

4 Téma: Vybrané principy partnerství veřejného a soukromého sektoru a jeho dopady na hospodaření vládního sektoru¹³

V podmínkách fiskální konsolidace se stále častěji ozývají hlasy volající po širší aplikaci partnerství soukromého a veřejného sektoru (dále jen PPP). Myšlenkový posun lze u PPP spatřovat v oddělení aktiva od jím poskytované služby. Zatímco tradiční zajišťování veřejných služeb je založeno na potřebě získat aktivum, od něhož tyto jsou odvozovány. Stávající vládní politiky se soustředí spíše na dodávky veřejných služeb než na zajištění aktiv. Aktuálně je využití tohoto nástroje diskutováno zejména v oblasti budování dopravní infrastruktury (např. u dálnic D3, D11, rychlostní silnice R35 či úpravy dálnice D1 a dalších). K využívání PPP se ve svém programovém prohlášení hlásí také současná vláda.

Při realizaci fiskální konsolidace a snižování rozpočtového omezení vládního sektoru se otvírá širší prostor pro využívání fiskálních triků a hledání alternativních cest pro financování investičních záměrů vlády. Do skupiny těchto opatření někdy bývá řazeno také PPP, které na jedné straně nepochybně představuje moderní nástroj investičního rozhodování a dlouhodobého financování, na druhé straně však při jeho neadekvátním řízení také zdroj potenciálních rizik ohrožujících dlouhodobou udržitelnost systému veřejných financí. Cílem tohoto pojednání je proto zmínit nejčastěji diskutované otázky související s PPP a pokusit se nalézt na některé z nich nestranné a ekonomickou teorií podložené odpovědi. Vzhledem k omezenému prostoru příspěvek zcela abstrahuje od otázek souvisejících s právní rovínou dané problematiky (např. bariérami širší implementace PPP vyplývajícími ze stávající právní úpravy v ČR či otázkami veřejné podpory apod.).

Zvažování smysluplnosti dluhového financování by mělo vycházet z posouzení budoucích přínosů realizovaného výdaje, který by měl být konfrontován s ostatními rozpočtovými výdaji v řádném rozpočtovém procesu. Za výdaje s nezpochybnitelným růstovým potenciálem bývají často považovány výdaje na dopravní infrastrukturu. Současné teorie růstu investicím do dopravní infrastruktury přiznávají krátkodobý (případně střednědobý) pozitivní vliv na multiplikaci výdajů a následný růst výkonnosti ekonomiky. Množství kapitálu z této perspektivy určuje množství vyrobeného produktu. Z pohledu nabídkové strany ekonomiky může díky investicím do dopravní infrastruktury dojít ke zvýšení kapitálové vybavenosti ekonomiky (kapitálové zásoby) a růstu objemu produkce. Množství produktu určuje množství úspor a investic, a tak množství kapitálu, který se akumuluje. Vzhledem ke klesajícím výnosům kapitálu však lze očekávat slábnoucí vliv infrastrukturních investic na hospodářský růst. Růst ekonomiky je proto v dlouhém období nulový, a to bez ohledu na velikost míry úspor.¹⁴ Platí však, že míra úspor určuje úroveň produktu v dlouhém období, tedy že země s vyšší mírou úspor dosáhne vyššího produktu. Analýzy závislosti ekonomického růstu na infrastrukturní vybavenosti vedou k závěru, že existuje souvislost mezi ekonomickým růstem a zmíněnou infrastrukturou. Lze prokázat existenci krátkodobého příčinného vztahu mezi ní a ekonomickým růstem, přičemž tato závislost pravděpodobně funguje oběma směry (tj. investice vyvolávají růst agregátní poptávky, což vyvolává další potřebu investic do infrastruktury). Z dlouhodobé perspektivy nicméně byla pozorována pouze jednostranná kauzalita, kdy růst investic je podmíněn ekonomickým růstem a nikoli obráceně. Dopravní infrastruktura tudíž pravděpodobně dlouhodobě nepodmiňuje ekonomický rozvoj, ale ekonomický růst podporuje rozvoj dopravní infrastruktury. Dopravní PPP projekty tak představují pouze krátkodobé růstové stimuly, které by měly být využívány v souladu s vývojem dlouhodobých trendů a potřeb ekonomiky.

¹³ Případné připomínky k uvedenému tématu Fiskálního výhledu ČR směruje prosím na emailovou adresu Lubomír.Chaloupka@mfcrcz

¹⁴ Kapitál na dělníka, stejně jako produkt na dělníka jsou v dlouhém období konstantní. Kvůli klesajícím výnosům z kapitálu by ekonomika musela spořít stále větší část produktu a financovat z ní akumulaci kapitálu.

V souvislosti s klasickými růstovými modely bývá zmiňován tzv. stálý stav (investice jsou rovny amortizaci) a akcentována úloha spotřeby - tzv. zlaté pravidlo (množství kapitálu dané mírou úspor, která přináší nejvyšší úroveň spotřeby ve stálém stavu). Pokud ekonomika má takové množství kapitálu, které je větší než zmíněné zlaté pravidlo, pak se zvýšením míry úspor zároveň dochází k poklesu spotřeby (současné i budoucí). Nicméně ČR podobně jako většina zemí OECD se v současnosti pravděpodobně nachází daleko od úrovně zásoby kapitálu odpovídající zlatému pravidlu.

