



## **Ministerstvo financí**

Referát regulace a metodiky projektů

Partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP)

# **Řízení rizik v projektech PPP**

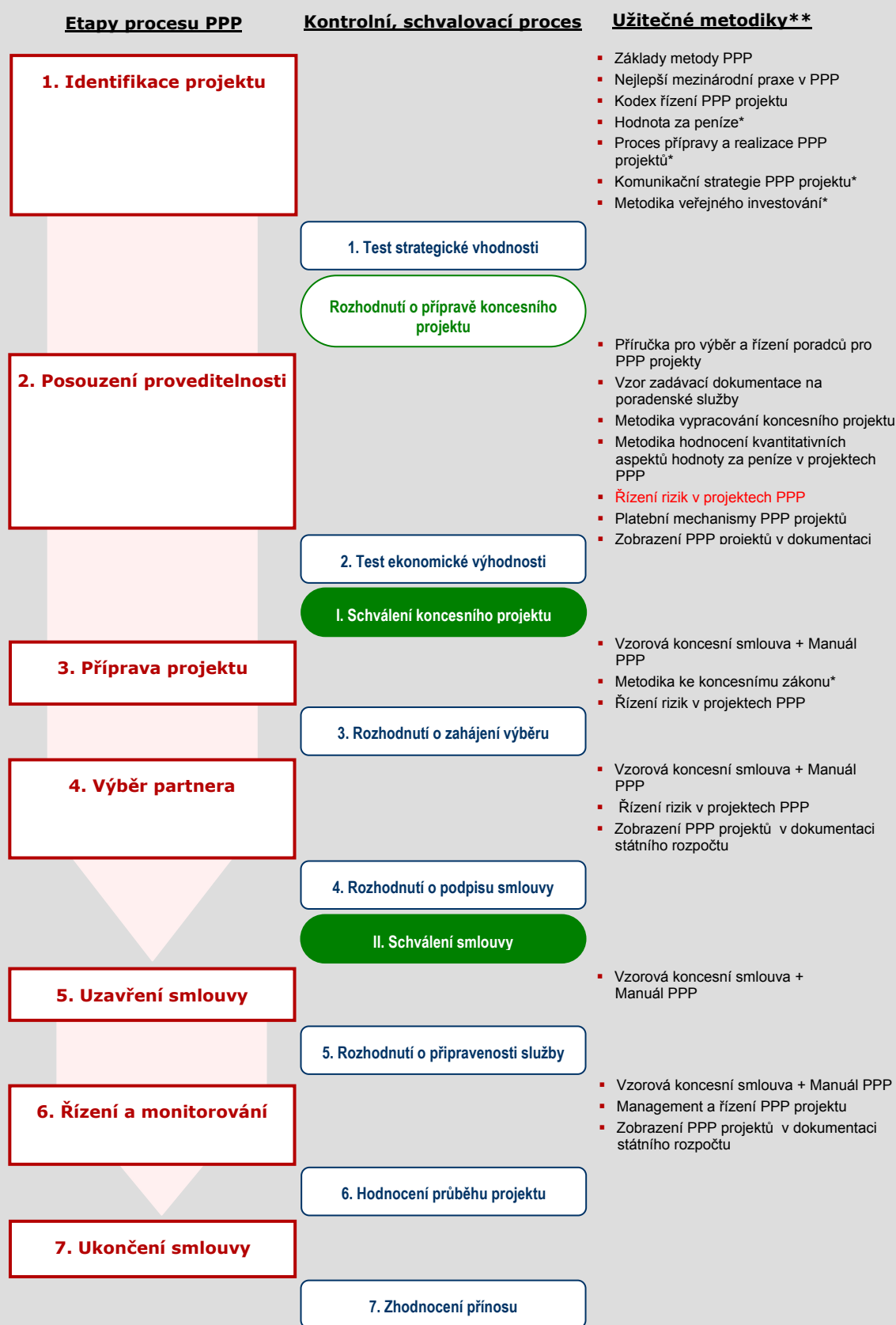
**Identifikace, ohodnocení, alokace, ošetření a kontrola**

Vydáno dne 11. září 2008

---

Zpracováno PPP Centrem a. s. podle zadání Referátu regulace a metodiky projektů PPP Ministerstva financí na základě usnesení vlády ze dne 23. května 2007 č. 536 k Analýze pilotních projektů Partnerství veřejného a soukromého sektoru, bod II.1.

# Schéma metodik v procesu PPP



## Legenda:



Pozn.: \* Materiál využitelný pro všechny následující etapy

\*\* Uvedené metodiky budou průběžně přístupné v období 2008/2009 na [www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz) a [www.pppcentrum.cz](http://www.pppcentrum.cz)

# Obsah

<b>Obsah .....</b>	<b>2</b>
<b>1 Úvod .....</b>	<b>4</b>
1.1 Co je to riziko a proč se jimi v PPP projektech zabývat? .....	4
1.2 Základní typy rizik .....	5
1.3 Struktura metodiky .....	5
<b>Část A: Řízení projektových, právních a finančních rizik v PPP projektu.....</b>	<b>7</b>
<b>2 Základní princip řízení rizik v PPP projektu.....</b>	<b>8</b>
<b>3 Identifikace rizik.....</b>	<b>10</b>
<b>4 Ocenění rizik .....</b>	<b>13</b>
4.1 Určení dopadu rizika.....	13
4.2 Určení pravděpodobnosti ztráty .....	14
4.3 Ohodnocení významu rizika.....	15
4.4 Očekávaná ztráta.....	16
4.5 Očekávaná ztráta v čase .....	17
4.6 Výpočet hodnoty rizika .....	17
<b>5 Alokace rizik .....</b>	<b>19</b>
5.1 Logika alokace rizik .....	20
<b>6 Ošetření rizik .....</b>	<b>26</b>
<b>7 Průběžný monitoring a kontrola.....</b>	<b>28</b>
<b>8 Každodenní management rizik plynoucích z přípravy projektu .....</b>	<b>29</b>
<b>Část B: Další rizika .....</b>	<b>31</b>
<b>9 Fiskální rizika.....</b>	<b>33</b>
<b>10 Legislativní rizika.....</b>	<b>34</b>
<b>11 Riziko transparentnosti.....</b>	<b>35</b>
<b>12 Riziko dobré praxe.....</b>	<b>36</b>
<b>Příloha A: Řízení rizik v procesu PPP.....</b>	<b>37</b>
<b>Příloha B: Vykazování v národních účtech v závislosti na alokaci rizik.....</b>	<b>38</b>
<b>Slovníček pojmů .....</b>	<b>40</b>
<b>Seznam zdrojů .....</b>	<b>42</b>
<b>Kontakt.....</b>	<b>43</b>

---

# 1 Úvod

## 1.1 Co jsou to rizika a proč se jimi v PPP projektech zabývat?

Rizika nastávají všude tam, kde výstup nebo následek činnosti nebo rozhodnutí není jistý. Negativní stránku této nejistoty lze označit za riziko.<sup>1</sup>

V investičních projektech veřejného sektoru existuje řada rizik, kterými se musí zadavatel z veřejného sektoru zabývat. PPP projekty jsou pro mnohé zadavatele v České republice nové a rizika, která by měl zadavatel řídit v průběhu jejich přípravy a výběru soukromého partnera do určité míry specifická.

PPP projekty oproti klasickým veřejným zakázkám v řadě případů dosahují lepších výsledků v oblasti kvality i ceny veřejné služby z hlediska zadavatele. Jedním z faktorů, který tuto skutečnost výrazně ovlivňuje, je možnost přenosu odpovědnosti za rizika na sektor, který je dokáže lépe řídit. Rizika tak nese ta strana – veřejný zadavatel nebo soukromý partner, která je schopna ošetřit rizika s vynaložením nižších nákladů a tím dosáhnout významných úspor v celkových nákladech projektu. **Rozdělení rizik** v uzavřené smlouvě mezi soukromým a veřejným partnerem **je tak jedním z klíčových faktorů ovlivňujících dosahovanou hodnotu za peníze** (maximální užitek za vynaložené prostředky).

PPP projekty by měly být realizovány pouze v případech, že je to pro veřejného zadavatele ekonomicky výhodné ve srovnání s klasickou veřejnou zakázkou. Dle zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění zákona č. 30/2008 Sb. (dále též „koncesní zákon“ nebo „KZ“) se na většinu PPP projektů v České republice bude vztahovat povinnost ověřit výhodnost jejich realizace oproti tradičnímu způsobu zadání. Ověřování se provádí na základě dvou finančních modelů – Komparátoru veřejného sektoru (PSC) a Referenčního PPP projektu<sup>2</sup> - jejichž významným vstupním komponentem jsou oceněná rizika konkrétního projektu. Pro tvorbu těchto modelů je tedy třeba, aby rizika projektu byla důkladně kvantifikována a efektivně rozložena.

Ocenění rizik a návrh jejich rozdělení v rámci modelů dále hraje významnou roli především při výběru partnera resp. vyjednávání, jaká rizika a za jakou cenu je ochoten soukromý partner akceptovat. Vytvořené modely je možné použít jako měřítko k předloženým nabídkám a finálně porovnat, zda nabídka a navržené rozložení rizik představuje pro zadavatele nejlepší možnost - hodnotu za peníze.

Z výše uvedených důvodů vydává Ministerstvo financí metodiku „Řízení rizik v projektech PPP“ včetně přílohy „Katalog rizik PPP projektů“. Oba dokumenty mají napomoci zadavateli seznámit se s typickými riziky PPP projektů a hlavními aktéry, kteří se jimi zabývají. Důraz je kladen zejména na proces řízení projektových, právních a finančních rizik, která jsou v odborné kompetenci zadavatele.

Primárním účelem této metodiky je:

- zvýšit orientaci zadavatelů z veřejného sektoru v problematice řízení rizik u PPP projektů a
- poskytnout zadavatelům PPP projektů informace o způsobech jak a kdy identifikovat možná rizika, jakým způsobem je ocenit, jaké je obvyklé rozložení rizik v PPP projektech a jaké existují možnosti jejich ošetření.

---

<sup>1</sup> Boothroyd & Emmett: *Risk Management*, Witherby & Co Ltd, 1996, ISBN 1856091201

<sup>2</sup> Komparátor veřejného sektoru zachycuje finanční toky projektu z pohledu zadavatele v případě jeho realizace formou klasické veřejné zakázky, Referenční PPP projekt naopak představuje finanční toky projektu realizovaného jako PPP (více o obou modelech viz slovníček pojmů). Sestavením obou modelů se detailně zabývá metodika Ministerstva financí „Metodika hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP“.

## 1.2 Základní typy rizik

Obecně lze přistupovat k rizikům několika možnými způsoby. Nedílnou součástí řady zahraničních přístupů k řízení rizik v PPP projektech je i management rizik vznikajících při přípravě projektu. V České republice je tento typ rizik plynoucích z neadekvátního způsobu řízení projektu řešen v metodikách Ministerstva financí „Kodex řízení PPP projektů“ (dále též „Kodex“) a „Proces přípravy a realizaci PPP projektu“, které standardizují postup přípravy a stanovují role a kompetence v rámci řízení projektu. V rámci této metodiky je tak logika managementu rizik související s přípravou projektu pouze stručně představena v rámci samostatné kapitoly 8: Každodenní management rizik plynoucích z přípravy projektu.

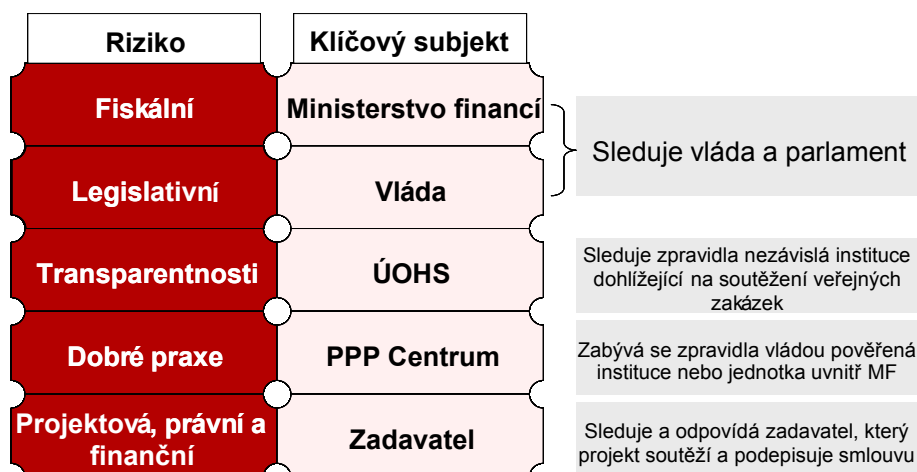
Hlavní náplň metodiky představuje řízení rizik související bezprostředně s realizací projektu. V textu bude kladen důraz na postup, který dovede zadavatele k jejich optimální alokaci mezi obě smluvní strany.

