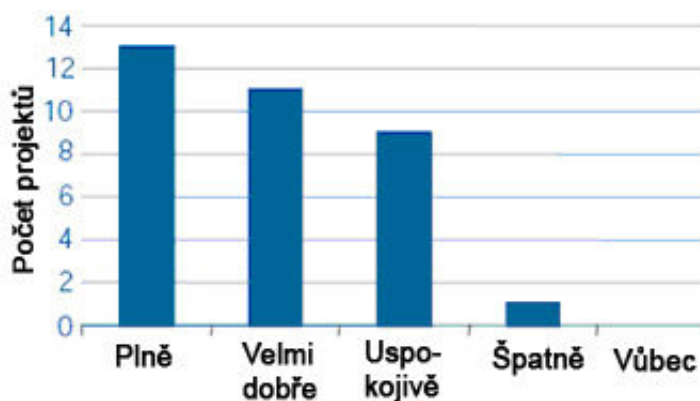
Zdroj: NAO, 2003

Graf 7: Hodnocení kvality výstavby



Zdroj: NAO, 2003

Graf 8: Hodnocení poskytování služeb dle smluvní specifikace výstupů



Zdroj: NAO, 2003

Nejlepším měřítkem spokojenosti s kvalitou PPP projektů by jistě bylo přímé dotazníkové šetření u konečných uživatelů. Bohužel žádný takovýto výzkum v širším měřítku však doposud nebyl proveden.

Dlouhodobost PPP projektů

Dalším významným faktorem ovlivňující hodnotu za peníze je dlouhodobost PPP (tzn. v průměru 30 let). Hlavní důvody vlivu na hodnotu za peníze lze spatřovat zejména v tom, že dlouhodobá povaha smluv:

- dává prostor pro investice do alternativních řešení v poskytování služeb;

- motivuje soukromého partnera k zaměření se na kalkulaci celkových nákladů během životního cyklu projektu a tedy k efektivnímu rozložení nákladů v čase.

Projekty PPP, které vyžadují zajištění služeb provozování a údržby, poskytují soukromému sektoru silné stimuly pro minimalizaci nákladů během celé životnosti projektu, tedy něco, čeho se obtížně v rámci omezení tradičního rozpočtování veřejného sektoru dosahuje.

Uvažování projektu v kontextu celoživotních nákladů je oblast, ve které má veřejný sektor časté nedostatky. Problémem bývá většinou neadekvátní design s ohledem na budoucí náklady na údržbu a nedostatek finančních zdrojů ve veřejných rozpočtech na nutnou údržbu aktiva tak, aby se nesnížila úroveň veřejných služeb. Dlouhodobost PPP smluv zavazuje veřejný sektor myslet dlouhodobě a neškrtnat provozní výdaje z krátkodobých důvodů.

Dlouhodobost kontraktu se v praxi liší v závislosti na sektoru ve kterém je projekt realizován. Důležitým faktorem, který toto ovlivňuje je očekávaná životnost aktiva. Jako příklad lze uvést IT sektor. V tomto sektoru smlouva na 20 let bude jen těžko demonstrovat hodnotu za peníze neboť rychlost změn v tomto sektoru si vyžaduje časté investice do nahrazení a modernizace systémů. Většina kontraktů uzavřených v souvislosti s IT má délku max. 15 let.

Dlouhodobost PPP projektů však může způsobovat i problémy. Jedná se zejména o problém přizpůsobení se změnám poptávky. Veřejný sektor se zavazuje k „dnešnímu řešení“ po příštích x desítek let. V řadě smluv jsou však zabudovány mechanismy pro přijímání změn od drobných až po zásadní. Smlouvy také mohou obsahovat odstavce o testování trhu a benchmarkingu služeb, který se provádí za určitou dobu a dle toho se přizpůsobuje platba od zadavatele, takže zadavatel může profitovat z inovací na trhu. Nicméně žádná smlouva nemůže obsahovat a předvídat veškeré budoucí události, a proto také záleží na „kultuře“ obou smluvních stran.

Dlouhodobé kontrakty rovněž nemusí být optimálně nastaveny z hlediska motivace soukromého investora k provádění změn. V takovémto případě

soukromý partner může preferovat snížení platby služebného než provedení požadované změny.

Soukromý subjekt při obdržení kontraktu na dlouhou dobu navíc často získává velmi výhodné postavení a jeho případné nahrazení jiným subjektem při nespokojenosti veřejného sektoru může být spojeno s řadou velmi nákladných kroků (dokazování neplnění smlouvy při obtížné kvantifikovatelnosti výstupů, nutnost převzetí provozovaných zařízení např. dálnice, apod.). Velikost nákladů „změny“ může být velmi významným faktorem limitujícím pobídky soukromému sektoru k efektivnímu hospodaření.

Poslední zmíněnou nevýhodou související s dlouhodobostí je složitější a nákladnější příprava projektu než při běžném zadání. V praxi se příprava PPP pohybuje kolem 1 až 2 let.

Měření výkonu a pobídky

Měření výkonu má trochu jiný vliv na hodnotu za peníze než předchozí uvedené. Jedná se o to, že měření výkonu je prostředkem k tomu, aby byla dohodnutá hodnota za peníze skutečně dodržena. Jedním, ze základních principů PPP je, že koncesionář monitoruje sám sebe. V koncesní smlouvě je většinou naformulován požadavek, aby soukromý partner zajistil za každý měsíc pravidelné vypracování provozní zprávy, která bude výchozím zdrojem pro výpočet měsíčního služebného v jednotlivých měsících. Vzhledem k možnosti zneužití tohoto způsobu monitorování ovšem smlouvy zároveň musí obsahovat ustanovení, podle kterého by byl soukromý partner v případě zamlčení nedostatků a pochybení zjištěných monitorováním výrazně penalizován.

V literatuře se někdy objevuje přirovnání PPP ke skryté privatizaci. V PPP projektech si však veřejný sektor zachovává kontrolu nad daným aktivem mimo jiné i pomocí kontroly výkonu. Veřejný sektor v PPP funguje jako regulátor a namísto řízení každodenní dodávky veřejných služeb se zaměřuje na plánování služby a příležitostné monitorování.

Pobídky vznikají zejména na základě alokace rizik a jsou zabudovány v platebním mechanismu projektu. Např. přenesení odpovědnosti za navržení a výstavbu na soukromý sektor, v kombinaci s platbami spojenými za dostupnost služby, výrazně motivuje soukromý sektor, aby dodával investiční projekty v rámci kratších stavebních lhůt a v dohodnuté kvalitě. U většiny projektů PPP totiž dojde k plnému zaplacení dodavateli ze soukromého sektoru pouze tehdy, jsou-li trvale plněny standardy požadované služby.

Platební mechanismus uvedený ve PPP kontraktu je základní metodou přenosu rizika na soukromého partnera. Mechanismus se vždy skládá alespoň z jednoho z těchto prvků (PPP Centrum, 2006b):

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

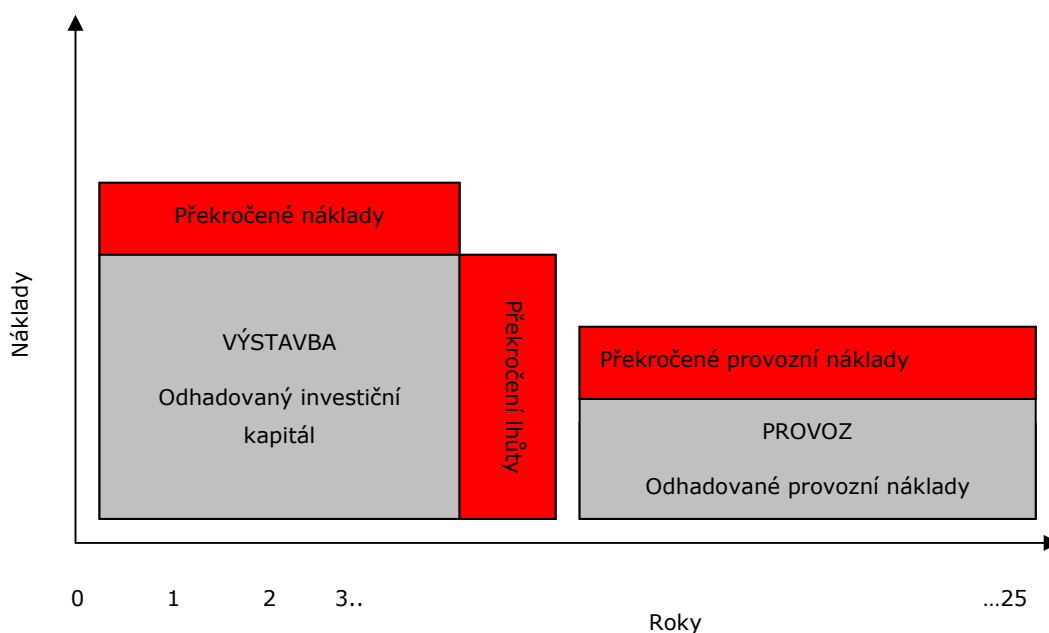
Vhodnost užití jednotlivých prvků se odvíjí zejména od přenesení rizika poptávky v projektu, tzn. rizika vyplývající z nedostatečné poptávky po dodávané službě či produktu.

Pokud je riziko poptávky zcela přenosné na soukromý sektor a soukromí uživatelé služby budou platit za její využívání (např. dálniční mýtné), pak bude platební mechanismus postaven především na uživatelských poplatcích. Pokud však má být riziko poptávky sdíleno zadavatelem a soukromým partnerem, pak bude platební mechanismus strukturován převážně jako platba za užívání. V případě, že na sebe veřejný sektor vezme celé riziko, pak bude mít platební mechanismus podobu platby za dostupnost. Součástí platebního mechanismu mohou být i dodatečné komerční příjmy. Soukromý sektor může být schopen vytvářet dodatečné příjmy od třetích stran a tím snižovat náklady požadovaných dotací veřejného

sektoru. Příkladem lze uvést využití volné kapacity PPP sportovního stadionu na pořádání koncertů. Zisk z pořádání koncertu se dělí v dohodnutém poměru mezi soukromého partnera a zadavatele

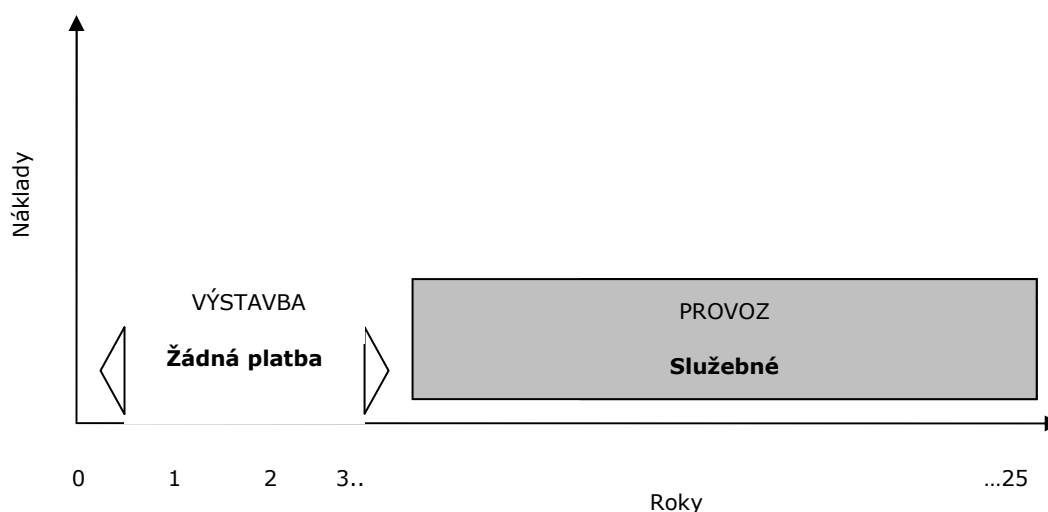
Klíčová charakteristika platebního mechanismu PPP je skutečnost, že platby od zadavatele začínají až při zahájení dodávky služeb v požadované kvalitě a pokud kvality nedosahují, uplatňuje zadavatel finanční penalizace na platbách. Peněžní toky projektu vypadají v porovnání s tradiční veřejnou zakázkou následovně.

Obrázek 6: Finanční toky tradiční veřejné zakázky



Zdroj: PPP Centrum 2006 b

Obrázek 7: Finanční toky PPP projektu za předpokladu výplaty služebného



Zdroj: PPP Centrum, 2006 b

Konkurence

PPP projekty jsou zadávány na základě veřejné soutěže na komplexní dodání služeb za fixní cenu v dlouhém období. Nezbytnou podmínkou hodnoty za peníze je vyvolání maximální konkurenční soutěže mezi zájemci o roli poskytovatele služeb, aby se co nejvíce odhalily možnosti potenciálních partnerů ze soukromého sektoru. PPP projekty jsou soutěženy na základě soutěžního/koncesního dialogu, které umožňují inovace a jednání s uchazeči o nejlepší řešení. V zájmu maximalizace hodnoty za peníze by měl zadavatel návrh smlouvy koncipovat tak, aby reflektoval převažující názory a hodnocení rizik na straně soukromého sektoru. Pokud zadavatel a/nebo uchazeči indikují, že určitému riziku přisuzují vyšší hodnotu, než jakou je zadavatel za přenos takového rizika ochoten zaplatit, bude pro zadavatele výhodnější takové riziko na koncesionáře nepřeneset. Na základě podaných návrhů pak mohou být upraveny navrhované smluvní podmínky i technické řešení, na které se pak bude soutěžit.

Nicméně soutěžení PPP projektů má podstatnou nevýhodu ve vysokých nákladech na vypracování nabídky, které vytváří bariéru pro vstup do soutěže. Tyto náklady jsou až 4 krát vyšší než u klasických tendrů (D.

Whitfield, 2001). Jednání jsou také často vedena na důvěrné bázi “za zavřenými dveřmi.”

Manažerské schopnosti soukromého sektoru

V době, kdy se PPP začalo teprve rozvíjet, se často manažerské schopnosti soukromého sektoru citovaly jako jedna ze základních výhod PPP a jako prostředek, který zabezpečí, že i přes dražší financování se bude realizovat hodnota za peníze.

Pro zhodnocení příspěvku těchto zkušeností k hodnotě za peníze lze uvést některé z komentářů, které napsali projektová manageři z veřejného sektoru při hodnocení tohoto faktoru (A. Andersen, Enterprise LSE, 2000).

„Při developmentu a konstrukční fázi projektu se uplatnily značné manažerské schopnosti ze strany soukromého sektoru. Na hodnotu za peníze měly pozitivní vliv.“

„Klíčové v porozumění principu PFI.“

„Nezbytný požadavek na cestě k lepší hodnotě za peníze.“

„Programový management je klíčový faktor hodnoty za peníze s ohledem k velkému počtu subdodavatelů projektu.“

„Malý vliv.“

Další komentáře (celkově 29 respondentů) se rovněž nesly v podobném duchu jako první čtyři a v zásadě přiznávali soukromému sektoru lepší manažerské schopnosti oproti veřejnému. Tyto schopnosti mají prostor pro uplatnění a přispění k hodnotě za peníze tam, kde existují možnosti úspor z rozsahu a kde soukromý sektor disponuje specifickými znalostmi, které nejsou ve veřejném sektoru k dispozici. Některé stavební projekty např. vyžadují znalosti vysoce kvalifikovaných odborníků. Tito odborníci však vyžadují vysoké mzdové náklady, které si mnoho veřejných zadavatelů s omezeným rozpočtem nemůže dovolit. Kromě toho mnoho municipalit nepotřebuje špičkového technika na plný úvazek. Díky PPP jsou ovšem takového kapacity přístupné v personálních řadách koncesionáře.

2.3.2 Další výhody a nevýhody PPP

Financování PPP

U řady forem PPP se uplatňuje princip soukromého financování investice (zejména DBFO). Veřejný sektor pak tuto investici a poskytnuté služby „splácí“ ve formě služebného během doby trvání smlouvy – tzn. že přemění investiční výdaje na tok kontinuálních plateb za služby. To umožňuje, aby projekty byly realizovány i tehdy, kdy může být dostupnost veřejného kapitálu omezena (buď regulací veřejných výdajů nebo ročními rozpočtovými cykly). Soukromé financování prostřednictvím PPP může napomoci k překlenutí tzv. „infrastructure gap“, kterou trpí zejména transformující se ekonomiky, ve kterých byly infrastrukturní investice po dlouhou dobu zanedbávány. Tímto termínem se označuje mezera mezi existující úrovní kapitálu a takovou úrovní, která maximalizuje ekonomický růst (Kamps, 2005). V případě, že se vláda rozhodne překlenout tuto mezeru pomocí dluhového financování, které by ovšem nepoškodilo rizikový rating země, PPP může být jednou z možností jak realizovat projekty, po kterých existuje u veřejných uživatelů poptávka.

Lze namítnout, že PPP narušuje prioritizaci projektů. Mohou být přednostně realizovány projekty, které se hodí pro PPP a jsou vysoce solventní namísto těch, které přinesou největší veřejný užitek. Aby se zabránilo tomuto jednání, musí existovat jasná strategie zadavatele pro realizaci projektů a kritéria podle kterých budou projekty pro realizaci formou PPP předběžně vybírány. PPP by se mělo používat pouze tehdy, je-li to pro veřejný sektor ekonomicky výhodnější.

Senzitivním tématem je rovněž účtování o PPP a započítávání závazků z nich plynoucích do veřejného dluhu. Kritici tvrdí, že PPP umožňuje veřejnému sektoru skrývání finančních závazků, a tím znesnadňuje kontrolu nad těmito závazky. V roce 2004 rozhodl Eurostat o tom, co bude a co nebude považovat za dluh veřejného sektoru u kontraktů typu PPP. Pravidla jsou rozhodující pro to, zda se PPP budou počítat do veřejného dluhu a

budou tudíž podléhat limitům Maastrichtských kritérií, anebo zda budou považovány za mimobilanční položky z hlediska veřejného sektoru.

Eurostat se rozhodl doporučit PPP klasifikovat jako neveřejné aktivum, které se tím pádem stává položkou stojící mimo vládní bilanci, pokud je na soukromého partnera přeneseno stavební riziko a současně alespoň jedno ze dvou rizik - dostupnosti a nebo poptávky.

Rizika jsou definována dle Eurostatu následovně:

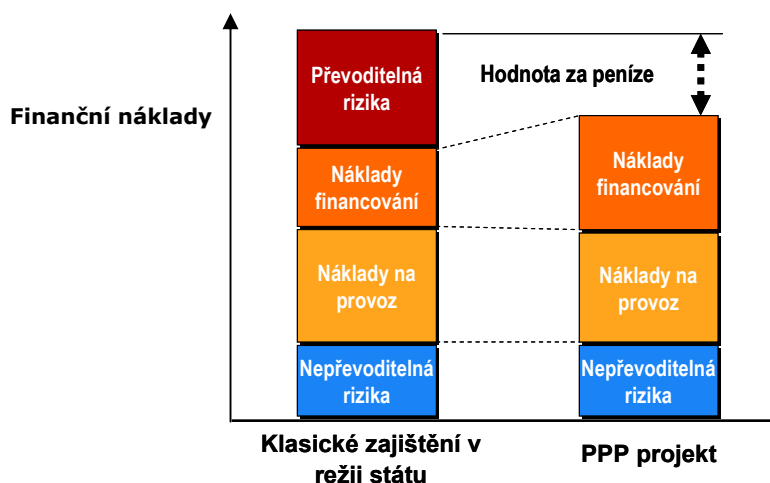
- **Stavební riziko:** je riziko vznikající při stavbě aktiva, a to zejména pozdní dodávky, nerespektování definovaných parametrů, dodatečných nákladů, technických závad a negativních dopadů na okolí;
- **Riziko dostupnosti:** je riziko, že nebudou výstupy dodány v množství nebo kvalitě, která byla dohodnuta;
- **Riziko poptávky:** je riziko, že nebude aktivum využíváno tak, jak předpokládal projekt (například po silnici neprojde dostatek aut)

Závazky z PPP, přestože se nebudou započítávat do veřejného dluhu, by však měly být z hlediska fiskální bezpečnosti monitorovány. Ve Velké Británii publikuje Ministerstvo financí zprávu o budoucích závazcích z PPP dvakrát ročně (IFSL, 2003).

Další otázka vyvstávající v souvislosti s PPP je skutečnost, že veřejné finance jsou vždy levnější než soukromé finance díky nižšímu úročení půjček. Stát má přístup k levnějším finančním zdrojům oproti váženému průměru nákladů kapitálu soukromého sektoru, nicméně rozdíly v současnosti nejsou nijak markantní. Pokud se jedná o zadavatele v podobě některých organizačních složek státu, které nemají mandatorní přístup ke státnímu rozpočtu nebo kde zákon přímo uvádí, že stát nenese odpovědnost za závazky (nebo část závazků) tohoto subjektu, jsou náklady financování velmi blízké korporátním společnostem tzv. "BlueChips". Náklady soukromého kapitálu se rovněž snižují s tím, jak se rozvíjí trh s PPP. Konkurence v poskytování financování roste s novými účastníky trhu (podílové fondy) a širším využíváním kapitálových trhů (A. Anderson, Enterprise LSE, 2000).

Přestože náklady na financování bývají vyšší u soukromého sektoru, hodnota za peníze přesto může být dosažena. Pro PPP je důležité nastavení struktury projektu a alokace rizika. Vyšší náklady kapitálu jsou kompenzovány převzetím rizik soukromým sektorem, efektivnějšími způsoby provozu a využitím zdrojů. Toto ilustruje následující obrázek.

Obrázek 8: Hodnota za peníze



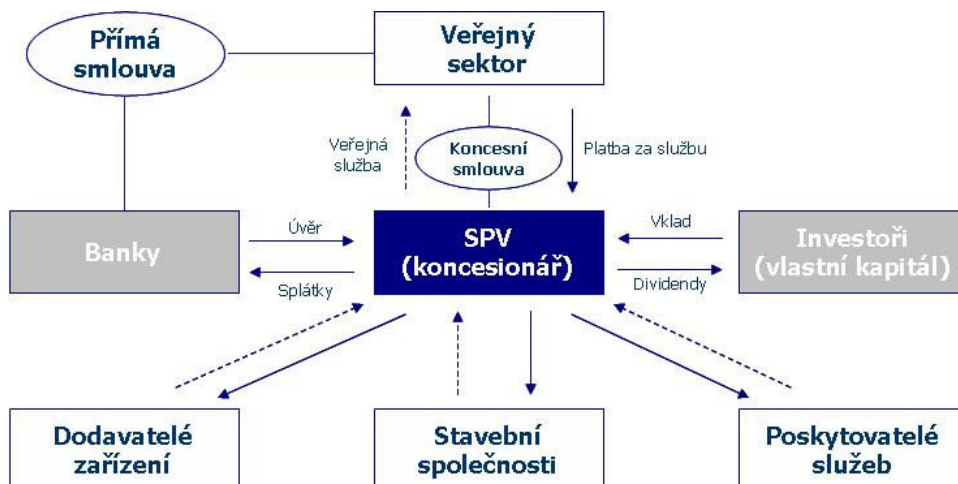
Zdroj: PPPC, 2006 c

Zajímavé zjištění plyne z dotazníkového průzkumu provedeného v ČR u 77 zástupců veřejného sektoru a 20 respondentů ze soukromého sektoru v roce 2005. Největší výhodu spatřuje veřejný i soukromý sektor právě v zajištění veřejné služby pomocí soukromého kapitálu při nedostatku vlastních zdrojů (28% respondentů z veřejného sektoru a 25% ze soukromého). Úspora veřejných výdajů, skončila u VS s 19% na druhém místě (J,Hess, 2006)

Struktura financování

Pro porozumění financování PPP projektů, zobrazuje následující obrázek základní finanční toky v projektu.

Obrázek 9: Struktura peněžních toků PPP projektu vůči výstupu



Zdroj: Troják, ČSOB, 2006

V PPP projektu se obvykle uplatňuje tzv. projektové financování. Soukromý partner zpravidla zakládá zvláštní účelovou společnost tzv. Special Purpose Vehicle (SPV), se kterou veřejný sektor uzavírá kontrakt. SPV je samostatný právní subjekt, který vzniká speciálně pro daný projekt za účelem postavení/rekonstrukce a správy aktiv. Aktiva však obvykle nejsou součástí majetku společnosti.

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

Investoři poskytují:

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

a obdrží:

- dividendy;
- splátky subordinovaného úvěru;

- snižování závazku dodatečného financování.

Investory bývají často mateřské společnosti subdodavatelů (subdodavatelů výstavby a provozu), podílové fondy i společnosti venture capital.

Seniorní věřitelé poskytují:

- základní seniorní úvěr – úvěr, který má přednostní právo splácení, vyžaduje zajištění a zpravidla se k němu váže i tzv. právo zásahu („*step in rights*“);
- dodatečný povolený seniorní úvěr;
- „*stand-by*“ přísliby seniorního financování⁸;

obdrží:

- splátky seniorního úvěru.

Seniorní věřitelé jsou většinou banky, či bankovní konsorcia.

Poměr dluhu a vlastního kapitálu (debt/equity) SPV záleží na struktuře projektu. Nicméně na vyspělých trzích typu velké Británie tvoří vlastní kapitál SPV většinou kolem 5 % až 10 % finanční struktury společnosti, na seniorní bankovní úvěr připadá 90% a podřízený úvěr cca 5%. Rozvíjející trhy upřednostňují strukturu s vyšším podílem equity – tzn. cca 20 – 40% (Troják, ČSOB, 2005).

Důležité parametry pro banky a investory je zejména odhad hodnot cash flow včetně ocenění rizik. Předpokládaný CF musí být dostatečný ke krytí zamýšlených úvěrů, zajištění potřebné, hotovosti a pokrytí provozních nákladů a nepředvídaných výdajů.

Nejběžnější kritéria posouzení úvěru bankou jsou roční poměr krytí úvěru (debt cover ratio - DCR) a poměr úvěrového krytí v době splatnosti půjčky (loan life cover ratio - LLCR). Minimum pro PPP projekty založené na platbě za dostupnost je poměr 1,2 a pro projekty s platbami od uživatelů 1,4 (Troják, ČSOB, 2005).

⁸ Jakékoliv dodatečné financování, které je příslibeno seniorními věřiteli při finančním vypořádání, a to výlučně za účelem financování nepředvídaných nákladů, zvýšených výdajů nebo nerealizovaných výnosů koncesionáře, s výjimkou jakéhokoliv dodatečného financování, jehož účelem je předběžné splacení jakýchkoliv částek, které dluží SPV podle subordinovaných úvěrových smluv.

Pro ilustraci je v následující tabulce uveden příklad kapitálové struktury pasiv SPV.