Při makroekonomickém pohledu na PPP je také dobré uvědomit si, že PPP, přestože je financováno soukromým sektorem, se svými ekonomickými dopady v podstatě rovná vládnímu dluhu. Financování vládních výdajů jeho zvýšením pravděpodobně zvyšuje blahobyt současné generace na úkor generací budoucích. Zvyšování dluhu obecně snižuje akumulaci kapitálu a tím i budoucí produktivitu, s čímž však v souvislosti s PPP lze vzhledem k vytvořenému aktivu částečně polemizovat. V současné ekonomické teorii převažuje názor, že vlády by se měly vyvarovat negativního vlivu na investování a zároveň i přímé podpory určitého druhu investic, protože je tím deformována efektivní alokace zdrojů. Namísto toho se vlády mají snažit udržovat nízké daně a minimalizovat schodky vládního sektoru. Ve své investiční činnosti by se vláda měla omezovat na zajištění veřejných statků, jejichž produkce soukromým sektorem je neefektivní.

Zvažujeme-li vliv veřejné zakázky na fiskální politiku vlády, pak její dluhové financování může vést ke vzniku nadměrného dluhu a porušení požadavků definovaných Paktem stability a růstu. Na druhé straně je třeba zohledňovat vytvoření aktiva, jehož pořízení bylo financováno dluhově. Rozhodující je tudíž zhodnocení toho, jakým způsobem bylo ovlivněno čisté jmění vlády. Při pořízení aktiva financovaného prostřednictvím vládního dluhu k ovlivnění čistého jmění dojít nemusí. V této souvislosti je rozhodující skutečnost, zda současná hodnota budoucích primárních přebytků překročí hodnotu splátek vládního dluhu. Vlády zpravidla hodnocení tohoto druhu neprovádějí a při svém rozhodování zohledňují pouze krátkodobý časový horizont a vyhodnocují jen to, zda projekt je dosažitelný v tomto okamžiku při současných příjmech a výdajích vlády a za předpokladu jejich stejných úrovní v budoucnu. Nejsou tudíž hodnoceny současné hodnoty očekávaných budoucích primárních přebytků a existujícího vládního dluhu. V okamžiku, kdy vládní sektor zaznamenává aktivum související se získaným plněním i závazek vzniklý z financování jeho pořízení v rámci PPP mimobilančně, nemůže dojít k ovlivnění čistého jmění¹⁵ vlády a k adekvátnímu zohlednění dopadů vládní politiky. Vlády proto často PPP mylně vnímají jako nástroj posouvající jejich rozpočtová omezení. Vhodné je v tomto ohledu například využívání konceptu fiskálního prostoru definujícího zdroje, které vlády mohou využít pro požadované účely bez ohrožení udržitelnosti veřejných financí. PPP tento fiskální prostor mohou rozšířit, jsou-li spojena s pozitivním dopadem na hodnotu čistého jmění vlády. Jediným účinným nástrojem k dosažení tohoto stavu je transparentní zohledňování dlouhodobých fiskálních důsledků všech závazků vládního sektoru v rámci fiskálního plánování, přičemž pomoci by v této souvislosti mohlo stanovení fiskálních cílů tak, aby odrážely čistou současnou hodnotu budoucího fiskálního dopadu všech významných závazků vládního sektoru. Za přínosné je také považováno zveřejňování tzv. dlouhodobých fiskálních scénářů podchycujících možné dopady PPP. V kontextu výše uvedeného je třeba zmínit, že u PPP jsou např. při využívání konceptu public sector comparator na rozdíl od současné praxe klasických veřejných zakázek promítány náklady na provoz a údržbu aktiva, což brání vzniku tzv. skrytého dluhu na dané infrastruktuře. Platí však také, že při nesprávném definování dlouhodobých potřeb vládního sektoru PPP generují další mandatorní výdaj. Při absenci institucionálních předpokladů pro řízení podmíněných závazků lze nadměrné eskalaci PPP bránit pomocí limitu tohoto druhu závazků ve formě poměru k celkovému objemu výdajů, příjmů či HDP.

¹⁵ Čisté jmění je na tomto místě vnímáno jako rozdíl mezi současnými hodnotami očekávaných příjmů a očekávaných výdajů vlády.

4.1 Rizika

Mikroekonomický pohled na PPP úzce souvisí s teorií rizika. Základním předpokladem úspěšné realizace PPP je skutečnost, že soukromý partner (dále jen koncesionář) bude schopen dosáhnout takových příjmů, které pokryjí jak provozní a investiční výdaje, tak i náklady související se zajištěním dlouhodobého financování¹⁶. Celý koncept vychází z předpokladu, že koncesionář je schopen lépe řídit s projektem související rizika. Jinými slovy díky tlaku věřitelů (bank) a investorů (akcionářů) existuje silný motiv k eliminaci potenciálních zpoždění ve výstavbě a dodávkách a překročení plánovaných výdajů. Pokud koncesionář díky tomuto faktoru a případnému využití inovativního řešení dokáže generovat oproti alternativě klasické veřejné zakázky úsporu v rozsahu, který pokryje vyšší náklady financování a jeho ziskovou marži, a přesto zůstane pro zadavatele výhodnější, pak může být smysluplnou cestou. Na PPP ve své podstatě také lze nahlížet jako na určitý mezikrok snižování vlivu vládního sektoru v rámci ekonomiky. Jde o to, že v určitých oblastech lze empiricky prokázat efektivnější, hospodárnější a účelnější poskytování statků soukromým sektorem. Pokud není zvolen z jiných než ekonomických důvodů čistě tržní způsob uspokojení určitých potřeb, pak se jako klíčová na straně zadavatele ukazuje schopnost optimálního definování koncesionářova plnění a jeho následného monitorování. To může být problémem zejména v dlouhodobém horizontu a při absenci koncepcí a strategií jednotlivých vládních politik (podporovaných napříč celým politickým spektrem). Pokud zadavatel není schopen optimálně hodnotit a promítat do platebního mechanismu kvalitu koncesionářem poskytovaného plnění, což úzce souvisí s již zmíněnou schopností definovat a měřit požadovaná plnění, pak lze s vysokou mírou pravděpodobnosti předpokládat, že dojde k získání pouze jakési fiktivní hodnoty za peníze¹⁷ (úspory) a koncesionář bude usilovat o její dosažení na úkor kvality dodaného plnění. PPP by proto mělo být využíváno zejména v oblastech s relativně stabilním charakterem plnění. Není tak příliš vhodné pro oblasti vyžadující změny podle měnících se podmínek. Poněkud paradoxně právě schopnost koncesionářova inovativního přístupu bývá často uváděna jako jedna z determinant dosahování hodnoty za peníze.