V této metodice se přidržíme obecného rozdělení rizik na:

1. Projektová, právní a finanční;
2. Fiskální;
3. Legislativní;
4. Transparentnosti a souladu s realizací kompetitivního výběrového řízení a
5. Dobré praxe (soulad s mezinárodní nejlepší praxí).

Pro každou uvedenou skupinu rizik existují v rámci veřejného sektoru hlavní aktéři, kteří vytvářejí „pravidla hry“ nebo kontrolují jejich dodržování a zprostředkovatelsky tato rizika ovlivňují. Výskyt a dopad rizik tak může být podstatně minimalizován. Rizika a klíčové subjekty, které je primárně ovlivňují, dává do souvislosti následující schéma.

Schéma 1: Rizika a odpovědnost



## 1.3 Struktura metodiky

Struktura metodiky se odvíjí od výše uvedeného. Vzhledem k účelu metodiky pro zadavatele se první část – část A, detailně zaměřuje na celý proces řízení projektových, právních a finančních rizik, která jsou zcela v odpovědnosti zadavatele z veřejného sektoru. V rámci této části je popsán celý proces

řízení projektových rizik od jejich prvotní identifikace přes ocenění, jejich alokaci, strategie ošetření a průběžný monitoring.

Druhá část metodiky – část B, je pro zadavatele spíše informativního charakteru a je věnována stručnému popisu zbývajících skupin rizik a hlavním principům jejich řízení. Vzhledem k tomu, že zadavatel je ve většině případů nemůže přímo ovlivnit (stanovovat „pravidla hry“), není ambicí této metodiky zcela podchytit rizika fiskální, legislativní, etická a dobré praxe.

---

Část A:  
Řízení projektových,  
právních a finančních rizik  
v PPP projektu

## 2 Základní princip řízení rizik v PPP projektu

Pokud se zadavatel rozhodne realizovat projekt formou PPP, měl by se seznámit se základními principy řízení projektových rizik. Rizika - konkrétně jejich rozdělení mezi zadavatele a jeho soukromého partnera - jsou jedním ze základních faktorů, které ovlivňují efektivnost a úspory v nákladech realizovaného projektu.

Přenesení rizika na tu stranu, která má lepší předpoklady snižovat pravděpodobnost jeho výskytu nebo dopadu ztráty vzniklé v důsledku rizika, je hlavní myšlenkou PPP projektů. Díky efektivnímu rozdělení rizik mezi obě strany může být dosaženo nižších celkových nákladů projektu, a tím zvýšené protihodnoty ve srovnání s tradičními metodami veřejného zadávání.

Riziko obecně představuje možnost negativního odchýlení skutečných výsledků od očekávaných spojeného s finančním dopadem. Jedná se tedy o významný faktor, který může ohrozit úspěšné dokončení projektu z hlediska nákladů, kvality nebo času. Riziko nelze nikdy zcela eliminovat, zadavatel, případně následně soukromý partner jej ale může úspěšně řídit s cílem vyhnout se významným ztrátám.

Proces řízení rizik zahrnuje zejména následující kroky, které jsou podrobněji popsány v kapitolách 3 až 7 této metodiky:

- Identifikace rizik
- Ocenění rizik
- Alokace rizik mezi veřejný a soukromý sektor
- Ošetření rizik
- Průběžný monitoring a kontrola

Schéma 2: Proces řízení rizik



Na základě identifikace jednotlivých rizik a ohodnocení jejich závažnosti pro daný projekt by měla být přijata rozhodnutí, jak s riziky daného projektu dále nakládat, jak rizika alokovat a jak je ošetřit. Rizika lze zadržet nebo určitým způsobem aktivně řídit (redukovat). Každý z těchto nástrojů řízení rizik by měl být použit v situaci, kdy je nejvýhodnějším a nejméně nákladným způsobem zajišťujícím snížení či skoro úplnou eliminaci rizika.

Pro přístup k rizikům PPP projektů platí v oblasti rizik následující pravidla:

- aby mohla být rizika úspěšně řízena, musí být nejprve přesně identifikována;
- dopad rizika je nezbytné vyjádřit přímo ve finančních důsledcích;
- převod rizik ovlivňuje náklady daného projektu, proto by mělo být riziko převedeno na tu stranu (zadavatel nebo soukromý partner), která je schopna ho z hlediska nákladů lépe zvládnout;

- riziko by nemělo být přenášeno samoúčelně.

Zadavatel z veřejného sektoru hraje v procesu řízení rizik významnou roli. Při zahájení přípravy projektu by zadavatel měl předběžně identifikovat rizika spojená s projektem a na základě již realizovaných projektů si vytvořit představu o jejich alokaci (rozdělení mezi zadavatele a soukromého partnera). Od zamýšlené alokace rizik projektu se následně odvíjí předběžný platební mechanismus projektu a typ PPP.

Aby mohl zadavatel ověřit výhodnost realizace projektu formou PPP oproti tradičnímu zadání, je nutné vypracovat studii obsahující finanční model. Konkrétně se jedná o tzv. koncesní projekt, jehož povinnost vypracování plyne z koncesního zákona<sup>3</sup>. Při přípravě koncesního projektu je nutné detailně identifikovat rizika, provést jejich ocenění a uvážit jejich optimální alokaci mezi obě strany a možnosti ošetření rizik, které si veřejný sektor ponechá.

Při výběru soukromého partnera je obvykle s uchazeči veden soutěžní/koncesní dialog, na základě kterého může být navržená alokace rizik aktualizována. Zadavatel již má představu o hodnotě identifikovaných rizik a jejich alokaci mezi obě smluvní strany.<sup>4</sup> Tato představa je následně konfrontována s představou soukromého sektoru. Alokační bude vždy ovlivněna vyjednávacími schopnostmi zástupců obou stran a mírou ochoty či schopností soukromého partnera přijmout rizika definovaná ve smlouvě. Konečná alokace rizik bude známa až při uzavírání smlouvy.

Schématicky jsou výše zmiňované činnosti a doba, kdy by se jimi měl zadavatel zabývat při přípravě a realizaci projektu, znázorněny v příloze A tohoto dokumentu – Schéma řízení rizik v procesu PPP.

Velmi důležitou otázkou je organizace řízení rizik při přípravě i následné realizaci PPP projektu. Obecně by měla být vždy naplněna základní myšlenka, že řízení a sledování rizika by mělo být svěřeno takové osobě, která má k riziku nejbližší (tzn. řízení rizik týkající se technické stránky projektu by měli mít při přípravě projektu na starosti např. techničtí pracovníci apod.). Osoba, která bude v konečném důsledku odpovědná za řízení rizika by však měla mít i dostatečné kompetence k prosazení vytipované strategie ošetření rizika.

Dle metodiky Ministerstva financí „Kodex řízení PPP projektu“, který upravuje standardy řízení PPP projektů, je nastavena řídicí struktura projektu v podobě: zadavatel, řídicí výbor, manažer projektu a projektový tým. Projektový tým se zabývá vlastní přípravou projektu a je v současné české praxi tvořen většinou externími specializovanými poradci. Příprava projektu a řízení rizik se tak obvykle do značné míry přesouvá na externí poradenský tým. Nicméně vzhledem ke konečné odpovědnosti zadavatele za kvalitu přípravy i realizace projektu a v souladu s doporučením Kodexu je též vhodné, aby součástí projektového týmu byli i pracovníci zadavatele. Pracovníci zadavatele by měli projektu plně rozumět, chápat jeho problémy a znát rizika související s projektem. Tímto způsobem je možné zajistit efektivní komunikaci s vrcholnými představiteli zadávající organizace a v budoucnu přenos znalostí na obdobné projekty realizované stejným zadavatelem.

---

<sup>3</sup> Koncesní projekt nemusí být vypracován vždy. Povinnost vypracování koncesního projektu a koncesní projekt upravuje koncesní zákon - část čtvrtá. Detailně o zpracování koncesního projektu pojednává metodika MF „Metodika vypracování koncesního projektu“ (přístupné na [www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz), sekce regulace trhu a na [www.pppcentrum.cz](http://www.pppcentrum.cz)).

<sup>4</sup> Tuto představu získá na základě finančních modelů Komparátor veřejného sektoru a Referenční PPP projekt (PPP model) zpracovaných v koncesním projektu.

### 3 Identifikace rizik

Prvním krokem analýzy rizik je identifikace všech relevantních rizik, která se k danému projektu vztahují. Cílem této fáze je tedy sestavit „seznam“ nebo matici rizik, která mohou konkrétní projekt ohrozit. Identifikace rizik není jednorázovým procesem prováděným pouze v přípravné fázi projektu, ale je aktivitou, která se průběžně opakuje během životního cyklu projektu s cílem odhalit nová možná rizika a včas na ně zareagovat.<sup>5</sup>

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

Matice rizik obsahuje veškeré relevantní informace o každém jednotlivém riziku, které může během projektu nastat. Základní matice rizik obsahuje popis charakteru specifického rizika, jeho potenciální dopad na projekt, způsob ošetření a předpokládanou alokaci. Odborníci, kteří matici vytvářejí, by neměli opomenout žádné významné riziko ani výjimečnou rizikovou událost.

Vzorový příklad jednoduché matice zobrazuje následující tabulka. Podrobná struktura je popsána v příloze I. tohoto dokumentu „Katalog rizik PPP projektů“ (dále též „Katalog rizik“).

Tabulka 1: Vzorový příklad matice rizik

KATEGORIE RIZIKA	POPIS RIZIKA	DOPAD	OŠETŘENÍ	ALOKACE
PODKATEGORIE RIZIKA	-	-	-	-
JEDNOTLIVÁ RIZIKA	-	-	-	-
	-	-	-	-
	-	-	-	-

Rizika se v matici kategorizují tak, aby byla jasně a přehledně definována.

Identifikace rizik se obecně provádí několika metodami:

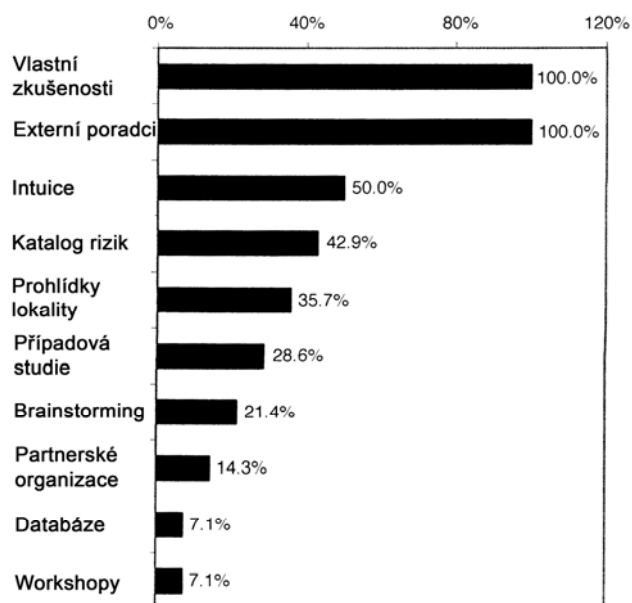
- Využití osobních a korporátních zkušeností;
- Zhodnocení předešlých již realizovaných projektů (případové studie);
- Intuitivní identifikace rizika;
- Brainstorming;
- Prohlídky místa realizace projektu;
- Využití organizačních a výrobních schémat;
- Interview, dotazníky;
- Průzkum stávající infrastruktury či pozemků pro výstavbu;
- Analýza předpokladů projektu;
- Konzultace s externími odborníky;

<sup>5</sup> Např. při vyjednávání s uchazeči mohou být přijata nová inovativní řešení projektu, která ovšem také nesou svá specifická rizika.

- Databáze empirických dat o průběhu projektů napříč celým veřejným sektorem (např. pomocí údajů o zpoždění dodání a překročení rozpočtu lze snáze identifikovat a poté kvantifikovat riziko);
- Využití zkušeností partnerských organizací.

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

Schéma : 10 nejčastějších způsobů identifikace rizik



Zdroj: A. Akintoye, M. Beck, C. Hardcastle, *Public Private Partnerships, Managing risks and opportunities*, Blackwell Science, 2003

Jak je vidět ze schématu, finanční instituce nejčastěji při identifikaci rizik spoléhají na vlastní zkušenosti v kombinaci s externími poradenskými službami.