Tabulka 6: Příklad struktury pasiv SPV

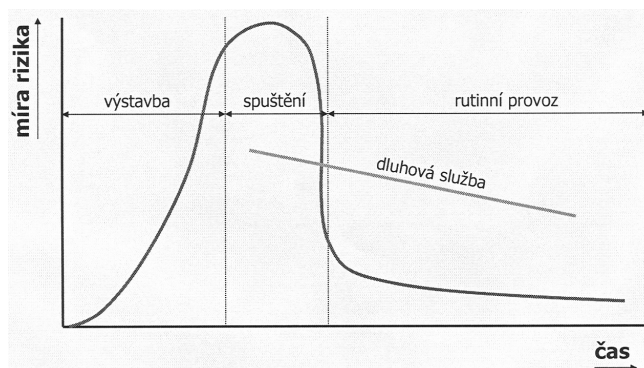
1. Základní kapitál investora	<ul style="list-style-type: none"> Vlastní jmění společnosti - forma: akcie 10% - 20% celkového kapitálu Náklad kapitálu: 15% - 25%
2. Podřízený dluh	<ul style="list-style-type: none"> Vlastní jmění společnosti - forma: úvěr 10% - 20% celkového kapitálu Náklad kapitálu: 8% - 12%
3. Rezervy	<ul style="list-style-type: none"> Vlastní jmění společnosti – tvořeny ze zisku Forma: účetní a peněžní rezerva
4. Cizí kapitál	<ul style="list-style-type: none"> Cizí zdroje - forma: seniorní bankovní úvěr nebo obligace 80% - 90% celkového kapitálu Náklad kapitálu: 4% - 6%

Zdroj: PPP Centrum, 2006 c. Pozn.: náklad je vyjadřován jako INDEX + marže (PRIBOR + marže)

Příklad peněžních toků PPP projektu je obsažen v příloze této práce.

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

Graf 9: Hlavní fáze projektu z pohledu banky



Zdroj: Troják, ČSOB, 2005

3 Příčiny selhání PPP

Přestože většinu realizovaných PPP projektů lze v současnosti označit za úspěšné, existují i významné projekty, které trpí řadou problémů. Ty stěžují dosažení hodnoty za peníze nebo dokonce vedou k jejich úplnému selhání. Lze vysledovat společné faktory těchto projektů, které byly příčinou jejich obtíží? Cílem této kapitoly je identifikovat a klasifikovat nejčastější příčiny selhání PPP projektů, zhodnotit je a vysvětlit případné vzájemné vazby. V druhé části kapitoly jsou zjištěná selhání ilustrována na případových studiích.

3.1 Metodika

Prvním krokem k identifikaci příčin selhání je definování samotného selhání. To pro účely této práce definujeme následovně:

„Úspěšný PPP projekt je takové partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem, během kterého oba partneři dosahují naplnění svých cílů. Z pohledu zadavatele může být PPP projekt označen za úspěšný, pokud dosahuje hodnoty za peníze ve formě nákladově efektivního, spolehlivého a včasného dodání služby za smlouvenou cenu a v požadované kvalitě stanovené ve smlouvě. Z pohledu koncesionáře lze projekt označit za úspěšný, pokud za náležité plnění dohodnutých požadavků získává racionální výnos. Při nenaplnění výše uvedených cílů, lze hovořit o selhání PPP projektu.“

Příčiny selhání byly identifikovány na základě několika zdrojů:

- revize literatury

Předcházející kapitola položila teoretický základ k identifikaci příčin selhání v podobě nastínění vazeb a vlivu jednotlivých faktorů na hodnotu za peníze. Klíčovým předpokladem označení projektu za úspěšný je právě dosažení hodnoty za peníze.

- databáze PPP projektů vypracovaná Georgetown University, USA, 2005;

Databáze obsahuje 85 projektů, které splňují dle výše uvedené definice kritéria selhání. V databázi lze identifikovat selhané projekty realizované v různých sektorech jako je infrastruktura (16 projektů), IT (16), vodárenství (15), doprava (10), energetika (7), odpadové hospodářství (7) atd. Zkoumané projekty byly realizovány mezi lety 1989 až 2003 a zahrnují nejrozličnější typy PPP: od BOT, DBFO, koncese až po částečnou privatizaci. Příčiny selhání u každého projektu byly individuální, nicméně lze je klasifikovat do několika základních primárních skupin.

- analýza vybraných případových studií

Podrobná analýza vybraných projektů umožnila hlubší pochopení problémů a v textu poslouží jako ilustrativní příklad.

- dotazníkové šetření.

Pro verifikaci identifikovaných rizik byla získána vazba od zástupců soukromého i veřejného sektoru. Dotazník, týkající se identifikovaných příčin selhání a rizik pro realizaci PPP vzhledem k jednotlivým sektorům, byl předložen účastníkům odborného semináře ke Vzorové koncesní smlouvě pořádaného v listopadu 2006 a zaměstnancům PPP Centra a Asociace PPP. Z celkového počtu 47 účastníků odpovědělo celkem 26 respondentů, což je 55% úspěšnost.

Svůj souhlas či nesouhlas s otázkou, zda považují uvedené faktory za nejčastější příčiny selhání PPP projektů ve světě/v ČR nezávisle na sektoru, vyjadřovali respondenti na škále, kde:

1	2	3	4	5
Zcela SOUHLASÍM	spíše souhlasím	ani souhlas, ani nesouhlas	spíše nesouhlasím	zcela NESOUHLASÍM

Tato škála umožnila „ohodnocení“ jednotlivých příčin selhání dle míry souhlasu s uvedeným tvrzením u účastníka. Součástí dotazníku byla i žádost o komentáře, které se staly velmi cennou informací. Dotazník a seznam soukromých firem a institucí, které byli prostřednictvím dotazníku osloveny, tvoří přílohu této práce.

3.2 Shrnutí

Z předešlé kapitoly, která diskutovala základní principy PPP, vyplynuly hlavní faktory, které mají vliv na úspěšnost projektu. Jedná se zejména o optimální alokaci rizik, kvalitně nadefinovanou výstupní specifikaci, zabudování mechanismů na adaptaci změn ve smlouvě z důvodu jejich dlouhodobosti, měřitelnost výkonu a zabezpečení dostatečně konkurenčního prostředí.

Obdobné závěry vyplývají i z dalších studií (OFDMFM, 2005; ACCA, 2005 a Evropská Komise, 2003). OFDMFM upozorňuje v první řadě na nesprávné rozdělení rizik. Dále spatřuje problém v nedostatečném legislativním vymezení PPP projektů a práv a povinností obou stran, přetrvávající důraz na vstupní charakteristiky PPP projektů, nedostatečné ošetření hodnocení kvality a kvantity výstupů, nízké motivace zástupců státu dosáhnout co nejlepších podmínek, nedostatečně definovaných metodách výběrových řízení, nízké koordinace mezi jednotlivými stupni vlády atd. ACCA, (2005) podobně klade důraz na implementační fázi (zejména podoba smluv), konkurenční situaci na trhu, transakční náklady s implementací změn a opět management rizik.

Nakonec studie Evropské Komise, 2003 zdůrazňuje správné nastavení parametrů spolupráce, mechanismů změn a platebního mechanismu.

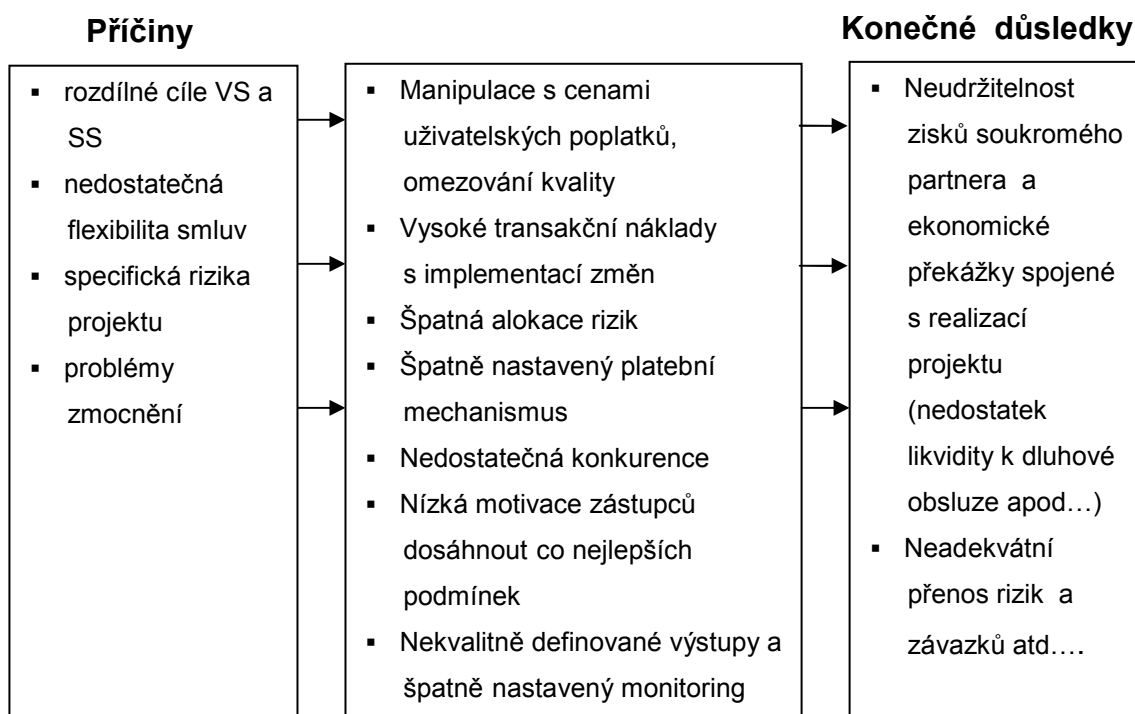
Na základě těchto závěrů a shromážděné databáze selhaných PPP projektů Georgetown University byly identifikovány **4 základní okruhy** problémů, které výše uvedené faktory zahrnují nebo následně mají vliv na jejich vznik. Tyto 4 základní příčiny se vyskytují s vysokou pravděpodobností a pokud nejsou tato základní rizika dostatečně ošetřena, mohou vést ke zmiňovaným komplikacím, které vedou až k selhání projektu. Vzájemný vztah bude popsán dále v textu. Jedná se o:

- rozdílné cíle veřejného a soukromého sektoru (problémy v partnerství a vzájemné spolupráci)
- nedostatečná flexibilita smluv (neschopnost reagovat na neočekávané změny)

- specifická rizika projektu (problémy s identifikací, oceněním, alokací a ošetřením)
- problémy zmocnění (principal/agent problem – veřejní činitelé nemusí vždy jednat v nejlepším zájmu voličů).

Níže uvedené schéma zjednodušeně naznačuje vzájemný vztah mezi základními příčinami a dalšími souvisejícími problémy, v které mohou následně vyústit. Výčet není vyčerpávající.

Obrázek 10: Příčiny selhání



Nejčastěji identifikovaný problém se týkal specifických rizik projektu, který se v analyzovaném vzorku databáze vyskytl v 71 případech z 85, tzn. v 83,5% selhaných projektů. Následovala nedostatečná flexibilita smluv s 28,2%, problémy zmocnění s 27% a rozdílné cíle veřejného a soukromého sektoru se podílely na selhání projektu v 24,7%. Četnost výskytu identifikovaných příčin dle jednotlivých zkoumaných sektorů je zobrazena v následující tabulce.

Tabulka 7: Příčiny selhání PPP projektů

	Počet	Specifická rizika projektu	Nedostatečná flexibilita	Problémy zmocnění	Rozdílné cíle VS a SS
Počet projektů	85	71 (83,5%)	24 (28,2%)	23 (27%)	21 (24,7%)
Administrativní kapacity	1		1		
Doprava	10	5	3	7	
Energetika	7	6		3	6
Infrastruktura	16	15	6		5
IT technologie	16	15	9	1	
Obrana	1			1	
Odpadové hospodářství	7	6	2	2	1
Ostatní	7	7	2	2	2
Sportovní infrastruktura	1	1	1		
Školství	2	1		2	
Vodárenství	15	14		4	6
Volnočasová infrastruktura	1	1			1
Zemědělství	1			1	

Zajímavá zjištění poskytl dotazník, jehož cílem bylo verifikovat zjištěné příčiny. Databáze obsahuje pouze omezený počet projektů, nelze tedy bez jakýchkoli pochybností tvrdit, že se jedná nejčastější příčiny. Z tohoto důvodu bylo přistoupeno k dotazníkovému šetření, které mělo získat zpětnou vazbu od odborné veřejnosti. Respondenti odpovídali na otázku, zda považují následující faktory za nejčastější příčiny selhání PPP projektů ve **světě** nezávisle na sektoru. Hodnocení 1 znamenalo naprostý souhlas, 5 naprostý nesouhlas. Na základě míry souhlasu bylo sestaveno následující pořadí:

1. specifická rizika projektu (problémy s identifikací, oceněním, alokací a ošetřením) - **1,83**
2. nedostatečná flexibilita smluv (neschopnost reagovat na nenadálé změny) – **2,44**
3. rozdílné síle VS a SS (problémy v partnerství a spolupráci) – **2, 61**

4. problémy zmocnění (veřejní činitelé nemusí vždy jednat v nejlepším zájmu voličů) – **3,00**
5. jiné příčiny – bylo hodnoceno pouze ve 2 případech z 26 a to hodnotou 3.

Výsledky získané z dotazníku korespondují s výsledky získané z databáze, tedy že největší procento zkoumaných selhaných PPP projektů selhalo z důvodu výskytu specifického rizika projektu a tedy zprostředkovaně problému s identifikací, oceněním, alokací nebo ošetřením tohoto rizika. Dále respondenti souhlasili i s nedostatečnou flexibilitou smluv a rozdílnými cíly VS a SS jako nejčastějšími příčinami selhání PPP ve světě. Problémy zmocnění byly ohodnoceny v průměru číslicí 3, což znamená ani souhlas ani nesouhlas. V dotazníku byla uvedena i možnost *jiné příčiny* a v případě souhlasu s touto možností, žádost o komentář – tedy jaká rizika lze označit za nejčastější příčinu selhání a proč. Tato možnost však byla zaškrtnuta pouze ve 2 případech z 26. Z toho lze odvodit, že výčet základních příčin byl buď vyčerpávající nebo že respondenti nebyli ochotni odpovídat. Pro porovnání byly stejné otázky položeny i pro PPP v České republice. Výsledky byly následující:

1. problémy zmocnění (veřejní činitelé nemusí vždy jednat v nejlepším zájmu voličů) – **1, 89**
2. specifická rizika projektu (problémy s identifikací, oceněním, alokací a ošetřením) - **1,94**
3. rozdílné síle VS a SS (problémy v partnerství a spolupráci) – **2, 00**
4. nedostatečná flexibilita smluv (neschopnost reagovat na nenadálé změny) – **2,44**
5. jiné příčiny – bylo hodnoceno pouze u 1 z případů a to hodnotou 3.

Oproti hodnocení ve světě respondenti označili za nejčastější příčinu selhání PPP v ČR problémy zmocnění. Tedy skutečnost, že veřejní činitelé nemusí vždy jednat v nejlepším zájmu voličů. Jedním z důvodů může být mediálně

známá špatná zkušenost s realizací PPP projektu dálnice D47 nebo vyšší míra korupce v ČR oproti dalším členským státům EU.⁹ Následují specifická rizika projektu, rozdílné cíle VS a SS a nedostatečná flexibilita smluv, která rovněž dosáhla v průměru spíše souhlasné odpovědi. Jiné příčiny opět nebyly hodnoceny.

3.2.1 Vliv sektorů na úspěšnost realizace PPP

Každý sektor má svá specifika, rizika. Lze tedy předpokládat, že i úspěšnost PPP projektů se bude určitým způsobem odvíjet od sektoru, ve kterém bude projekt realizován. Dle dříve uvedené diskuze charakteristik PPP, je možné učinit několik hypotéz.

- Vzhledem k vlivu dlouhodobosti projektů na hodnotu za peníze a rychlým změnám v odvětví IT, které způsobují vysoké náklady na adaptaci změn, může být IT sektor pro PPP značně rizikový.
- Jako rizikové se mohou ukázat i oblasti regenerace již dříve využitých území (brownfields) s ohledem na vysoké náklady revitalizace území a vysoká rizika výskytu ekologické zátěže.
- Špatná predikovatelnost poptávky a neadekvátní alokace rizik může způsobit značné problémy i v sektoru dopravy.

Zpětnou vazbu k těmto předpokladům poskytl opět dotazník, ve kterém byla hodnocena míra rizika pro úspěšnou realizaci PPP projektů v závislosti na sektoru **ve světě i v ČR**. Výsledky shrnují následující dvě tabulky. Hodnocení znovu probíhalo na číselné stupnici, kde 1 znamenalo nízké riziko, 5 vysoké. Sektory jsou v tabulce seřazeny od nejvíce po nejméně rizikové.

⁹ Na žebříčku Indexu vnímání korupce CPI v roce 2006, který zahrnoval 163 zemí, se Česká republika dělila o 46. příčku s Litvou a Kuvajtem. Všechny tyto země dosáhly hodnocení 4,8 (na stupnici 10 – 0, kde hodnocení 10 označuje zemi téměř bez korupce a hodnocení 0 zemi s vysokou mírou korupce). Mezi tehdejšími 25 členskými zeměmi EU, patřila ČR se svým hodnocením k nejhorším (Transparency International, 2006).

Tabulka 8: Sektory dle míry rizikovosti pro úspěšnost PPP ve světě

Sektor	Hodnocení
IT technologie	3,39
Sportovní a volnočasová infrastruktura	3,39
Brownfields (regenerace)	2,94
Sociální infrastruktura	2,89
Energetika	2,78
Obrana (výzbroj, speciální infrastruktura)	2,72
Zdravotnictví	2,50
Odpadové hospodářství	2,50
Dopravní infrastruktura (železniční, silniční)	2,44
Vodárenství	2,44
Věznice	2,11
Administrativní kapacity (úřady, soudy...)	1,78

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka 9: Sektory dle míry rizikovosti pro úspěšnost PPP v České republice

Sektor	Hodnocení
Sportovní a volnočasová infrastruktura	3,56
IT technologie	3,44
Brownfields (regenerace)	3,22
Sociální infrastruktura	3,00
Dopravní infrastruktura (železniční, silniční)	2,89
Obrana (výzbroj, speciální infrastruktura)	2,83
Zdravotnictví	2,83
Odpadové hospodářství	2,78
Vodárenství	2,72
Energetika	2,67
Věznice	2,11
Administrativní kapacity (úřady, soudy...)	2,00

Zdroj: Dotazníkové šetření

Výsledky potvrdily hypotézu o rizikovosti IT a regeneraci brownfieldů. Doprava se ukázala jako středně riziková. Mírným překvapením je vysoké

hodnocení rizikovosti výstavby a provozu volnočasové a sportovní infrastruktury. Důvodem pro toto hodnocení může být nejistota spojená s poptávkou. Sportovní a volnočasovou infrastrukturu lze označit z hlediska poptávky za zbytečný statek a vzhledem k tomuto mohou často postrádat politickou podporu, která je u PPP projektů jedním ze základních kamenů úspěchu.

Pokud dále porovnáme dosažené výsledky ve světě a v České republice, zjistíme, že se příliš neliší. Na prvních čtyřech místech se pohybují v obou variantách stejné sektory – IT, sportovní infrastruktura, brownfields a sociální infrastruktura, která zahrnuje např. výstavbu domovů důchodců a byty pro sociálně slabé. Vyšší rizikovost tohoto sektoru v ČR není příliš překvapující vzhledem k nevyřešeným podmínkám financování těchto domovů a z tohoto důvodu v současné době obtížné dosažitelnosti hodnoty za peníze¹⁰. Jako nejméně rizikové pro PPP se v ČR i ve světě ukázaly administrativní kapacity a věznice. V případě obou sektorů jsou uskutečňovány platby od veřejného zadavatele v podobě poplatku za dostupnost. Přenáší se tedy riziko dostupnosti, problémové riziko poptávky většinou zůstává na straně veřejného sektoru nebo je sdílené.

Zajímavým zjištěním je hodnocení PPP v sektoru dopravní infrastruktury. V ČR ji respondenti označili za mnohem rizikovější (5. místo) než ve světě (9. místo). Důvod by mohl opět spočívat v projektu D47.

Pro ilustraci níže uvádíme vybrané komentáře, kterými respondenti doplnili své hodnocení, pokud zaškrtili u sektoru vysoká rizika (tzn. 4 nebo 5).

¹⁰ Každý ubytovaný penzista by musel měsíčně samostatně platit cca 20 tis. Kč, aby bylo možné projekt realizovat a infrastrukturu provozovat (propočty PPPC, 2006).

Tabulka 10: Komentáře k dotazníku, 2006

„Volnočasová infrastruktura není zcela nezbytná na rozdíl od infrastruktury tzv. povinné. Mohou tudíž přispívat nejrůznější vlivy (poptávka v čase, která ovlivňuje cashflow...)“

„V sektoru IT je velmi rychlé zastarávání → rizika cashflow, údržby, obnovy...“

„Málo stabilizované podmínky v ČR a mění se poptávka trhu.“

„V případě IT a brownfields zaškrtnuto vysoké riziko zejména z důvodu volatilního cashflow v případě transferu tržního rizika (riziko poptávky) na koncesionáře. U IT je dále krátký životní cyklus aktiva a u brownfieldů skrytá rizika“

„V případě volnočasové infrastruktury projekty nejsou zásadní pro zadavatele – mohou postrádat politickou podporu.“

„Dopravní infrastruktura – je velmi nákladná a až na výjimky není schopna vydělávat. Je zde vysoké poptávkové riziko (alternativa trasy).“

„V ČR dopravní infrastruktura – nízká rozpočtová disciplína, problémy zmocnění, poptávkové riziko; volnočasová infrastruktura – náchylnost k prestižním akcím; brownfields – vysoká míra otevřené i skryté kontaminace; zdravotnictví – nevyjasněná koncepce“

3.3 Specifická rizika projektu (problémy s identifikací, oceněním, alokací a ošetřením)

Tabulka 11: Komentáře k dotazníku, 2006

<p>„Největší problém je zaujatý optimismus (mít rychlý projekt, „stříhat pásku“, ohromit voliče atd.) Je obtížné předvídat poptávku na 10 – 20 let dopředu. V ČR je to stejné jako ve světě, horší pouze katastrální evidence a rozpočtová kázeň.“</p> <p>„Běžná rizika, která přenáší život“</p> <p>„V ČR rychlý vývoj cen ovlivňuje stavební náklady. Zkušenosti s PPP zatím chybí. Riziko poptávky je však relativně nízké u projektů, které poskytují „povinné služby“ – školy, nemocnice....“</p>
--

V nejširším slova smyslu bývají rizika definována jako „vystavení nepříznivým okolnostem“. Jinak bývá riziko definováno jako:

- Pravděpodobnost ztráty;
- Možnost ztráty;
- Nejistota;
- Odchýlení skutečných a očekávaných výsledků;
- Pravděpodobnost jakéhokoliv výsledku odlišného od výsledku očekávaného.

Každý PPP projekt je velmi specifický a s každým projektem souvisejí jiná konkrétní rizika. Špatné počasí, nepředvídatelné živelné katastrofy, konstrukční riziko, riziko překročení nákladů, riziko poptávky atd. mohou projekt značně narušit. Tato rizika neplynou z povahy partnerství a jsou to běžná rizika, kterým čelí veškeré projekty nezávisle na realizaci. Výhodou PPP je skutečnost, že rizika jsou převedena na tu smluvní stranu, která má prostředky je lépe řídit. I zde však dochází k selháním díky nedostatečné identifikaci všech rizik, špatnému ohodnocení, alokaci nebo ošetření rizika. Veřejné subjekty se při formulaci smluv často dopouštějí dvou extrémů – v některých případech se snaží přesouvat celé riziko na soukromý subjekt

(projekt se prodraží) nebo naopak nechají veškeré riziko na veřejném sektoru. Důsledkem selhání při řízení a ošetření rizik pak bývá situace, kdy dopad rizika způsobí pokles v profitabilitě projektu a soukromý partner žádá od veřejného dodatečné financování, přestože veřejný sektor nenese žádnou vinu za to, že riziko nastalo. Následně dojde ke zdlouhavému vyjednávání, které v horších případech skončí u soudu, krachem koncesionáře a zastavením projektu nebo se obě strany dohodnou. Veřejný sektor má však v případě průběhu PPP projektu relativně slabou vyjednávací pozici z důvodu konečné zodpovědnosti za dodání veřejné služby. Soukromý partner tak má vysokou naději, že získá určitý „free ride“, tedy „volnou jízdenku“, kterou by na trhu nezískal.

Jako problémová se nejčastěji ukazují:

<ul style="list-style-type: none"> ▪ stavebně technologická a projekční rizika - jedná se o kategorii rizik, která přímo souvisejí s pracemi na konkrétním projektu. Týkají se lokality projektu, projekčních a architektonických prací, výstavby a konstrukce, dodávek technologií a utilit. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stavební a projekční rizika ▪ Rizika lokality ▪ Rizika chybných technologií, sítí a souvisejících služeb
<ul style="list-style-type: none"> ▪ tržní rizika - jedná se o kategorii rizik, vznikající na základě tržní situace, tj. poptávky, nabídky, či vývoje makroekonomických identifikátorů (úroková míra, inflace, měna, ...). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Riziko poptávky ▪ Riziko zvýhodnění konkurence ▪ Ostatní tržní rizika
<ul style="list-style-type: none"> ▪ kreditní rizika - kreditní rizika jsou kategorií rizik, která vyplývají z faktu, že 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Riziko likvidity ▪ Rizika nesplnění závazků / riziko dostupnosti

soukromý sektor nesplní svůj závazek nejčastěji na základě finančních či jiných důvodů.	
---	--

Respondenti v dotazníku hodnotili tato rizika číslicemi:

Svět:

- 2,06 pro tržní rizika,
- 2,67 pro kreditní,
- 2,72 pro stavebně technologická.

ČR:

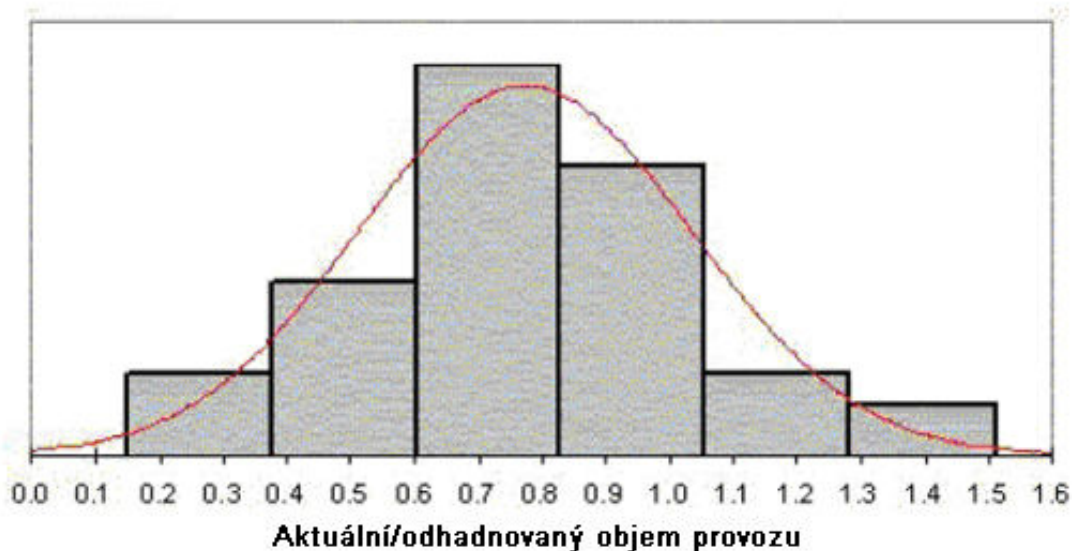
- 2,28 pro tržní rizika,
- 2,44 pro kreditní,
- 2,44 pro stavebně technologická.

Všechny tedy vyjadřují vysokou míru souhlasu s jejich vlivem na selhání PPP projektů. Za nejvíce problémovou byla označena skupina tržních rizik. Z této skupiny lze pak vyzdvihnout především riziko poptávky.