Kvůli ziskovému motivu, s nímž koncesionář do smluvního vztahu vstupuje, lze při zajišťování zadavatelem požadovaných statků financovaných formou plateb od konečných uživatelů nezřídka sledovat úsilí o vytváření bariér vstupu do odvětví deformující tržní struktury a vedoucí k ekonomické neefektivnosti. Z pohledu vládního sektoru je také významné ošetření následků případného ukončení smluvního vztahu. Celý koncept PPP úzce souvisí s alokací rizik, jejichž analýza představuje klíčovou determinantu správného investičního rozhodnutí. Právě v analýze rizik lze spatřovat silnou i slabou stránku daného konceptu. Často bývá zpochybňována samotná možnost optimální alokace rizika, která je příznivci PPP považována za hlavní generátor hodnoty za peníze. Otázkou v této souvislosti zůstává velikost možné úspory a schopnost vládního sektoru analyzovat, vyhodnocovat a řídit rizika. V dané souvislosti se na PPP nabízejí dva pohledy. Jednak jej lze vnímat jako možné východisko pro transformaci stávajícího systému veřejných zakázek, který je silně kritizován, přičemž PPP nabízí propracované a mezinárodní praxí ověřené postupy investičního rozhodování, které by při vhodné implementaci a aplikaci znamenaly kvalitativní změnu při řízení vládního sektoru, jež by byla založena na řízení rizik a rozhodování v kontextu dlouhého časového horizontu a tudíž s možností zohlednit udržitelnost hospodaření vládního sektoru. Na druhé straně bez vytvoření odpovídajícího institucionálního zázemí (zejména

¹⁶ Výnosy z dlouhodobých státních dluhopisů se podle swapové křivky v současnosti pohybují okolo 4 %. U tzv. PPP je investice obvykle spojena s náklady kapitálu (WACC) často přesahujícími 10 %.

¹⁷ Prostřednictvím tzv. hodnoty za peníze je hodnocena dostupnost projektů PPP. Dosažení hodnoty za peníze je indikátorem ukazujícím životaschopnost projektu. Vyšší hodnota za peníze je v PPP spatřována zejména díky nižším nákladům životního cyklu, lepší alokaci rizika, rychlejší implementaci, zvýšené kvalitě služeb a možnosti generování dalších příjmů.

při stávající netransparentnosti veřejných soutěží a neadekvátním smluvním ošetření alokace rizik) PPP jednoznačně představuje významný zdroj rizik generujících potencionální závazky vládního sektoru. Pokud vládní sektor není řádně připraven na vyhodnocení rizik, jež ze smluvních vztahů typu PPP vyplývají, zůstává v konfrontaci s bankovním sektorem a koncesionáři slabší smluvní stranou. Zároveň se také v této souvislosti otvírá prostor pro klientelismus a korupci¹⁸, které jsou podporovány zejména vysokou složitostí právních a ekonomických vztahů vzniklých v rámci projektů PPP.

Souhrnně lze na rizika nahlížet jako na vzniklá zpoždění či vícenáklady, k nimž došlo ve srovnání se situací předpokládanou při realizaci investičního rozhodnutí. Z britské praxe v této oblasti vyplývá, že vláda je při zajišťování statků zpravidla schopna řídit zmíněná rizika hůře než soukromý sektor. Naopak např. studie MMF ukazují, že výhodnost PPP je v řadě případů značně sporná a jen zřídka je zpětně vyhodnocována. Nicméně proti tomu lze argumentovat skutečností, že většina PPP doposud nebyla ukončena, což ale zároveň ukazuje nemožnost empirické verifikace jejich výhodnosti.

4.2 Smluvní strany

Z pohledu zadavatele (veřejného sektoru) je hlavním cílem PPP zajistit hospodárné, efektivní a účelné vynaložení veřejných zdrojů. Zjednodušeně lze říci, že vláda se snaží využít financování soukromým partnerem k zajištění veřejné infrastruktury a služeb a dosažení hodnoty za peníze. Sleduje při tom zejména očekávané peněžní toky (především výdaje) související s platbami vyplývajícími z uzavřené smlouvy. Analýza rizika se pak z pohledu zadavatele soustředí na hodnocení kvality smluvní úpravy mezi zadavatelem a jednotlivými koncesionáři. Rozhodnutí zadavatele zavazuje veřejné rozpočty k úhradám, jež výrazně překračují časový horizont jednoho volebního období, čímž dochází k omezení prostoru pro realizaci diskreční politiky a naplňování politických cílů budoucích vlád. Zadavatel také často stojí v pozici monopolního poskytovatele a zajišťovatele veřejných statků, u nichž nemůže připustit omezení jejich nabídky. Tím je však výrazně limitováno působení tržního mechanismu, protože vláda dlouhodobě smluvně garantuje vyšší poptávky.