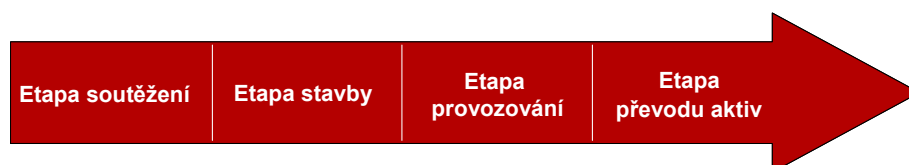
Následující tabulka shrnuje stručně jednotlivá rizika, se kterými se lze v rámci projektů setkat (bližší popis projektových rizik viz příloha I. tohoto dokumentu - „Katalog rizik PPP projektů“).

Tabulka 2: Demonstrativní přehled rizik PPP projektů

Kategorie rizik	Skupina rizik
<b>Stavebně-technologická a projekční rizika</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stavební a projekční rizika</li> <li>Rizika lokality</li> <li>Rizika chybných technologií, sítí a souvisejících služeb</li> </ul>
<b>Kreditní rizika</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riziko likvidity</li> <li>Rizika nesplnění závazků/riziko dostupnosti</li> </ul>
<b>Tržní rizika</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Riziko poptávky</li> <li>Riziko zvýhodnění konkurence<sup>6</sup></li> <li>Ostatní tržní rizika</li> </ul>
<b>Vnější rizika</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Politická rizika</li> <li>Vyšší moc</li> <li>Ostatní vnější rizika</li> </ul>
<b>Operační rizika</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rizika související se zařízením</li> <li>Rizika související s lidmi</li> <li>Bezpečnostní rizika</li> </ul>
<b>Strategická rizika</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Smluvní rizika</li> <li>Ostatní strategická rizika</li> </ul>

Pro úplnost matice rizik je vhodné, aby také obsahovala čas dopadu rizika a jeho ukončení. Jedná se o skutečnost, že pravděpodobnost některých rizik se v určité etapě realizace projektu zvyšuje a naopak v jiných je snížena. Příkladem může být stavební riziko, které je aktuální během etapy výstavby infrastruktury a po jejím dokončení mizí.

Schéma 3: Rizika v čase



Skutečností, že rizika nebo pravděpodobnost jejich výskytu se v průběhu času mění, je možné využít i z hlediska financování projektu. Při etapě výstavby a v počátečních letech provozu infrastruktury je většina rizik obvykle vysoká<sup>7</sup>, nicméně se „zaběhnutím“ projektu se snižují. Finanční a bankovní instituce jsou pak v této fázi nakloněny poskytnout financování za mnohem výhodnějších podmínek než tomu bylo při zahájení výstavby. Poskytnuté úvěry tak lze často při úspěšné realizaci projektu refinancovat a dosáhnout finančních úspor.

Při identifikaci projektových rizik by měl zadavatel zároveň identifikovat i rizika, která bezprostředně souvisí s přípravou projektu a nikoli s infrastrukturou a smlouvou jako takovou. Jedná se např. o riziko, že nebudou včas zajištěny externí poradenské služby, projekt nebude přijímán veřejností či politiky, nebudou zajištěna potřebná povolení apod. (Více viz kapitola 8: Každodenní management rizik plynoucích z přípravy projektu.)

<sup>6</sup> Riziko, že veřejný sektor zvýhodní či podpoří projekt konkurenčního charakteru a dojde tak ke snížení poptávky po službě.

<sup>7</sup> např. riziko poptávky - budou uživatelé využívat infrastrukturu v předpokládaném rozsahu?

## 4 Ocenění rizik

Poté, co jsou rizika identifikována, je nutné je ocenit. Jedním z důvodů je zahrnutí kvantifikovaných rizik do finančních modelů obsažených v koncesním projektu<sup>8</sup>, na základě kterých se ověřuje výhodnost PPP. Zadavatel se tak bude moci kvalifikovaně rozhodnout, zda je pro něj postup formou PPP výhodově efektivnější. Druhým zásadním důvodem k ocenění rizik je získání podkladů k vyjednávání o alokaci rizik s uchazeči při výběru partnera. 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.

Každý konkrétní projekt je specifický a může přinášet jiná rizika, která se liší svou povahou, možnými důsledky a pravděpodobností výskytu.

Z hlediska ocenění rizik jsou rozhodující dva faktory:

- výše potenciálního dopadu (ztráty), který může z důvodu daného rizika vzniknout;
- pravděpodobnost, že k této ztrátě dojde.

Obě tyto veličiny nelze přesně změřit a k určení jejich hodnot je často nutné využít subjektivní hodnocení, případně stanovit jejich závažnost.

Po identifikaci rizik může zadavatel získat velmi dlouhý seznam rizik daného projektu. Detailně **kvantifikovat hodnotu rizika má smysl pouze u významných rizik**, tj. rizik, která mají významný potenciální dopad a nebo vysokou pravděpodobnost vzniku tohoto dopadu na projekt.<sup>9</sup> V následujících bodech (4.1. - 4.4.) je specifikován postup selekce těchto významných rizik a v bodě 4.6. je specifikován výpočet hodnoty vybraných rizik. Jedná se o tzv. „jednoduchou metodu“, která se při ocenění rizik běžně používá.

Kromě této metody však existují i další dva přístupy a to tzv. „pokročilá metoda“ a ocenění na základě zkušeností prokázaného nadměrného sklonu k optimismu (tzv. Optimism Bias). Tyto metody jsou podrobněji zmíněny v rámci metodiky Ministerstva financí „Metodika hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP“, která je přístupná na [www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz), sekce regulace trhu a na [www.pppcentrum.cz](http://www.pppcentrum.cz).

### 4.1 Určení dopadu rizika

Při hodnocení závažnosti rizika daného projektu je zapotřebí vycházet nejen z pravděpodobnosti výskytu tohoto rizika, ale zároveň z jeho možného dopadu na projekt. Čím vyšší je možná velikost ztráty, tím větší je riziko.

Obecně neexistuje žádný způsob stanovení přesné výše dopadu rizika. Výchozí by měla být historická data a expertní odhady. Zároveň je zapotřebí, aby metodika odhadů byla dostatečně průkazná a konzistentní.

---

<sup>8</sup> Jedná se o modely Komparátor veřejného sektoru a Referenční PPP projekt.

<sup>9</sup> Nevýznamná rizika s nízkou pravděpodobností výskytu nebo malým dopadem je neefektivní kvantifikovat z důvodu přílišné náročnosti tohoto procesu a zanedbatelné získané hodnoty.

Pro hodnocení velikosti dopadu rizika je často jednodušší použít škály *velký*, *střední*, *malý* (vzhledem k velikosti projektových nákladů). Tyto škály mají výhodu v tom, že umožňují kvantifikovat i jiné než finanční důsledky.

**Velký dopad** znamená, že vyskytne-li se riziko, je pro pokračování projektu kritické. **Střední dopad** znamená, že se výskyt rizik na pokračování projektu projeví a finanční důsledky jsou značné. **Malý dopad**, že se na pokračování projektu téměř neprojeví. Způsob hodnocení dopadu rizika je znázorněn na příkladu v následující tabulce.

Tabulka 3: Hodnocení dopadů rizik PPP projektů

Rozsah dopadu	Hodnota dopadu (v % projektových nákladů)
Velký	Např. > 50 %
Střední	Např. 5 % - 50 %
Malý	Např. < 5 %

Tyto hranice hodnoty dopadu by měly být stanoveny v závislosti na povaze projektu. Zde je uveden pouze **ilustrativní příklad**. U některých projektů může být 20-ti% i 10-ti% dopad z hodnoty projektových nákladů likvidační (např. dopravní projekty), u jiných nikoli. Význam rizika pro projekt z hlediska rozsahu dopadu je tak nutné posuzovat individuálně u každého projektu.

## 4.2 Určení pravděpodobnosti ztráty

Cílem je v tomto případě určit, s jakou pravděpodobností dojde v důsledku daného rizika k výše uvažovaným ztrátám (dopadům). Případy, kdy dojde s vysokou pravděpodobností ke ztrátě, jsou přirozeně považovány za rizikovější než ty, u kterých je pravděpodobnost ztráty nízká.

Odhad pravděpodobnosti může být založen na historických zkušenostech a expertních odhadech, na jejichž základě lze s využitím statistických metod modelovat prognózy výskytu rizika.

Pro určení pravděpodobnosti výskytu ztráty je možné vycházet i ze subjektivních odhadů s využitím hodnotící škály, která kvantifikuje pravděpodobnost vzniku rizika jako *vysokou*, *střední* nebo *nízkou*.

**Vysoká pravděpodobnost** znamená, že se riziko nejspíše objeví, **střední pravděpodobnost** znamená, že se riziko objeví příležitostně, **nízká pravděpodobnost**, že výskyt rizika je nepravděpodobný, ale možný. Možný způsob ohodnocení pravděpodobnosti výskytu rizika je znázorněn na příkladu v následující tabulce:

Tabulka 4: : Hodnocení pravděpodobnosti rizik PPP projektů

Pravděpodobnost	
Vysoká	> 10%
Střední	1 - 10%
Nízká	< 1%

### 4.3 Ohodnocení významu rizika

Riziko většinou neexistuje izolovaně, ale obvykle se vyskytují různé kombinace rizik, které mohou ve svém dopadu nepříznivě ovlivnit průběh projektu. Vzhledem k množství rizik je **třeba určit priority z pohledu dopadu a pravděpodobnosti výskytu, které určují význam rizika, a zaměřit se na klíčové rizikové oblasti.**<sup>10</sup> Ocenění a ošetření těchto klíčových oblastí by pak měl zadavatel věnovat zvýšenou pozornost.

Celkový význam rizika pro projekt lze ohodnotit na základě matice kombinující pravděpodobnost výskytu a výši potenciálního dopadu daného rizika. Přestože se nejedná o exaktní matematický model, je i takovýto postup pro stanovení významu rizika dostačující. Možný způsob ohodnocení významu rizika je znázorněn v následující tabulce.

Tabulka 5: Hodnocení významu rizik PPP projektů

		Pravděpodobnost		
		Vysoká	Střední	Malá
Dopad	Velký			
	Střední			
	Malý			

- Kritický význam
- Vysoký význam
- Střední význam
- Malý význam
- Zanedbatelný význam

Rizika s malým či zanedbatelným významem (v kontextu daného projektu) je možné si ponechat (akceptovat). Aktivní řízení těchto rizik by bylo pro zadavatele z důvodu vysokých transakčních nákladů neúčelné, obdobně jako přenesení rizika na soukromého partnera. V tomto případě by přenos pouze prodražil nabídku.

Rizika se středním až kritickým významem by měla být dále rozdělena do dalších kategorií podle toho, zda je lze alokovat na jiný subjekt, a to buď úplně nebo částečně. U rizik, která není možné transferovat, je zapotřebí uplatnit některý z nástrojů řízení rizik.

Výhodou výše uvedeného postupu pomocí matice je možnost hodnocení významu i u obtížně kvantifikovatelných rizik.

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. **Kvalitativní** se využívá, pokud neexistují objektivní informace a převažuje nejistota v hodnocení. Také se často uplatňuje způsob, kdy jsou nejdříve veškerá rizika ohodnocena kvalitativně a ta nejdůležitější dále i kvantitativně. **Kvantitativní** přístup je aplikován, pokud jsou dostupné všechny potřebné informace. Ty lze získat ze zkušeností z již dříve realizovaných projektů, z existujících databází atd. Nicméně pouze málo rizik lze plně kvantitativně zhodnotit, neboť potřebné informace jsou málokdy k dispozici. **Kombinaci** lze uplatnit v situacích, kdy např. dopad lze přesně finančně vyjádřit, nicméně pravděpodobnost lze stanovit jen velmi obtížně. Příkladem může být riziko legislativních změn – je velmi obtížné odhadnout, kdy vláda změní související legislativu.

#### Zhodnocení pravděpodobnosti a dopadů rizika

<sup>10</sup> U nevýznamných rizik se nevolí aktivní způsob ošetření (např. zajištění pomocí finančních derivátů, pojištění – viz kapitola 6), obvykle se pouze akceptují (zadrží).

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 obvykle 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 PPP projekty začaly ve větším měřítku realizovat až v 90tých letech, takže zde zatím nejsou k dispozici žádná konečná data týkající se celého životního cyklu PPP projektu. Toto podstatně stěžuje veškeré analýzy. V současnosti se již nicméně ve Velké Británii začínají potřebná data týkající se PFI<sup>11</sup> konsolidovat a v blízké budoucnosti budou k dispozici mnohem přesnější data pro statistickou analýzu. Obdobný problém s dostupností dat pro výpočet pravděpodobnosti výskytu rizik je i u klasicky realizovaných projektů (podklad pro finanční model v koncesním projektu zvaný komparátor veřejného sektoru).