Poptávkové riziko způsobuje problémy zejména u dopravní infrastruktury, kde je cele resp. částečně přeneseno na koncesionáře – jedná se tedy o infrastrukturu s platebním mechanismem založeným na uživatelských poplatcích (mýto) resp. na stínovém mýtu. Uživatelské poplatky však mohou být efektivně využity jako platební mechanismus pouze v okamžiku, kdy je soukromý sektor schopen odpovídajícím způsobem předvídat poptávku i příjmy. Problémem bývá skutečnost, že koncesní smlouvy často získá dodavatel, který má nejvyšší představy o poptávce a očekává tedy, že získá větší příjmy ze zavedení uživatelských poplatků. Zároveň proto požaduje nejnižší případnou dotaci nebo záruky od zadavatele a jeho nabídka je pro zadavatele zdánlivě nejvýhodnější. Odhad poptávky je však často značně nejistý, a proto existuje značné riziko, že vítěz výběrového řízení přecenil poptávku a nebude schopen dosáhnout návratu svých investic. Následkem je opět žádost o dodatečné financování od veřejného sektoru a dlouhá vyjednávání, která projekt naruší. Proto je nutné brát v úvahu, že většinu projektů provází přehnaná očekávání (tzv. optimism bias). Standard & Poor's například ve své studii „Traffic forecasting risk study update 2005: Through Ramp-up and beyond, 2005“ zkoumala vzorek 104 různých silnic, mostů a tunelů s výběrem mýta po celé světě. Více než 90% z analyzovaných studií

představuje koncese. Výzkum se zaměřil na porovnání aktuálního objemu provozu v prvním roce projektu s jeho odhadem. Výsledky ukázaly značnou variabilitu (chybu) v odhadu provozu a existenci přehnaných očekávání. Detailní výsledky zobrazuje níže uvedený graf.

Graf 10: Vzorek Standard & Poor's, normální rozdělení (0,77; 0,26), $n=104$



Zdroj: Standard & Poor's, 2005

Z tohoto grafu lze vyčíst, že střední hodnota rozdělení 0,77 je značně pod hodnotou 1, která by svědčila o rovnosti skutečného objemu provozu a předchozího odhadu. Skutečný výkon ve zkoumaném vzorku se pohyboval od 15% očekávání až po 150%. Standardní odchylka, která měří průměrnou chybu, byla spočítána na 26%. Závěrem lze tedy konstatovat, že odhad provozu na silnicích s výběrem mýta bývá přeceněn cca o 20 až 30%. Přestože se po prvním roce provozu silniční infrastruktury objem provozu obvykle zvyšuje, nemá tato skutečnost vliv na přesnost odhadů a ty zůstávají vychýlené obdobně jako pro první rok.

Je třeba zmínit, že důležitou částí odhadu poptávky a vliv na projekt má objem provozu nákladních vozidel. Dle typického zkoumaného projektu S&P činil příjem z výběru mýta na nákladních vozidlech cca 25%, přestože jejich podíl na celkovém provozu se pohybuje kolem 10%. Tomuto odhadu by tak měla být věnována zvýšená pozornost.

Jako nejkonzervativnější ve svých odhadech se ukázaly banky, s průměrnou chybou odhadu 18%.

S&P však s ohledem na výše uvedené závěry své studie upozorňuje, že zkoumaný vzorek zahrnoval především infrastrukturu s vyšším úvěrovým ratingem a dosažené výsledky o nepřesnosti odhadu poptávky tedy mohou být ještě příliš optimistické. Pro zajímavost je níže uvedena tabulka, která zachycuje odhad objemu provozu stejného projektu provedeného 4 různými subjekty za vlastních předpokladů.

Tabulka 12: Rozdíly odhadů

Odhadované období (od zahájení projektu)	Rozdíl mezi nejvyšším a nejnižším odhadem (v %)
5 let	26
10 let	66
15 let	106
20 let	130
25 let	164
30 let	204
35 let	255

Zdroj: Standard & Poor's, 2005

Výše popsany problém spojený s rizikem poptávky je ilustrován na případové studii M1/M15 a M5.

Řadu selhání v oblasti PPP, zejména u starších projektů, z pohledu hodnoty za peníze způsobil také naprosto chybějící aparát vypracování PSC včetně analýzy ocenění rizik před tím, než došlo k uzavření smlouvy s koncesionářem. K tomu například došlo u BOT projektu Wijkertunnel Randstadt v Nizozemí. Smlouvu na výstavbu a provoz tunelu uzavřelo Holandské ministerstvo dopravy s ING v roce 1991 bez toho, aniž by byla posouzena hodnota za peníze. Platební mechanismus byl založen na stínovém mýtném, které poskytovalo záruku minimální platby a naopak žádný příjmový strop. Později kontrolní úřad spočítal, že takovéto nastavení PPP projektu je o 34% dražší než v případě, že by byl projekt realizován tradiční cestou.

3.4 Nedostatečná flexibilita smluv

Tabulka 13: Komentáře k dotazníku, 2006

„V ČR je poměrně nízká právní a smluvní kultura, i veřejný sektor není mnohdy vybaven kvalitní právní obsluhou.“

„Otázka smluv je zásadní, ale i s nedokonalou smlouvou může být projekt úspěšný. Záleží na vůli partnerů k jednání v průběhu trvání projektu. Kde není vůle, není cesta a sebelepší smlouva to nezachrání.“

„Problém případ od případu.“

„V ČR minimální zkušenosti.“

PPP jsou běžně uzavírána na dlouhou dobu cca 30 let. S tím, jak se mění vnější podmínky, veřejná i soukromá smluvní strana mohou začít být nespokojeni s dohodnutým uspořádáním. Řada smluv neposkytuje dostatečnou flexibilitu vzhledem k nevyhnutelným změnám ekonomiky, životního prostředí i finanční situace smluvních stran (zejména udržitelnost zisků soukromého partnera). Rigidní smlouvy, které neumožňují dojít k oboustranně výhodnému řešení např. neudržitelné finanční situaci soukromého partnera, pak vedou k selhání projektu, kdy soukromý partner od projektu odstoupí a zadavateli zůstává břemeno jeho dokončení. Tento závazek plyne již z dříve zmíněné skutečnosti, že stát nese přímou zodpovědnost za poskytování řady veřejných služeb a nemůže dopustit, aby došlo k jejich výpadku nezávisle na nákladech, které ponesou daňoví poplatníci. Nedostatečná přizpůsobivost smluv na aktuální podmínky tedy může vést k předčasnému výstupu koncesionáře z projektu a vytvořením nákladného závazku na straně veřejného sektoru.

Pokud dojde k vyjednávání změn, má veřejný sektor oslabenou vyjednávací pozici. Ta plyne z uvedeného závazku poskytovat veřejnou službu i z výše transakčních nákladů spojených s výměnou stávajícího partnera za nového.

3.5 Problémy zmocnění („principal-agent problem“)

Tabulka 14: Komentáře k dotazníku, 2006

„Politický cyklus bývá podstatně kratší než životnost PPP. V ČR je jeho vliv ještě větší než ve světě.“

„Veřejní činitelé nemusí vždy jednat v nejlepším zájmu voličů, ale když už političtí činitelé vstoupí do projektu PPP, mají též plný zájem na jeho efektivnosti a životnosti“

Problémy zmocnění vznikají v každém vztahu mezi zmocnitelem („principal“) a zmocněncem („agent“), pokud tento vztah zahrnuje delegaci určité rozhodovací pravomoci ze zmocnitele na zmocněnce (Jensen, 1976). Vždy existuje nebezpečí, že zvolení veřejní zástupci nemusí jednat v nejlepším zájmu voličů. Jedná se zde především o skutečnost, že pokud jsou veřejní činitelé zvoleni, jejich úspěch či neúspěch se bude odvíjet od subjektivního vnímání jejich činů potencionálními voliči a nikoli přímo od finančního úspěchu jejich iniciativ. Vzhledem k absenci obdoby dozorčích rad a valných hromad fungující jako určitý dozor v soukromém sektoru, veřejní činitelé nemusí vždy nést zodpovědnost za uzavřený PPP projekt. Případné problémy spojené s PPP se navíc většinou objeví až v delším období, které přesahuje volební cyklus.

Veřejný sektor má z povahy problémů zmocnění i slabší vyjednávací pozici než soukromý partner. Důvodem je problém motivace zástupců státu dosáhnout co nejlepších podmínek. Tito zástupci nenesou přímo dojednané závazky a nejsou přímo zainteresováni na úspěchu nebo neúspěchu smluv (na jejich platech, které jsou většinou konstruovány na tabulkovém principu, se úspěch nebo neúspěch de facto neprojeví), což má dopady na jejich jednání, včetně potenciální možnosti korupce.

Problémy zmocnění mohou vést až k nedostatečné nebo netransparentní soutěži při výběru soukromého partnera, kterou lze rovněž dohledat jako jednu ze základních příčin neúspěchu řady PPP. Při výběru soukromého

partnera se objevují dvě základní selhání, která narušují PPP ještě předtím, než byla zahájena výstavba nebo provoz projektu.

Prvním problémem je, že veřejní činitelé **nezajistí dostatečný počet uchazečů** a tím se značně sníží kompetitivnost soutěže. Udává se, že ideální počet uchazečů je 3-4 z důvodu zachování konkurence a zároveň motivace uchazeče k vynaložení nákladů související s podáním nabídky (PPPC, 2006c). Pokud se výběru účastní méně uchazečů, většinou veřejný sektor dosahuje nižší hodnoty za peníze. **Předložená nabídka může být často předražená nebo nezaručuje určité plánované služby.** Malá účast ve výběrovém/koncesním řízení je také signálem, že nejsou optimálně nastaveny parametry projektu (přílišný přenos rizik, nízká míra výnosnosti apod.), tak aby o něj projeví zájem seriózní uchazeči nebo byly podmínky zadání nastaveny takovým způsobem, aby byl vybrán konkrétní partner.

Tímto se dostáváme k druhému souvisejícímu problému výběru koncesionáře a tím je **nedostatek transparentnosti.** Veřejný zadavatel může poskytnout asymetrické informace různým uchazečům a tím narušit soutěžní prostředí, které v konečném důsledku může vést k uzavření pro stát ne příliš výhodné smlouvy, jejíž problémové oblasti se projeví až v dlouhém období.

S PPP a problémy zmocnění na straně veřejného sektoru souvisí i fenomén tzv. vyhledávání renty („rent seeking“). Vyhledávání renty představuje jev, který lze identifikovat při realizaci veřejných projektů soukromými subjekty. V řadě případů je získání státní zakázky poměrně lukrativní a často se tak soukromý podnik dostává do pozice monopolu, který inkasuje větší než normální zisk. Výši, o kterou inkasovaný zisk přesahuje normální, lze označit za rentu. Při boji o takovéto zakázky je pak soukromý subjekt ochoten obětovat část (v krajním případě i celou) renty jako náklad na získání daného postavení. Tyto prostředky mohou být vynaloženy jak na lobbing, tak i na nelegální podplácení. To samozřejmě snižuje pravděpodobnost toho, že se o realizaci veřejného projektu bude rozhodovat pouze na základě jeho efektivnosti.

Příklad vlivu problémů zmocnění na neúspěch projektu je popsán v případové studii projektu dálnice D47.

3.6 Rozdílné cíle veřejného a soukromého sektoru

Tabulka 15: Komentáře k dotazníku, 2006

<p><i>„Cíle jsou rozdílné vždy, ale nejsou nejvýznamnější příčinou selhání projektů. Mohou úspěch/selhání projektu ovlivnit.“</i></p> <p><i>„Veřejný sektor je v ČR více než ve světě zpolitizovaný, chybí objektivní postupy pro kalkulaci výnosů, nákladů a rizik projektu, nebo se nevyužívají. Veřejný sektor má problém s definicí svých priorit.“</i></p> <p><i>„Vyšší cíle“ VS a SS jsou v rozvinuté občanské společnosti bližší – jde obecně o kvalitu a dostupnost různých služeb. V České republice ještě stále „jde každý více za svým úzkým cílem“ oproti vyspělejším zemím.“</i></p>

Oba sektory mají zpravidla rozdílné cíle. Zatímco primárním cílem pro přežití soukromého sektoru je realizovat zisk, veřejný zadavatel má širší cíle než finanční výsledky projektu v podobě „veřejného blaha“. Tyto dva rozdílné pohledy bývají jádrem problému mnoha PPP.

3.6.1 Soukromý sektor

Cílem soukromého partnera je zisk. Obvyklým chováním soukromých firem na trhu je maximalizace zisku pomocí cenové politiky. Tedy přizpůsobování nabídky poptávce díky změnám cen. Z povahy veřejných statků – tedy že jejich spotřeba je nedělitelná a nevylučitelná, je však toto chování společensky nepřijatelné a může způsobovat dodatečné náklady od veřejného sektoru v důsledku konečné odpovědnosti za dodání veřejných služeb. Zaměření soukromého partnera na zisk může vést:

- za určitých podmínek až k poklesu kvality služby nebo nespolehlivosti při jejím dodávání v důsledku snižování nákladů vedoucích k zvýšení zisků nebo

- v případě neomezení cenového stropu, k nepřijatelné výši poplatků od uživatelů. Tato zjištění se týkají zejména projektů s platebním mechanismem založeným na uživatelských poplatcích (např. dálniční mýtné) a je podrobně popsáno rovněž v případové studii dálnice M1/M15.

Ilustrativní příklad snižování nákladů za účelem maximalizace zisku poskytuje projekt částečné privatizace společnosti dodávající elektřinu v Rio de Janeiru v Brazílii. Francouzsko/americké konsorcium EDF, AES Corporation a Reliant mohlo zvyšovat ceny pouze v souladu s inflací. Z tohoto důvodu nový management začal usilovat o zvýšení ziskovosti maximálním možným přizpůsobováním ceny a významným snižováním provozních nákladů v podobě snižování počtu zaměstnanců. Plánované investice se rovněž snížily. Během dvou let stoupla cena o 19% a počet pracovníků se snížil o 40%. V roce 1997 nastalo extrémně horké počasí. Výpadky proudu se staly velmi častým jevem a neexistoval dostatek kvalifikované pracovní síly na jejich opravu. Nezávisle na této skutečnosti, společnost stále vykazovala vysoké zisky, neboť poptávka po elektřině je značně neelastická. Místo aby tedy projekt splnil cíle zadavatele - přenesením rizik a odpovědnosti na soukromý sektor dosažení úspor zvýšením efektivnosti a zlepšením technologie, došlo ke krácení kapitálových investic a přílišnému omezení stavu zaměstnanců na úkor kvality služby.

Veřejný sektor většinou limituje možnost soukromých partnerů k cenovému přizpůsobování a soukromý sektor požaduje od projektu určitou míru výnosnosti. Problémy nastávají, pokud dojde k nepředvídaným událostem vyžadující si vysoké náklady na straně koncesionáře a které mají vliv na požadovanou výnosnost. Soukromý partner nemůže přizpůsobit cenu ani snížit rozsah poskytované služby, požaduje tedy dodatečné financování od zadavatele. Pokud chybí smluvní mechanismus, který by tyto situace upravoval, nastávají dlouhá vyjednávání. Toto samozřejmě projekt i očekávanou hodnotu za peníze výrazně naruší.

3.6.2 Veřejný sektor

V rámci veřejného sektoru jsou PPP v řadě zemích velmi kontroverzní a veřejní činitelé je přijímají jen s velkou nedůvěrou a předsudky. Díky tomu dochází k nepochopení základních principů PPP projektů a je k nim přistupováno jen jako k alternativnímu zdroji finančních prostředků, který navíc může být využíván aniž by došlo k přímému zvýšení veřejného zadlužení. Z tohoto přístupu plyne nebezpečí podcenění přípravy projektu a s tím související rizika (viz dále případová studie dálnice D47).

PPP ze své povahy zavazuje veřejné rozpočty k platbám v časovém horizontu, který značně přesahuje volební období. Z tohoto titulu dochází k situacím, kdy za volební období politické garnitury, která buď na centrální nebo na místní úrovni, přijme rozhodnutí o realizaci PPP projektu, bude realizována pouze počáteční fáze projektu a případné problémy spojené s platbou nebo kvalitou poskytovaných služeb se projeví až v dalším období. Tyto podmínky přispívají k morálnímu hazardu, neboť činitelé odpovědní za špatná rozhodnutí nebudou moci být efektivně sankcionováni. Navíc tímto způsobem rozhodnutí jedné politické garnitury zasahuje do výkonu politické moci garnituře, která bude zvolena v budoucnu. Tato bude čelit daleko tvrdšímu rozpočtovému omezení, neboť dříve uzavřená smlouva o PPP zvýší objem mandatorních výdajů. Noví političtí představitelé tak budou omezeni ve schopnosti realizovat své politické cíle.

Ideologické rozdíly ve veřejném sektoru mohou vytvářet prostředí, které je velmi nepředvídatelné. Současně se změnou vlád a administrativy v rámci politických cyklů, se pak mění i podmínky pro PPP. Tak jak se mění politická filosofie, může dojít k zásahům do uzavřeného kontraktu nebo dokonce zrušení celého projektu.

3.7 Případová studie dálnice M1-M15 v Maďarsku



Název případové studie/země	Dálnice M1-M15, Maďarsko
Cíle projektu	Výstavba a provoz dvou prioritních úseků dálnice, která je součástí evropské dálniční sítě TEN.
Zadavatel/soukromý partner	Ministerstvo dopravy/ELMKA Rt.
Finanční struktura	Úvěry od soukromých bank se 14-ti letou splatností
Podpora EU	Podpora od EBRD
Forma PPP	BOT
Alokace rizik	Většina rizik alokována na soukromý sektor. Stát kromě úvodního plánování a získání pozemků, stavbu nijak nepodporoval. Své náklady měl navíc získat zpět formou rozdělení zisku.
Platební mechanismus	Uživatelské poplatky, koncesionář mohl stanovit mýto na libovolné výši.
Silné stránky	Snaha dosáhnout vyšší efektivity a pobídek pro návrh, výstavbu a provoz dálnice.
Slabé stránky	Nadhodnocený odhad objemu provozu a neadekvátní podmínky zadání soutěže při výběru koncesionáře.

3.7.1 Cíl případové studie:

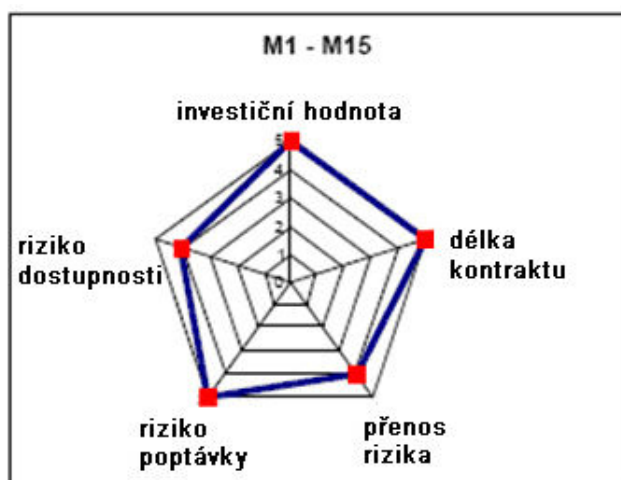
Tato případová studie ilustruje potíže s přenosem rizika poptávky na soukromého partnera i přesto, že s jednalo o výstavbu dálnice, která je součástí sítě TEN. Toto riziko vyplývá z nedostatečné poptávky po dodávané službě či produktu. Může vzniknout při její náhlé změně, nebo špatném odhadu. Výsledkem může být finanční ztráta soukromého sektoru, případně ukončení projektu.

Relativně vysoké zadlužení veřejných rozpočtů v Maďarsku na počátku 90. let neumožňovalo klasické financování dálnice z veřejných prostředků. Proto bylo partnerství veřejného a soukromého sektoru při výstavbě dálnice M1-M15 považováno za nezbytné. Projekt PPP typu BOT se skládal z návrhu, financování, stavby a provozu 43 km dlouhé dálnice z Gyoru na rakouskou hranici (M1) a ze 14,5 km úseku spojujícího M1 s Bratislavou (M15). Koncesionář měl nést většinu rizik bez jakýchkoli garancí příjmu. V listopadu 1991 se kvalifikovalo 5 uchazečů a následně byl vybrán jako vítězný uchazeč francouzsko-rakousko-maďarské konsorcium Hungarian Euro-Expressway Consortium (HEEC). Koncesní smlouva byla uzavřena mezi Ministerstvem dopravy zastupovaného Úřadem pro dálniční koncese a pro tento účel založenou společností ELMKA (Elsó Magyar Koncessziós Autópálya Rt.). Celkové náklady projektu činily 310,8 mil. USD. Finanční strukturu tvořil z 18% vlastní kapitál a z 82% dluhové financování zahrnující i úvěr od EBRD. Jistina i úroky měly být plně spláceny z příjmů pocházejících z vybraného mýta od uživatelů. Dle uzavřené koncesní smlouvy výše mýta byla definována dle váhové kategorie vozidel a mohla být automaticky zvyšována bez předchozího souhlasu zadavatele. Jeho úvodní výši přitom mohl stanovit tak, aby maximalizoval své příjmy. Vzhledem ke transformačním procesům, kterými procházela v té době maďarská ekonomika, byla rovněž do smlouvy zabudována možnost zvyšovat úroveň mýta dle inflačního indexu CPI nebo/a rozdílu měnového kurzu HUF ve vztahu k měnám, ve kterých byly poskytnuty

úvěry (USD a DEM). Kontrakt dále jasně uvedl, že zadavatel neposkytuje žádné finanční záruky s ohledem na profitabilitu projektu.

Kvalitativní zhodnocení struktury projektu z hlediska investiční hodnoty, délky kontraktu, přenosu rizik, rizika poptávky a rizika dostupnosti zachycuje následující diagram. Hodnocení je na stupnici 0 až 5, kde 5 znamená nejvyšší stupeň.¹¹

Diagram 1: Kvalitativní zhodnocení projektu M1-M15



Zdroj: Evropská Komise, 2004b

Implementace projektu proběhla bez zvláštních problémů. Výstavba úseku M1 dálnice byla dokončena včas a v rámci očekávaných nákladů v lednu 1996. Výstavba M15 pokračovala již při provozu M1 a bohužel byla zpožděna díky žalobám zmíněným níže v textu.

Problémy projektu začaly, když se ukázalo, že objem provozu na M1 byl od začátku nižší než se očekávalo. Objem byl odhadován v celoročním průměru na 25 tisíc aut denně, přičemž ze 70% mělo jít o mezinárodní přepravu a ze 60% o přepravu komerční. V prvním roce však skutečná úroveň provozu činila jen 46% původních odhadů a příjmy tak byly zhruba poloviční (49,6%) oproti předpokladům. Výše mýta byla jednou z nejvyšších v Evropě a pro maďarskou veřejnost neakceptovatelná. Navíc ke snížení provozu dále

¹¹ **Investiční hodnota:** ohodnocení 1 = hodnota pod 10 mil. EUR; ohodnocení 5 = nad 150 mil. EUR; **Délka kontraktu:** ohodnocení 1 = 5 let; ohodnocení 5 = více než 20 let; **Přenos rizik:** ohodnocení 1 = plně v kompetenci veřejného sektoru; ohodnocení 5 = plně v kompetenci soukromého; **Riziko poptávky:** 1 = méně než 20% podílu na přenosu rizik; 5 = více než 80%; **Riziko dostupnosti:** 1 = méně než 20% podílu na přenosu rizik; 5 = více než 80%.

přispěla i paralelní nezaplatněná silnice, která sice nebyla renovována, nicméně řada motoristů ji začala využívat jako přístupnou alternativu.

Přestože mýto bylo indexované dle inflace, 30 % devalvace HUF v letech 1995 a 1996 vyvolala další tlak na ekonomiku projektu.

Projekt navíc v této situaci musel čelit několika žalobám. V roce 1996 Maďarský automobilový klub napadl spravedlivost mýtného u soudu. Koncesionář se odvolal a tím spustil lavinu nároků a protinároků, odvolání, soudních zasedání atd. Soud nakonec rozhodl, že výše mýtného neodpovídá úrovni poskytované služby a musí být snížena. Seniorní věřitelé v důsledku rozsudku pozastavili čerpání půjček pro projekt M15 a stavba byla přerušena. Vzhledem k nízké úrovni příjmů, ELMKA čelila nedostatku likvidity a v roce 1998 vyhlásila bankrot. V témže roce se v Maďarsku dostala k moci nová vláda. Z jejího rozhodnutí v roce 1999 odkoupila infrastrukturu k tomuto účelu ustavená státní firma. Od roku 2003 pak stát převzal dluhy vyplývající z projektu. Samotné půjčky byly restrukturalizovány – doba splatnosti nově činí 20 let, úrokové míry byly sníženy a snížen byl i celkový dluh.

3.7.2 Příčiny selhání

Příčin selhání lze v tomto projektu vystopovat více, nicméně dle naší klasifikace odpovídají rozdílným cílům veřejného a soukromého sektoru, nedostatečné flexibilitě smluv i specifickým rizikům projektu. Zadavatel zde koncesionáři dovolil stanovit výši mýta dle svého uvážení. Koncesionář tedy využil cenovou politiku, která vedla až k neúnosně vysokému mýtnému (jedno z nejvyšších v Evropě). Vzhledem k tomu, že se však poptávka ukázala cenově elastickou díky dostupným substitutům v podobě objízdné silnice, vedlo toto opatření k poklesu celkových příjmů. Vliv na celkový objem provozu měla pravděpodobně i ochota uživatelů platit mýto v prostředí, které nebylo na tento systém zvyklé („path dependency“). M1 a M15 byly v Maďarsku první dálnice s výběrem reálného mýta. U ostatních se uplatňoval systém dálničních známek.

Dalším zásadním problémem byly chyby v odhadu úrovně dopravy, které se ukázaly až při zahájení provozu dálnice. Úroveň provozu byla cca na 50%

počátečního odhadu. Vzhledem k tomu, že celé riziko poptávky, které vzniklo při špatném odhadu budoucí poptávky, nesl koncesionář bez jakýchkoli garancí či smluvních mechanismů, který by tento případ upravovaly (nedostatečná flexibilita smluv), jeho výsledkem byla finanční ztráta soukromého sektoru a následné ukončení projektu. Přestože veřejný sektor původně plánoval v tomto projektu minimalizovat svůj závazek a přenést stavební, tržní, operační i kreditní rizika na soukromý sektor, projekt vyústil v situaci, kdy veřejný sektor musel převzít veškerá rizika zpět. Výběr mýta byl zrušen a dálnice M1 i M15 byly začleněny do systému dálničních známek.

3.7.3 Závěr

- i. Ekonomické efektivnosti PPP projektu se nedosahuje transferem co největšího počtu rizik na soukromého partnera. Kvalitně připravené PPP, rozděluje rizika mezi subjekty především na základě vyhodnocení jejich schopnosti tato rizika z ekonomického hlediska řídit. Veřejný sektor se často dopouští chyby, že hodnota přenesených rizik na soukromého partnera je až příliš vysoká a neodpovídá optimální alokaci. V běžné situaci nepřiměřený transfer rizik zpravidla naráží na neochotu komerčních subjektů projekt financovat. Nicméně někdy, např. v případě vyhozené konkurence nebo špatných předpokladů, může soukromý partner i financující instituce souhlasit i s těmito podmínkami. Ve většině dopravních projektů realizovaných formou BOT soukromý sektor vyžaduje minimální garanci příjmů od veřejného zadavatele. Toto je podporováno i investory a bankami z hlediska vyššího zajištění poskytnutého finančního kapitálu. Nižší míru rizika následně reflektuje nižší riziková marže úvěrů.
- ii. Vypracování detailní studie objemu provozu a ochoty uživatelů platit mýta s využitím služeb nezávislých poradců je nezbytné. Prognóza tržeb by měla vycházet z reálných makroekonomických základů a být raději konzervativní než příliš optimistická.
- iii. V některých případech je užitečné nastavit mechanismus kontroly horního limitu mýta, tak aby se zamezilo manipulaci s cenou.