Investoři nahlízejí na rizika projektu zejména v kontextu hodnocení potenciálního dopadu na návratnost vloženého kapitálu. Je-li projekt vyhodnocen jako vysoce rizikový, požadují také vysokou rentabilitu vloženého kapitálu. Soukromý partner vychází z předpokladu, že vlivem vyšší rizikovosti projektu klesá jeho rentabilita a požaduje tudíž vyšší rizikovou prémii, která mu umožní dosáhnout minimální požadované výnosnosti. Při svém rozhodování si tedy klade otázku, zda peněžní tok generovaný příslušným projektem je schopen pokrýt provozní náklady, náklady dluhového financování a poskytnout požadovanou návratnost vloženého kapitálu.

Rozdíl mezi seniorními věřiteli (zejm. banky) a investory (akcionáři) je v tom, že u prvně jmenovaných nelze předpokládat potenciální mimořádný projektem generovaný výnos, ale pouze riziko negativního vývoje vyplývající z dlužníkovy neschopnosti splácet závazky z úvěrové smlouvy. Seniorní věřitelé proto svoji pozornost zaměřují na možnost krytí splátek z poskytnutého úvěru tokem příjmů generovaných projektem v rámci období smluvního vztahu. Protože bankovní sektor považuje vládu za subjekt zatížený relativně nízkým kreditním rizikem, často brání přenosu některých rizik na koncesionáře (např. prostřednictvím požadavku záruk a dalších finančních instrumentů ze strany vlády).

¹⁸ U zástupců zadavatele obvykle chybí bezprostřední motiv ve formě přímé vazby mezi výsledky projektu a jejich odměňováním, což může otvírat prostor pro korupční jednání.

Zohledníme-li výše uvedené, je z pohledu vládního sektoru třeba mít stále na paměti, že dosažení hodnoty za peníze vyžaduje nestrannou alokaci rizika mezi veřejný a soukromý sektor. Není-li tomu tak, neustále hrozí eskalace skrytého konfliktu mezi potřebou veřejného sektoru demonstrovat dosažení hodnoty za peníze, seniorními věřiteli požadovanou robustností projektem generovaného peněžního toku a zajištěním výnosnosti koncesionářem vloženého vlastního kapitálu.

Obecně platí, že na žádném trhu, a to platí i pro trh kapitálový, nemůže z principu nastat stav, že by jakýkoli smluvní vztah byl finančně výhodný pro všechny strany. Kontrakt může být sjednán v nejlepším případě jako finančně neutrální pro všechny smluvní strany. Často tak je k úspěšnému uzavření smluvního vztahu třeba vytvoření určitého tržně nedokonalého prostředí, které garantuje koncesionáři garantuje nadstandardní výnos, jenž je inkasován od konečných uživatelů. Dosažení „finančně neutrálního“ řešení také brání skutečnost, že výběrových řízení se kvůli možnosti účelového zadání zadavatele či jiným překážkám účastní omezený počet uchazečů, což dále eliminuje možnost dosažení pro vládní sektor výhodného řešení. V tomto případě by jako určité měřítko měl pomoci tzv. public sector comparator, který ukazuje strop, za nímž by realizace cestou PPP měla být prakticky vyloučena.

4.3 PPP v rámci vládní finanční statistiky (ESA 95)

Z pohledu vládního sektoru není věnována pozornost pouze dosahované hodnotě za peníze a zvýšení efektivnosti při poskytování veřejných služeb, ale také dopadu na jeho fiskální výsledky vykazované v souladu s metodikou vládní finanční statistiky, zejm. Evropským systémem národních účtů (ESA 95)¹⁹. Úprava výpočtu ukazatelů vychází jednak z manuálu Evropský systém účtů ESA 95 a pak také z Manuálu o vládním deficitu a dluhu ESA 95. Druhý uvedený manuál se podrobně věnuje úpravě některých specifických operací a jejich promítnutí do sledovaných ukazatelů. Dopad PPP na vládní deficit a dluh je upraven především ve čtvrté kapitole tohoto manuálu a dluhu a dále také v rozhodnutí Eurostatu č. 18/2004.

Za pozornost v souvislosti se statistickým zachycením PPP stojí skutečnost, že jeho úprava v rámci metodiky ESA 95 svým charakterem vybočuje z obvyklé logiky zachycování operací uskutečňovaných vládou. V zaznamenávání PPP podle ESA 95 totiž lze spatřovat deformaci efektivní alokace rizik mezi jednotlivé smluvní strany, čehož se metodika v jiných případech snaží důsledně vystříhat s tím, že pouze zachycuje vládou uskutečněné kroky. V případě PPP však snaha vyhovět kritériím ESA 95 pro tzv. mimobilanční zachycení hodnoty v rámci projektu vytvořených aktiv může vést k alokaci rizik, kterou lze označit jako tzv. sub-optimální řešení.

Motivace vládního sektoru k využívání PPP by neměla vycházet z nabízené možnosti rozložení peněžního toku a samotná tato skutečnost by neměla ovlivňovat výsledné investiční rozhodnutí, nicméně pokušení vyhnout se bezprostřednímu zvýšení zadluženosti vládního sektoru cestou další emise dluhopisů může být příliš velké. Možnost PPP by proto měla být vnímána pouze jako varianta umožňující dosažení vyšší míry efektivnosti při naplňování cílů vládních politik. Z důvodu eliminace možného morálního hazardu by závazky vyplývající z projektů PPP proto měly být vždy řazeny mezi dluhové závazky vládního sektoru.

¹⁹ Metodika ESA 95 představuje východisko pro výpočet dvou z tzv. maastrichtských ukazatelů konvergence, které jsou pravidelně notifikovány Evropské komisi a jež slouží ke sledování fiskální disciplíny členských zemí Hospodářské a měnové unie (EMU) a kandidátských zemí v rámci pravidelně předkládaných konvergenčních a stabilizačních programů.