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

- ze znalostí a zkušeností specialistů na oblast nákladů projektu, které mohou skutečně vzniknout při řešení rizik poté, co tato 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).

V české praxi je při odhadu pravděpodobnosti a dopadu rizika (a de facto již jeho prvotní identifikaci) doporučeno využít informací z obdobných projektů (veřejných zakázek) realizovaných přímo zadavatelem i jinými zadavateli a využívat informací, které poskytují zprávy Nejvyššího kontrolního úřadu. Je vhodné sledovat i obdobné projekty či statistiky ze zahraničí, přestože jejich výsledky by měly být brány s odstupem vzhledem k odlišnému institucionálnímu prostředí oproti České republice. V ideálním případě je vhodné, aby zadavatelé disponovali statistickými údaji (databázemi) získanými ze své vlastní zkušenosti.

## 4.4 Očekávaná ztráta

V případě, že jsou dostupná historická data a tedy většinu rizik projektu lze lehce kvantifikovat, je možné **pro hodnocení významu rizik použít i postup na základě výpočtu očekávané ztráty**. Očekávaná ztráta je součinem pravděpodobnosti ztráty vzniklé v důsledku výskytu rizika a velikosti této ztráty. Je-li například ohroženo 100 mil. Kč a pravděpodobnost ztráty je 0,2, bude očekávaná hodnota ztráty činit 20 mil. Kč. Tímto způsobem se spočítá očekávaná ztráta u všech identifikovaných rizik a seřadí se podle velikosti.

Na takto vzniklé škále rizik je pak také nutné stanovit hranice (intervaly), ve kterých budou hodnoty očekávané ztráty (tj. velikost rizika) kritické, vysoké, střední, malé a zanedbatelné. Podle významu rizika se následně určí strategie jeho ošetření.

Schéma č. 9: Příklad hodnocení významu rizik dle očekávané ztráty



<sup>11</sup> PFI je standardní označení PPP projektů ve Velké Británii, které jsou založeny na poplatku za dostupnost.

## 4.5 Očekávaná ztráta v čase

Dalším faktorem ovlivňujícím velikost rizika je čas. Hodnota potenciální ztráty i její pravděpodobnost se v průběhu času mění. Očekávanou ztrátu v čase lze pak vypočítat jako:

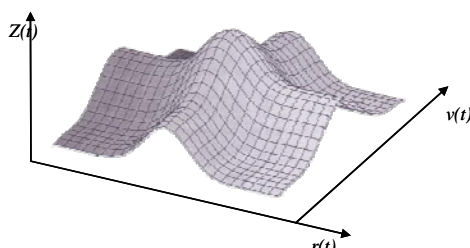
$$Z(t) = \int_0^{T_0} r(t) \cdot v(t) dt$$

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  $\langle 0, T_0 \rangle$ , kterou se snažíme optimalizovat

Obrázek č.1: Velikost očekávané ztráty v čase



Typickým příkladem rizik v čase je kategorie stavebních a projekčních rizik. Změna projektu, jeho prodloužení, překročení nákladů výstavby apod. se může vyskytnout v prvních letech (tzn. v období do dokončení stavby). Dále se tato rizika vyskytovat nebudou.

Příkladem pravděpodobnosti výskytu rizika může být riziko „sítě na lokalitě“, tj. riziko vyplývající z umístění sítě (elektro, plyn, voda atd.) v místě stavby, které nejsou vůbec, případně jsou, ale nesprávně zaneseny v plánech. Představme si například výstavbu sportovního zařízení. Plán výstavby byl vypracován přesně v souladu s projektovou dokumentací lokality. Přesto zde existuje riziko, že jednotlivé sítě budou špatně zaměřeny a při stavebních pracích budou narušeny. Při začátku výkopu, tj. cca první 0,5 m je toto riziko malé, protože dané sítě jsou umístěny hlouběji pod povrchem. S rostoucí hloubkou výkopu se riziko zvyšuje. Při výkopu hlubším cca než 5 m se riziko opět snižuje, protože do takové hloubky se již sítě nepokládají.

## 4.6 Výpočet hodnoty rizika

U rizik, která byla v předchozím postupu ohodnocena jako **významná**, je žádoucí precizně spočítat jejich hodnotu. Hodnota se obvykle počítá pomocí očekávané ztráty.

Očekávaná ztráta = pravděpodobnost výskytu rizika x očekávaná výše dopadu rizika
--

Příklad možné kalkulace očekávané ztráty je uveden v následující tabulce.

Tabulka 6: Výpočet hodnoty inflačního rizika

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

V tabulce je uvedeno pět možných a předpokládaných scénářů vývoje průměrné míry inflace.<sup>12</sup> Ke každému scénáři je přiřazena pravděpodobnost, že tento scénář nastane (pravděpodobnost odvozena např. na základě historických dat). Celkový součet pravděpodobností scénářů je 100%. V našem příkladu je nejpravděpodobnější scénář (P=45%), že průměrná míra inflace se bude pohybovat mezi 3-5%. Dále je v tabulce uveden sloupec, který vyčísluje odhadované náklady na projekt, pokud scénář nastane.<sup>13</sup> Z tabulky vidíme, že s 20% pravděpodobností očekáváme, že průměrná míra inflace bude 3%. S touto hodnotou počítají finanční výhledy projektu, a proto v případě, že bude splněno toto očekávání, inflace nebude mít vliv na náklady projektu.

Součinem dopadu a pravděpodobnosti každého scénáře a následně součtem všech těchto hodnot se získá konečná hodnota rizika vyjádřená formou očekávané ztráty. V našem ilustrativním případě se jedná o výpočet:

$$\text{Hodnota rizika inflace} = - 1\,000\,000 \times 10\% + 0 \times 20\% + 1\,000\,000 \times 45\% + 2\,000\,000 \times 20\% + 3\,000\,000 \times 5\% = 900\,000 \text{ Kč.}$$

<sup>12</sup> Může být i více nebo méně scénářů, častá je optimistická, střední a pesimistická varianta.

<sup>13</sup> Tyto náklady mohou být vyjádřeny i jako odhadované procento z určité základny, ke které se riziko vztahuje. Základnou mohou být tedy např. stavební náklady, celkové náklady projektu apod.

## 5 Alokace rizik

Alokace rizik představuje převedení odpovědnosti za následky rizik na jednu ze stran, tedy na veřejný nebo soukromý sektor podle toho, která strana je schopna dané riziko lépe kontrolovat (tj. má lepší předpoklady k tomu, aby snižovala pravděpodobnost vzniku nebo dopad ztráty vzniklé v důsledku rizika). V některých případech je možné rozdělit riziko mezi obě strany, jedná se o tzv. sdílené riziko. Schéma 4 zachycuje některé aspekty, které napomohou při rozhodování, která strana by měla riziko nést. Při alokaci rizik je tak například důležité si uvědomit nejenom to, která strana jej umí lépe ošetřit, ale zároveň ho i snášet v případě, že by nastalo (viz dále trvalá udržitelnost převodu rizik a konečná odpovědnost str. 23).

Schéma 4: Kdo by měl nést rizika

### Která strana by měla nést riziko?

- Strana, která umí riziko lépe **ošetřit**
- Strana, která se umí riziku lépe **vyhnout**
- Strana, která umí riziko lépe **řešit**
- Strana, která umí riziku lépe **předcházet**
- Strana, která umí riziko lépe **snášet**

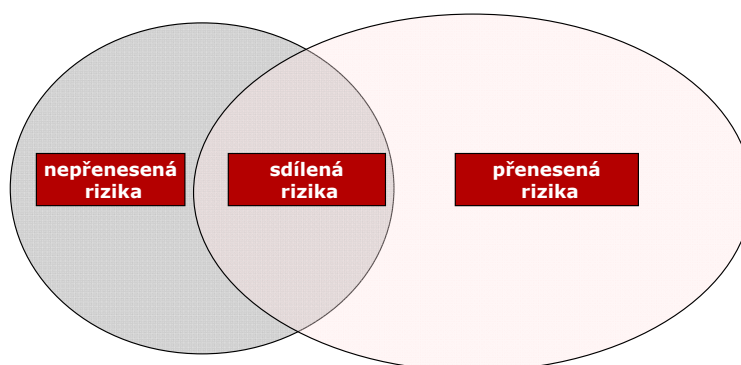
Zdroj: World Bank

Efektivní rozdělení rizik přímo ovlivňuje projekt. Jeho důsledkem jsou v ideálním případě nižší celkové náklady projektu a tím zvýšená protihodnota ve srovnání s tradičními metodami veřejných zakázek. Alokace rizik tak patří mezi hlavní výhody PPP projektů.

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

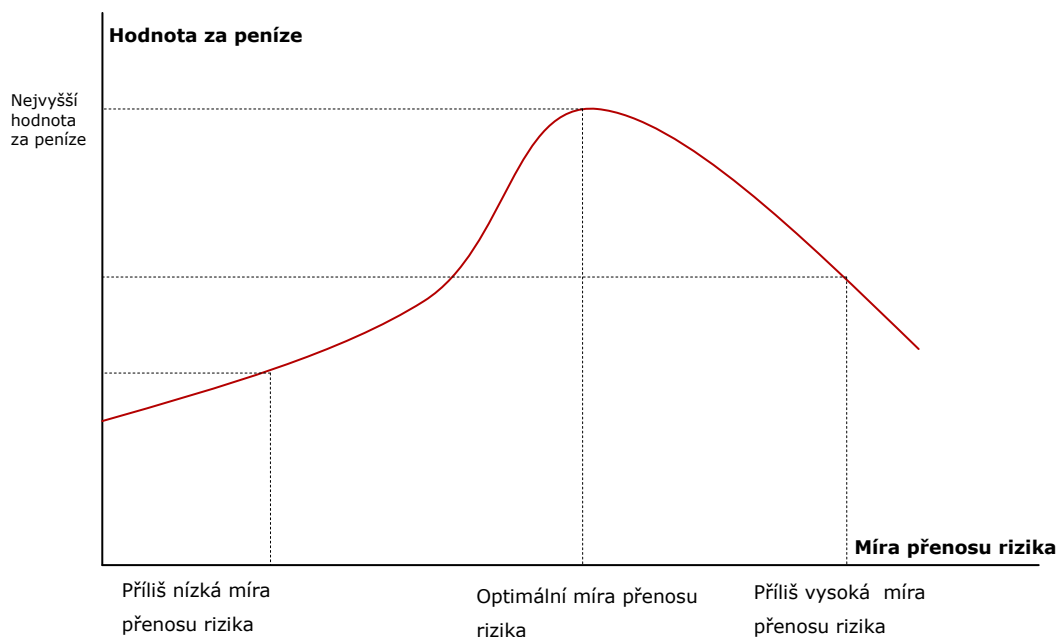
Ne všechna rizika jsou přenosná na soukromého partnera. Nepřenosná rizika jsou ta rizika, která veřejný zadavatel na soukromého partnera převést nemůže, neboť tato rizika jsou ze zákona, jiných předpisů nebo charakteru projektu nepřenositelná. Například v ČR není možné přenést odpovědnost za ostrahu vězňů na soukromou společnost, i když bude věznice realizována formou PPP. Rizika spojená s ostrahou vězňů tak zůstávají nepřenositelná ve všech formách PPP. Řada rizik nemůže být zcela přenesena jen na jednu stranu, pak bývá dohodnut mechanismus sdílení těchto rizik.

Schéma 5: Přenos rizik



Následující schéma zobrazuje optimální míru přenosu rizik – konkrétně hodnotu za peníze dosaženou v závislosti na míře přenosu rizik.

Schéma 6: Optimální přenos rizik na soukromého partnera



Hlavními cíli alokace rizik jsou:

- snížení dlouhodobých nákladů na projekt přidělením rizika té straně (zadavatel nebo soukromý partner), která zvládne riziko lépe řídit z hlediska nákladů;
- motivování dodavatele k včasnému dodání infrastruktury či služby v požadované kvalitě a bez překročení rozpočtu;
- zlepšení kvality služeb a zvýšení příjmů pomocí efektivnějšího provozování;
- zajištění důsledné a předvídatelné skladby výdajů.

## 5.1 Logika alokace rizik

Alokace rizik různým stranám je proces, který je dokončen až okamžikem uzavření smlouvy se soukromým partnerem. Návrh alokace je ale prováděn již při sestavování finančních modelů v koncesním projektu 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:

- schopnost **optimálního** řízení konkrétního rizika a
- získaná hodnota za peníze.