- iv. Maximální financování investice z domácích zdrojů. Toto umožňuje koncesionáři značně snížit podstupované měnové riziko (viz devalvace HUF v letech 1995 a 1996).
- v. Ukotvení mechanismu změn ve smlouvě a a priori nastavení způsobu řešení sporů.

Obrázek 11: Výstavba a následná demolice mýtné brány na dálnici M1



Zdroj: Toll Strategy Bureau, State Motorway Managing Co. Ltd., Hungary

3.8 Případová studie dálnice M5 v Maďarsku

Název případové studie/země	Dálnice M5, Maďarsko
Cíle projektu	Výstavba a provoz úseku dálnice, která je součástí evropské dálniční sítě TEN.
Zadavatel/soukromý partner	Ministerstvo dopravy/AKA Rt.
Finanční struktura	Úvěry od soukromých bank (Commerzbank a ING) a EBRD
Podpora EU	-
Forma PPP	Koncese
Alokace rizik	Provozní a finanční rizika nese soukromý sektor. Stát však sdílí riziko poptávky z titulu závazku, že pokud nebude výnos z mýtného dostatečný, bude příjmy soukromého partnera podporovat („Revenue Shortfall Mechanism“)
Platební mechanismus	Uživatelské poplatky stanovovány dle uzavřené smlouvy (regulovaná výše) plus indexace o inflaci a úpravy o změnu měnového kurzu.
Silné stránky	Sdílení rizika poptávky vytvořilo „záchrannou síť“ a zároveň umožnilo financování projektu za výhodnějších podmínek (bez zvýšené rizikové prémie), než kdyby celé riziko poptávky nesl koncesionář sám.
Slabé stránky	Opět výrazně nadhodnocený odhad úrovně dopravy v úseku, kde předtím

	neexistovala žádná zkušenost s vybíráním mýtného.
Hodnota za peníze	Přesné číslo nezjištěno, projekt je však prezentován jako úspěšný a dosahující hodnoty za peníze (Evropská Komise, 2004b)

3.8.1 Cíl případové studie:

Dokumentovat opakovanou situaci s problematikou reálného mýta s chybným vyhodnocením scénáře reakce uživatelů na výstavbě dálnice M5 a popsat řešení dané situace.

Úsek dálnice M5 o délce 157 kilometrů je hlavní silniční tepnou spojující Budapešť s jihem Maďarska a je také významnou částí evropské dálniční sítě směrem k Bělehradu a Bukurešti. Výběrové řízení na dodavatele bylo zahájeno v roce 1993. V roce 1994 byla podepsána 35-ti letá koncese s SPV Alföld Koncesszios Autopalya Rt. (AKA). Hlavním akcionářem této společnosti jsou Boygues S.A. a Bau Holding AG. Dohoda o finančních podmínkách byla však uzavřena až v roce 1996, protože banky, které poskytovaly potřebné úvěry, požadovaly novou studii odhadující úroveň dopravy na dálnici. V první fázi projektu šlo o opravu a rozšíření již existujících silnic a výstavbu zhruba 90 kilometrů nové silnice. V druhé a třetí fázi šlo výstavbu dálnic postupně až na státní hranici. Celková výstavba I. etapy byla dokončena do původně plánovaného roku 1997 a v rámci předpokládaného rozpočtu. II. etapa byla otevřena v roce 2005 a v roce 2006 následovala etapa III.

V prvním roce provozu I. etapy projektu v roce 1997 byly průměrné denní objemy dopravy opět významně nižší než původně predikované. Uživatelé v reakci na existenci reálného mýta využívaly především poměrně dobré

paralelní neplacené objízdne trasy (zde se zvýšil objem dopravy oproti stavu před otevřením silnice M5 o 30% (EK, 2004)). Nicméně na základě předchozích negativních zkušeností si maďarská vláda a společnost AKA dohodly tzv. Revenue Shortfall Mechanism. Vláda byla v původní smluvní struktuře zavázána po dobu 9 let od zahájení provozu poskytovat společnosti AKA finanční kompenzace ve formě podřízeného dluhu, splatného až po vyplacení všech seniorních dluhů. Tyto finanční kompenzace by byly poskytovány v případě, kdy okamžité příjmy společnosti poklesnou pod dohodnutou úroveň. Celkový objem této kompenzace byl dohodnut na max. cca. 50 mil. EUR.

AKA proto přistoupila k čerpání kompenzací z domluveného zdroje. Následovala proaktivní marketingová kampaň společnosti AKA pro využívání nové infrastruktury a vládou uplatněny opatření k utlumení dopravy na paralelních objízdnych trasách. Požadavek na využívání finančních kompenzací byl v následujících letech již významně nižší. Tento mechanismus uchránil projekt před selháním, neboť poskytl koncesionáři „záchranou síť“ a AKA byla schopna splácet své závazky plynoucí z dluhové obsluhy (na rozdíl od ELMKA).

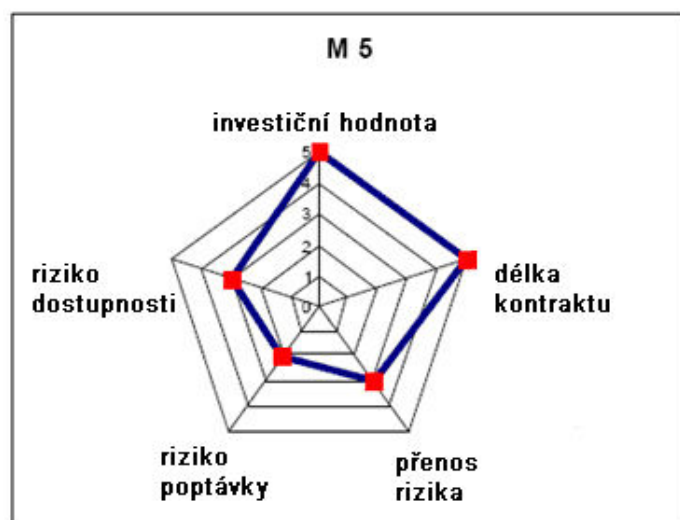
Přestože v souvislosti s nárůstem provozu na objízdne trase po silnici 50, který způsobil značné zvýšení hluku a ekologické zátěže pro místní rezidenty, následovaly protesty občanů a žaloby na snížení mýta, v tomto případě soud tyto požadavky zamítl. Následovala však jednání mezi ministerstvem dopravy, AKOU, jejími věřiteli a zástupců příslušných municipalit, která vyústila v dohodu o zavedení výše zmíněných opatření pro utlumení dopravy na objízdne trase a zavedení programu slev na mýtném pro časté a místní uživatele. Toto umožnila flexibilita koncesní smlouvy, vzájemné dobré komunikační vztahy v rámci partnerství a samozřejmě i politická podpora projektu.

V roce 2003 AKA přistoupila k refinancování projektu. Vzhledem k tomu, že po prvních letech provozu se značně snižují rizika spojená s implementační fází projektu (např. mizí konstrukční riziko a riziko překročení stavebních nákladů), finanční instituce poskytují úvěry s výrazně nižší rizikovou marží a

dalších výhodnějších podmínek týkající se požadovaných záruk, splatnosti atd. Současně s refinancováním I. etapy, které bylo uskutečněno během roku 2003 a zahájením jednání k výstavbě II. etapy dálnice M5 v závěru roku 2003, společnost AKA požádala maďarskou vládu o změnu platebního mechanismu. S pomocí poradců na straně státu bylo v rekordním čase dosaženo dohody o změně mechanismu a výběr reálného mýta byl nahrazen uživateli akceptovaným systémem dálničních známek. Přímý výběr plateb od koncových uživatelů v rámci poskytnuté koncese byl nahrazen platbou od státu jako zadavatele projektu za dostupnost služby podle předem definovaných zejména kvalitativních parametrů poskytované služby. V roce 2004 byly opět všechny mýtné brány zbořeny.

Kvalitativní zhodnocení struktury projektu z hlediska investiční hodnoty, délky kontraktu, přenosu zodpovědností, přenosu rizika poptávky a rizika dostupnosti před změnou platebního mechanismu pro etapu I. zachycuje následující diagram. Hodnocení je na stupnici 0 až 5, kde 5 znamená nejvyšší stupeň.

Diagram 2: Kvalitativní zhodnocení projektu M5



Zdroj: Evropská Komise, 2004b

3.8.2 Závěr

- i. Důležitost vhodné alokace rizik. Riziko poptávky by nemělo být celé převedeno na soukromý sektor, pokud neexistují předchozí zkušenosti

s výběrem mýta. Riziko poptávky lze snížit pouze provedením důkladných expertních odhadů poptávky (ekonomické a ekonometrické modely) před započítáním projektu a v takovýchto případech bývá odhad značně nejistý (viz tato případová studie a podkapitola specifická rizika projektu).

- ii. Podpora veřejného sektoru formou „Revenue Shortfall mechanism“ umožnila financování za výhodnějších podmínek bez zvláštní rizikové prémie, která by jinak byla vyžadována.
- iii. Dobré smluvní vztahy (partnerství) a flexibilita smluv umožnily jednání a adaptaci na nepředvídatelné skutečnosti (viz vládní opatření na utlumení dopravy na objízdných cestách (na rozdíl od M1-M15) a zároveň zavedení slev na mýtném ze strany soukromého sektoru).

3.9 Případová studie dálnice D47, Česká republika



Název případové studie/země	Dálnice D47, Česká republika
Cíle projektu	Výstavba, financování, provozování a údržba dálnice D47 z Lipníku nad Bečvou do Ostravy a k hranici s Polskem v délce 80,2 km.
Zadavatel/soukromý partner	Ministerstvo dopravy (MD) / společnost ČSPOL založená konsorciem vedeném izraelskou společností Housing & Construction (H&C).
Podpora EU	-
Forma PPP	BOT
Alokace rizik	Veřejný sektor nese riziko projektové přípravy, výkupu pozemků a poptávky a soukromý sektor stavební riziko a riziko dostupnosti
Platební mechanismus	Poplatek za dostupnost v kombinaci se stínovým mýtem.
Silné stránky	Snaha o realizaci PPP, i když motivem byl spíše nedostatek finančních prostředků než možné dosažení vyšší efektivity.
Slabé stránky	Soukromá strana si vyjednala příliš dobré podmínky – „jedna smluvní strana byla připravená a druhá ne“.
Hodnota za peníze	Realizace projektu formou PPP na

	základě nabídky H&C nebyla dle zjištění poradců výhodná.
--	--

3.9.1 Cíl případové studie:

Dokumentovat skutečnost, že není-li konkurence/řádné výběrové řízení (vláda vyzvala jedinou společnost svým usnesením 272/2001) lze jen těžko získat přijatelnou nabídku. Nezkušenost případně neznalost státních úředníků oproti špičkovému mezinárodnímu týmu obchodníků na druhé straně, najmutí nezávislých poradců až ve fázi přípravy koncesní smlouvy, zbytečný spěch na realizaci projektu daný politickým zadáním, chování řídicího výboru, které není v souladu s nejlepšími zájmy zadavatele a nedostatečná připravenost projektu – takto lze označit hlavní faktory, které přispěly k selhání tohoto PPP projektu.

Záměr výstavby dálnice D47 v celkové délce 80,2 km, která by zlepšila silniční komunikaci z Lipníku nad Bečvou do Ostravy a k hranici s Polskem, se objevuje již v Územním plánu Ostravsko Karvinské pánve z roku 1970 a následně byl tento záměr přejímán do novějších územně plánovacích dokumentací až do současnosti. V roce 1997 MD prosadilo změnu v trasování panevropským multimodálních koridorů tak, že se D47 společně s rychlostní silnicí R48 stala součástí IV. koridoru TEN.

Zástupci státu se v roce 2001 pokusili zajistit financování, výstavbu, provoz a údržbu této dálnice pomocí partnerství veřejného a soukromého sektoru a to konkrétně formou BOT s dobou platnosti 30 let. Platební mechanismus měl být založen na poplatku za dostupnost v kombinaci se stínovým mýtem, které odráží skutečné využití infrastruktury dle úrovně provozu.

Vláda ČR usnesením č.272/2001 vyzvala k podání nabídky jedinou společnost v podobě izraelské Housing & Construction (dále též H&C). Usnesením č. 586 z 5. června 2002 tuto nabídku schválila a pověřila ministra dopravy a spojů k uzavření Realizační dohody, která vymezila podmínky

realizace D47. ČR měla v průběhu trvání smlouvy koncesionáři - pro tento účel založené společnosti ČSPOL, zaplatit formou stínového mýta 125 mld. Kč. Stát podepsal dohodu s investorem 25. června 2002. Později po vyhodnocení rizik vyplývajících z realizační dohody nová vláda jednání s koncesionářem ukončila 31. března 2003 a od smlouvy odstoupila. Z tohoto odstoupení vyplynula státu povinnost soukromému partnerovi uhradit 20 mil. EUR (tzn. 635 260 000 Kč v tehdejší cenové úrovni). Co vedlo veřejný sektor k uzavření takové smlouvy a jejímu následnému zrušení?

K úspěchu (nejenom) PPP, v naprosté většině případů vede dostatečně konkurenční soutěž, která by měla zabezpečit výhodnost předložených nabídek. Nicméně v tomto případě zadavatel nevybral koncesionáře pro realizaci projektu soutěží. V době výběru partnera nebyla k dispozici dokumentace pro stavební povolení, Ředitelství silnic a dálnic (dále též ŘSD) neovládalo území potřebné pro výstavbu dálnice a nemělo k dispozici pravomocná územní rozhodnutí na její významné části. MD tak nemohlo soutěž vyhlásit, protože z hlediska stavebně-technického nebylo schopné řádně připravit zadávací dokumentaci zakázky.¹²

Zadavatel rovněž před zadáním projektu neidentifikoval společensko-ekonomické výnosy, které budou stavbou dálnice dosaženy a nevymezil na základě propočtů ani maximální cenu stínového mýta, na které ještě lze přistoupit (NKÚ, 2005). Naprosto tedy chyběl jakýkoli analytický aparát typu PSC, který by umožnil porovnání variant realizace projektu z ekonomického hlediska a na jehož základě by mohl zadavatel posoudit, zda je nabídka ČSPOL pro něj výhodná.

Potom, co vyzvala vláda C&H k podání nabídky, MD 12. června 2001 podepsalo s konsorciem Memorandum, ve kterém zavázalo zástupce státu k tomu, že s dobrou vůlí budou posuzovat návrh smluvních vztahů tak, jak ho předloží soukromý partner. Zadavatel se tak více méně zavázal, že nebude sám navrhopvat smluvní podmínky. Toto memorandum navíc bylo podepsáno

¹² Přitom podle usnesení vlády č. 631/1993 měla být zahájena realizace D47 již v roce 1998.

v situaci zcela nevyjasněných vztahů, kdy ještě ani nebyla založena ČSPOL a MD teprve začínalo vybírat externího poradce pro přípravu projektu.

Jako poradce projektu byla vybrána společnost Mott MacDonald Ltd., se kterou byla uzavřena smlouva až 24. září 2001. Vzhledem k předcházejícímu podpisu Memoranda, které vytvořilo smluvní základ, podle kterého mělo návrh Realizační dohody vypracovat ČSPOL, však měl externí poradce nelehkou úlohu. MD zadalo společnosti Mott MacDonald Ltd. vypracování Realizační dohody. Ta se však v souladu s Memorandem mohla zabývat pouze návrhem ČSPOL. Poradce nedoporučoval přijmout Realizační dohodu navrženou ČSPOL, MD ale v době přípravy Realizační dohody doporučení poradce nerespektovalo.

Kritickým prvkem přípravy D47 byla rovněž role Řídícího výboru. Zadavatel přenechal veškerou věcnou iniciativu Řídícímu výboru, který pro účel projektu zřídilo. Výbor však neměl oficiální statut, ve kterém by bylo definováno jeho poslání, postavení, pravomoci a odpovědnost, stejně jako nikde nebyla vymezena práva, povinnosti a pravomoci jeho funkcionářů – zejména předsedy a tajemníka. Tento orgán tak neměl kompetenci zastupovat ČR při přípravě Realizační dohody. Výbor však svými postoji a stanovisky zásadně ovlivňoval průběh jednání o Realizační dohodě.

Za uvedení jistě stojí jeden ze závěrů z Věstníku NKÚ (2005):

„MD postupovalo vůči ČSPOL neobvykle vstřícně, umožnilo jí získávat obchodně zneužitelné informace a ustupovalo jejímu tlaku na minimalizaci vlastních rizik na úkor státu. Za ČR nejednali s ČSPOL a s poradcem věcně odpovědní zaměstnanci Ministerstva dopravy, ale členové a funkcionáři Výboru, z nichž někteří se angažovali pro zájmy ČSPOL, situaci ovlivňovali v její prospěch a někteří z nich byli do Výboru dokonce delegováni soukromým partnerem.“

3.9.2 Příčiny selhání

Za příčiny selhání tohoto projektu lze zpětně označit skutečnosti, které vyplynuly z podstaty problémů zmocnění a rozdílných cílů veřejného a

soukromého sektoru. Zástupci veřejného sektoru podcenily přípravu projektu, nezajistily dostatečně konkurenční a transparentní soutěž a tak nevytvořily podmínky pro vyjednání rovnocenného partnerství. Zároveň je zde možné vysledovat určitý morální hazard a nedostatek politické odpovědnosti, jejichž základ lze hledat v dlouhodobosti PPP. Soukromý sektor byl naopak dobře připraven a byl schopen si pro svou stranu vyjednat výhodné podmínky.

Zadavatel z nevyjasněných důvodů rovněž nerespektoval stanoviska externích poradců, kteří hodnotili předložený finanční model ze strany koncesionáře a upozornili na vysoké neodůvodněné marže naprosto neodpovídající jiným referenčním PPP projektům ve světě.

Exministr dopravy Jaromír Šling, který byl v té době odpovědný za uzavření smlouvy s D47, spatřuje zpětně problém zejména v nezajištění územního rozhodnutí a časové tísní pro vyjednávání dané politickým zadáním. Nicméně je přesvědčen, že přestože by se mohly vyskytnout v budoucnu neočekávané problémy ve spojitosti se smlouvou, nebylo pro stát výhodné smlouvu rušit. A to zejména s ohledem na náklady vynaložené na její výstavbu v současnosti. Dálnice je stavěna po částech a financována převážně ze zdrojů Státního fondu dopravní infrastruktury (SFDI) (rozhovor s J. Šlingem ze dne 25.4.07, PPP Centrum). Posouzení tohoto tvrzení si však vyžaduje hlubší zkoumání a přesná data a jistě by bylo v zajímavé tento typ analýzy provést.

3.9.3 Závěr

- i. Transparentnost, dostatečně konkurenční soutěž a vytvoření analytického aparátu, který by umožnil kvalifikované porovnání různých alternativ realizace projektu v kontextu hodnoty za peníze během přípravy projektu i ve fázi porovnávání nabídek je v PPP projektech klíčové. Tímto způsobem se omezí prostor pro subjektivní a intuitivní rozhodování veřejného sektoru o pořízení mnohamiliardových investic, tak jak bylo popsáno výše.
- ii. Díky odstoupení od smlouvy ČR musela vyplatit soukromému partnerovi kompenzaci převyšující 0,6 mld. Kč. V případě, že by nedošlo k výše popsaným pochybením a veřejný sektor by dokázal

vyjednat smlouvu, která by **prokazatelně** poskytovala hodnotu za peníze, nemuselo k takovým neefektivním výdajům z veřejných prostředků vůbec dojít. Lze se domnívat, že pokud by smlouva dostatečně prokazovala hodnotu za peníze, snížil by se vliv politických cyklů a tedy pravděpodobnost, že následující vláda projekt zruší i za cenu vyplacené kompenzace.

4 Jak předcházet selhání PPP

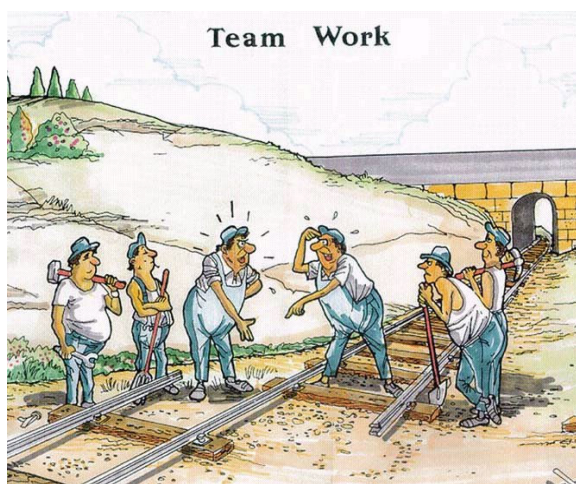
V předcházející kapitole byly identifikovány a popsány nejčastější příčiny selhání PPP projektů. Tyto příčiny vycházejí z obecné povahy PPP projektů a veřejný a soukromý sektor s nimi musí při přípravě projektu vždy počítat. Z tohoto důvodu by obě strany měly k projektu přistupovat vždy a priori s vědomím těchto „nevyhnutelných rizik“ a vyvinout mechanismy, které by umožňovaly úspěšnou implementaci projektů i přes tyto problémy.

Tato kapitola nastíní možné mechanismy, které se používají v kontextu nejlepší mezinárodní praxe, a popíše a zhodnotí aktuální situaci v České republice. Na základě zhodnocení budou vyvozena případná doporučení pro ČR.

Celá kapitola bude rozdělena do podkapitol dle jednotlivých identifikovaných příčin selhání v jejichž rámci bude text strukturován následovně:

- Nástroje mezinárodní praxe,
- Česká republika
 - zhodnocení stavu,
 - silné stránky,
 - slabé stránky,
- Doporučení.

Mohou tedy veřejný a soukromý sektor pracovat spolu při zajištění veřejného statku nebo služby i přes problémy identifikované v předchozí kapitole? Na tuto otázku se pokusí odpovědět následující text.



4.1 Specifická rizika projektu

Specifická rizika projektu představují jednu z nejčastějších příčin selhání PPP projektu. Pokud riziko nastane, má vliv na projekt buď z hlediska:

- nákladů – výskyt rizika má dopad v podobě vyšších nákladů;
- kvality – výskyt rizika má dopad v podobě špatně kvality dodávané služby, může také dojít k poškození pověsti;
- času – výskyt rizika má dopad v podobě prodlení;
- výnosů – výskyt rizika má dopad v podobě ztráty výnosů.

Problémy lze zpětně dohledat zejména v nedostatečném procesu řízení rizik, který by se měl skládat z několika fází (PPPC, 2005b):

- Identifikace rizika;
 - Ohodnocení rizika;
 - Alokace rizik mezi veřejný a soukromý sektor;
 - Ošetření rizik;
 - Průběžný monitoring a kontrola.
- } **Analýza rizik**

Díky vhodnému řízení rizik lze docílit značného snížení potencionálních nebezpečí. Správnému řízení rizik v PPP projektech by mohla být věnována celá diplomová práce a v řadě zahraničních zemí jsou k této tématice zveřejňovány rozsáhlé metodické materiály. Vzhledem k rozsahu této práce a zachování její návaznosti však budou v následujícím textu nastíněny pouze základní principy řízení rizik. Podrobnější rozpracování tvoří přílohu této práce.

4.1.1 Proces řízení rizik

Při **identifikaci** rizik se sestavuje výčet všech možných rizik, která mohou konkrétní projekt ohrozit. Každý projekt je specifický a přináší jiná specifická rizika. V průběhu identifikace existuje zcela nevyhnutelně významná míra

subjektivity. Důležitým požadavkem proto je, aby toto subjektivní hodnocení pocházelo od specialistů, kteří mají takovou pozici, díky níž mohou co nejlépe porozumět projektu a charakterům rizik s ním spojených. V řadě zemích existují standardizované katalogy rizik vydávané centrální jednotkou PPP, které mohou být pro zadavatele určitým vodítkem při identifikaci.

Pro určení významu rizik pro projekt a zvolení strategie ošetření je nezbytné jejich **ohodnocení**. Pro ohodnocení rizik jsou určující 1) velikost potenciální ztráty v případě výskytu a 2) pravděpodobnost, že k této ztrátě dojde. Celkový význam rizika pro projekt se ohodnocuje na základě matice kombinující tyto dvě veličiny. Dle významnosti je pak zvolena alokace a strategie ošetření.

Do Komparátoru veřejného sektoru, který představuje finanční toky z pohledu zadavatele a slouží jako měřítko k nabídkám, se většinou zahrnují rizika vyjádřená pomocí očekávané ztráty. Očekávaná ztráta se spočítá jako pravděpodobnost výskytu rizika násobená jeho potenciálním dopadem.¹³ Příklad kalkulace ilustruje níže uvedená tabulka.

Tabulka 16: Příklad kalkulace očekávané ztráty

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

Zdroj: PPPC, 2006c

V Komparátoru jsou obvykle obsažena pouze **kvantifikovatelná rizika**, která zadavatel plánuje převést na soukromý sektor¹⁴, protože v případě

¹³ Jedná se o nejjednodušší metodu ocenění rizik. V závislosti na komplexnosti a významnosti projektu mohou být rizika zahrnuta do modelu na základě statistických rozdělení.

¹⁴ Případně rovněž sdílená rizika

komparace s modelem Referenčního PPP projektu se rizika nesená veřejným sektorem ruší. Pro porovnání se rovněž oceňuje u obou modelů stejný soubor rizik. U každého projektu se však do Komparátoru zahrnují jiná rizika dle specifčnosti projektu a komparátory nejsou zveřejňovány. Z toho důvodu nelze kvalifikovaně na obecné úrovni posoudit, zda se do PSC v praxi zahrnují všechny podstatné rizikové faktory. V metodikách je zejména akcentováno zahrnutí rizika překročení nákladů, rizika nesplnění termínu výstavby a riziko chybných technologií (Partnerships Victoria, 2003)¹⁵. Je nutné si uvědomit, že komparátor obsahuje pouze kvantifikovatelná rizika, což je u řady rizik velmi obtížné z důvodu nedostatku dat. Nicméně PSC je nástrojem, jehož rozpracování umožní zadavateli hlubší pochopení rizik projektu a tvoří pouze malou součást celého procesu řízení rizik.

Alokace rizik mezi veřejného a soukromého partnera se řídí již zmiňovaným principem přidělení rizika té straně, která je riziko schopna lépe a s nižšími náklady řídit. Soukromý sektor obvykle nese většinu stavebních a provozních rizik. Cílem je minimalizace dlouhodobých nákladů projektu. Každý zadavatel by však měl být opatrný ohledně **trvalé udržitelnosti převodu rizika**. Rozpracovaný příklad alokace rizik u typického DBFO projektu je obsažen v příloze této práce.