Dle stávající praxe je rozhodujícím faktorem pro klasifikaci PPP v národních účtech zaznamenání s ním souvisejícího podkladového aktiva. Otázka zachycení aktiva v rozvaze vlády či soukromého sektoru je v národních účtech vnímána jako analogie k rozdílu mezi finančním a provozním leasingem²⁰. Tento rozdíl vychází z toho, zda je většinou rizik a užitků spojených s aktivem vystaven pronajimatel či nájemce, přičemž upřednostňována je ekonomická podstata těchto opatření před jejich samotnou právní povahou²¹. Zaznamenání finančního leasingu vede k výdaji v úvodní fázi projektu spojenému s dopadem na vládní deficit a k uznání dluhu, zatímco zaznamenání operativního leasingu pouze implikuje pozdější vládní výdaje a tudíž v čase rozložený dopad plateb nájmu (platby v závislosti na dostupnosti či poptávce) na vládní deficit bez bezprostředního vlivu na dluh. Metodika ESA 95 při rozhodování o povaze nájmu dále vychází z porovnání délky smluvního vztahu a očekávané životnosti aktiv.

4.4 Základní kritéria pro rozhodnutí o zaznamenání PPP

Rozhodnutí o zaznamenání aktiva v rozvaze vlády či soukromého partnera vychází z analýzy ekonomického vlastnictví aktiva, tedy z toho, která ze smluvních stran nese většinu rizik a užitků souvisejících s daným partnerstvím. Klíčovým aspektem analýzy je rozhodnutí o tom, která ze smluvních stran nese většinový podíl na všech rizicích, která souvisejí s PPP a jsou spojena s aktivem zapojeným do smluvního vztahu nebo se váží k soukromým partnerem poskytované službě. Od zatřídění smluvně upraveného aktiva je odvozován následný dopad na vládní deficit a dluh. Pro analýzu toho, zda byla či nebyla dostatečně přenesena rizika spojená s aktivem, Eurostat zvolil tři pro PPP významné skupiny rizik: stavební riziko, riziko dostupnosti a riziko poptávky. V praxi je pro rozhodnutí o přesunu rizik a užitků využíváno pravidlo, podle něhož je **aktivum zaznamenáno v rozvaze vlády, nese-li tato stavební riziko a současně i riziko dostupnosti či poptávky**.

Pravidlo vymezené Eurostatem je problematické v tom, že soukromý sektor obvykle nese většinu stavebního rizika a rizika dostupnosti, proto je velmi pravděpodobné, že většina aktiv bude klasifikována do rozvahy vlády, a to i pokud vláda nese většinu rizika poptávky, které je např. ve Velké Británii spolu s rizikem zůstatkové hodnoty považováno za rozhodující. Stavební riziko, na které klade důraz Eurostat, je charakteristické zejména

²⁰ Pokrývá-li ze smlouvy vyplývající délka užívání aktiva převážnou část jeho ekonomické životnosti, jde o indikaci finančního leasingu. Pronajimatel pak nemůže předmět smlouvy pronajmout dalšímu nájemci nebo jej po skončení smlouvy jinak využít. Podobně skutečnost, že vláda přímo hradí údržbu aktiv a nese riziko kolísání těchto nákladů, naznačuje finanční charakter leasingu. Obdobný signál je vyslán, přislíbí-li vláda splacení dluhu soukromého partnera v případě předčasného ukončení smlouvy. Naopak jako provozní leasing je vnímán případ, kdy si pronajimatel (koncesionář) udržuje podstatný a nepřetržitý vliv nad způsobem, jakým je smlouva plněna, tj. činí klíčová rozhodnutí v rámci projektu (při výstavbě aktiva; zajištění jeho provozu a údržby) ovlivňující poskytování požadované služby. Vždy je však třeba analyzovat, zda vládní sektor vstoupil do smluvního vztahu za běžných tržních podmínek.

²¹ V souvislosti s PPP je vhodné zmínit dva základní principy ESA 95, kterými jsou:

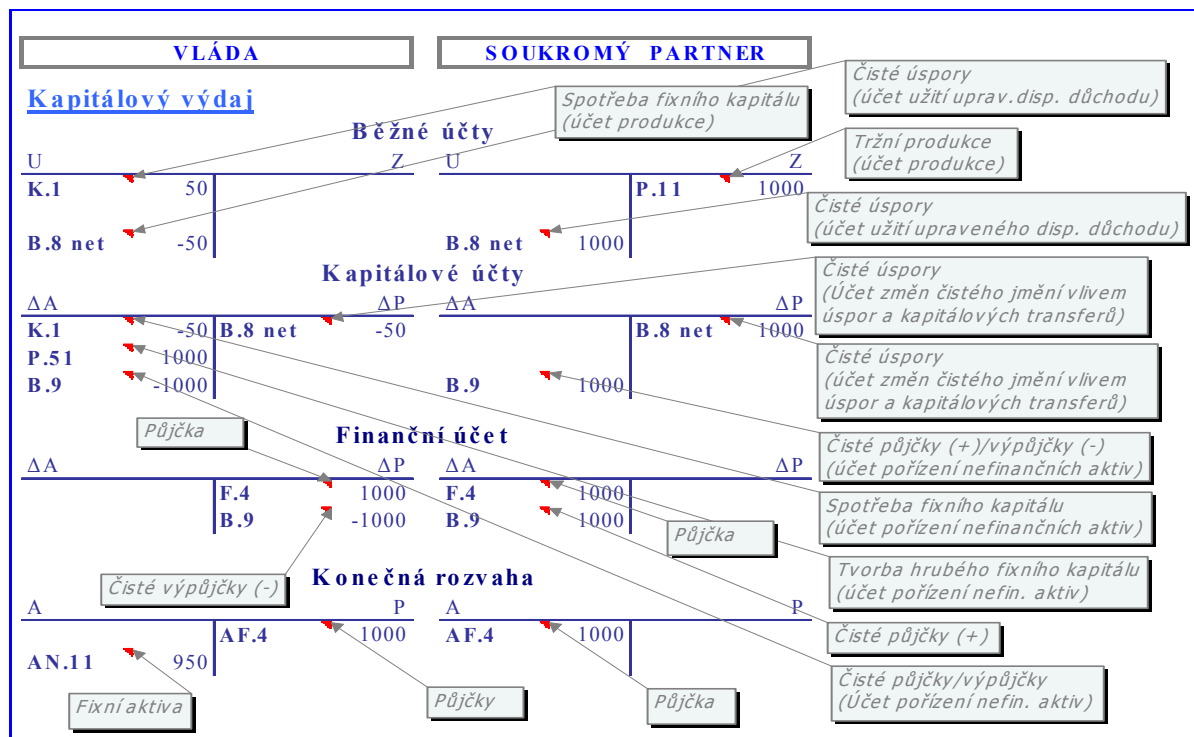
- princip ekonomického vlastnictví – Ve většině případů se právní a ekonomické vlastnictví shoduje. Pokud tomu tak není, je v národních účtech třeba promítnout podstatu operace a zaznamenat vlastnictví aktiva v rozvaze jiné jednotky, než je její právní vlastník. Ekonomickým vlastníkem aktiva je ten, kdo nad ním vykonává kontrolu a je vystaven užitkům a nákladům spojeným s jeho vlastnictvím podobně jako při plném právním vlastnictví.
- princip převahy obsahu nad formou – Zachycení operace v národních účtech by mělo odrážet ekonomickou realitu (de facto) a nikoli pouze právní či administrativní kritéria (de iure). Zatímco právní úprava jednotky nebo transakce je relevantní pro analýzu účetního pohledu, výchozím principem ESA 95 je převaha ekonomické reality nad právní formou. V případě potřeby interpretace zřejmě konfliktních ustanovení ESA 95 a Manuálu o vládním deficitu a dluhu upřednostňují národní účty obsah nad formou, čímž předcházejí tomu, aby členské státy dosahovaly zamýšlených účetních výsledků pomocí specifického právního uspořádání dané operace.

pro úvodní fázi smluvního vztahu, zatímco rizika dostupnosti a poptávky se projevují hlavně v provozní fázi životního cyklu aktiva.

Při zahrnutí aktiva do rozvahy vlády je s ním související výchozí kapitálový výdaj zaznamenán jako hrubá tvorba fixního kapitálu vlády (P.51) na účtu pořízení nefinančních aktiv, což s sebou nese negativní dopad na saldo hospodaření vlády (čistě půjčky/výpůjčky vlády). Proti tvorbě fixního kapitálu vlády je zaznamenán vznik dluhového závazku vlády ve formě „imputované půjčky“ (AF.4) od soukromého partnera, která je klasifikována jako součást konceptu „maastrichtského dluhu“. Pravidelné platby realizované vládou soukromému partnerovi ovlivňují výši salda hospodaření vlády pouze ve výši vztahující se k nákupu služeb (P.2) a platby „imputovaného úroku“ (D.41). Splátky imputované výpůjčky nejsou zahrnovány do výdajů vlády (finanční operace neovlivňující čisté jmění vlády). Jsou-li aktiva v souladu s pravidly ESA 95 považována za vládní, pak je kapitálový výdaj zaznamenán na začátku, nikoli na konci doby, po kterou je realizována výstavba či renovace.

1. Zaznamenání PPP při zahrnutí aktiva do rozvahy sektoru vlády:

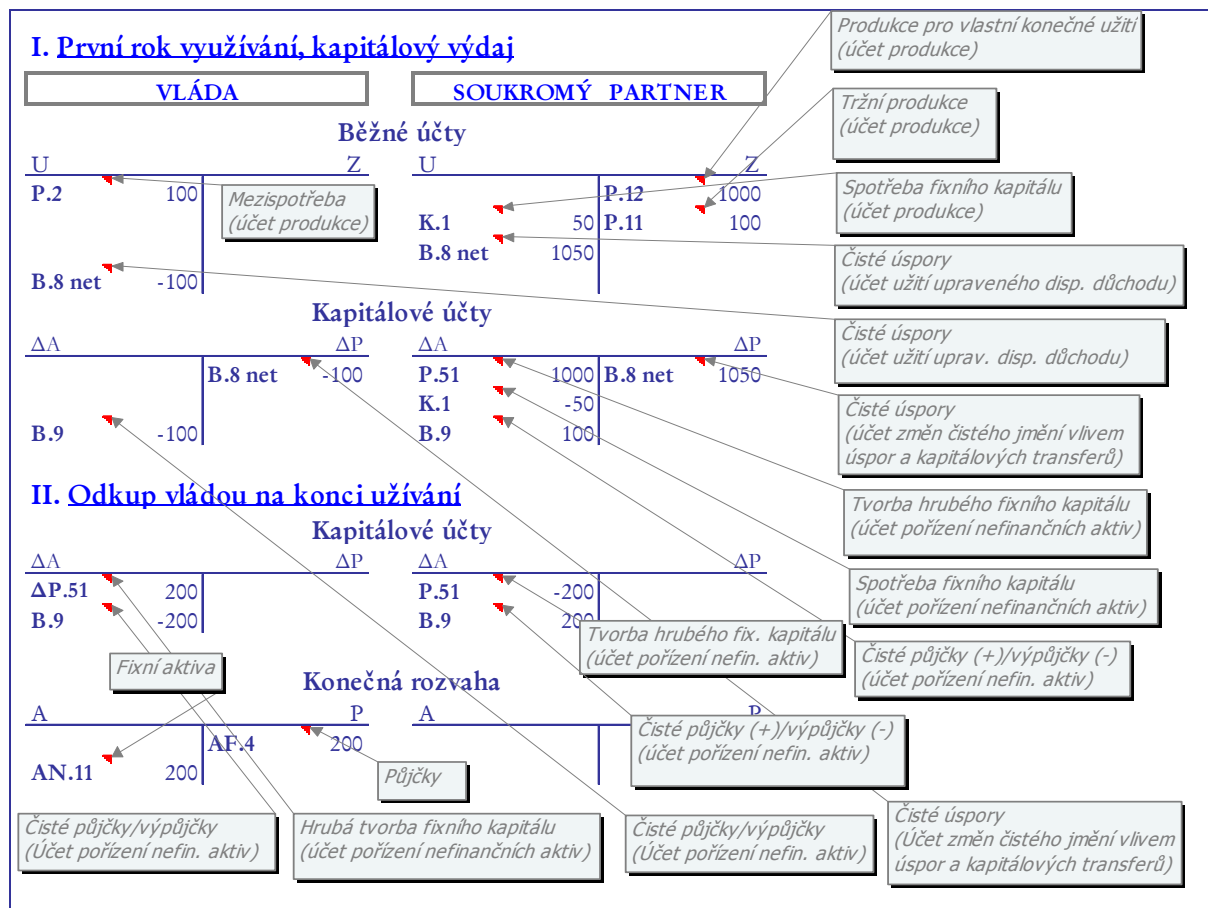
- Soukromým partnerem je vybudováno aktivum v hodnotě 1 000, které zvyšuje čisté výpůjčky vlády (prostřednictvím tvorby hrubého fixního kapitálu). Odpis v prvním roce činí 50 (odepisuje vláda).
- Vláda odvádí v průběhu využívání aktiva soukromé korporaci pravidelné platby za dostupnost ve výši 100 (stejný zápis jako ve druhém schématu)²².
- Předpokládáme, že splátky závazku a úroky jsou účtovány od druhého roku.