Oba body vycházejí z premisy, že riziko by mělo být alokováno té straně, která je schopna riziko lépe kontrolovat a která je tak pravděpodobněji 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 dobu platnosti smlouvy, která je u PPP projektů značně dlouhá a obvykle zahrnuje výstavbu i provoz a údržbu infrastruktury, 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 nesená zadavatelem. Optimálním výsledkem by měla být minimalizace dlouhodobých nákladů projektu.

Níže uvedená tabulka zachycuje navrženou zjednodušenou alokaci vybraných rizik u typického PPP projektu typu DBFO<sup>14</sup>, který zahrnuje návrh, výstavbu, financování a provoz infrastruktury ze strany soukromého partnera (viz tabulka č. 8 dále). Tato rizika se běžně uvažují a zahrnují do smluvních podmínek. Do výpočtu komparátoru veřejného sektoru se pro účely porovnání s modelem referenčního PPP projektu<sup>15</sup> často promítají hodnoty pouze rizik přenesených na soukromý sektor, neboť rizika, která nese veřejný sektor, se v obou případech oceňují stejně a při srovnávání se vyruší.

Tabulka 7: Alokace nejdůležitějších rizik projektu typu DBFO

Riziko:	Vznik rizika	Důsledek	VS*	SS**	Sdílené
Projektové dokumentace	Riziko vyplývající z nesplnění očekávání kladených na projektovou dokumentaci	Změna projektu, prodloužení jednání, finanční ztráta		✓	
Konstrukce/Výstavby	Riziko vyplývající z nesplnění očekávání kladených na konstrukci projektu, styl, kvalitu, případně i zpoždění dokončení	Prodloužení projektu, finanční ztráta		✓	
Stavebních a jiných povolení	Riziko vyplývající z nezískání stavebního povolení nebo jiných povolení	Prodloužení jednání nebo i ukončení projektu		✓	✓
Překročení stavebních nákladů	Riziko vyplývající ze špatného plánu nákladů	Finanční ztráta		✓	
Chybné technologie	Riziko vyplývající z použití chybné technologie	Prodloužení projektu, finanční ztráta, poškození vlastních či cizích zařízení		✓	
Nepřesné terminologie ve smlouvě	Riziko vznikající z nepřesně použitých termínů	Spory ohledně projektu			✓

<sup>14</sup> Jedná se o jeden z nejužívanějších typů PPP projektu (označený z anglického názvu „Design, Build, Finance, Operate“)

<sup>15</sup> Detailněji o konstrukci a porovnávání obou modelů pojednává zejména Metodika MF „Metodika hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP“.

Riziko:	Vznik rizika	Důsledek	VS*	SS**	Sdílené
Dostupnosti (nedodržení závazků soukromým sektorem)	Riziko, že soukromý sektor dodá projekt či službu, ale nedostojí svým závazkům (stanoveným smluvně) týkajícím se umožnění dostupnosti služby	Prodlení projektu, ukončení projektu, finanční ztráta		✓	
Nedodržení závazků veřejným sektorem	Riziko, že veřejný sektor nedostojí svým závazkům stanoveným smluvně	Prodlení projektu, ukončení projektu, finanční ztráta	✓		
Poptávky	Riziko nedostatečných příjmů provozovatele plynoucí ze špatné predikce poptávky po nabízené službě/změny poptávky po službě (produktu) během životního cyklu projektu	Finanční ztráta, ukončení projektu	✓		✓
Poptávky po produktech a službách komerčního provozu soukromého partnera	Riziko nedostatečných příjmů	Finanční ztráta, ukončení projektu		✓	✓
Úrokové	Riziko, že dojde ke změně úrokových sazeb	Finanční ztráta, náklady na zajištění úrokového rizika		✓	
Selhání (např. selhání vlády)	Riziko plynoucí z možné změny vlády, případně změny politické orientace země	Prodlení projektu, zastavení projektu, finanční ztráta			✓
Vyšší moci	Riziko vyplývající z vyšší moci (přírodní katastrofy, terorismu, válečného konfliktu)	Prodlení projektu, zastavení projektu, finanční náklady			✓
Legislativní / Daňové obecného charakteru	Riziko vyplývající z obecné změny práva či změny daňové legislativy, která má vliv na celý SS	Finanční ztráta, prodlení 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, prodlení projektu			✓

Veřejný sektor, \*\* Soukromý sektor

Pozn.: Tato tabulka vychází z komplexní matice obecných rizik PPP projektů, která je uvedena v Příloze I.

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 zadavatele a uchazečů a mírou ochoty či schopností soukromého partnera přijmout rizika definovaná ve smlouvě. Z pohledu veřejného sektoru je však důležité, aby zadavatel měl již před vyhlášením

výběrového řízení na soukromého partnera jasnou představu o požadovaném rozložení rizik a tím tak dal jasný signál trhu o požadované struktuře projektu.

Při vyjednávání podmínek smlouvy je soukromý partner obvykle již ve spojení s finančními institucemi, které zabezpečí projektové financování. Vzhledem ke značné obezřetnosti těchto institucí k rizikům a vzhledem k 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. 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 soukromému partnerovi, pokud by soukromý partner v případě výskytu rizika okamžitě zkrachoval nebo z projektu odešel a nechal problém na veřejném zadavateli. Scénář „celkového selhání projektu“ je takový scénář, jehož řešení je obecně lépe ponechat na veřejném sektoru, neboť zadavatel je v konečném důsledku odpovědný za poskytování veřejné služby a musí tuto službu zabezpečit.<sup>16</sup> 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 zadavatel. Mohou existovat rovněž takové aspekty rizika, při nichž může zadavatel nabídnout závazky či záruky, které mohou zhotoviteli usnadnit přijetí rizika.

Zadavatel při vyjednávání alokace rizik by tedy měl brát v úvahu, že vždy zůstává odpovědný za poskytování veřejné služby a nese odpovědnost za škody způsobené soukromým partnerem v přímé souvislosti s poskytováním služby uživatelům.

Během vyjednávání s uchazeči je vhodné, aby obě strany byly otevřené a sdílely zejména expertízu týkající se identifikace a ohodnocení rizika. Obě strany tak pravděpodobně rychleji dojdou k vzájemné shodě o alokaci rizik, a proto i smlouva může být uzavřena dříve.

Alokace rizik mezi veřejný a soukromý sektor je závislá na následujících faktorech:

- konkrétní podmínky/typ projektu;
- způsob a struktura financování projektu;
- výše smluvních provizí za jinou než upřednostňovanou alokaci navrženou v Katalogu rizik.

Všechny tyto body bývají obvykle ošetřeny ve smlouvě, včetně detailů nakládání s rizikem či popisu strategií, které mohou být v některých případech použity při realokaci či sdílení rizik.

Že se výsledná alokace rizika může u konkrétního projektu lišit od upřednostňované alokace zachycené v příloze I. tohoto dokumentu – „Katalogu rizik PPP projektů“, ukáže následující příklad.

*Typickým příkladem rizika, které může být za určitých okolností alokováno na jiný sektor, než je jeho obvyklá alokace, je riziko zvýhodnění konkurence. Toto riziko, kdy veřejný sektor zvýhodní či podpoří projekt konkurenčního charakteru a dojde tak ke snížení poptávky po službě (produktu), která je dodávána a provozována soukromým sektorem, je obvykle alokováno na veřejný sektor.*

*Lze však říci, že alokace tohoto rizika je závislá na alokaci rizika poptávky. V případě, že riziko poptávky nese soukromý sektor, je riziko zvýhodnění konkurence automaticky*

---

<sup>16</sup> V případě scénáře celkového selhání projektu by zadavatel pravděpodobně nesl náklady spojené s pokračováním poskytování služby.

alokováno na veřejný sektor. Pokud je soukromý sektor zodpovědný za modelování poptávky po službě (Riziko poptávky I. – viz příloha Katalog rizik), kterou bude sám v budoucnu nabízet, neočekává, že jeho pozici znevýhodní veřejný sektor nabídkou či zvýhodněním konkurenční služby.

Je-li riziko poptávky alokováno na veřejný sektor (Riziko poptávky II. – viz příloha Katalog rizik), tzn. veřejný sektor je odpovědný za model poptávky, je možné riziko zvýhodnění konkurence přenést na soukromý sektor, protože dopady tohoto rizika na soukromý sektor budou v tomto případě minimální.

Je logické, že s větší angažovaností soukromého sektoru bývá více rizik alokováno na soukromý sektor a naopak. Alokace podle typu projektů, respektive podle angažovanosti obou sektorů, je znázorněna v následujícím schématu.

Schéma 7: Alokace rizik v PPP projektech v závislosti na typu projektu



V následující tabulce jsou stručně charakterizovány nejužívanější typy PPP projektů a jsou seřazeny od projektů s vysokou angažovaností veřejného sektoru po projekty s nízkou angažovaností veřejného sektoru.

Tabulka 8: Charakteristika typů PPP projektů

Typ smlouvy	Charakteristika projektu
Smlouvy o poskytování služeb	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zařízení financuje, vlastní a řídí veřejný sektor</li> <li>Tento typ smlouvy řeší problém znalostí a personálu</li> </ul>
Smlouvy o provozu a řízení	<ul style="list-style-type: none"> <li>Výstavbu zařízení financuje a zařízení vlastní veřejný sektor</li> <li>Smlouva řeší převod řídicích kompetencí</li> </ul>
Pronájem	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zařízení financuje a vlastní veřejný sektor</li> <li>Komerční riziko nese soukromý sektor, v případě dohody se podílí na investičních zlepšeních</li> </ul>
BOT – Postav, provozuj, převed'	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jedná se o jednu z forem PPP, kdy soukromý sektor zařízení postaví, provozuje a po dobu trvání smlouvy může i nemusí vlastnit. Zároveň ji obvykle i financuje. Soukromý partner může být za plnění smlouvy placen možností vybírat úhradu přímo od uživatelů (např. mýto).</li> </ul>
DBFO – Navrhni, postav, financuj, provozuj	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jedna z nejčastějších forem PPP</li> <li>Vlastnictví zařízení po dobu trvání smlouvy může být jak v rukou veřejných tak soukromých</li> <li>Návrh, výstavba, údržba, financování a provoz jsou v kompetenci soukromého sektoru</li> </ul>
Koncese	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jedná se o jednu z forem PPP, kdy koncesionář (soukromý subjekt) získává právo těžit (na popud veřejného sektoru) z vybudované infrastruktury nebo vykonávaných služeb a toto právo zpravidla uplatňuje tak, že těží zpoplatněním uživatelů.</li> <li>Návrh, údržba, výstavba, financování a provoz jsou v kompetenci soukromého partnera. Soukromý partner získává náklady zpět přímo z uživatelských poplatků.</li> </ul>

## 6 Ošetření rizik

K řízení podstupovaných rizik (byť potenciálně) je možné využít buď strategie „Zadržení“ nebo „Aktivního řízení“.

- **Zadržení (Retention) rizik** znamená, že rizika jsou většinou rozpoznána, ale nedojde k uplatnění nějakého nástroje proti riziku. Tento přístup je charakteristický pro rizika s nízkou pravděpodobností výskytu a relativně nízkým možným dopadem. Uplatňuje se tedy strategie akceptovat, ponechat si riziko (strategie „Take“).
- **Aktivní řízení (Reduction) rizik** představuje přístup odstraňující či redukující příčiny vzniku, nebo nepříznivé důsledky rizik. V tomto případě se jedná o nástroj charakteristický pro rizika se spíše vysokou pravděpodobností výskytu a tvrdšími možnými následky. Aktivně lze rizika řídit (redukovat) následujícím způsobem:
  - Ošetřit, riziko aktivně řídit („Treat“)
  - Převést riziko na jinou stranu - např. finanční ústav („Transfer“)
  - Eliminovat, riziko úplně vyloučit - nepodstupovat („Terminate“)

Strategie ve vztahu k charakteristice rizika zachycuje následující tabulka:

Tabulka 9: Strategie

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

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

- převod rizika na partnera, který je schopen řídit riziko s nižším finančním dopadem;
- 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...).

Konkrétní popis nakládání s rizikem, tedy způsob jeho ošetření, je u jednotlivých obecných rizik PPP projektů popsán v příloze I. tohoto dokumentu - „Katalogu rizik PPP projektů“.

Jednoduchým příkladem pro ošetření rizika může být riziko kulturního/archeologického dědictví.