Ošetření rizik je klíčové pro redukcí vzniku pravděpodobnosti rizika a jeho nepříznivých následků při výskytu. K ošetření se nejčastěji používají následující nástroje:

- Převod rizika na partnera, který je schopen řídit riziko s nižší rizikovou prémie;
- Pojištění – nabízí možnost přenesení rizik na pojistitele a zbavuje tak projekt nejistoty;
- Nástroje finančního trhu - používají se k snížení dopadů finančních rizik (např. zajištění kursového rizika pomocí měnových forwardů, zajištění úrokového rizika pomocí swapů atd.);
- Diverzifikace projektového portfolia;

¹⁵ V ilustrativním příkladu PSC v metodice Partnerships Victoria představuje ocenění rizik 28% celkových nákladů

- Vytvoření finanční rezervy;
- Expertní odhady a detailní průzkumy (geologické průzkumy lokality, odhad poptávky...).

4.1.2 Nástroje mezinárodní praxe

Pro zajištění kvalitního procesu řízení rizik se v zahraničí uplatňuje několik nástrojů, mezi než patří:

1. Vytvoření centrální znalostní jednotky

Jedná se o poradenskou společnost s veřejnou misí na straně veřejného sektoru, která zaměstnává špičkové profesionály působící dříve v soukromém sektoru. Tato společnost zprostředkovává přenos zkušeností a nejlepší mezinárodní praxi mezi realizovanými projekty. Nejčastěji tak činí formou přímé účasti na projektech, konzultacemi se zadavatelem a tvorbou metodických materiálů. Centrální uspořádání preferuje řada států mezi které patří Velká Británie, Irsko, Nizozemí, Belgie, Itálie, Austrálie - Victoria, Kanada - Britská Kolumbie a Jihoafrická republika. Metodické materiály týkající se řízení rizik, tvorby komparátoru a referenčního projektu jsou velmi precizně propracované zejména jednotkou „Partnerships Victoria“ založenou australskou provincií Victoria. Jedná se o především o [Risk Allocation and Contractual Issues](#), [Public Sector Comparator Supplementary Technical Note](#), [Use of Discount Rates in the Partnerships Victoria Process](#), [Managing Interest Rate Risk](#), [Determining the Inflation Rate](#) a [Interactive Tender Process](#). V řadě států např. ve Velké Británii jsou vydané metodické materiály závazné a závazek jejich dodržování je podmínkou přidělení finančních zdrojů na přípravu projektu.

2. Stanovení schvalovacího a kontrolního procesu

Ukotvení pravidel, která ukládají povinnost vypracovat OBC, či studie proveditelnosti (dle užívané terminologie), které dále podléhají schválení určité instituce. Pokladem pro toto schválení jsou vypracovaná stanoviska a posudky kvality materiálů. Ve Velké Británii např. podléhá schválení OBC i

projektu. Z toho riziko překročení nákladů tvoří 25%, riziko nesplnění termínu 12% a riziko chybných technologií 9%.

tzv. FBC (final business case)¹⁶ různým institucím dle sektoru realizace. Např. ve zdravotnictví OBC/FBC schvaluje Private Finance Unit na ministerstvu zdravotnictví, ve školství je to Partnerships for Schools a/nebo ministerstvo školství. Partnerships UK následně posuzuje OBC/FBC jako subdodavatel příslušného resortu.

3. Tvorba databází

Pro přesnější a snazší odhady výskytu a dopadu rizik se začínají konsolidovat data do různých **databází** (IFSL, 2003).

4.1.3 Česká republika

Zhodnocení stavu

V ČR se po negativní zkušenosti s realizací projektu dálnice D47, kde neproběhla prakticky žádná z avizovaných činností spojená s řízením rizik projektu, situace změnila a ČR podnikla řadu kroků, které vedou k odpovědnější přípravě na straně veřejného sektoru.

První krok spočíval v přijetí **Usnesení vlády č. 7/2004 o Partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice**¹⁷, který schvaluje Politiku vlády ČR v oblasti partnerství veřejného a soukromého sektoru. Tato politika vymezila základní institucionální rámec PPP a definovala role a povinnosti ministerstva financí (MF ČR) jako Regulátora a PPP Centra jako jednotky pro podporu implementace projektů.

Povinností MF ČR je zejména 1) regulace PPP z pohledu fiskální bezpečnosti a 2) zajistit, aby PPP Centrum připravilo standardní postupy pro přípravu a realizaci projektů a aby metodicky podporovalo jednotlivé zadavatele.

PPP Centrum je akciová společnost 100% vlastněná MF ČR se statutem veřejné mise. K jejímu zřízení došlo na základě doporučení Světové banky ke koordinovanému přístupu k PPP a inspirováno bylo britským „Partnerships UK“. PPP Centrum má působit jako odborný poradce na straně veřejného

¹⁶ Obsahuje konečný finanční model upravený dle dohodnutých podmínek smlouvy.

¹⁷ <http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=page&id=1221>, <http://www.pppcentrum.cz/res/data/001/000220.pdf>

sektoru, šířit nejlepší mezinárodní praxi, shromažďovat získané zkušenosti a poskytovat projektovou a metodickou podporu zadavatelům tak, aby byla zabezpečena hladká a kvalitní příprava projektu. Zaměstnaneckou základnu této organizace tvoří profesionálové ze soukromého sektoru se zkušenostmi z finančních, právních i technických oblastí, kteří jsou oceněni tržními mzdami.

K tématu rizik byly vypracovány PPP Centrem materiály „Přístup k řízení rizik v oblasti PPP“, „Katalog rizik“ a nově souhrnný materiál „Procesní postup při přípravě PPP projektů“. Tyto materiály však zatím nejsou zveřejněny. „Přístup k řízení rizik“ a „Katalog rizik“ spolu s dalšími zpracovanými metodikami byly poskytnuty zadavatelům pouze v rámci spolupráce s PPP Centrem.¹⁸

V létě roku 2007 vstoupil v ČR v platnost zcela nový **zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení**¹⁹ (koncesní zákon, KZ) a zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Koncesní zákon nastavuje základní pravidla **schvalovacího procesu**. Zákon stanovuje pro určité PPP projekty definované jako „významné koncesní smlouvy“ **povinnost vypracování a schválení**²⁰ tzv. **koncesního projektu**. Koncesní projekt může být považován za určitou analogii zahraničního materiálu OBC, či studie proveditelnosti.

Vyhláškou jsou ke KZ jsou stanoveny náležitosti, které musí tento materiál obsahovat. Jednou z náležitostí je finanční analýza realizace projektu, která zahrnuje předpokládané finanční toky jednotlivých forem řešení (tzn. PSC a Referenční PPP projekt). Z analýzy musí být zřejmé zda je pro zajištění dané služby nebo provedení díla ekonomicky výhodné postupovat formou PPP.

¹⁸ Tvorbu a zveřejňování materiálů komplikují nevyjasněné podmínky jejich objednávání a financování mezi PPP Centrem a Ministerstvem financí. Nedořešené finanční podmínky mezi těmito dvěma institucemi vytváří nejisté pracovní prostředí. Tento stav se odráží i v zaměstnanecké základně společnosti a dochází k odlivu odborníků zpět do soukromého sektoru. Tímto se narušuje původní cíl a funkce se kterou bylo institucionální uspořádání nastaveno.

¹⁹ <http://www.pppcentrum.cz/res/data/003/000467.pdf>

²⁰ Mimo jiné vládou ČR

Nastavení tohoto schvalovacího procesu zadavatele nutí k vypracování finančních modelů komparátoru veřejného sektoru a referenčního PPP projektu, v rámci kterých musí být uvažována identifikace, ohodnocení, alokace i ošetření rizik projektu.

Vždy záleží především na kvalitě těchto činností, pro jejichž kontrolu je nutné vyvinout kontrolní mechanismus.

Silné stránky

- + Centrální institucionální uspořádání se **zřízenou znalostní jednotkou** v podobě PPP Centra
- + **Přijetí zákona č. 139/2006 Sb.**, o koncesích smlouvách a koncesním řízení
- + **Nastaven schvalovací proces**, v jehož rámci mají zadavatelé povinnost předkládat „koncesní projekty“ ke schválení příslušným institucím. Součástí koncesních projektů je i problematika rizik.

Slabé stránky

- **Metodické materiály** a manuály, které by rozpracovávaly metodiku řízení rizik **nejsou veřejně dostupné.**
- **Neexistují žádné standardní vzory pro vypracování koncesního projektu** včetně předpokladů, užívaného diskontního faktoru pro finanční modely apod.

V současné české praxi se koncesní projekty vytvořené poradenskými konsorciemi na jednotlivých projektech značně liší strukturou, obsahem i užitými předpoklady. Zvyšují se tak transakční náklady na jejich vypracování, na posouzení kvality a vytvoření stanoviska jako pokladu pro schvalovací proces dle zákona. Vyhláška ke KZ hovořící o koncesním projektu je z tohoto hlediska velmi vágní a proto vypracovalo PPP Centrum v loňském roce „Metodický výklad ke koncesnímu projektu“.²¹

V současnosti se připravují podmínky pro vytvoření materiálů Metodika pro přípravu koncesního projektu a Metodika pro využití a sestavení komparátoru

veřejného sektoru, které by měly být financovány ze zdrojů EU fondů (technická asistence).

- **Neexistuje dostatek podkladových materiálů pro důsledné ohodnocení rizik** (v Komparátoru a Referenčním PPP projektu) a volbu strategie jejich ošetření.

Jednotlivé ministerské rezorty nevedou statistiky a databáze týkající se překročení nákladů, či zpoždění výstavby u svých realizovaných projektů. Tato data jsou vysoce politicky senzitivní a pokud existují, zadavatel není nakloněn k jejich zveřejnění, neboť by mohly vypovídat o neefektivnosti realizace projektů v jeho kompetenci. Prakticky jediným zdrojem, pokud statistiky nevede zadavatel, mohou být hodnotící zprávy z již realizovaných projektů vypracované Národním kontrolním úřadem a zveřejňované v jeho věstníku. Nicméně tyto zprávy se vždy zaměřují pouze na jeden projekt či úzkou oblast a nikoli na soubor tématicky zaměřených projektů realizovaných jedním zadavatelem. NKÚ nevede žádnou oficiální databázi. Obdobně je tomu u Českého statistického úřadu (ČSÚ). Na přímý dotaz, zda ČSÚ vede statistiky překročení stavebních nákladů či ne/dodržení termínu výstavby u veřejných zakázek (klasifikace dle jednotlivých resortů, sektorů, případně sektorů např. "dálnice", "železnice", "věznice" apod.), přišla následující odpověď:

„K Vašemu e-mailu sděluji, že sledujeme pouze čerpání nákladů na veřejné a soukromé zakázky za stavební podniky s převažující stavební činností. Vaše požadavky nesledujeme.

Ing. V. Zikmund vedoucí stavebního odd. ČSÚ Praha“

Lze tedy konstatovat, že v současnosti v ČR neexistuje žádný přehledný zdroj typu databáze, který by poskytl základ pro oceňování rizik a z toho plynoucí volby strategie pro jejich ošetření. Poradenské společnosti musí vycházet zejména ze svých zkušeností a odhadů dle zahraničních projektů.

- **Nedořešená otázka odborného posouzení kvality koncesního projektu a koncesní smlouvy („kontrolní proces“).** Není dosud

²¹ Materiál není zveřejněn

kompetenčně vymezeno, která instituce by toto zajišťovala. Problém týkající se kontrolního procesu bude podrobněji rozebrán v subkapitole 4.3 Problémy zmocnění.

4.1.4 Doporučení:

Na základě uvedených nástrojů mezinárodní praxe a stavové analýzy v ČR lze vyvodit několik doporučení.

- 1. Vyřešit finanční vztahy a jasně nastavit kompetence mezi MF ČR a jím zřízenou organizací PPP Centrum a.s.,** tak aby byly zabezpečeno **dlouhodobé a udržitelné** naplňování cílů stanovených v Politice Vlády ČR v oblasti PPP - tzn. aby PPP Centrum působilo jako centrum znalostí a zkušeností pro oblast PPP a poskytovalo podporu MF ČR „při budování politiky v oblasti PPP, manuálů a dalších oblastí, za které je Ministerstvo financí odpovědné.“²² Současný stav dokladuje obtížnost přenosu institucí mezi dvěma tak různými institucionálními prostředími jako jsou Velká Británie a ČR.
- 2. Pro další koordinovaný rozvoj PPP v ČR je klíčové publikování kvalitních metodických materiálů týkající se PPP,** které by byly dostupné všem zadavatelům z veřejného sektoru a které by zvyšovali povědomí a mezinárodní praxi o PPP projektech a jejich přípravě – zejména procesu řízení rizik ve všech fázích procesu přípravy projektu. Tímto krokem se sníží pravděpodobnost podcenění kvalitní přípravy PPP projektu a následného selhání, které by vedlo k vysokým závazkům na straně veřejného sektoru.
- 3. Pomocí metodického materiálu standardizovat formu a tedy i minimální kvalitu koncesních projektů předkládaných ke schválení vládě²³ dle koncesního zákona.** Tato metodika by mohla sloužit jako měřítko pro odborné hodnocení kvality koncesního projektu, které by

²² Politika vlády v oblasti PPP, 2004

²³ a dalších příslušných schvalovacích institucí dle § 22 KZ.

mělo být podkladem pro schvalovací proces. Metodika by měla být závazná alespoň pro projekty realizované na centrální úrovni.

- 4. Vytvořit databázi dat**, která by umožňovala přesnější a snadnější ohodnocení rizik spojených s projektem. Tato databáze by měla být vedena nejlépe ČSÚ, i když realističtěji se jeví separované databáze na úrovni jednotlivých zadavatelů.

4.2 Nedostatečná flexibilita smluv

Smlouvy na PPP projekty se uzavírají na poměrně dlouhou dobu v řádu desítek let. Během této doby je skoro jisté, že dříve nebo později bude jedna ze stran na základě nějaké v současnosti nečekané události požadovat změnu smlouvy. V ČR není koncesní smlouva (obdobě jako v dalších zemích), kromě několika typových znaků a podstatných náležitostí uvedených v koncesním zákoně, blíže zákonem upravena a proto mají strany volnost a mohou si obecně dohodnout jakýkoli obsah smlouvy, který je dostatečně určitý a neodporuje zákonu. Koncesní smlouvy by tedy měly být chápány jako smlouvy vyčerpávající, které obsahují kompletní úpravu práv a povinností stran pro všechny představitelné scénáře vývoje vztahu mezi smlouvami.

Smlouva by však vždy měla obsahovat mechanismy, které umožní alespoň částečně reagovat na požadované změny a poskytovat prostor pro jednání a dialog mezi smluvními stranami. Zároveň je důležité, aby smlouva zahrnovala i ujednání v případě předčasného ukončení smlouvy z různých vyjmenovaných příčin a jasně stanovila mechanismy vedoucí k výměně soukromého partnera v případě např. neplnění smlouvy. Tímto se sníží náklady na případnou výměnu koncesionáře a zlepší se vyjednávací pozice veřejného sektoru. Otázkou je, jak zabezpečit, aby veškeré PPP smlouvy obsahovaly určitá ujednání, která se na základě zkušeností osvědčila jako užitečná.

4.2.1 Nástroje mezinárodní praxe

Velká Británie se s úspěchem vydala cestou **standardizace smluv**. Cílem bylo poskytnout rámec řešení klíčových oblastí, podporu společného pochopení hlavních rizik, redukovat čas a náklady spojené s vyjednáváním standardních částí a v neposlední řadě šířit nejlepší praxi. První vzorová smlouva („Standardization of PFI contract – SoPC“) byla publikována v červenci 1999 britským ministerstvem financí („HM Treasury“). V současnosti existuje již její čtvrtá aktualizovaná verze z března 2007 (SoPC4)²⁴. Smlouva byla a je využívána veřejným sektorem v širokém spektru sektorů. Odvozeně vznikají sektorová doporučení pro řešení specifických oblastí nebo odvozené sektorové vzorové smlouvy vždy v souladu s aktuální úpravou SoPC. Odchytky sektorových úprav nebo smluv v konkrétním projektu podléhají schválení ministerstva financí.

4.2.2 Česká republika

Zhodnocení stavu

Vzorová koncesní smlouva pro Českou republiku byla zveřejněna v dubnu 2006 a vychází ze standardizované smlouvy „UK School /Health standard contract“, tedy smlouvy pro školství a zdravotnictví ve VB. Tato smlouva byla připravena společným týmem MF ČR, PPP Centra (CMS Cameron McKenna) a advokátní kanceláře Johnson & Kramařík. Smlouva je určena pro projekty „ubytovacích kapacit“, není závazná a má tak pouze usnadňovat zadavatelům a jejich poradcům práci při přípravě dokumentace na konkrétních projektech a „dosáhnout standardizace v těch oblastech, kde je to možné a přínosné“.

Vzorová smlouva obsahuje mimo jiné mechanismus úpravy změn a předčasného ukončení a kompenzace smlouvy. Celý text smlouvy je dostupný na webových stránkách PPP Centra²⁵, proto není přínosné uvádět další podrobnosti. Účinnost těchto ustanovení na flexibilitu smlouvy ověří až

²⁴ http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_standardised_contracts.cfm

první zkušenosti s projekty, kterým tato smlouva poslouží za vzor. A priori tak nelze zhodnotit jejich účinnost, v institucionálním prostředí ČR.

Silné stránky

- + Zástupci veřejného sektoru jsou si vědomi problému nedostatečné flexibility smluv a pokoušejí se využít přínosů standardizace v této oblasti. Standardizace rovněž kromě flexibility smluv napomáhá šíření praxe o ověřené alokaci rizik v určitých typových projektech a tak usnadňuje pro veřejný sektor řízení specifických rizik projektu (viz předchozí podkapitola 4.1.).

Slabé stránky

- V ČR neexistuje prakticky žádná zkušenost s tímto typem smluv.
- I přes vypracování standardizované smlouvy a její využití, žádná smlouva nikdy není dokonalá a schopná reagovat na všechny scénáře. Vždy bude záležet na smluvní kultuře obou zúčastněných stran a vůli k jednání.

4.2.3 Doporučení

5. Je vhodné, aby zadavatelé využívali dostupného materiálu „**Vzorová koncesní smlouva**“. Dle přibývajících zkušeností by mělo MF ČR zajistit jeho stálou aktualizaci a v případě rozvoje PPP projektů v ČR zvážit vypracování vzorové smlouvy na jiný typ projektu – např. dopravní infrastruktura založená na stínovém mýtu. Jistá ustanovení vzorové koncesní smlouvy by mohla být pro zadavatele na centrální úrovni závazná, případně by zhodnocení koncesní smlouvy projektu před jejím předložením ke schválení mělo obsahovat i porovnání v kontextu této vzorové smlouvy.
6. K tématice vypracované standardizované smlouvy konat **odborné, interaktivní semináře**, jejichž pomocí by se zvýšilo povědomí o tomto nástroji mezi odbornou veřejností.

²⁵ <http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=page&id=1216>

7. Zadavatelé by si pro přípravu projektu měli zabezpečit **kvalitní právní poradenství** od společností s relevantními zkušenostmi s realizací PPP projektů. Na výdaje spojené s poradenskou činností by neměli pohlížet jako na náklad, ale spíše jako na investici.

4.3 Problémy zmocnění

S problémy zmocnění („principal-agent problem“) na straně veřejného sektoru se setkáváme všude na světě. Tržní nástroje, které tyto problémy částečně řeší v soukromého sektoru např. ve správě akciových společností, jako jsou produktové trhy (uchování konkurenceschopnosti společnosti), kapitálové trhy, trh práce manažerů a strukturované odměňování managementu nelze dost dobře uplatnit v sektoru veřejném.

Určující pro problémy zmocnění a minimalizaci nákladů s nimi spojenými je především politická kultura dané země, systém odměňování ve veřejném sektoru i jasnost a vynutitelnost dané legislativy.²⁶

4.3.1 Nástroje mezinárodní praxe

Mimo tradičních nástrojů, které jsou užívány v boji s korupcí, je vhodné vyzdvihnout několik dalších nástrojů, které jsou u PPP projektů uplatňovány.

1. Závaznost metodických materiálů vydaných Ministerstvem financí

Velká Británie např. navázala na dodržování vydaných metodických materiálů finanční prostředky na přípravu projektu od Ministerstva financí. Pokud zadavatel žádá finanční zdroje na přípravu projektu po HM Treasury, musí se zavázat dodržovat nejlepší praxi dle schválených metodických materiálů. Tím se snižuje pravděpodobnost, že zadavatel přípravu kompletně zanedbá. Tento proces je výsledkem evoluce. Metodiky měly nejprve pouze doporučující charakter, následně se staly závaznými pouze některé pasáže a

²⁶ Studie IMF, Determinants of Public Private Partnerships in Infrastructure z dubna 2006 empiricky potvrzuje pomocí ekonometrického modelu přímo úměrný vztah mezi počtem PPP projektů v zemi a kvalitou institucionálního prostředí a právního systému. Nízká míra korupce a silný a efektivní právní systém vytváří prostředí vhodné pro realizaci PPP projektů.

v současnosti jsou závazné všechny (rozhovor s Edward Farquharson z Partnerships UK, květen 2006).

2. Rozsáhlé zprávy národního kontrolního úřadu

Dalším nástrojem je zabezpečení transparentnosti a dostupnosti informací pro veřejnost. Díky tomu je veřejnost neustále informována o činnosti svých zastupitelů a svůj názor projeví v následujících volbách. Ve Velké Británii se uplatňuje vůči PPP projektům rozsáhlý systém kontrol Nejvyššího kontrolního úřadu („*National Audit Office NAO*“). NAO každoročně publikuje několik podrobných zpráv týkající se přímo jednotlivých projektů i určitých témat. Zprávy se zaměřují na provedení výstavby, finanční analýzu projektu a výkony v provozní fázi. Nekonstatují pouze rozpory s legislativou, ale vytvářejí hodnotné analýzy často založené na namáhavém sběru dat (např. dotazníkové šetření u tematických studií). Do současnosti od roku 1997 bylo zpracováno více než 50 těchto zpráv o PFI projektech - včetně mega projektů Channel tunnel rail link a London underground, které jsou veřejně přístupné na webových stránkách NAO <http://www.nao.org.uk/> (Richard Wade, NAO, 2006.)

3. Kontrolní proces „Gateways“

Dalším nástrojem využívaných ve VB pro zabezpečení přípravy projektu dle nejlepší praxe je i systém tzv. Gateways. Gateways představuje kontrolní proces používaný od roku 1999 jednotkou OGC („Office of Government Commerce“). OGC je nezávislá jednotka v rámci ministerstva financí, jejímž hlavním úkolem je zvýšit standard a efektivitu zadávání veřejných zakázek i PPP projektů v kontextu hodnoty za peníze.

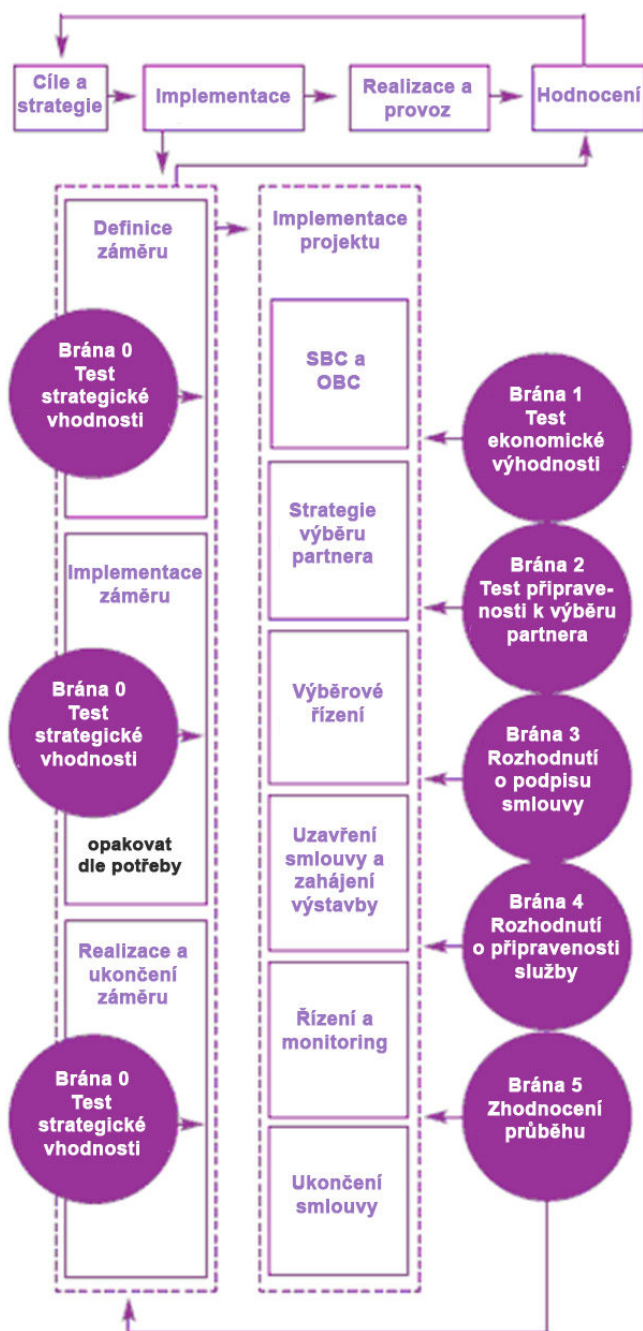
Gateways je nástroj, v rámci kterého se postupuje při hodnocení PPP projektu a je používán vždy v jeho klíčových stádiích, kterých je celkem 6 (4 před uzavřením smlouvy a 2 v průběhu projektu). Jeho cílem je včasné posouzení projektu za účelem maximalizace jeho přidané hodnoty. Stádia jsou nazývána bránami, což je symbolické označení vyjadřující, zda projekt může či nemůže vstoupit do své další etapy. Gateways je založen na nejlepší

shromážděné praxi a doposud byl aplikován na projektech přesahujících sumu cca 42 mld. GBP.

V čele každého PPP projektu stojí tzv. „Senior responsible owner (dále též SRO)“, což je osoba (nejčastěji předseda řídicího výboru projektu), která je **osobně zodpovědná** za úspěšnou implementaci projektu. Kontrolní proces Gateways poskytuje SRO ujištění a podporu, že projekt pokračuje správným směrem. SRO může kdykoli kontaktovat centrálu OGC a požádat o kontrolu. Na základě hodnocení rizikovosti projektu pomocí „Risk Potential Assessment“ je projekt zařazen do jedné ze tří kategorií (červená, žlutá, zelená). Následně dle těchto kategorií je zvolen kontrolní tým. U vysoce rizikových červených projektů provádí kontrolu 3 až 4 členný tým jmenovaný přímo OGC, který je zcela nezávislý na zadavateli. U středně rizikových žlutých projektů je vedoucím týmu jmenován člen OGC a tým se skládá ze zaměstnanců zadavatele, kteří však nepracují na projektu. U nejméně rizikových je tým zcela tvořen zaměstnanci zadavatele nezávislých na projektu. Zprávy o kontrole jsou předávány přímo SRO a centrále OGC, která tak sdílí a šíří zkušenosti z různých projektů. V každé bráně trvá běžná kontrola cca 3 až 4 dny, aby se předešlo možným zpožděním projektu.

Následující obrázek poskytuje přehled jednotlivých kontrolních bran a jejich vymezení v rámci procesu implementace projektu. Brána 0 může být opakována během celého cyklu projektu. V každé bráně je cílem nalézt odpověď na systém standardizovaných otázek.

Obrázek 12: Gateways



Zdroj: OGC, Gateways, 2004

V každé bráně je cílem nalézt odpovědi na stanovené otázky.