²² Z důvodu lepší přehlednosti bylo od tohoto zápisu v prvním schématu abstrahováno.

2. Zaznamenání PPP při zahrnutí aktiva do rozvahy sektoru vlády:

- Soukromým partnerem je vybudováno aktivum v hodnotě 1 000 (tvorba hrubého fixního kapitálu). Odpis v prvním roce činí 50 (odepisuje soukromý partner).
- Po uplynutí doby využívání je infrastruktura odkoupena vládou (za částku 200).



Pokud aktivum není zaznamenáno v rozvaze vládního sektoru, pak je vládní saldo ovlivňováno postupně prostřednictvím plateb za služby (P.21) promítajících se do mezipotřeby. Pokud nejsou platby za služby financovány dluhově, vládní dluh v této variantě ovlivněn není.

4.5 Pomocná kritéria pro zaznamenání PPP podle ESA 95

Hlavním zdrojem informací pro alokaci rizik představuje pro statistiky koncesní smlouva. V některých případech je třeba kromě přímých informací zkoumat i další skutečnosti dotýkající se partnerství. Jejich význam se zvyšuje v období recese či stagnace hospodářství, kdy v závislosti na ekonomických podmínkách a stavu kapitálových trhů může docházet k výrazným rozdílům mezi návrhem a výslednou implementací PPP. V období recese lze předpokládat nižší ochotu soukromých věřitelů k financování PPP projektů. Vlády jsou nicméně zainteresovány na pokračování a v některých případech i rozšíření svých investičních programů, a proto hledají nová řešení, jak přilákat soukromé partnery a zajistit zdroje jejich financování. Rostoucí měrou proto zvažují nové podněty finančnímu sektoru k podpoře jeho vstupu do financování PPP. Tím se však mění tradiční role vlády jako zadavatele v její aktivnější účasti v přebírání rizik souvisejících s projekty PPP. Vlády například přistupují k financování většiny kapitálových výdajů, poskytují rozsáhlejší garancí věřitelům než bylo dříve obvyklé, či k velkorysejším smluvním podmínkám týkajícím se ukončení aktivit koncesionářů. Tyto a další faktory de facto zabraňují přenesení rizik a užitek na provozovatele, proto je třeba věnovat zvýšenou pozornost některým

podpůrným kritériím. Mezi hlavní podpůrná kritéria patří způsob **financování** projektu, kdy se vláda prostřednictvím PPP obvykle snaží vyhnout okamžitému kapitálovému výdaji a souvisejícím výpůjčkám. Odůvodnit vstup vlády do financování projektu lze tím, že soukromý partner nemůže získat kapitál při stejné výši úrokové sazby jako vláda, čímž se zvyšují náklady projektu. Vláda vstupuje do projektu s cílem podnitit zájem soukromého sektoru o projekt a snížit jeho celkové náklady financování (přispívá k efektivnímu uzavření smlouvy). Na druhé straně hradí-li vláda na začátku či v průběhu fáze výstavby převážnou část kapitálových výdajů, lze tuto skutečnost vnímat jako projev nedůvěry tržních subjektů ve finanční realizovatelnost projektu. Z toho lze vyvodit, že projekt je realizovatelný, pouze nese-li vládní sektor většinu s ním souvisejících rizik, což by v rámci metodiky ESA 95 vedlo k zařazení aktiva do rozvahy vlády. Samotné riziko financování bývá často vnímáno jako nedílná součást stavebního rizika, protože při nedostatku zdrojů nemůže být aktivum vybudováno vůbec nebo při odpovídajících parametrech. V období před finanční krizí se předpokládalo, že pokud vlády vstupují do PPP, tak cestou financování kapitálového výdaje spojeného s výstavbou/renovací aktiv prostřednictvím investičních dotací. Díky široké dostupnosti projektového financování v tomto období nebyly ze strany vlády předpokládány významné půjčky. Ukazuje se však, že při nedostupnosti soukromého kapitálu vlády výrazněji vstupují do financování PPP projektů. V této souvislosti se hovoří o tzv. soft a hard minipermech. První případ pro vládní sektor neznámá zásadní riziko. Koncesionáři je v rámci refinancování umožněno využít levnější zdroje financování, jichž po určité době může dosáhnout díky příznivé historii projektu. Při druhé variantě refinancování skutečně nastane, přičemž při nepříznivé historii projektu a nezájmu finančních institucí musí do projektu vstoupit vláda, která je nucena převzít rizika projektu s příslušnými dopady na její hospodaření.