*Veřejný sektor odpovídá za provedení archeologického průzkumu v dané lokalitě. Pokud povolí započítí prací bez archeologického průzkumu (v lokalitě se nepředpokládá výskyt kulturního/archeologického dědictví), případně pokud byl průzkum nedostatečný, je možné, že soukromý sektor odkryje vykopávky v průběhu stavebních prací. V takovém případě může dojít k pozdržení projektu. Nalezené vykopávky je nezbytné odkrýt a výstavba může pokračovat až po jejich odstranění, případně může být projekt ukončen. V obou těchto případech může veřejný sektor, na základě smluvního ošetření uvedeného problému, vyplatit dodavatelům ze soukromého sektoru odstupné za pozdržení či zrušení projektu.*

## 7 Průběžný monitoring a kontrola

Smluvním ošetřením a alokací rizik v momentě rozběhnutí projektu řízení rizik nekončí. S každou, byť i drobnou změnou projektu se mění i soubor rizik, která projektu a smluvním stranám hrozí, frekvence jejich výskytu a dopad těchto rizik. O aktuálním stavu a případných změnách je nutné podávat zprávy stranám zainteresovaným na projektu.

Proto je nezbytné veškerá potenciální rizika související s konkrétním projektem průběžně monitorovat, kontrolovat a vyhodnocovat.

Monitoring rizik zahrnuje:

- průběžnou identifikaci nových rizik včetně dopadů a frekvence výskytu;
- průběžné přehodnocování a vyhodnocování nových rizik na základě identifikace nových rizik;
- dohled nad implementací nástrojů na řízení rizik v praxi, včetně případné realokace rizik v průběhu projektu<sup>17</sup>;
- kontrolu dodržování stanovených postupů nakládání s riziky;
- pravidelné předávání informací o vývoji rizik vedoucím orgánům projektu a projektovému týmu.

Vzhledem k výše uvedeným činnostem je vhodné, aby byla jmenována odpovědná osoba, která by odpovídala za průběžný monitoring a řízení rizik projektu po uzavření smlouvy<sup>18</sup>. Je vhodné, aby tato osoba byla jmenována již před uzavřením smlouvy, neboť přinese do vyjednávání se soukromým partnerem dlouhodobý pohled, který bude přínosem pro projektový tým.

---

<sup>17</sup> V případě nutnosti může dojít po dohodě obou stran ke změně smlouvy a tím i převodu rizik – např. změna platebního mechanismu a převedení rizika poptávky zpět na veřejný sektor.

<sup>18</sup> Monitoring a řízení zejména těch rizik, které nese veřejný zadavatel smluvně (např. obvykle riziko nedodržení závazků veřejným sektorem, vlivu projektu na životní prostředí, zvýhodnění konkurence apod.) a rizik, které vyplývají z každodenního řízení projektu (např. požadované změny a související rizika s provedením těchto změn, předcházení přerušení dodávky služeb apod.).

---

## 8 Každodenní management rizik plynoucích z přípravy projektu

Předcházející text se dosud věnoval rizikům plynoucím z projektu jako takového (výstavba a provoz infrastruktury), které budou ukotveny ve smlouvě mezi veřejným zadavatelem a soukromým partnerem.

Při přípravě projektu by se však veřejný zadavatel měl zamyslet i nad riziky plynoucími ze samotné přípravy projektu – tzn. například riziko, že nebude včas zajištěna externí poradenská asistence, nedodrží se harmonogram přípravy projektu, nebude schválen další postup přípravy projektu v rámci koncesního projektu, projekt nebude přijat pozitivně zainteresovanými stranami apod.

Řízení těchto rizik sleduje obdobnou logiku, jaká byla popsána v případě rizik spojených s projektem – tzn. je nutné je identifikovat, určit jejich význam, přijmout strategii jejich ošetření a průběžně je monitorovat. V případě těchto rizik je velmi důležité rozhodnout o jejich významu, nicméně není nutné je detailně oceňovat, neboť nevstupují do žádného modelu a zároveň nejsou ani předmětem jednání mezi zadavatelem a soukromým partnerem. Rovněž odpadá fáze alokace, neboť se jedná o rizika vznikající v průběhu přípravy projektu, kterou zabezpečuje veřejný zadavatel. Alokace rizik tak probíhá pouze v rámci organizační struktury přípravy projektu (přenesení odpovědnosti na jednotlivé odborníky v rámci pracovního týmu).

Velký důraz je nutné klást na identifikaci rizik. Obdobně jako u projektových rizik je vhodné identifikovat veškerá možná rizika související s přípravou a klasifikovat je do přehledné formy matice - tabulky. Pro zadavatele je užitečné, aby tato matice obsahovala jasný popis rizika, jeho výskyt v čase, možný dopad a návrh strategie ošetření včetně určení osob týmu, které budou za ošetření rizika v průběhu přípravy odpovědné (např. kdo je odpovědný za dodržení harmonogramu pro přípravu zadávací dokumentace na výběr poradců, oznámení v OJEU<sup>19</sup> apod.).

U identifikovaných rizik si zadavatel dále určí jejich význam – která rizika jsou pro přípravu projektu významná z hlediska možného dopadu (a pravděpodobnosti výskytu) a která je možné pouze vzít na vědomí. Některá rizika mohou v případě, že nastanou, způsobit až zastavení projektu. Jedná se například o neschválení koncesního projektu dle požadavků koncesního zákona, špatné volby způsobu výběru soukromého partnera (zda postupovat koncesním řízením dle koncesního zákona či zadávacím řízením dle zákona o veřejných zakázkách<sup>20</sup>), nezájem trhu podat nabídku apod. Tato rizika by měl zadavatel identifikovat jako významná a přijmout vhodnou strategii, která by předcházela tomu, aby nastaly (ve výše zmíněných příkladech např. zvolit komunikační strategii, která by informovala významné politické představitele schvalovacího orgánu o průběhu projektu; vypracovat legislativní analýzu, případně konzultovat rozhodnutí s ÚOHS<sup>21</sup>; provést testování trhu před vyhlášením výběrového řízení).

Identifikace rizik či sestavení přehledné matice by měl zadavatel provést co nejdříve při zahájení projektu, neboť tímto zabrání možným budoucím opomenutím a naopak umožní včasné přijetí strategie ošetření identifikovaných rizik. Použijeme-li přirovnání z běžného života, je vhodné se rozhodnout o několik kilometrů dříve, který výjezd z dálnice použít, než bude příliš pozdě a řidič výjezd mine.

---

<sup>19</sup> „Official Journal of the European Union“ (Úřední věstník Evropské unie)

<sup>20</sup> Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“ nebo „ZVZ“).

<sup>21</sup> Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

---

Obecně snižování rizik přípravy projektu souvisí s optimálním nastavením organizační struktury projektu a se sledováním procesu přípravy plynoucího z legislativních požadavků a osvědčené standardní praxe. Takovýto proces přípravy popisují připravované metodiky Ministerstva financí „Proces přípravy a realizace PPP projektů“ a „Kodex řízení PPP projektu“.

Pro řízení rizik přípravy projektu je vhodné vyčlenit část projektového týmu, který by byl za řízení rizik odpovědný, případně odpovědnost dále alokoval na odborníky z řad zadavatele. Vzhledem k tomu, že organizace přípravy projektu je v odpovědnosti zadavatele, měli by se řízením těchto rizik zabývat pracovníci zadavatele a nikoli spoléhat výhradně na externí poradenské kapacity. Zkušenosti z managementu procesu přípravy PPP projektů se získávají z velké části praxí a v případě, že by zadavatel přenechal řízení rizik přípravy na externích poradcích, ztrácela by se schopnost aplikovat nabyté zkušenosti do dalších projektů.

---

## Část B: Další rizika

---

Následující text se zabývá riziky, která mají pro zadavatele odlišný charakter a jsou obecnější povahy než dříve zmiňovaná rizika. Tato rizika vyplývají z pravidel a institucionálního prostředí, které je z pohledu zadavatele dané a nemůže ho tedy vždy přímo ovlivnit. Oproti popisovaným rizikům v předchozí části tak zadavatel při řízení těchto rizik nemusí vždy vystupovat jako hlavní aktér, nicméně musí je vždy při realizaci PPP projektu brát v úvahu, vyrovnat se s nimi a snažit se jim předcházet.

Jedná se o:

- fiskální rizika;
- legislativní rizika;
- riziko transparentnosti a
- riziko dobré praxe.

## 9 Fiskální rizika

Fiskální riziko je definováno jako riziko, které může ohrozit schopnost veřejného sektoru dostát svým závazkům. Může mít podobu rizika likvidity, tj. veřejný sektor nebude mít dostatek likvidních prostředků pro úhradu svých splatných závazků a nebo rizika solventnosti, tj. mandatorní výdaje a celkové závazky veřejného sektoru převýší jeho příjmy a hodnotu zpeněžitelného majetku.

EU vymezila tato dvě rizika v rámci Maastrichtské smlouvy v roce 1992 následujícími limity:

- deficit vlády nepřevýší v běžném roce 3% HDP a
- vládní dluh nepřevýší 60% HDP.

V rámci fiskálního řízení územních samosprávných celků není tato oblast ve vztahu k PPP v EU řešena jednotným způsobem a v jednotlivých zemích se způsob řízení těchto rizik liší.

Hlavní nástroje využívané pro řízení fiskálních rizik v zemích EU:

### 1) Omezení výše dluhu nebo výše dluhové služby:

- povolovacím mechanismem u MF;
- stanovením výše limitu dluhové služby zpravidla poměrem k příjmům;
- zákazem deficitního financování.

### 2) Omezení emisí garancí a záruk:

- bez omezení;
- omezené na právnické osoby v majetku municipalit;
- zákazem garancí nebo zajištění veřejnými aktivy.

V České republice byl k zabezpečení celkové fiskální bezpečnosti PPP projektů stanoven regulátor PPP v podobě Ministerstva financí, které mimo jiné eviduje budoucí závazky plynoucí z PPP projektů a jejich vliv na veřejné rozpočty.

Zachycováním PPP projektů v systému národních účtů a propočtem vlivů na vládní deficit a dluh se zabývá Český statistický úřad, a to dle stanovených pravidel Eurostatu. (Podrobněji viz příloha B.)<sup>22</sup>

Co se týká územně samosprávných celků (dále též „ÚSC“) v České republice, uplatňuje se s ohledem na PPP projekty pouze oznamovací povinnost. Dle koncesního zákona jsou územní samosprávné celky povinny vyžádat si nezávazné stanovisko Ministerstva financí k uzavření nebo ke změně koncesní smlouvy.<sup>23</sup> Ministerstvo financí žádost o stanovisko posoudí z hlediska možných dopadů přijímaných závazků obsažených v koncesní smlouvě a jejich vlivu na ekonomickou situaci žadatele nebo na mezinárodní závazky České republiky. Vyžádání stanoviska je podmínkou platnosti koncesní smlouvy, nicméně i v případě záporného posouzení bude smlouva platná. ÚSC by si však měly být vědomy dostupnosti projektu a fiskální bezpečnosti, neboť v případě špatného stavu rozpočtů (předluženost) se zhoršuje rating (ocenění) dotyčné municipality (i státu) a případné soukromé financování (úvěry apod.) se stává dražším.

<sup>22</sup> Do procesu vykazování PPP v systému národních účtů rovněž vstupuje Ministerstvo financí a to díky své povinnosti vytvářet predikce, které jsou součástí tzv. fiskální notifikace vládního deficitu a dluhu.

<sup>23</sup> Upravuje koncesní zákon (§30).

## 10 Legislativní rizika

Legislativní rizika představují oblasti rizik, které jsou implicitně dané platnými zákony a předpisy nebo jejich změnami. Zadavatel se může v průběhu přípravy a realizace projektu setkat s nejasnými nebo protichůdnými předpisy, jejichž interpretace a aplikace může mít za následek vznik finanční škody jak pro veřejného zadavatele tak i pro soukromého partnera.<sup>24</sup> Zpravidla je zadavatel na tato rizika upozorněn při analýze proveditelnosti projektu z právního hlediska (tzv. due diligence) právním poradcem. Z charakteru rizik vyplývá, že to jsou rizika, kterým se projekt vyhnout nemůže, aniž by byla optimalizována legislativa. Proto také jako součást politiky státu v oblasti PPP někdy probíhá legislativní optimalizace.