Gateways v různých podobách se uplatňují i jiných zemích. Příkladem může být i Portugalsko, kde jsou výsledky kontrol u zákonem regulovaných projektů postupovány přímo ministerstvu financí (Rui S. Monteiro, Papública, Portugalsko, duben 2007).

4.3.2 Česká republika

Zhodnocení stavu

V České republice byly problémy zmocnění označeny jako nejčastější příčina selhání PPP projektů. V tomto zjištění se pravděpodobně projevila vysoká míra korupce v zemi, měřená indexem vnímání korupce CPI, která patří k nejvyšším mezi členskými státy EU. Česká republika by proto měla věnovat zvýšenou pozornost tomuto problému a přijmout opatření, která by jej ve vztahu k PPP projektům alespoň částečně řešila.

V současnosti vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu nezávislý orgán v podobě Nejvyššího kontrolního úřadu. Své kontrolní zprávy zveřejňuje v úředním věstníku, který je k dispozici na webových stránkách úřadu. Tyto kontrolní zprávy se však svou rozsáhlostí a hloubkou od zpráv NAO značně liší.

Ve vztahu k oblasti PPP vyslal NKÚ v roce 2006 svého zaměstnance na půlroční stáž do PPP Centra s cílem vypracovat metodiku kontroly PPP projektů. Metodika však zatím není schválena. Lze doufat, že se kontrola nezaměří pouze na věcnou správnost zadání dle stávající legislativy, ale inspiruje se zprávami NAO, které zkoumají i finanční model, dosaženou hodnotu za peníze a stávající výkon. Problémem ovšem bude chybějící zkušenost a podrobná znalost této problematiky v interních zdrojích NKÚ.

Kontrolní proces typu Gateways, který by kontroloval projekt v jeho klíčových stádiích a napomáhal tím jeho implementaci dle nejlepší mezinárodní praxe není v ČR zatím nijak nastaven. Je ovšem jisté, že kontrolu by měla vykonávat nezávislá organizace na straně veřejného sektoru. Najímat soukromé poradce na tento typ kontroly by mohl vést ke střetu zájmů vzhledem ke konkurenčním vztahům na trhu poradenských společností a vyžádal by si dodatečné náklady a prodloužení přípravy projektu. V rámci současného vývoje PPP by bylo logické aby tuto kontrolní funkci prozatím vykonával řídicí výbor projektu v součinnosti s MF ČR a PPP Centrem, jejichž zástupci by byli pro „významné koncesní smlouvy“ definované dle KZ vždy členy řídicího výboru projektu. Zprávy o kontrole by byly souhrnně

předkládány jako podklad při schvalovacím procesu příslušné instituci dle KZ. Za úspěšnou přípravu projektu by byl osobně zodpovědný předseda řídicího výboru.

Současná praxe ukazuje, že někteří zadavatelé nerespektují regulaci ze strany MF ČR, nevítají „vměšování“ PPP Centra a nemají zájem sdílet informace v jednotlivých stádiích přípravy projektu. Z tohoto důvodu by bylo vhodné znovu jasně nastavit a ukotvit kompetence MF ČR a PPP Centra. Z koncesního zákona pro MF ČR vyplývá pouze jediná role a to vydávání stanoviska k uzavření koncesní smlouvy územním samosprávným celkem – rozpočtový dozor.

Co se týče metodik, MF ČR doposud oficiálně vydalo pouze materiál Manuál PPP a Vzorová koncesní smlouva. Žádné další metodické materiály vydány nebyly. Dodržování metodik není závazné. V případě, že by se o tomto kroku uvažovalo, je nutné pečlivě nastavit i systém kontroly (viz výše) a „důsledků v případě neplnění.“

Situace v ČR je diametrálně odlišná od příkladu Velké Británie, kde má HM Treasury výsostné postavení. Zahraniční praxe ukazuje, že vhodnou cestou je podmínit závaznost metodických materiálů finančními prostředky. PPP Centrum v současnosti navrhlo Ministerstvu pro místní rozvoj (MMR) zařadit přípravu PPP projektů (konkrétně vypracování koncesních projektů) mezi plánované projekty financované z Operačního programu Technická pomoc. Pro získání finančních zdrojů z tohoto nástroje by mohl být závazek aplikace postupů dle metodik určených MF ČR základní podmínkou.

Silné stránky

- + Národní kontrolní úřad si uvědomuje důležitost kontroly PPP projektů a podnikl první kroky k nastavení způsobu kontroly

Slabé stránky

- Není oficiálně nastaven žádný kontrolní proces, který by i) automaticky zadavateli umožňoval kontrolu kvality výstupů poradců, ii) v rámci

schvalovacího procesu zabezpečil odborná stanoviska příslušné schvalovací instituci (např. vládě)

- Kromě Vzorové koncesní smlouvy a Manuálu PPP nejsou veřejně dostupné žádné metodické materiály ve vztahu k PPP
- Nejasné pravomoce a kompetence PPP Centra

4.3.3 Doporučení

Vzhledem k tomu, že motivování pracovníků veřejné správy k lepším výkonům (zavedení strukturovaného odměňování) a zvýšení osobní odpovědnosti by v ČR vyžadovalo hloubkovou reformu státní správy, která je v současné politické situaci vysoce nepravděpodobná, bylo by pro nejbližší budoucnost vhodné přijmout několik kroků:

8. Nastavit **kontrolní proces** inspirovaný Gateways a NAO,
9. **Ukotvit funkce a kompetence MF ČR a PPP Centra**,
10. Široká **distribuce metodik** doporučujícího charakteru doprovázená vzdělávacími semináři a do budoucna **zvážení jejich závaznosti**.

4.4 Rozdílné cíle veřejného a soukromého sektoru

4.4.1 Nástroje mezinárodní praxe

Partnerství veřejného a soukromého sektoru bývají úspěšná a efektivní pouze tehdy, pokud oba partneři sdílejí stejný pohled na dosažení kvality, efektivnosti a odpovědnosti za výstavbu veřejné infrastruktury nebo poskytnutí veřejné služby (Hammami, Ruhashyankiko, Yehoue, 2006). Toho lze dosáhnout díky několika opatřením, které snižují vliv rozdílných cílů VS a SS na projekt. Jedná se zejména o:

1. **kontrahování formou PPP pouze určitých typů veřejných služeb, které jsou pro tento účel vhodné;**
2. **postavit partnerství na bázi vzájemné spolupráce a přijmout opatření k vytvoření dobrých obchodních vztahů.**

Ad 1

Ne všechny veřejné služby jsou vhodné pro realizaci formou PPP. Aparát, který umožňuje provést klasifikaci z hlediska vhodnosti, poskytuje neoistitucionální ekonomie v podobě transakčních nákladů (dále též TrC), což jsou veškeré náklady, které jsou spojeny s realizací kontraktu kromě produkčních nákladů. Výše transakčních nákladů je ovlivňována specifičností aktivit, měřitelností výstupů a frekvencí zadávání.

Čím specifičtější investici musí soukromý partner vynaložit, tím se jeho postavení stává v daném oboru výjimečnější. Zároveň se tak posiluje jeho vyjednávací pozice v případě problémů, což zvyšuje transakční náklady spojené s dohadováním v případě chybějících mechanismů změn ve smlouvě. Nepřímo úměrný vztah je naopak mezi transakčními náklady a měřitelností výstupů. Čím snáze jsou výstupy projektu měřitelné, tím jsou nižší TrC, které se objevují především ve formě nákladů na monitorování, nižší. Obdobný nepřímý vztah je i s frekvencí zadávání.

Níže uvedená tabulka představuje klasifikaci veřejných služeb dle modifikovaného Williamsonova modelu, který rozděluje veřejné služby dle specifičnosti investic a měřitelnosti výstupů (a tedy i výše předpokládaných TrC) do 4 oblastí (A, B, C, D).

Tabulka 17: Rozdělení veřejných služeb dle specifičnosti investic a měřitelnosti výstupů

Specifičnost investice Měřitelnost výstupů	Nízká	Vysoká
Snadná	A: Měřitelné tržní služby <ul style="list-style-type: none"> ▪ správa budov a pozemků ▪ odvoz a skladování odpadu ▪ opravy a čištění ulic ▪ silniční značení ▪ údržba zeleně ▪ správa parkovišť ▪ nakládání s nebezpečným materiálem ▪ odtahová služba ▪ zpracování dat TrC: +	B: Měřitelné monopolní služby <ul style="list-style-type: none"> ▪ operatér autobusové dopravy ▪ správa letiště ▪ dodávky a čištění vody ▪ dodávky elektřiny a plynu ▪ řízení nemocnice ▪ správa muzeí ▪ policejní a hasičský komunikační systém ▪ odpadní vody a jejich čištění TrC: ++
Obtížná	C: Neměřitelné tržní služby <ul style="list-style-type: none"> ▪ programy pro důchodce ▪ prodej léčiv ▪ veřejné zdravotnické programy ▪ rychlá záchraná služba ▪ ambulantní služby ▪ odchyt volně pobýhajících zvířat ▪ ochrana objektů TrC: ++	D: Neměřitelné monopolní služby <ul style="list-style-type: none"> ▪ policie ▪ hasiči ▪ řízení automobilového provozu ▪ hygienická kontrola ▪ vězeňská služba TrC: +++

Zdroj: Brown, Potoski, 2002; Pavel, 2005

Služby uvedené v oblasti A jsou z hlediska vznikajících transakčních nákladů nejvhodnější ke kontraktování, kvadranty B a C jsou také vhodné nicméně rizikovější. Jako zcela nevhodné pro realizaci formou PPP se jeví kompletní zajištění služeb v kvadrantu D.

V případě oblasti B by si ovšem měl zadavatel uvědomit, že potenciální PPP projekt přináší zvýšené riziko monopolního chování soukromého partnera. Z tohoto důvodu je tedy nutné vyvinout dostatečný regulační mechanismus, aby se zamezilo tomuto chování. V oblasti C je naopak nutné se zaměřit na řešení problému měření kvality. Zadavatel musí ve smlouvě co nejjasněji definovat požadované výstupy, aby byl schopen jejich kontroly.

Typ veřejných služeb poskytovaných PPP se dle výše uvedeného ukazuje pro úspěšnost partnerství jako velmi důležité. Špatná měřitelnost výstupů v kombinaci s nedostatečným monitoringem a kontrolou kvality služeb vzhledem ke stanoveným kritériím může vést k snaze soukromého partnera

omezit kvalitu dodávané služby ve prospěch dosahovaného zisku apod. Obdobně nezavedení regulačních mechanismů jako je např. stanovení horní hranice uživatelského poplatku, může vést u specifických služeb monopolního typu k cenové manipulaci za účelem maximalizace zisku koncesionáře.

Metodické zahraniční materiály často doporučují, aby výstupy a cíle PPP projektu splňovaly tzv. podmínku SMART (specific, measurable, agreed, realistic and timely). Tedy aby byly jasně definovatelné, měřitelné, dosažitelné, realistické a časově zvládnutelné. Zároveň by měl být stanovena výkonová kritéria vůči nimž bude úroveň poskytovaných služeb měřena (4Ps, 2004). U některých typů veřejných služeb lze tuto podmínku splnit snáze, u jiných hůře.

Ve Velké Británii se jedním z impulzů pro rozvoj PPP projektů stal systém prioritizace projektů. VB se zpočátku zaměřovala na mnoho různých sektorů a projektů, což vedlo k uspěchanosti a nekoordinované přípravě. Důsledkem byla změna strategie a soustředění se pouze na několik oblastí a typově nejslibnějších projektů. Z realizace těchto projektů pak byly získány přenositelné zkušenosti využitelné v dalších projektech (IFSL, 2006).

Ad 2

Jak úspěšně vytvořit a zlepšit vzájemný vztah mezi soukromým a veřejným subjektem, který je základem každého partnerství, se zabývalo několik studií (nejvíce již tradičně ve Velké Británii). Zajímavá zjištění a doporučení poskytuje zejména materiál NAO, *Managing the relationship to secure a successful partnership in PFI projects* vydaný v listopadu 2001.

Z této studie plyne, že dobrý vzájemný vztah podporuje úspěšné partnerství, které umožňuje oběma zúčastněným stranám dosahovat svých cílů ke vzájemnému prospěchu: veřejný sektor získá veřejnou službu v rámci hodnoty za peníze a soukromý sektor za tyto dodávky získá požadovaný výnos. Ke zlepšení vzájemných vztahů pomáhá zejména pokud obě strany vědí, co je po nich požadováno, porozuměly cílům svého partnera, sdílejí informace v rámci otevřené komunikace a řešení nastalých problémů probíhá

na bázi spolupráce. Níže je uvedeno několik doporučení, které byly formulovány na základě analýzy výsledků dotazníkového šetření zadavatelů i koncesionářů 121 PFI projektů uzavřených ve VB před rokem 2000.

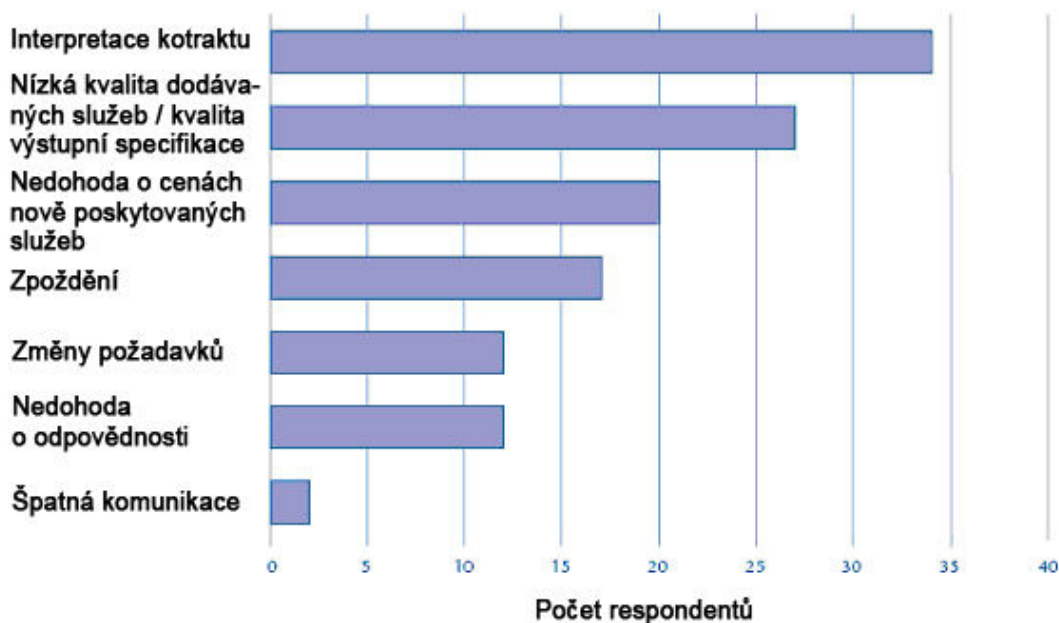
- Zadavatel i soukromý partner by měli vyvinout snahu **porozumět cílům druhé strany** a dohodnout se na společné vizi budoucí spolupráce. Toto obnáší důkladnou komunikaci se všemi uchazeči již při výběru koncesionáře a vytvoření plánu s vítězným uchazečem. Plán stanoví hlavní parametry spolupráce a řízení včetně rozdělení rolí a zodpovědností v projektu. Níže uvedené schéma ilustruje skutečnost, že nejvíce sporů ve zkoumaném vzorku projektů bylo vyvoláno díky rozdílné interpretaci smlouvy²⁷. Toto zjištění jen podtrhuje důležitost vzájemného porozumění cílů toho druhého a dosažení shody, jak určitá důležitá smluvní ustanovení budou fungovat ještě před tím, než bude kontrakt uzavřen.
- Rozvoj úspěšného vztahu mezi VS a SS podporuje správně nastavený smluvní rámec – tedy zejména optimální alokace rizik, jasně definované výstupy a jejich kvalita, kritéria, vůči nimž se bude měřit plnění, mechanismy hodnoty za peníze²⁸ a zabudované mechanismy změny. Studie zjistila pozitivní korelaci mezi kvalitou partnerství a kvalitou změnových mechanismů dohodnutých ve smlouvě (viz podkapitola 4.2 Nedostatečná flexibilita smluv).
- Veřejný sektor by měl klást zvýšený důraz **na vzdělávání** svého managementu a zachování kontinuity těchto získaných znalostí. Existuje pozitivní korelace mezi výkonem zaměstnanců veřejného sektoru (vnímáno koncesionářem) a vzájemným vztahem. Tzn. na straně veřejného sektoru je třeba klást zvýšený důraz na zvýšení kvalifikace zaměstnanců, jejich motivace a udržení si těchto zaměstnanců ve svých řadách. Zároveň by mělo být umožněno sdílet zkušenosti z jiných realizovaných projektů (domácích i zahraničních). Vzájemnému vztahu také napomáhá rychlé a pružné rozhodování VS.

²⁷ Žádný ze sporů neskončil u soudu.

²⁸ Benchmarking a testování trhu

- Obě strany by měly svůj vztah postavit na **otevřené komunikaci**. Výsledky odhalily pozitivní korelaci mezi kvalitou vztahu a kvalitou komunikace. 2/3 koncesionářů uvedlo, že většinu času spolupracují se zadavateli v otevřeném a důvěryhodném prostředí.

Graf 11: Nejčastější důvody pro vznik sporů



Zdroj: NAO, 2001

4.4.2 Česká republika

Zhodnocení stavu

V České republice jsou vybírány pilotní PPP projekty na základě předem stanovených kritérií, dle kterých je následně zpracováno Posouzení návrhu projektu PPP Centrem. Toto hodnocení je pak předloženo vládě, která svým Usnesením realizaci projektu buď schválí nebo neschválí. Součástí kritérií je i posouzení typové vhodnosti a definovatelnosti cílů. Pilotní projekty by tedy z tohoto hlediska měly splňovat výše uvedené a zaměřit se na vhodný typ

veřejných služeb.²⁹ Nicméně rozhodující pro projekt bude až definice výstupů a nastavení způsobu monitoringu v koncesní smlouvě.

Vzděláváním veřejného sektoru v oblasti PPP se v současnosti zabývá zejména PPP Centrum, Ministerstvo pro místní rozvoj a Asociace PPP. PPP Centrum se věnuje převážně školení veřejných institucí typu NKÚ, ÚOHS, ministerských resortů a krajských úřadů. Asociace PPP pořádá především diskusní fóra za účasti soukromého i veřejného sektoru v krajích. Na podzim tohoto roku MMR plánuje ve spolupráci s PPP Centrem a Asociací PPP realizovat 6 diskusních seminářů v různých krajích republiky.

Rozsah a četnost těchto školení je však zatím omezená. V případě politické snahy o další rozvoj PPP v ČR bude nutné vzdělávací aktivity pro veřejný sektor (zejména municipality) posílit. Pozitivně lze hodnotit vznik jednotek, zabývajících se PPP přímo v jednotlivých ministerských rezortech.

Vývoj PPP v ČR v současnosti velmi záleží na **postojích nové politické garnitury**, která prozatím zaujímá zdrženlivější postoj. V lednu tohoto roku vláda uložila Usnesením č. 88 do konce dubna pověřit efektivnost stávajících projektů a v březnu Usnesením č. 267 kvantifikaci závazků z PPP smluv. V květnu tohoto roku se očekává další usnesení vlády týkající se PPP.

Dne 6. dubna 2007 by zveřejněn v Hospodářských novinách článek s názvem „Vláda se lekla soukromých peněz“ a „Dálnice do Budějovic bude testem“. Pro ilustraci je dále uvedeno několik citací:

„Před třemi lety vyhlásila vláda ČSSD plán, jak ulevit napjatému státnímu rozpočtu: na veřejně prospěšné stavby se použijí soukromé peníze. Vzniklo devět pilotních projektů spolupráce státního a veřejného sektoru (PPP). Nynější vláda většinu z nich zastaví.

"Vláda přehodnotila svou politiku, některé projekty se zastaví, o některých se bude ještě jednat. Kabinet bude, co se týče spolupráce veřejného a soukromého sektoru, mnohem opatrnější," řekl HN náměstek ministra financí Eduard Janota. Ministři se obávají, že tyto projekty zatíží stát masivními výdaji. Ukazuje se, že některé plánované stavby jsou i předražené."

²⁹ Vypracovaná hodnocení jsou k dispozici na: <http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=page&id=1221>

„Ve spolupráci se soukromníky chtěl stát investovat třeba v pražské Nemocnici na Homolce, v Ústí nad Labem měl vyrůst kampus pro 10 tisíc studentů a zázemí pro 600 akademických pracovníků. "Tento projekt byl nesmírně drahý, a my už hledáme jiný způsob financování stavby kampusu," řekl ústecký primátor Jan Kubata. O předražení projektu pro Homolku hovoří i ministr zdravotnictví Tomáš Julínek“

Kooperace by však neměla skončit zcela, s využitím soukromých peněz při výstavbě dálnic počítá ministerstvo dopravy. Testem, zda může být spolupráce výhodná, bude stavba části dálnice do Českých Budějovic“

„Stavět se ale nebudou justiční paláce, zastaví se výstavba nemocnic a Česko nebude mít ani soukromou věznici.“

Pokud by se článek ukázal jako pravdivý, byla by zrušena většina rozsáhlých PPP projektů zaštiťovaných ministerstvy, na jejichž přípravu se kromě výstavby Kampusu UJEP v Ústí nad Labem, Nemocnice na Homolce a AirConu vynaložily již nemalé finanční prostředky. Prostředky šly zejména na vypracování koncesních projektů včetně finančních analýz o ekonomické výhodnosti realizace formou PPP. Avizované masivní zrušení projektů by ilustrovalo situaci, kdy se nabízí **za příčinu selhání označit „rozdílné cíle veřejného a soukromého sektoru“, které zahrnují i vliv politických cyklů.** Lze předpokládat, že tento krok by přinesl poškození pověsti České republiky v mezinárodním vnímání v oblasti PPP a v budoucnu by mohl odradit potenciální zahraniční investory.

Silné stránky

- + Nastaven systém kritérií výběru pilotních projektů
- + Vzdělávání a šíření osvěty v této oblasti

Slabé stránky

- Příliš mnoho oblastí, ve kterých jsou PPP v ČR iniciována, chybí zaměření na několik málo projektů, jejichž příprava nebude prodlužována.

- Přenositelnost uvedených nástrojů uvedených v bodu Ad 2 je relativně problematická vzhledem k odlišnému prostředí v ČR a zažitým institucím. Lze si zatím jen těžko představit, aby v rámci zlepšení vztahů mezi zadavatelem a koncesionářem zaměstnanci obou stran podnikali team buildingové akce, jak zní rovněž jedno z doporučení NAO. Největší výzvou na straně veřejného sektoru v ČR bude seznámit veřejné činitele s problematikou PPP natolik, aby vždy přistupovali k přípravě a následnému managementu projektu zodpovědně a neviděli v něm jen alternativní zdroj financování. Je třeba dosáhnout pochopení základních principů PPP, aby projekt nebyl poškozen ještě dříve než započal např. z důvodu podcenění a neodůvodněného krácení fáze výběru koncesionáře.
- Omezená kapacita a rozsah školení a vzdělávání
- Nejasný postoj současné vládní garnitury

4.4.3 Doporučení:

- 11. Realizace projektů v typově „osvědčených“ sektorech (např. doprava a administrativní budovy)**
- 12. Prioritizace projektů** - zaměřit se na několik málo projektů z jedné oblasti a dovést je do úspěšného konce, v ČR se příprava u některých projektů zbytečně prodlužuje
- 13. Vzdělávání** – šíření základních principů, aby se omezily chyby plynoucí z nepochopení. Řada zástupců veřejného sektoru stále vidí v PPP pouze nástroj financování a nikoli prostředek k možnému zvýšení efektivity investice
- 14. Vyjasnění politického postoje k dalšímu vývoji PPP v ČR**

5 Závěr

Partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP) je ve světě stále využívanějším způsobem jak zajistit veřejnou službu nebo veřejnou infrastrukturu. Například ve Velké Británii, která je označována za průkopníka PPP, tyto projekty tvoří již cca 10 -15 % celkových ročních kapitálových investic veřejného sektoru.

Lze očekávat, že v budoucnosti se podíly PPP na veřejných investicích budou dále zvyšovat a to nejenom v případě Velké Británie. Zkušenosti ukazují, že pokud je PPP úspěšně implementováno, vykazují projekty oproti tradičním veřejným zakázkám značné **úspory**. Studie provedené ve Velké Británii hovoří o úsporách v průměru 17% (A. Anderson, Enterprise LSE, 2001). Atraktivnost PPP dále spočívá v dostupnosti soukromého kapitálu a ve způsobu účtování. Za určitých podmínek se PPP může z rozhodnutí EUROSTATU, klasifikovat jako neveřejné aktivum a tedy nebude spadat do veřejného dluhu. Z těchto důvodů je možné v budoucnu předpokládat rozvoj PPP v zemích, které budou povinné dodržovat Maastrichtská kritéria a zároveň realizovat veřejné investice nutné k překlenutí svého infrastrukturního deficitu.

PPP projekty bývají z velké většiny úspěšné. Existují však i projekty, které z určitých příčin selhaly a vyústily ve vysoké závazky na straně veřejného sektoru. Pro úspěšnou a efektivní implementaci PPP je vhodné provést ex post analýzy a těmto příčinám důkladně porozumět.

Vzhledem k tomu, že se PPP se začíná využívat i v České republice, základním cílem této práce bylo provést takovouto ex post analýzu a určit zda lze identifikovat společné příčiny vedoucí k selhání PPP projektů v obecné rovině nezávisle na sektoru realizace projektu.

Na základě analýzy, databáze PPP projektů Georgetown University a dotazníkového šetření mezi českou odbornou veřejností byly označeny za nejčastější příčiny selhání:

-
- Rozdílné cíle veřejného a soukromého sektoru (problémy v partnerství a vzájemné spolupráci)
 - Nedostatečná flexibilita smluv (neschopnost reagovat na neočekávané změny)
 - Specifická rizika projektu (problémy s identifikací, oceněním, alokací a ošetřením rizik)
 - Problémy zmocnění („*principal/agent problem*“ – veřejní činitelé nemusejí vždy jednat v nejlepším zájmu voličů).

Nejčastěji identifikovaný problém se týkal specifických rizik projektu, který se v analyzovaném vzorku databáze vyskytl v 71 případech z 85 tzn. v 83,5% případů. Jako jedno z klíčových se ukázalo zejména riziko poptávky v případech, kdy bylo plně přeneseno na soukromého partnera³⁰. Následovala nedostatečná flexibilita smluv s 28,5%, problémy zmocnění s 27% a rozdílné cíle veřejného a soukromého sektoru, které se podílely na selhání projektu v 24,7%. Dotazníkové šetření ukázalo, že ve vztahu k České republice odborná veřejnost považuje za nejdůležitější problém zmocnění. Tento výsledek pravděpodobně ovlivňuje relativně nedávná negativní zkušenost s realizací projektu dálnice D47 a vyšší míra korupce v ČR oproti dalším členským státům EU.

Za nejrizikovější a nejméně vhodné sektory, kde se PPP projekty obecně realizují, lze dle šetření označit oblast informačních technologií, sportovní a volnočasovou infrastrukturu a regenerace brownfieldů. V ČR se na předních místech umístila i dopravní infrastruktura.