Před samotným vstupem vlády do financování projektů bývá využíváno **garancí**, jež pokrývají celý či část dluhového závazku soukromého partnera. Pokud je vláda poskytuje s cílem podpořit koncesionáře ve snaze získat na trhu zdroje financování při nižších nákladech či zlepšit jeho úvěrový rating, nepředstavují garance důvod pro requalifikaci aktiva. Poskytnutí vládní garance proto nelze automaticky interpretovat jako kritérium pro rozhodnutí o rozsahu přesunu rizik, nicméně je dobré mít na paměti, že jejich existence ve skutečnosti může bránit přesunu rizik. Garance jsou v rámci ESA 95 považovány za podmíněné závazky zaznamenávané v podrozvaze. Důvodem k reklasifikaci aktiva by vládní garance za splacení úvěru byla v případě, kdy by smlouvou či zákonem byla převedena část či celá obsluha dluhu na vládu a soukromý partner nebyl zjevně schopen nést náklady obsluhy dluhu. Přenos rizik na vládní sektor naznačuje i zaručení určité výnosnosti investovaného kapitálu nezohledňující výkonnost soukromého partnera či úroveň poptávky ze strany konečných spotřebitelů. Otázku vlivu garancí na zaznamenání aktiva PPP lze shrnout následujícím způsobem. Zatímco přítomnost garancí vlády sama o sobě není podmínkou pro zaznamenání aktiva do rozvahy zadavatele, pokrývají-li jasnou většinu investičních nákladů projektu, implikuje tato skutečnost zaznamenání do rozvahy zadavatele a lze předpokládat nedostatečný přesun stavebního rizika a rizik dostupnosti či poptávky.

Také **doložky o ukončení smlouvy** často implikují převzetí aktiva a části či celého dluhu zadavatelem. Dopady na vládní deficit a dluh vycházejí zejména z obtížné prodejnosti PPP aktiva na trhu. Doložky o ukončení smlouvy ze strany zadavatele se na první pohled nejeví jako příliš kontroverzní, nicméně zadavatelem mohou být využívány jako nástroj ochrany zájmu koncesionářů a mohou být ve snaze chránit dobrou pověst zadavatele navrženy příliš velkoryse. V některých případech může být také z iniciativy zadavatele na provozovatele nedostatečně přenesena odměna, a to zejména ve vztahu k poptávce. Komplikace vyvolávají zejména doložky o ukončení smlouvy z iniciativy provozovatele. Zadavatel v tomto případě převezme aktivum stejně jako celý či část dluhu snížený o určitý druh pokuty. Takové doložky fungují jako garance zajišťující provozovateli a investorům splacení určité části jejich nákladů. Jakmile doložka o ukončení smlouvy předpokládá refundaci založenou na kapitálových (či provozních) nákladech místo na hodnotě aktiva, lze předpokládat, že stavební riziko (riziko dostupnosti/poptávky) riziko není přeneseno.

Pozornost si zaslouží také ustanovení smlouvy o **konečné alokaci aktiv**. Zůstanou-li aktiva po skončení projektu v majetku soukromého partnera a mají-li stále významnou ekonomickou hodnotu, pak by aktivum mělo být klasifikováno v rozvaze soukromého partnera. V tomto případě soukromý partner nese riziko spojené se změnou poptávky po aktivu a s jeho fyzickým opotřebením. Obrácený způsob zaznamenání nastává, má-li podle

smlouvy vládní sektor možnost koupit aktivum za jinou než běžnou tržní cenu, tedy je-li předem stanovená cena zjevně vyšší než tržní hodnota aktiv v daném okamžiku. Pokud je cena, za níž vláda aktivum má odkoupit, naopak nižší než jeho tržní hodnota (nebo je i nulová), je třeba zvážit, zda vláda již nezaplatila za smlouvou zajištěné právo k převzetí aktiva prostřednictvím pravidelných plateb, jejichž celková částka se velmi blíží hodnotě aktiva.

Skutečnost, že zadavatel poskytuje v jakékoliv formě jasnou většinu financování kapitálových nákladů projektu nebo poskytuje záruky pokrývající většinu kapitálových výdajů projektu, signalizuje nedostatečný přenos rizika na soukromého partnera. Za nedostatečný přenos rizik a odměn lze považovat stav, kdy jsou doložky o ukončení smlouvy založeny na nákladech vzniklých provozovateli nebo v případě iniciativy zadavatele snižující transfer odměn. Je-li zadavatel de facto prostřednictvím financování, garancí či doložek o ukončení smlouvy sám vystaven většině kapitálových výdajů, lze to hodnotit jako znak nedostatečného přenosu stavebního rizika a rizika dostupnosti/poptávky, protože dopady naplnění rizik by byly přesunuty zpět na vládu prostřednictvím nedostatečného splácení financování, uplatňování garancí či plateb při ukončení smlouvy, které neodrážejí hodnotu aktiva v okamžiku ukončení smlouvy.