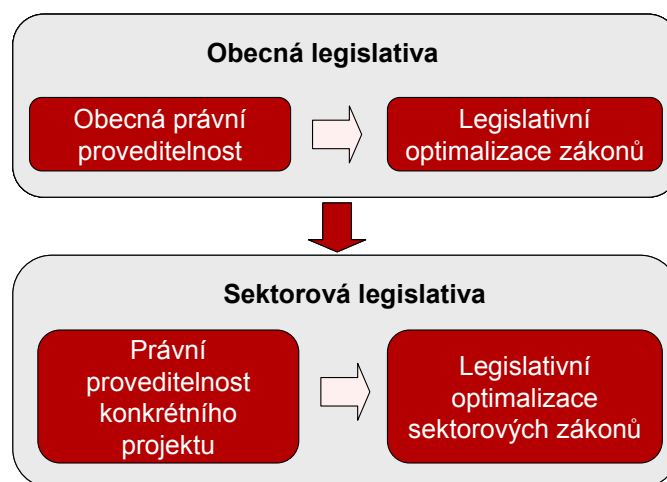
Oblasti legislativy zpravidla generující rizika pro PPP projekty jsou:

- zákon o veřejných zakázkách, resp. zákon o koncesích;
- zákony o majetku státu a převodech majetku státu;
- zákony upravující rozpočtová pravidla;
- zákony o majetkových a příjmových daních, DPH a odepisování;
- zákony upravující insolvenční.

Následující schéma zobrazuje teoretický proces odstraňování rizik plynoucích z legislativy. Na základě obecné právní analýzy, která posoudí právní prostředí daného státu ve světle plánované realizace projektů formou PPP, se doporučí provedení legislativní optimalizace tak, aby bylo vytvořeno právní prostředí příznivé pro realizaci tohoto typu projektů. Jedná se tak o přizpůsobení obecné legislativy státu<sup>25</sup>.

Na základě jednotlivých analýz konkrétních projektů realizovaných v různých sektorech pak následně mohou přijít další podmínky k potřebě novelizací legislativy vztahující se ke konkrétnímu sektoru (sektorová legislativa).

Schéma 8: Průběh legislativní optimalizace



<sup>24</sup> Více možných interpretací zákona může např. vést k podání námitek zainteresovaných subjektů k ÚOHS, prodloužení projektu a dalším souvisejícím problémům.

<sup>25</sup> V České republice byla obdobná právní analýza proveditelnosti PPP zpracována v říjnu 2003.

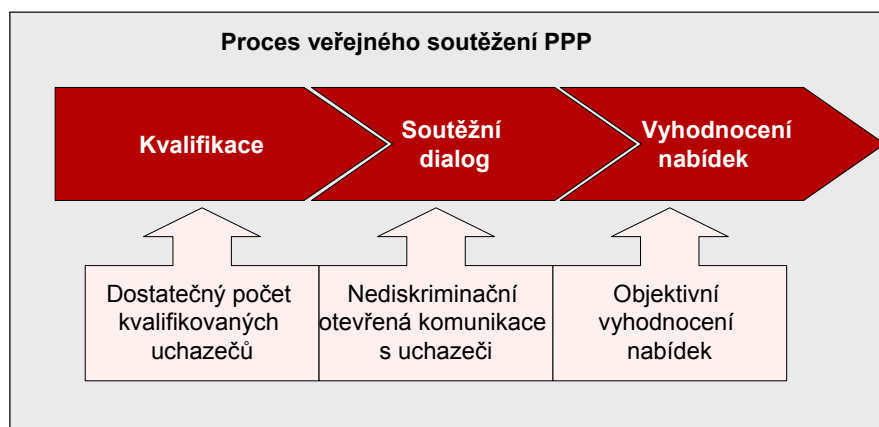
# 11 Riziko transparentnosti

Rizika spojená s transparentností představují skupinu rizik, ve kterých veřejný zadavatel riskuje budoucí zpochybnění validity projektu, pokud nebude projekt shledán jako transparentní, s čímž často souvisejí i významná politická rizika. Dále zadavatel také riskuje vznik škody z nedostatečné soutěže s ohledem na to, že v netransparentní soutěži nebude schopen prokázat nejlepší možné podmínky na trhu nebo hodnotu za peníze. Riziko transparentnosti je ale rizikem, které veřejný zadavatel může výrazně minimalizovat jak dodržováním postupů stanovených zákonem, tak otevřenou komunikací s trhem.

Transparentnosti soutěžení může například napomoci standardizace zadávací dokumentace a soutěžního dialogu.

Riziko transparentnosti může zadavatel do značné míry ovlivnit. Na projevovaný zájem investorů má však i vliv celková pověst České republiky v oblasti zadávání veřejných zakázek a transparentnosti soutěží. Významnou roli v této oblasti hraje Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který dozoruje nad kontrolou stanovených pravidel. Další subjekty mohou do této oblasti zasahovat metodicky (např. Ministerstvo financí vydává metodiky upravující standardy řízení PPP projektů).

Schéma 9: Proces veřejného soutěžení



## 12 Riziko dobré praxe

Riziko dobré praxe je spíše souhrnem ohrožení než klasických rizik, která sama o sobě sice nepřinášejí přímé finanční škody, ale mají přímý dopad na efektivitu a výsledek soutěžení projektů. Jedná se vlastně o to, s jakou znalostí, kompetencí a úrovní standardizace je schopen veřejný zadavatel „soutěžení“ PPP projektu realizovat.

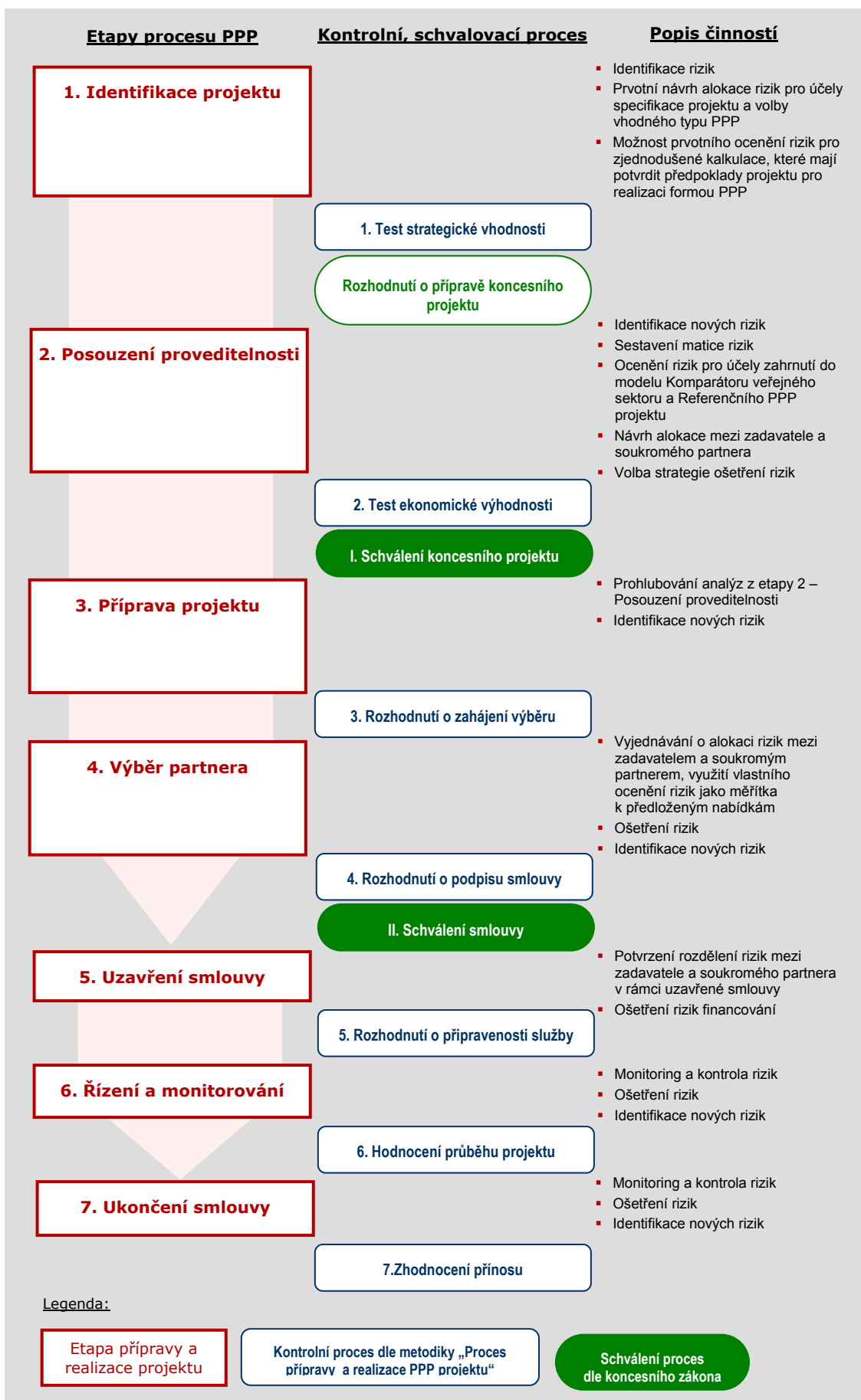
Hlavní oblasti pro řízení těchto rizik:

- procedury z mezinárodní praxe – veřejný zadavatel zná procesy a terminologii mezinárodně používanou a potenciální investor rozumí postupu zadavatele;
- procedury jsou standardizované – to jest nejsou pokaždé jiné a nerůzní se u různých zadavatelů;
- poučení z chyb – veřejní zadavatelé mají k dispozici informace o zkušenostech v zahraničí i o zkušenostech s domácími PPP projekty.

Hlavní nástroje na řízení těchto rizik tvoří:

- institucionální zajištění formou jednotky pod MF – jednotka působí jako znalostní centrum a centrum sdílení a přenosu zkušeností z projektu na projekt;
- vytvoření standardů projektového řízení a příslušných manuálů (např. metodika MF „Kodex řízení PPP projektů“);
- monitoring uplatnění dobré praxe ze strany MF.

# Příloha A: Řízení rizik v procesu PPP



---

## Příloha B:

# Vykazování PPP v národních účtech v závislosti na alokaci rizik

Otázka alokace rizik v PPP projektu je zásadní pro vykazování PPP v rámci národních účtů.

Pro zachycování PPP v národních účtech a v propočtu vládního deficitu a dluhu jsou odrazovým můstkem pravidla zveřejněná v roce 2004 Eurostatem v ESA 95 manuálu o vládním deficitu a dluhu (konkrétně kapitola 4.2. „*Long term contracts between government units and non-government partners (public private partnerships)*“). Dle zveřejněných pravidel je možné určit, zda se PPP budou počítat do vládního dluhu a budou tudíž podléhat limitům Maastrichtských kritérií, anebo zda budou považovány za položky mimo rozvahu z hlediska vládního sektoru a v dluhu se nezobrazí.

Metodika Eurostatu je založena na principu, že **aktiva** se mohou považovat za **nevládní**, pouze pokud je zjevný důkaz o tom, že **soukromý partner nese většinu rizika spojeného s konkrétním partnerstvím**.

V této souvislosti bylo dohodnuto mezi evropskými statistickými experty, že posuzování rizika by mělo sledovat následující tři kategorie rizik:

- **Stavebně-technologická a projekční rizika:** rizika vznikající při stavbě aktiva. Jde o události jako je pozdní dodání, nedodržení definovaných parametrů, dodatečné náklady, technické nedostatky, negativní externality vyžadující kompenzační platby;
- **Riziko dostupnosti:** je riziko, že nebudou výstupy dodány v množství nebo kvalitě, která byla dohodnuta. Během provozu je tak smluvní partner povolán k zodpovědnosti za neodpovídající hospodaření s majetkem, které se projevuje v nižším objemu nebo kvalitě poskytovaných služeb;
- **Riziko poptávky:** je riziko, že nebude aktivum využíváno tak, jak předpokládal projekt. Jedná se o proměnlivost poptávky bez ohledu na výkon soukromého partnera, což je součást obvyklého ekonomického rizika podstupovaného soukromými subjekty na trhu<sup>26</sup>.

Aktiva by se neměla zatřídit do vládní rozvahy, pokud je na soukromého partnera přeneseno stavební riziko a současně alespoň jedno ze dvou rizik - dostupnosti a nebo poptávky. V některých případech, kdy analýza výše uvedených rizik neposkytuje jednoznačné závěry, je dle zmiňované kap. 4.2. ESA 95 manuálu o vládním deficitu a dluhu vhodné vzít v úvahu také další kritéria. Jedná se zejména o zhodnocení, co se stane s aktivem koncem jeho životnosti a zda existují jakékoliv garance na podporu partnerem přijatých půjček či jiných závazků.

Je-li aktivum, po vyhodnocení alokace rizik, klasifikováno mimo rozvahu sektoru vládních institucí, nedochází k bezprostřednímu ovlivnění výše vládního dluhu. Deficit vlády je každoročně zatížen prostřednictvím výdajů spojených s nákupem služeb, konkrétně například formou platby za dostupnost (zahrnuje celkové náklady soukromého investora včetně jeho zisku, propočtené za časově příslušné období trvání PPP projektu).