Poslední kapitola se zaměřila na možnosti jak předcházet identifikovaným příčinám selhání. Na základě zjištění nástrojů mezinárodní praxe a analýzy silných a slabých stránek českého prostředí, bylo vyvozeno celkem 14 doporučení uvedených postupně v textu dle analyzovaného problému. Za

³⁰ Zejména u dopravních projektů založených na přímém výběru mýta v zemích, kde uživatelé nejsou na tento platební mechanismus zvyklí a kde existuje hustá síť objezdných silnic. Problém je podrobně popsán v případové studii dálnice M1/M15 v Maďarsku, které je České republice institucionálně blízké.

prioritní pro další úspěšný a koordinovaný rozvoj PPP s ohledem na identifikované příčiny selhání lze v ČR označit především:

- 1. Vyjasnění politického postoje k dalšímu rozvoji PPP;**
- 2. Vypracování a zveřejnění kvalitních metodických materiálů týkající se PPP;**
- 3. Nastavení kontrolního procesu inspirovaného systémem „Gateways“ adaptovaným na české institucionální prostředí;**
- 4. Důraz na vzdělávání veřejného sektoru v oblasti PPP a udržení vyškolených a zkušených zaměstnanců;**
- 5. Vyjasnění pozice a úlohy PPP Centra a.s..**

Tyto kroky je nutné podniknout zejména za předpokladu dalšího rozvoje PPP v České republice.

Seznam použitých zdrojů

- ACCA, 2005: *Evaluating the Operation of PFI in Roads and Hospitals*, Research Report no. 84, Londýn
- A. Andersen, Enterprise LSE, 2000: *Value for money drivers in PFI*, [online], Treasury Taskforce, [cit. 19. 2.2007] URL: http://www.ibl.uni-stuttgart.de/05forschung/ppp/pdf/HM_Treasury/value_for_money_drivers_in_the_private_finance_initiative_pdf_01-2000.pdf
- Akintoye A., Beck M., Hardcastle C., (2003): *Public-Private Partnerships - Managing risks and opportunities*, Blackwell Science, Velká Británie, ISBN: 063206465X
- Atkins, 2005: *Best international Practices in Public Private Partnerships with Regards to Regional Policy Issues*
- Boothroyd & Emmett, 1996: *Risk Management*, Witherby & Co Ltd, ISBN 1856091201
- Brown, T. L., Potoski, M., 2002: *The Influence of Transaction Costs on Municipal Government Choices about Alternative Modes of Service Provision*, Indiana University
- DLA, 2005: *European PPP Report 2005*, [online], [cit.13.12.2006], URL: http://www.dlapiper.com/files/Publication/ce717ff3-d3bf-4881-b194-2c08c3f72afa/Presentation/PublicationAttachment/12f34e83-2f4c-4bdd-b834-2e3161629629/European_PPP_Report.pdf
- Ekorys, 2002: *Budování základů pro PPP v Polsku - Kapitola III. Institucionální rámec*
- Evropská Komise, 2003, *Guidelines for successful Public Private partnerships*, [online], Brusel, [cit.24.1.2006], URL: <http://www.pppcentrum.cz/res/data/001/000229.pdf>
- Evropská Komise, 2004: *Zelená kniha o Partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu společenství o veřejných zakázkách a koncesích*, [online], Brusel, [cit.5.2.2007] URL: <http://www.pppcentrum.cz/res/data/002/000344.pdf>

-
- Evropská komise, 2004b: *Resource book on PPP case studies*, [online], Brusel, [cit.1.12.2006], URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf
 - Flyvbjerg B., Holm M.S., Buhl. S., 2002, *Underestimating Costs in Public Works Projects – Error or Lie?*, Journal of the American Planning Association, 68(3)
 - Grahame Allen, 2001: *The private finance initiative (PFI)*, [online], House of Commons Library, Research Publication Office, Londýn, ISSN 1368-8456, [cit. 1.12.2006], URL: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2001/rp01-117.pdf>
 - Grimsey D., Mervyn K. L, 2004.: *Public Private Partnerships – The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Edward Edgar Publishing Limited, Cheltenham, ISBN 1 84064 711 6
 - HM Treasury, 2006, PFI: Strengthening long-term partnerships, [online], Londýn, cit. [10.1.2007] URL: http://www.hm-treasury.gov.uk/media/1E1/33/bud06_pfi_618.pdf
 - Hammami M, Rughayankiko J.F., Yehoue E.B., 2006: *Determinants of Public Private Partnerships in Infrastructure*, [online], International Monetary fund , 2006, [cit. 2.2.2007], URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0699.pdf>
 - Hess J.: *Možnosti uplatnění PPP v ČR*, diplomová práce ČVUT, 2006
 - Hospodářské noviny, 6. dubna 2007: *Vláda se lekla soukromých peněz*
 - Chang M., Frankel B., 2005: *Failed PPP database and study*, Georgetown University, březen 2005
 - IFSL, 2003 (International Financial Services London): *Public Private Partnerships: UK Expertise for International Markets*, IFSL, Londýn,
 - IFSL, 2006 (International Financial Services London): *PFI in the UK: Update*, [online], IFSL, Londýn, [cit. 7.3.2007], URL: http://www.ifsl.org.uk/uploads/PB_PFI_2006.pdf

-
- Jensen M.C., Mecling W.H., 1976, *A Theory of the firm: Governance, residua claims and organizational forms*, Harvard University Press, Dec. 2000, and *The Journal Of Financial Economics*, 1976
 - Kamps, 2005: *Is There a Lack of Public Capital in the European Union?* The European Investment Bank Papers, Vol. 10, No. 1
 - Mott Macdonald, 2002: *Review of Large Public Procurement in the UK*, HM Treasury, Londýn
 - MF ČR, PPP Centrum, Johnson&Kramařík, 2006: *Vzorová koncesní smlouva*, [online], verze 1.1., [cit. 15.12.2006],
URL: <http://www.pppcentrum.cz/res/data/003/000443.pdf>
 - MF ČR, PPP Centrum, Johnson&Kramařík, 2005: *Manuál PPP*, [online], první verze, [cit. 10.11.2006],
URL: <http://www.pppcentrum.cz/res/data/003/000445.pdf>
 - Ministerstvo financí SR, 2005: *Správa o vytváraní podmienok na realizáciu projektov s privátnym partnerstvom*, Ministerstvo financí, Bratislava, 1.března 2005
 - NAO, 2001 (National Audit Office): *Managing the relationship to secure a successful partnership in PFI projects* [online], National Audit Office Press Office, Londýn, HC 375, [cit. 2.2.2007],
URL: http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/01-02/0102375.pdf
 - NAO, 2003: *PFI: Construction Performance*, [online], National Audit Office Press Office, Londýn, HC 371, [cit. 7.1.2007],
URL: http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/02-03/0203371.pdf
 - National Treasury, 2004: *PPP Manual – Feasibility study*, [online], Jihoafrická republika, [cit. 15.11.2006], URL: <http://www.treasury.gov.za/>
 - Nemeč J., Wright G., Stillman R.J., 2002: *Public Management in the Central and Eastern European Transition: Concepts and Cases*, Bratislava, 2002
 - NKÚ, 2005: *Rozvoj dopravní infrastruktury v regionech soudržnosti Střední Morava a Ostravsko*, [online], Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu, částka 2, [cit. 26.1.2007], URL: <http://www.nku.cz/kon-zavery/K04025.pdf>

-
- OFDMFM, 2005: *Review of Opportunities for Public Private Partnerships in Northern Ireland*, Belfast, 2005
 - OGC, 2004: *Gateway Process*, [online], Office of Government Commerce, Londýn, [cit. 11.3.2007],
URL: http://www.ogc.gov.uk/what_is_ogc_gateway_review.asp
 - Partnership Victoria, 2001: *Public Sector Comparator: Technical note*, [online], Department of Treasury and Finance, Austrálie, Victoria [cit. 19.4.2007], URL:
<http://www.partnerships.vic.gov.au/CA25708500035EB6/0/E4C501A76F826D77CA2570C0001B45EA?OpenDocument>
 - Pavel J., 2005: *PPP projekty v ČR – šance nebo riziko?*, [online], Transparency international Česká republika, Projekt: Transparentní veřejné zakázky, Praha, [cit. 10.4.2007],
URL: http://www.transparency.cz/pdf/vz_analyza_ppp_implementace.pdf
 - Perez B. G., 2004: *Achieving Public Private Partnership in the Transport Sector*, Diebold Institute for Public Policy Studies, Inc., iUniverse, Inc., Lincoln, 2004, ISBN 0-595-31205-5
 - PPP Centrum 2005a: *Seznamte se s PPP*
 - PPP Centrum 2005b: *Přístup k řízení rizik*
 - PPP Centrum 2006a: *Příručka pro výběr a řízení poradců pro PPP projekty*
 - PPP Centrum, 2006b: *Platební mechanismy*
 - PPP Centrum, 2006c: *Procesní postup při přípravě PPP projektů*
 - PPP Knowledge center, 2002: *Public Sector Comparator*, Ministerstvo financí, Nizozemí
 - PWC, 2004 (PriceWaterhouseCoopers): *Developing Public Private Partnerships in New Europe*, PriceWaterhouseCoopers, 2004
 - Sadka E., 2006: *Public-Private Partnerships: A Public Economics Perspective*, International monetary fund, Fiscal Affairs Department, březen 2006, WP/06/77
 - Standard & Poor's, 2005: *Traffic forecasting risk study update: Through rump up and beyond*, Standard & Poor's, a Division of The McGraw-Hill Companies, Inc., New York

-
- Troják J, 2005: *Financování projektů PPP*, prezentace na konferenci Public Private Partnership 2005, Praha
 - Usnesení vlády ČR č.7/2004 o partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice a Politika vlády České republiky v oblasti partnerství veřejného a soukromého sektoru [online], [cit. 12.2.2007] URL: <http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=page&id=1221>
 - Usnesení vlády ČR č. 88/2007 [online], [cit. 21.3.2007] URL: http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/9d960a7bf947adf0c1256c8a00755e91/4399420c24d85448c125726f0035f026?OpenDocument
 - Usnesení vlády ČR č. 267/2007 [online], [cit. 15.4.2007] URL: http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/WebGovRes/E9C3B20238A3AB69C125729D00374509?OpenDocument
 - Vyhláška č. 217/2006 Sb., kterou se provádí koncesní zákon [online], [cit. 3.12.2006] URL: <http://www.pppcentrum.cz/res/data/003/000490.pdf>
 - Wade R., 2006: *Recent developments in auditing Public Private Partnerships (PPPs)*, prezentace na konferenci EUROSAI, Praha, listopad 2006
 - Whitfield D. (2001): *Public Services or Corporate Welfare: Rethinking the Nation State in the Global Economy*, Pluto Press, 2001
 - Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení [online], [cit. 7.3.2007] URL: <http://www.pppcentrum.cz/res/data/003/000467.pdf>

Přílohy

- Příloha A: Charakteristiky forem PPP
- Příloha B: Determinanty PPP
- Příloha C: Sektorové využití
- Příloha D: Peněžní toky projektu DBFO s fixními platbami za dostupnost z pohledu soukromého partnera
- Příloha E: Dotazník
- Příloha F: Seznam zúčastněných institucí na průzkumu
- Příloha G: Proces řízení rizik

Příloha A: Charakteristiky forem PPP

Typ smlouvy	Charakteristika	Použití	Silné stránky	Slabé stránky
Smlouvy o poskytování služeb	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zařízení financuje, vlastní a řídí veřejný sektor ▪ Řeší problém znalostí a personálu 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Výběr mýta, instalace, údržba, odpočet měřících zařízení ve vodohospodářství, sběr odpadu, zajištění a údržba vozidel nebo jiných technických systémů 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Umožňují využívat konkrétní odborné znalosti soukromého sektoru, zvládat problém potřebného personálu a dosahovat potenciálních úspor nákladů. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Odpovědnost za řízení a investice zůstává na veřejném sektoru. Tudiž neřeší vlastní problémy s řízením a náklady, které postihují špatně fungující organizace.
Smlouvy o provozu a řízení	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zařízení financuje a vlastní veřejný sektor ▪ Převod řídicích kompetencí 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jsou vhodné v sektorech, které podstupují přechod ze státního vlastnictví, v němž existující regulační a právní rámce nemusí umožňovat větší soukromou účast. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Přenesení odpovědnosti za konkrétní závod, zařízení nebo službu na soukromý sektor. ▪ Motivují ke zlepšené výkonnosti a technologickému pokroku. ▪ Pomáhají při vytváření důvěry mezi VS a SS na trzích s malou zkušeností s PPP. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Odpovědnost za investiční rozhodování zůstává na státní instituci. ▪ Nelze od těchto smluv očekávat, že by zlepšily dosah služeb nebo povzbudily tarifní reformu.
Pronájem	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zařízení financuje a vlastní veřejný sektor ▪ Komerční riziko nese soukromý sektor, podílí se na investičních zlepšeních 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hodí se pouze na takové infrastrukturní systémy, které vytvářejí nezávislé příjmové toky a často se používá v sektorech veřejné dopravy a vodního hospodářství. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Na rozdíl od smluv o provozu a řízení se na partnera ze soukromého sektoru převádí komerční riziko, protože schopnost pronajímatele mít zisk je spojena s jeho schopností 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Odpovědnost za investiční zlepšení a rozšíření sítě zůstává na majiteli z veřejného sektoru (v některých případech však může být pronajímatel odpovědný za specifické

				snížit provozní náklady a zároveň zachovat určenou úroveň služeb.	typy oprav a obnovy nebo za provádění cílených investičních zlepšení, aby zvýšil provozní efektivnost a výši zisku.)
BOT – Postav, provozuj, převed	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Soukromý sektor navrhne, postaví, provozuje veřejné zařízení po stanovené období, po jehož skončení je zařízení formálně předáno zpět veřejnému sektoru. ▪ Zařízení financuje a vlastní veřejný sektor ▪ Klíčovým motivem je převod provozního rizika spolu s projektovým a stavebním rizikem 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hodí se pro projekty, které mají výrazný provozní obsah ▪ Projekty z oblasti vodohospodářství a nakládání s odpady 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Převod projektového, stavebního a provozního rizika a odpovědnosti. ▪ Potenciál urychlení výstavby. ▪ Převod rizika poskytuje podnět pro přijetí přístupu kalkulace životního cyklu. ▪ Podporuje inovace soukromého sektoru a zlepšenou protihodnotu. ▪ Zlepšená kvalita provozu a údržby. ▪ Vláda se může soustředit na své základní úkoly ve veřejném sektoru. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Možný konflikt mezi optimalizací projektu a ochranou životního prostředí. ▪ Smlouvy jsou komplikovanější a proces veřejné soutěže může trvat déle. ▪ Nutné jsou systémy řízení smluv a monitorování výkonu. ▪ Náklady na převzetí projektu pokud se provozovatel ukáže jako neuspokojivý. ▪ Nepřitahuje soukromé finance a zavazuje veřejný sektor pro zajištění dlouhodobého financování. 	
DBFO – Navrhni, postav, financuj, provozuj	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Soukromý sektor navrhne, postaví, udržuje, provozuje a financuje zařízení po stanovené období, po jehož skončení případně zpět 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hodí se pro projekty, které mají výrazný provozní obsah ▪ Hodí se zejména pro 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jako BOT a ještě: ▪ Přitahuje finance soukromého sektoru. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Možný konflikt mezi optimalizací projektu a ochranou životního prostředí. 	

	<p>veřejnému sektoru.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vlastnictví zařízení po dobu trvání smlouvy může být jak v rukou veřejných tak soukromých ▪ Klíčovým motivem je využití soukromého financování a převod projektového, stavebního a provozního rizika. ▪ Variantní formy zahrnují různé kombinace základních odpovědností. 	<p>projekty z oblasti silniční dopravy, vodohospodářství a nakládání s odpady.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Přitahuje disciplínu obligačního financování. ▪ Dodává lépe předvídatelný a důsledný nákladový profil. ▪ Větší potenciál urychlení programu výstavby. ▪ Zvýšený převod rizika zajistí větší motivaci pro dodavatele ze soukromého sektoru přijmout při projektování přístup kalkulace životního cyklu. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Smlouvy jsou komplikovanější a proces veřejné soutěže může trvat déle než u BOT. ▪ Nutné jsou systémy řízení smluv a monitorování výkonu. ▪ Náklady na převzetí projektu pokud se provozovatel ukáže jako neuspokojivý. ▪ Mohou být nutné finanční záruky. ▪ Musí být systémově zvládnuto řízení převodu do veřejného vlastnictví.
<p>Koncese</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stejně jako DBFO s tím rozdíllem, že soukromá strana získává náklady zpět přímo z uživatelských poplatků. ▪ Zařízení je po dobu smlouvy na provozování ve vlastnictví soukromého sektoru. Po skončení smlouvy jsou převedeny na veřejný sektor 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hodí se pro projekty, které poskytují příležitost pro zavedení uživatelských poplatků. ▪ Hodí se zejména pro projekty z oblasti silniční dopravy, zásobování vodou (ne pro domácnosti) a nakládání s odpady. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jako DBFO a ještě: ▪ Usnadňuje zavedení principu - znečišťovatel platí. ▪ Zvyšuje stupeň převodu rizika poplatky a povzbuzuje tvorbu příjmů od třetích osob. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jako DBFO a ještě: ▪ Nemusí být politicky přijatelné ▪ Vyžaduje efektivní řízení alternativ/náhrad, například alternativní dopravní trasy, alternativní možnosti likvidace odpadů.

Zdroj: Public Private Partnership, příloha týdeníku EURO, 22.3. 2004; PPP Centrum, 2005a

Příloha B: Determinanty PPP

Table 5. Determinants of the Number of PPP Projects in Infrastructure

Dependent variable: Number of PPP projects	OLS	GLS	Poisson	Negative Binomial	Zero-Inflated Poisson
General government balance (percent of GDP)	-6.952 (1.03)	-6.093 (0.85)	-0.605 (0.29)	1.707 (0.85)	-0.185 (0.07)
Total debt (percent of total exports)	0.117 (2.15)*	0.108 (4.81)**	0.006 (1.38)	0.005 (1.06)	0.009 (2.17)*
Aid per capita (current US\$)	0.008 (0.98)	0.003 (0.30)	0.000 (0.03)	0.002 (0.50)	-0.002 (0.44)
Fuel exports (percent of merchandise exports)	-0.037 (2.78)**	-0.045 (3.41)**	-0.006 (1.48)	-0.006 (1.61)	0.001 (0.32)
Ethnic fractionalization (index)	1.811 (1.67)	2.004 (1.53)	1.088 (3.03)**	0.936 (2.72)**	0.681 (1.65)
Chief executive's party orientation (index)	-0.200 (1.04)	-0.311 (1.44)	0.040 (0.81)	0.008 (0.16)	0.067 (1.37)
Opposition parties in legislature (number)	0.013 (1.86)	0.016 (3.41)**	0.000 (0.40)	0.001 (0.82)	0.000 (0.25)
Population (log)	1.582 (4.85)**	1.382 (4.04)**	0.732 (6.72)**	0.643 (7.01)**	0.617 (5.18)**
Real GDP per capita (lagged)	0.001 (4.06)**	0.001 (4.43)**	0.000 (3.51)**	0.000 (3.33)**	0.000 (2.19)*
Inflation (annual percent change GDP deflator)	-0.066 (4.05)**	-0.059 (4.37)**	-0.015 (4.96)**	-0.012 (3.60)**	-0.015 (5.05)**
Money supply (M2 in percent of GDP)	-0.035 (2.43)*	-0.038 (2.42)*	0.000 (0.02)	0.000 (0.00)	0.000 (0.66)
International reserves (month of imports)	0.150 (1.24)	0.148 (1.16)	-0.004 (0.10)	0.018 (0.46)	0.000 (0.01)
Control of corruption (index)	0.140 (0.60)	0.149 (0.55)	0.170 (2.04)*	0.061 (0.84)	0.212 (2.53)*
Composite country risk (index)	0.002 (0.07)	0.031 (1.16)	-0.005 (0.60)	0.006 (0.80)	-0.013 (1.45)
Rule of law (index)	0.833 (1.33)	0.367 (0.51)	0.511 (2.92)**	0.500 (2.94)**	0.400 (2.10)*
Common law origin (dummy)	0.026 (0.05)	-0.003 (0.00)	-0.139 (0.69)	-0.331 (1.59)	-0.055 (0.24)
PPP experience (dummy)	-0.372 (0.63)	0.518 (0.77)	0.227 (0.87)	-0.090 (0.38)	0.619 (2.15)*
East-Asia and Pacific dummy	-0.401 (0.38)	-0.125 (0.11)	-0.734 (2.49)*	-0.382 (1.32)	-0.831 (2.77)**
Europe and Central Asia dummy	-2.381 (3.13)**	-2.569 (3.56)**	-0.350 (1.68)	-0.393 (2.06)*	-0.364 (1.89)
Sub-Saharan Africa dummy	-2.605 (3.25)**	-2.299 (2.53)*	-1.410 (4.51)**	-1.114 (3.91)**	-1.398 (4.48)**
Middle East and North Africa dummy	-3.519 (4.29)**	-2.785 (2.58)**	-1.732 (4.93)**	-1.637 (5.37)**	-1.484 (4.19)**
South Asia dummy	-3.942 (2.15)*	-3.944 (2.47)*	-1.493 (3.28)**	-0.981 (2.18)*	-1.486 (3.14)**
Time dummies	Jointly Significant	Not Included	Jointly Significant	Jointly Significant	Jointly Significant
Constant	-2.841 (1.57)	-6.615 (3.34)**	-3.456 (5.88)**	-3.545 (6.25)**	-2.772 (4.61)**
Observations	457	457	457	457	457
R-squared	0.500				
Number of id	Not Panel	70	Not Panel	Not Panel	Not Panel
Pseudo R2			0.55	0.21	
Poisson Goodness of Fit Chi-Square	Not Valid	Not Valid	870.0	Not Valid	Not Valid
Vuong Test: Poisson versus ZIP	Not Valid	Not Valid	Not Valid	Not Valid	Z=3.77

Robust t statistics in parentheses: * significant at 5 percent; ** significant at 1 percent.

Zdroj: Hammami, Ruhashyankiko, Yehoue, 2006

Příloha C: Sektorové využití

	Doprava	Zdravotnictví	Školství	Věznice	Obrana	Ekologie	Brownfields	Úřady
UK	X	X	X	X	X	X	X	X
Irsko	X	P	X	P		X	X	P
Nizozemí	X	P	X	P		X	P	X
Portugalsko	X	X			P	X		
Španělsko	X	X				X		X
Francie	X	X		X	P	X		X
Itálie	X	X				X		X
Řecko	X	P	P					
Belgie	X	X	P			P	P	P
Dánsko	X		X					P
Německo	X	P	X	X	X	P	X	X
Finsko	X	X	P					X
Švédsko	X							
Maďarsko	X		X	X		X		
Slovensko	X							
Polsko	X							
Rakousko	X	X	P					
Chorvatsko	X							
Rumunsko	X	X				X		
Chille	X							

JAR	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Austrálie	X	X	X	P	X	X	X	X	X	X	X	X
Kanada	X	X	X	X	X	X	P	X	X	X	X	X
USA	X	X	X	X	X	X	p	X	X	X	X	X

Zdroje: European PPP Report 2005, PPP Centrum 2006

Poznámky: x..... realizované projekty, P.....připravované projekty

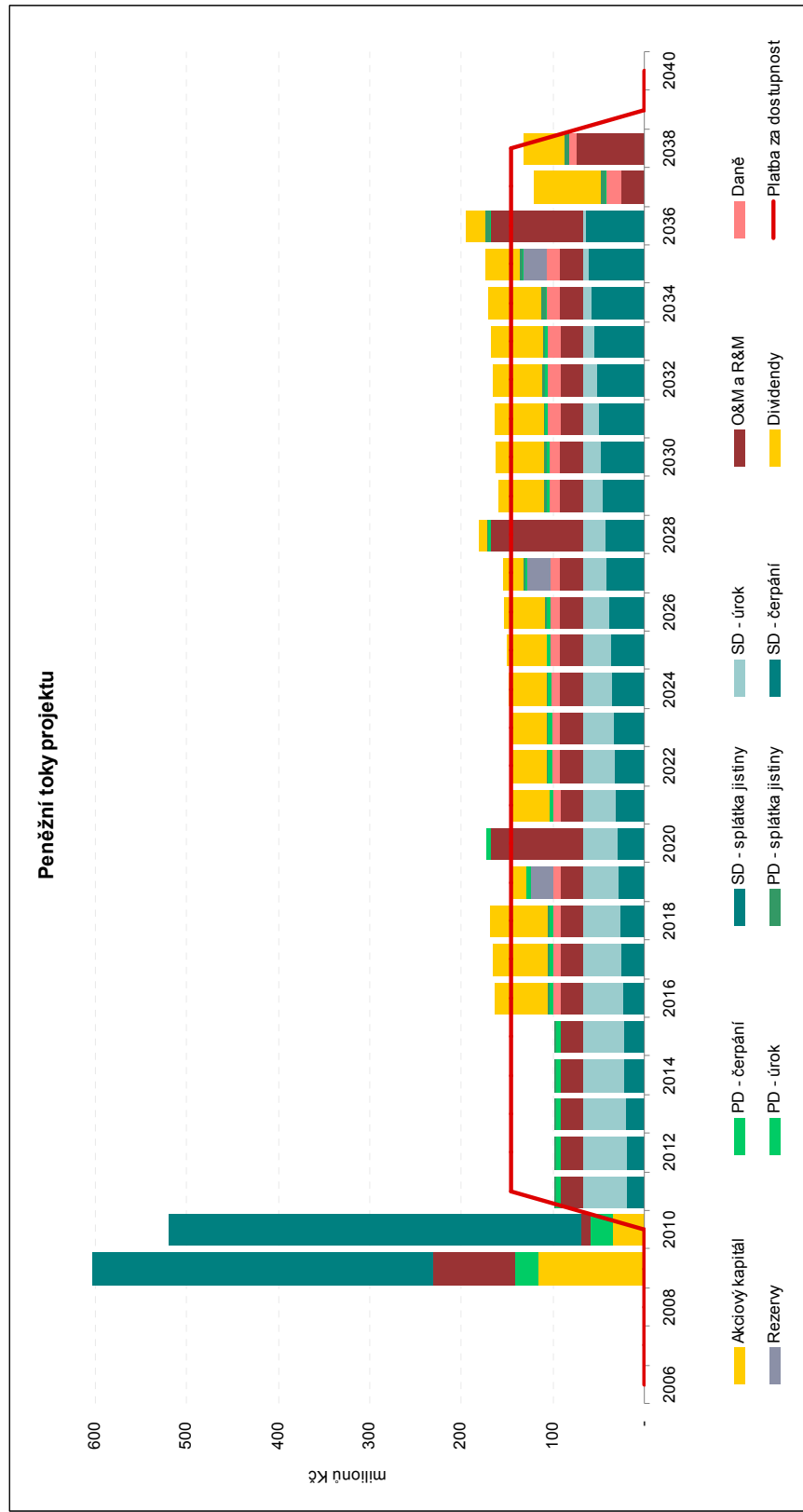
Příloha D: Peněžní toky projektu DBFO s fixními platbami za dostupnost z pohledu soukromého partnera