Pokud většinu rizik nese vládní sektor, mělo by být aktivum zaznamenáno v rozvaze vlády a účtováno o něm následovně: V systému národních účtů je po podpisu smlouvy zaznamenán na účtu

---

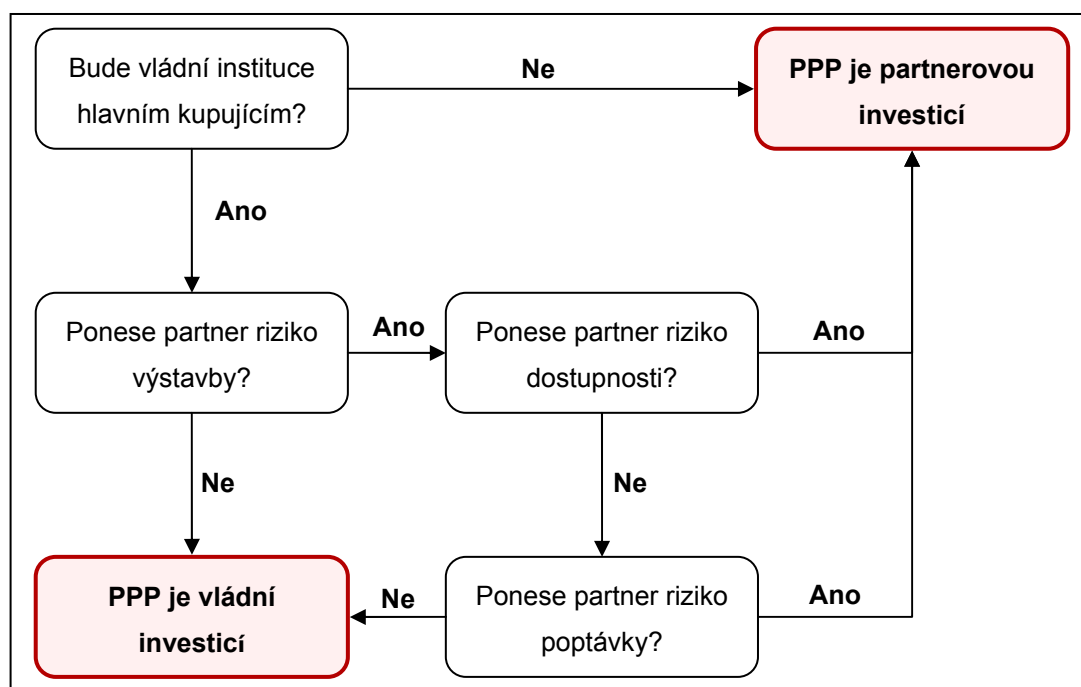
<sup>26</sup> Všechna tato rizika jsou podrobněji definována v rámci Přílohy I. Katalog Rizik PPP projektů.

pořízení nefinančních aktiv počáteční kapitálový výdaj (celkové investiční náklady) jako tvorba fixního kapitálu vlády s negativním dopadem na saldo sektoru vládních institucí (vládní deficit). Protistranu tohoto výdaje pak představuje zvýšení vládního dluhu zaznamenané na finančním účtu sektoru vládních institucí ve formě imputované půjčky od soukromého partnera. Pravidelné každoroční platby vlády soukromému sektoru během trvání smlouvy budou ovlivňovat vládní deficit pouze ve výši plateb spojených s nákupem služeb (provozní náklady) a imputovanými úroky z výpůjčky. Splátky jistiny imputované půjčky (celkových investičních nákladů), která je zaznamenána ve vládním dluhu, již vládní deficit neovlivňují. Z pravidelných plateb za dostupnost, které bude platit zadavatel, se tedy budou muset rozlišovat:

- splátka investičních nákladů (jistiny výpůjčky), které již byly v národních účtech zaznamenány na počátku, a tedy během trvání smlouvy nebudou mít vliv na vládní přebytek či deficit;
- splátka provozních nákladů a
- úroky (což bude představovat marži soukromému partnerovi, z které bude hradit soukromé financování aktiva a samozřejmě svůj zisk).

Za posouzení rozdělení rizik a rozhodnutí v souladu s pravidly Eurostatu je v České republice odpovědný Český statistický úřad.<sup>27</sup>

Schéma 10: Rozhodovací vývojový diagram



Zdroj: Eurostat, 2004

<sup>27</sup> Konečné rozhodnutí o správném zařazení má však vždy Eurostat v rámci tzv. EDP procesu (supervize nad propočtem vládního deficitu a dluhu).

## Slovníček pojmů

<b>Hodnota za peníze</b>	<p>Hodnota za peníze (z anglického termínu „Value For Money“) znamená nejvyšší možnou a současně využitelnou hodnotu za vydané peněžní prostředky. Pokud realizace projektu formou PPP dosahuje hodnoty za peníze pro veřejný sektor, znamená to, že bude dosaženo vyššího užítku v poměru k vynaloženým prostředkům (poměr výkon/cena), než kdyby stejný projekt realizoval veřejný sektor z vlastních prostředků ve vlastní režii.</p> <p>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.</p>
<b>Komparátor veřejného sektoru – public sector comparator/PSC</b>	<p>Komparátorem veřejného sektoru se rozumí komplexní finanční model, který analyzuje peněžní toky projektu, za předpokladu jeho realizace formou tradiční veřejné zakázky na stavbu s následným provozem ve vlastní režii veřejného sektoru. Tento model zohlední ocenění podstupovaných rizik veřejným sektorem. Je zpracován ve stejném členění a ve stejném rozsahu jako Referenční PPP projekt (viz dále) tak, aby byla zajištěna plná vzájemná srovnatelnost.</p>
<b>Koncesní projekt</b>	<p>U významných koncesních projektů je podmínkou platnosti při schvalování koncesní smlouvy. Je upraven v § 21, odst. 2 KZ a vyhláše ke koncesnímu zákonu č. 217/2006 Sb. Koncesním projektem se rozumí analytický dokument (Podobný obsahem a významem je ekvivalent zahraničního dokumentu „Outline Business Case - OBC“), který prověří ekonomickou, technickou a právní proveditelnost projektu formou PPP, důsledky pro zadavatele a dostupnost v kontextu veřejných zdrojů.</p>
<b>Koncesní smlouva</b>	<p>Pro účely této metodiky se koncesní smlouvou rozumí smlouva uzavřená mezi zadavatelem (či jím určenou osobou) a koncesionářem, bez ohledu na to, zda je zadána podle ZVZ, nebo podle KZ.</p>
<b>Koncesní zákon (KZ)</b>	<p>Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění zákona č. 30/2008 Sb.</p>
<b>Ministerstvo financí</b>	<p>Pro účely této metodiky se pod pojmem Ministerstvo financí rozumí Referát regulace a metodiky projektů PPP.</p> <p>WWW stránky: <a href="http://www.mfcr.cz">www.mfcr.cz</a></p>
<b>PPP</b>	<p>PPP je obecný pojem pro spolupráci veřejného a soukromého sektoru vzniklý za účelem využití zdrojů a schopností soukromého sektoru při zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb. Jednotlivé varianty PPP, jsou-li odborně a úspěšně aplikovány, zvyšují kvalitu i efektivnost veřejných služeb včetně výkonu státní správy a urychlují realizaci významných infrastrukturních projektů s pozitivním dopadem na rozvoj ekonomiky.</p> <p>Základem PPP projektu je dlouhodobý smluvní vztah (5 a více let,</p>

	<p>typicky však v rozmezí 15–30 let), ve kterém veřejný a soukromý sektor vzájemně sdílejí užítky a rizika vyplývající ze zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb. Výhodou PPP je sloučení zkušeností, znalostí a dovedností obou sektorů a přenesení odpovědnosti za rizika na sektor, který je dokáže lépe řídit.</p> <p>Ve většině případů veřejný sektor svěřuje výkon určité služby soukromému sektoru a tím využívá jeho organizačních a odborných znalostí a dovedností, které jsou stimulovány nejen výnosem vloženého kapitálu, ale také rizikem jeho ztráty.</p>
<b>PPP Centrum</b>	Akciová společnost 100% vlastněná ČR prostřednictvím MF s veřejnou misí podporovat veřejný sektor při implementaci PPP v České republice. WWW stránky: <a href="http://www.pppcentrum.cz">www.pppcentrum.cz</a>
<b>Projekt</b>	Samotný PPP projekt (plán realizace stavby nemocnice, silnice atd.)
<b>Referenční PPP projekt</b>	Referenčním PPP projektem se rozumí komplexní finanční model, který analyzuje peněžní toky projektu za předpokladu jeho realizace formou PPP, dle závěrů a doporučené struktury Koncesního projektu. Tento model započítává ocenění podstupovaných rizik rozdělených mezi smluvní strany. Je zpracován ve stejném členění a stejném rozsahu jako komparátor veřejného sektoru tak, aby byla zajištěna plná vzájemná srovnatelnost.
<b>Řídící výbor</b>	Řídící výbor je v rámci projektového řízení PPP projektu vrcholovým řídicím orgánem projektu zodpovědným za úspěšnou realizaci projektu. Řídící výbor se skládá nejméně ze 3 zástupců hlavních zainteresovaných stran jmenovaných zadavatelem. Podrobněji probráno v metodice MF „Kodex řízení PPP projektu“, která se připravuje. Řídící výbor může a nemusí být současně hodnotící komisí veřejné zakázky.
<b>Studie proveditelnosti</b>	Studie proveditelnosti projektu je interní analytický dokument zadavatele, který slouží k posouzení celkové realizovatelnosti projektu včetně finančních aspektů a je zároveň i nástrojem samotného projektového řízení. Oproti koncesnímu projektu obsahuje i údaje, které nejsou určeny ke zveřejnění při schvalování koncesního projektu.
<b>Vládní deficit (deficit vlády)</b>	Vládní deficit (čisté výpůjčky včetně úroků ze swapových operací) je v podstatě záporný výsledek hospodaření sektoru vládních institucí, který vyjadřuje potřebu tohoto sektoru být financován a vyvolává růst závazků (dluhu).
<b>Vládní dluh (dluh vlády)</b>	Vládní dluh zahrnuje závazky z přijatých vkladů, vydaných cenných papírů jiných než účasti (s výjimkou finančních derivátů) a přijatých půjček za celý sektor vládních institucí (ústřední vládní instituce, místní vládní instituce a zdravotní pojišťovny).
<b>Zadavatel</b>	Zadavatel dle ZVZ či KZ.
<b>Zákon o veřejných zakázkách (ZVZ)</b>	Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

---

## Seznam zdrojů

- Akintoye A., Beck M., Hardcastle C., **Public-Private Partnerships - Managing risks and opportunities**, Blackwell Science, Velká Británie, 2003, ISBN: 063206465X
- Boothroyd & Emmett, **Risk Management**, Witherby & Co Ltd, 1996, ISBN 1856091201
- Eurostat, **Long term contracts between government units and non-government partners** (public private partnerships), Brusel, 2004
- Grimsey D., Mervyn K. L., **Public Private Partnerships – The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance**, Edward Edgar Publishing Limited, Cheltenham, 2004, ISBN 1 84064 711 6
- Hemming R., Public Private Partnerships, **Government Guarantees and Fiscal Risk**, Mezinárodní měnový fond, 2006
- HM Treasury, **Management of risk – A strategic overview**, Velká Británie, 2001
- National Treasury, **Public Private Partnership manual**, National Treasury PPP Practice Notes issued in terms of the Public Finance Management Act, Jihoafrická republika, 2004
- Partnership Victoria, **Public Sector Comparator: Technical note**, Department of Treasury and Finance, Austrálie, Victoria, 2001
- Partnerships Victoria, **Risk Allocation and Contractual Issues**, Austrálie, Victoria, 2001
- PPP Knowledge center, **Public Sector Comparator**, Ministerstvo financí, Nizozemí, 2002
- PPP Knowledge center, **Public Private Comparator**, Ministerstvo financí, Nizozemí, 2002
- Twinning Project CZ/2005/IB/FI/04 (Mikko Ramstedt – Scottish Executive, UK; Rui Monteiro – Parpublica, Portugal), **Guidance Review Report PPP Risk Management Methodology**, Česká republika, 15. dubna 2008

---

# Kontakt

**Ministerstvo financí**  
**Odbor státního rozpočtu**

Referát regulace a metodiky projektů  
Partnerství veřejného a soukromého sektoru  
(PPP)

Letenská 15  
118 10 Praha 1  
[www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz)

**PPP Centrum, a.s.**

Na Příkopě 3–5  
110 00 Praha 1  
[info@pppcentrum.cz](mailto:info@pppcentrum.cz)  
[www.pppcentrum.cz](http://www.pppcentrum.cz)