Přehled základních předpokladů

Rok zahájení výstavby	2009 rok
Doba výstavby	2 počet let
Délka koncese = počet splátek	28 počet let
První platba	2011 rok
Poslední platba	2038 rok
Investice celkem*	1 000 mil Kč
Roční provozní náklady*	25 mil Kč
Ostatní roční provozní náklady*	- mil Kč
Periodické opravy a rekonstrukce*	75 mil Kč
Četnost periodických oprav	8 počet let
Periodické opravy počínají rokem	2020 rok
Náklad poslední roku koncese*	50 mil Kč
Obecné předpoklady	
Hodnoty v reálných cenách	- % pa
Roční inflace (při variantě běžných cen)	- % pa
Investor	
Vlastní kapitál % Celkový kapitál	5 %
Podřízený dluh % Celkový kapitál	5 %
IRR vlastního kapitálu	13 % pa
Náklad podřízeného dluhu - fix rate	10 % pa
Náklad seniorního dluhu - fix rate (stavba)	4,0 % pa
Náklad seniorního dluhu - fix rate (po přefinancování)	5,0 % pa
Rezerva na konci projektu	2 počet let
Náklady na podání nabídky	30 mil Kč
Náklady na zajištění financování (% z úvěru)	1,0 %
Výsledek	
Roční poplatek za dostupnost k roku 2006	145 mil Kč
- z toho výše anuitní splátky bankovního dluhu	73 mil Kč
- z toho výše ročních provozních nákladů	25 mil Kč
Poplatek za dostupnost je ve stálých cenách	
max DSCR	1,7
min DSCR	-
	50%
	17%

* v cenách roku 2006 upravené o inflaci k roku spotřeby

Vývoj peněžních toků projektu během životního cyklu projektu



Zdroj: PPP Centrum, 2006b

Příloha E: Dotazník

PPP ve světě

1. Považujete následující faktory za nejčastější příčiny selhání PPP projektů ve světě nezávisle na sektoru?	
Hodnoťte čísla na stupnici 1 – 5, kde 1 znamená zcela souhlasím a 5 zcela nesouhlasím	
1. Rozdílné cíle veřejného a soukromého sektoru (problémy v partnerství a vzájemné spolupráci)	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
<i>Komentář:</i>	
2. Nedostatečná flexibilita smluv (např. nedostatečně upravený mechanismus změn ve smlouvě - neschopnost reagovat na nenadálé změny)	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
<i>Komentář:</i>	
3. Specifická rizika projektu (problémy s identifikací, oceněním, alokací a ošetřením)	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Stavebně technologická a projekční rizika (např. riziko stavby, překročení stavebních nákladů atd.)	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Tržní rizika (zejm. riziko poptávky)	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Kreditní rizika (zejm. riziko nesplnění závazků/dostupnosti)	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
<i>Komentář:</i>	
4. Problémy zmocnění (principal/agent problem - veřejní činitelé nemusí vždy jednat v nejlepším zájmu voličů)	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
<i>Komentář:</i>	
Jiné příčiny	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
2. Pokud jste zaškrtnli v položce „Jiné“ souhlasnou odpověď (tzn. 1 nebo 2), napište prosím jaká rizika a proč:	

3. Dle vašeho názoru ohodnoťte míru rizika pro úspěšnou realizaci PPP projektů ve světě v následujících sektorech :	
Hodnoťte čísla na stupnici 1 – 5, kde 1 znamená nízké riziko a 5 vysoké	
Dopravní infrastruktura (železniční, silniční)	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Administrativní kapacity – úřady, soudy, administrativní prostory	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Věznice	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Sociální infrastruktura – sociální domy, domovy důchodců	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Sportovní a volnočasová infrastruktura	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Brownfields – regenerace	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Zdravotnictví – nemocnice	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Obrana – výzbroj, speciální infrastruktura	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Vodárenství	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Odpadové hospodářství	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
IT technologie	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Energetika	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
4. Pokud jste zaškrtnli u sektoru vysoká rizika – tzn. 4 nebo 5 napište prosím důvod:	

PPP v ČR

5. Považujete tato rizika za hrozbu pro úspěšné fungování PPP projektů v ČR?	
Hodnoťte čísla na stupnici 1 – 5, kde 1 znamená zcela souhlasím a 5 zcela nesouhlasím	
1. Rozdílné cíle veřejného a soukromého sektoru (problémy v partnerství a vzájemné spolupráci)	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
<i>Komentář:</i>	
2. Neflexibilita smluv (např. nedostatečně upravený mechanismus změn ve smlouvě - neschopnost reagovat na nenadálé změny)	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
<i>Komentář:</i>	
3. Specifická rizika projektu (problémy s identifikací, oceněním, alokací a ošetřením)	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Stavebně technologická a projekční rizika (např. riziko stavby, překročení stavebních nákladů atd.)	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Tržní rizika (zejm. riziko poptávky)	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Kreditní rizika (zejm. riziko nesplnění závazků/dostupnosti)	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
<i>Komentář:</i>	
4. Problémy zmocnění (principal/agent problem - veřejní činitelé nemusí vždy jednat v nejlepším zájmu voličů)	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
<i>Komentář:</i>	
Jiné příčiny	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
6. Pokud jste zaškrtnli v položce „Jiné“ souhlasnou odpověď (tzn. 1 nebo 2), napište prosím jaká rizika a proč:	
7. Dle vašeho názoru ohodnoťte míru rizika pro potenciální úspěšnou realizaci PPP projektů v ČR v následujících sektorech:	
Hodnoťte čísla na stupnici 1 – 5, kde 1 znamená nízké riziko a 5 vysoké	
Dopravní infrastruktura (železniční, silniční)	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5

Administrativní kapacity – úřady, soudy, administrativní prostory	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Věznice	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Sociální infrastruktura – sociální domy, domovy důchodců	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Sportovní a volnočasová infrastruktura	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Brownfields – regenerace	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Zdravotnictví – nemocnice	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Obrana – výzbroj, speciální infrastruktura	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Vodárenství	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Odpadové hospodářství	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
IT technologie	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
Energetika	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
8. Pokud jste zaškrtnli u sektoru vysoká rizika – tzn. 4 nebo 5 napište prosím důvod:	

Příloha F: Seznam zúčastněných institucí na průzkumu

- AB Facility
- AK HOLEC, ZUSKA & Partneři
- Aon
- Asociace PPP
- Bovis Lend Lease
- CFS group
- CMS Cameron McKenna
- Čermák Hořejš Myslíl a spol.
- Česká spořitelna
- ČSOB
- Dáňa, Pergl & Partneři
- EC Hartus
- Erste Corporate Finance
- Facility
- Gleiss Lutz
- Havel & Holásek
- HVB Bank Czech Republic
- Johnson & Kramařík
- KPMG
- Linklaters
- Ministerstvo financí ČR
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
- Norton Rose
- PFI
- Pokorný, Wagner a spol.
- PPP Centrum
- PricewaterhouseCoopers CZ
- Raven Consulting
- Sekyra Group
- Tacoma / Novák & Sabalová
- VCES
- White & Case
- Wolf Theiss

Příloha G: Proces řízení rizik

Identifikace rizik

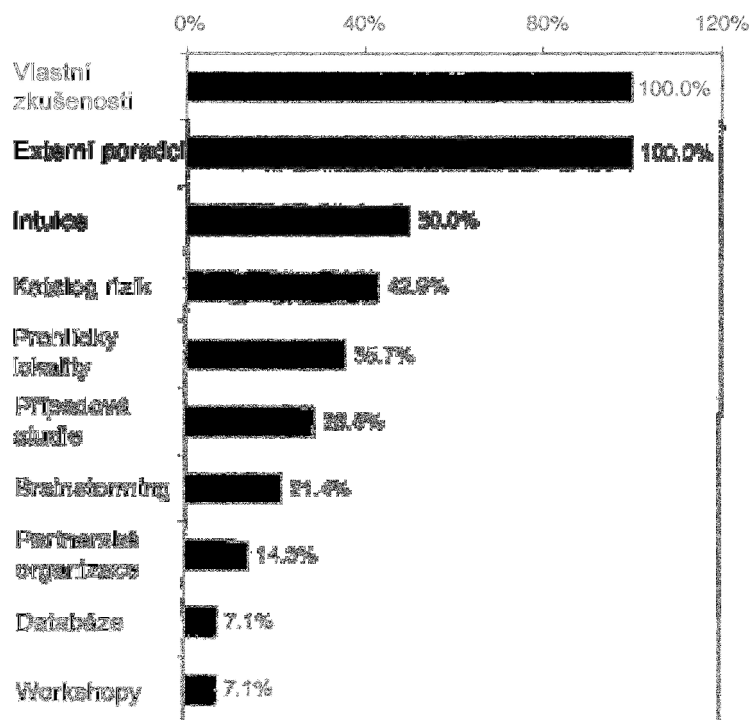
Základní identifikaci rizik zadavatel z veřejného sektoru provádí již v rané fázi přípravy projektu. Rizika by dále měla být podrobněji rozpracována při tvorbě OBC a při sestavování tzv. rizikové matice, resp. rejstříku rizik projektu.

Rejstřík rizik obsahuje veškeré relevantní informace o každém jednotlivém riziku, které může během projektu nastat. Kromě popisu charakteru specifického rizika, jeho potenciálního dopadu na projekt a způsobu jeho ošetření, vyžaduje rejstřík rizik také odhady pravděpodobnosti výskytu rizik a jejich dopad na náklady. Odborníci, kteří seznam vytvářejí, by neměli opomenout žádné významné riziko ani výjimečnou rizikovou událost. Identifikace se provádí několika metodami (Akintoye, Beck, Hardcastle, 2003):

- Využití osobních a firemních zkušeností
- Zhodnocení předešlých již realizovaných projektů (případové studie)
- Intuice
- Brainstorming
- Prohlídky místa realizace projektu
- Využití organizačních a výrobních schémat
- Interview, dotazníky
- Průzkum stávající infrastruktury, či pozemku pro výstavbu
- Analýza předpokladů projektu
- Konzultace s externími odborníky
- Databáze
- Využití zkušeností partnerských organizací

Následující obrázek zachycuje 10 nejčastějších způsobů identifikace rizik používaných finančními institucemi (finanční instituce při zvažování projektového financování provádějí své vlastní analýzy).

Obrázek 13: 10 nejčastějších způsobů identifikace rizik



Zdroj: Akintoye, Beck, Hardcastle, 2003

Identifikace rizik není jednorázovým procesem prováděným pouze v přípravné fázi projektu, ale je aktivitou, která se průběžně opakuje. Při výběru koncesionáře (v ČR pravděpodobně během koncesního či soutěžního dialogu) již má zadavatel představu o hodnotě identifikovaných rizik a jejich alokaci mezi obě smluvní strany³¹. Tato představa je následně konfrontována s představou soukromého sektoru.

Při zahájení výběru soukromého partnera uchazeči rovněž identifikují rizika projektu, ohodnotí je, zváží možnosti jejich ošetření a následně přijmou rozhodnutí, zda jsou ochotni požadovaný přenos rizika akceptovat a za jakou cenu.

³¹ Tuto představu získá na základě porovnání Komparátoru a Referenčního PPP projektu. Jak již bylo uvedeno, referenční PPP projekt představuje modelový příklad realizace projektu formou PPP včetně předpokládané alokace rizik. Z porovnání obou modelů, které ilustrují v obou případech finanční náklady z pohledu zadavatele, se získá hodnota za peníze (dosažitelné úspory v realizaci projektu). Tato hodnota za peníze pak slouží jako měřítko při vyjednávání podmínek s uchazeči.

Při vyjednávání s uchazeči mohou být přijata nová inovativní řešení projektu, která ovšem také nesou svá specifická rizika. Tato rizika by také měla být podrobně identifikována a ohodnocena.

Ohodnocení rizik

Riziko charakterizují a pro jeho ohodnocení jsou určující dva parametry (Carter, 1994):

- **Velikost potencionální ztráty (dopadu) v případě výskytu určitého rizika a**
- **Pravděpodobnost, že k této ztrátě dojde**

Na základě těchto parametrů se identifikovaná rizika řadí dle důležitosti, jak znázorňuje níže uvedená tabulka. Stupeň dopadu rizika se obvykle klasifikuje jako:

- **Velký** – zásadní narušení vývoje projektu, případně jeho pozastavení; vyžaduje přijetí takového opatření, které povede k dosažení požadovaných výsledků v plánovaných termínech, (např. hodnota dopadu je > 50% nákladů projektu);
- **Střední** – narušení vývoje projektu, správným řízením je možné dosáhnout požadovaných výstupů v plánovaných termínech, (např. hodnota dopadu je 5-50% nákladů projektu) a
- **Nízký** – nepodstatné narušení vývoje projektu, operativním řízením lze obnovit plánovaný vývoj, (např. hodnota dopadu je < 5% nákladů projektu).

Obdobně se rozlišuje stupeň pravděpodobnosti výskytu rizika:

- **Velký** – riziko se pravděpodobně objeví (např. >10%)
- **Střední** – riziko se vyskytne příležitostně (např. 1-10%)
- **Nízký** – výskyt rizika je nepravděpodobný, ale možný (např. <1%)

Z kombinace těchto vstupů se sestavuje deklarovaná tabulka:

Tabulka 18: Hodnocení významu rizik PPP projektů

Pravděpodobnost	Vysoká	**	****	*****
	Střední	**	***	****
	Nízká	*	**	***
		Nízký	Střední	Vysoký
		Dopad		

Nejvyšší pozornost při řízení rizik by samozřejmě měla být věnována rizikům s pěti hvězdičkami, nicméně ani rizika s jednou hvězdičkou by neměla být úplně zanedbána. Z pohledu veřejného sektoru by rizika se středním až kritickým významem (**,***,****,*****) by měla být dále rozdělena do dalších kategorií dle toho, zda je lze alokovat na soukromý subjekt a to úplně či částečně. U rizik, která není možné transferovat, je zapotřebí uplatnit některý z dalších nástrojů ošetření rizik (viz dále). Rizika s nejvyšším ohodnocením znamenají nepřipustný stav.

V zásadě existují 3 způsoby jak ohodnotit stupeň dopadu a pravděpodobnosti a dospět k výše uvedené matici. **Ohodnocení může být kvalitativní, kvantitativní nebo kombinace** obou (Akintoye, Beck, Hardcastle, 2003). **Kvalitativní** se využívá, pokud neexistují objektivní informace a převažuje nejistota v hodnocení. Také se často uplatňuje způsob, kdy nejdříve jsou veškerá rizika ohodnocena kvalitativně a ty nejdůležitější dále i kvantitativně. **Kvantitativní** přístup je aplikován pokud jsou dostupné všechny potřebné informace. Ty lze získat ze zkušeností na již dříve realizovaných projektech, z existujících databází atd. Nicméně pouze málo rizik lze plně kvantitativně zhodnotit, neboť potřebné informace jsou málokdy k dispozici. **Kombinaci** lze uplatnit v situacích, pokud např. dopad lze přesně finančně vyjádřit, nicméně pravděpodobnost lze stanovit jen velmi obtížně. Příkladem může být riziko legislativních změn – je extrémně obtížné odhadnout, kdy vláda změní související legislativu.

Zhodnocení pravděpodobnosti a dopadů rizika

Ideálně je odhad pravděpodobnosti výskytu rizika založen na historických zkušenostech a expertních odhadech, na jejichž základě lze s využitím statistických metod modelovat prognózy výskytu rizika (např. analýza Monte Carlo). Vzhledem k datům z předcházejících obdobných projektů lze například stanovit, že riziko zpoždění výstavby je 5%. Problémem je ovšem skutečnost, že pro řadu rizik je kvantifikace pravděpodobnosti obtížná z důvodu nedostatku či nedostupnosti podkladových informací. I ve Velké Británii se PFI projekty začaly ve větším měřítku realizovat až v 90. tých letech, takže zde zatím nejsou k dispozici žádná konečná data týkající se celého životního cyklu PFI projektu. Toto podstatně stěžuje veškeré analýzy. V současnosti se již nicméně ve VB začínají potřebná data týkající se PFI konsolidovat a v blízké budoucnosti budou k dispozici mnohem přesnější data pro statistickou analýzu (Akintoye, Beck, Hardcastle, 2003). Obdobný problém s dostupností dostupnost dat pro výpočet pravděpodobnosti výskytu rizik je i u klasicky realizovaných projektů (poklad pro Komparátor veřejného sektoru).

Potenciální dopad jednotlivých rizik na náklady je možné odvodit dvěma způsoby:

- Ze znalostí a zkušeností specialistů na náklady projektu, které mohou skutečně vzniknout při řešení rizik poté, co nastanou (na základě diskuzí a workshopů)
- Jako odhady nákladů na opatření, která mohou být přijata za účelem eliminace či snížení pravděpodobnosti vzniku (detailní průzkumy) určitých rizik a dalších nástrojů k ošetření rizik (např. na pojištění).

Ocenění:

Strategie, kterou většinou využívá veřejný sektor v PPP pro ohodnocení významu rizika pro daný projekt je ocenění **všech nebo jen významných** rizik pomocí očekávané ztráty. Očekávaná ztráta se počítá jako

pravděpodobnost výskytu rizika vynásobená očekávanou velikostí jeho dopadu. Příklad kalkulace očekávané ztráty je uveden v následující tabulce:

Tabulka 19: Příklad kalkulace očekávané ztráty

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

Zdroj: PPPC 2006

Významným faktorem ovlivňujícím velikost rizika je i čas. Hodnota potenciální ztráty (dopadu) i její pravděpodobnosti se v průběhu času mění. Očekávaná ztráta v čase by pak měla být počítána na základě:

$$Z(t) = \int_0^{T_0} r(t) \cdot v(t) dt \quad ,$$

kde $r(t)$ je funkce rizika v čase, vyjádřená pravděpodobností;

$v(t)$ je funkce ztráty v čase;

$Z(t)$ je velikost očekávané ztráty v časovém intervalu $\langle 0, T_0 \rangle$, která by měla být optimalizována.

Alokace

Alokace rizik různým stranám je proces, který je dokončen až okamžikem uzavření smlouvy se soukromým partnerem. Návrh alokace již je ale předem prováděn při sestavování finančních modelů v OBC a dále při vypracování návrhu koncesní smlouvy a další dokumentace potřebné ke zveřejnění výzvy

k podání nabídek. Při určování nositele rizik musí být splněny dva předpoklady (Grimsey, Lewis, 2004):

- optimální risk management a **schopnost jej dosáhnout**;
- hodnota za peníze;

Oba body vychází z premisy, že riziko by mělo být alokováno té straně, která je schopna riziko nejlépe řídit a která je tak nejpravděpodobněji schopna minimalizovat vzniklé náklady. **Uvedení tohoto principu v účinnost však vyžaduje, aby bylo detailně zváženo, jak jednotlivá rizika mají a mohou být řízena (zejména ošetřena) během fáze výstavby i provozu projektu.**

Soukromý partner, který nese komerční odpovědnost za dodání a pokračující dostupnost aktiv projektu po prodlouženou dobu platnosti smlouvy, by měl mít lepší pozici pro řízení většiny kategorií rizik spojených s výstavbou a provozem. Proto se předpokládá, že cena obsažená v nabídkách, která zahrnuje oceněná rizika nesená soukromým partnerem, bude nižší než očekávané náklady zadavatele v případě, že by si riziko ponechal. Tuto tezi je ovšem třeba otestovat v případě každého rizika. Určitá rizika spojená s projektem mohou být nákladově efektivnější pokud jsou nesena zadavatelem. Optimálním výsledkem by měla být minimalizace dlouhodobých nákladů projektu.

Níže uvedená tabulka zachycuje navrženou zjednodušenou alokaci vybraných rizik u typického projektu DBFO dle metodiky PPP Centra ČR, která se běžně uvažují a zahrnují do smluvních podmínek. Do výpočtu komparátoru se pro účely porovnání s modelem referenčního PPP projektu často promítají hodnoty pouze rizik přenesených na soukromý sektor, neboť rizika která nese veřejný sektor, se v obou případech oceňují stejně a pro při komparaci se vyruší.

Tabulka 20: Alokace nejdůležitějších rizik projektu

Riziko	Vznik rizika	Důsledek	VS	SS	Sdílené
Riziko projektové dokumentace	Riziko vyplývající z nesplnění očekávání kladených na projektovou dokumentaci	Změna projektu, prodloužení jednání, finanční ztráta		✓	
Konstrukce/Výstavba	Riziko vyplývající z nesplnění očekávání kladených na konstrukci projektu styl, kvalitu, případně i zpoždění dokončení	Prodloužení projektu, finanční ztráta		✓	
Stavební a jiná povolení	Riziko vyplývající z nezískání stavebního povolení	Riziko vyplývající z nezískání stavebního povolení		✓	✓
Překročení stavebních nákladů	Riziko vyplývající ze špatného plánu nákladů	Finanční ztráta		✓	
Riziko chybné technologie	Riziko vyplývající z použití chybné technologie	Prodloužení projektu, finanční ztráta, poškození vlastních či cizích zařízení		✓	
Riziko dostupnosti (nedodržení závazků soukromým sektorem)	Riziko, že soukromý sektor dodá projekt, či službu, ale nedostojí svým závazkům (stanoveným smluvně) týkajícím se umožnění dostupnosti služby	Prodloužení projektu, ukončení projektu, finanční ztráta		✓	
Nedodržení závazků veřejným sektorem	Riziko, že veřejný sektor nedostojí svým závazkům stanoveným smluvně	Prodloužení projektu, ukončení projektu, finanční ztráta	✓		
Riziko poptávky	Riziko nedostatečných příjmů provozovatele, plynoucí ze špatné predikce poptávky po nabízené službě/změny poptávky po službě (produktu) během životnosti projektu	Finanční ztráta, ukončení projektu	✓		✓
Poptávka po produktech a službách komerčního provozu souk. partnera	Riziko nedostatečných příjmů	Finanční ztráta, ukončení projektu		✓	✓
Úrokové riziko	Riziko, že dojde ke změně úrokových plateb	Finanční ztráta, náklady na zajištění úrokového rizika		✓	
Default (selhání vlády)	Riziko plynoucí z možné změny vlády, případně změny politické orientace země	Prodloužení projektu, zastavení projektu, finanční ztráta			✓
Riziko přírodní katastrofy	Riziko vyplývající z přírodní katastrofy	Prodloužení projektu, zastavení projektu, finanční náklady			✓

Riziko	Vznik rizika	Důsledek	VS	SS	Sdílené
Legislativní riziko/Daňové riziko obecného charakteru	Riziko vyplývající z obecné změny práva, či změny daňové legislativy, která má vliv na celý SS	Finanční ztráta, prodloužení projektu		✓	
Nízké zůstatkové hodnoty	Riziko vyplývající z chybného očekávání zůstatkové hodnoty	Finanční ztráta		✓	
Změny smlouvy	Riziko vyplývající ze změn smluv, požadovaných SS nebo VS	Finanční ztráta, prodloužení projektu			✓

Zdroj: PPPC, 2005

Z tabulky lze vyčíst, že při alokaci jsou uvažována také rizika změny vlády a rizika vyplývající ze změn smluv požadovaných jedním z partnerů.

Obecně lze shrnout, že alokace bude vždy ovlivněna vyjednávacími schopnostmi zástupců obou stran a mírou ochoty, či schopností soukromého partnera přijmout rizika definovaná ve smlouvě. Již při vyjednávání podmínek smlouvy by měl být soukromý partner ve spojení s finančními institucemi, které zabezpečí projektové financování. Vzhledem k rizikové averzi těchto institucí a jejich vlastním analýzám rizik projektu, by mělo být zajištěno, aby soukromý partner v rámci vyhocené soutěže lehkomyšlně nepodstupoval rizika, která by následně nebyl schopen řídit (NAO, 2001). Finančníci také často preferují proaktivní postoj koncesionáře k ošetření rizik a požadují informace o zvoleném způsobu ošetření.

Obdobně by měl být každý zadavatel projektu **opatrný ohledně trvalé udržitelnosti převodu rizika**. Není důvod platit za převod rizika koncesionáři, pokud by koncesionář v případě výskytu rizika okamžitě zkrachoval nebo z projektu odešel a nechal problém na veřejném sektoru. Scénář „celkového selhání projektu“ je takový scénář, jehož řešení je obecně lépe ponechat na veřejném sektoru. Techniky sdílení rizika mohou být někdy vhodné s tím, že riziko bude převedeno na zhotovitele, ale pouze do určité maximální výše. Pokud je tato částka překročena, je přijatelné, aby do řešení vstoupil veřejný sektor. Mohou existovat rovněž takové aspekty rizika, v jejichž případě může zadavatel nabídnout závazky či záruky, které mohou zhotoviteli usnadnit přijetí rizika (viz případová studie dálnice M5).

Během vyjednávání s uchazeči je vhodné, aby obě strany byly otevřené a sdílely zejména expertízu týkající se identifikace a ohodnocení rizika. Obě strany rychleji dojdou k vzájemné shodě o alokaci rizik a i kontrakt tak bude uzavřen rychleji (Akintoye, Beck, Hardcastle, 2003).

Ošetření rizik

K ošetření podstupovaných rizik je možné využít strategie tzv. 2R („retention, reduction“), tedy: **zadržení a aktivní řízení**, které se prolínají s podrobnějším přístupem 4T („take, treat, transfer, terminace“), tedy: **akceptovat, ošetřit, převést riziko na jinou stranu, vyhnout se riziku**.

Vhodnost strategie, která bude zvolena pro rizika v projektu, závisí na charakteristikách rizika samotného. Strategie (a posléze i nástroj), který bude použit, by měl být pro danou situaci nejméně nákladný a nejvýhodnější pro dosažení stanoveného cíle.

- **Zadržení rizik** (respektive akceptace v terminologii 4T) znamená, že rizika jsou většinou identifikována, ale vzhledem k jejich nízké pravděpodobnosti výskytu a hlavně dopadu (tzn. nízký význam), nebude využit žádný nástroj k jejich minimalizaci. Rizika budou prostě akceptována.
- **Aktivní řízení** představuje naopak přístup, který odstraňuje, či redukuje příčiny vzniku, nebo nepříznivé důsledky dopadu rizik. Používá se u rizik spíše s vysokou pravděpodobností výskytu a tvrdšími možnými dopady. U rizik se středním významem záleží pouze na strategickém rozhodnutí organizace, zda je bude řídit nebo je akceptuje. Pod aktivní řízení spadají strategie: **ošetřit, převést riziko na jinou stranu a riziko úplně vyloučit díky jeho nepodstupování**. Strategie ve vztahu k charakteristice rizika zachycuje následující tabulka:

Tabulka 21: Strategie

Dopad \ Pravděpodobnost	Vysoká	Nízká
	Vysoký	Aktivní řízení (vyhnout se riziku)
Nízký	Zadržení nebo aktivní řízení	Zadržení rizik

Mezi obecné nástroje, které jsou často používány k ošetření, patří:

- Převod rizika na partnera, který je schopen řídit riziko s nižší rizikovou premií
- Pojištění – nabízí možnost přenesení rizik na pojistitele a zbavuje tak projekt nejistoty
- Nástroje finančního trhu - používají se k snížení dopadů finančních rizik (např. zajištění kursového rizika pomocí měnových forwardů, zajištění úrokového rizika pomocí swapů atd.)
- Diverzifikace projektového portfolia
- Vytvoření finanční rezervy
- Expertní odhady a detailní průzkumy (geologické průzkumy lokality, odhad poptávky...)

Průběžný monitoring a kontrola

Během životního cyklu projektu je pravděpodobné, že se obě strany setkají s celou řadou drobných i zásadních změn. Tyto odlišnosti od původního záměru mění soubor rizik, které projektu a smluvním stranám hrozí. Z tohoto důvodu je nezbytné, aby byla potenciální rizika průběžně monitorována, kontrolována a vyhodnocována.