

Partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP) – „mimorozvahové“ závazky (dle ESA)

Pokrytí:

Data jsou vykazována za organizační složky státu, státní fondy, příspěvkové organizace, veřejné vysoké školy, veřejné výzkumné instituce zřízené Českou republikou, územní samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí a za subjekty, uvedené v § 2 písm. k) zákona č. 25/2017 Sb. o sběru vybraných údajů pro účely monitorování a řízení veřejných financí.

Datové zdroje:

Od roku 2018 je datovým zdrojem výkaz Údaje o projektech partnerství veřejného a soukromého sektoru, jehož závazný vzor je uveden v Příloze č. 3 vyhlášky č. 272/2017 Sb., k provedení některých ustanovení zákona o sběru vybraných údajů pro účely monitorování a řízení veřejných financí (zákon č. 25/2017 Sb. ve znění zákona č. 183/2017 Sb.).

Od roku 2014 do roku 2017 byly zdrojem dat účetní výkazy za jednotky sestavující účetnictví dle § 45 odst. 1 písm. l) vyhlášky č. 410/2009 Sb. Údaje byly vykazovány v příloze č. 5, části L – doplňující informace o projektech partnerství veřejného a soukromého sektoru.

Periodicita:

Roční. Pokrývá 4 předcházející roky (T-1, T-2, T-3 a T-4).

Termín zveřejňování:

Do konce října následujícího roku (T+10M).

Metodický popis:

Zveřejněný výstup odráží tzv. upravenou kapitálovou hodnotu aktiv, tj. smluvní ocenění majetku uvedené ve smlouvě, které je v jednotlivých letech postupně snižováno o část tzv. platby za dostupnost související s pořízením majetku, u nichž Český statistický úřad nerozhodl o jejich zařazení do rozvahy sektoru vládních institucí dle Evropského systému národních účtů (na základě metodiky uvedené v kapitole 6.4 Manuálu o vládním deficitu a dluhu).

Manuál o vládním deficitu a dluhu - Implementace ESA10 (Eurostat)

Následující překlad byl připraven Ministerstvem financí a nebyl autorizován Eurostatem. Jde o překlad dřívější verze příslušné kapitoly Manuálu a je zde uveden z informativních důvodů. Postupnými aktualizacemi Manuálu dochází k dílčím detailním úpravám a upřesněním. Závazná verze Manuálu o vládním deficitu je uveřejněna na internetových stránkách Evropské komise – Eurostatu.

VI.4 Partnerství soukromého a veřejného sektoru (PPP)

VI.4.1 Shrnutí:

1. Pojem partnerství soukromého a veřejného sektoru je široce definovaný termín používaný pro celou řadu typů dlouhodobých smluvních vztahů mezi tzv. sektorem vládních institucí (dle ESA) a korporacemi týkající se poskytování veřejné infrastruktury. Vládní sektor v rámci těchto partnerství souhlasí s dlouhodobým nákupem služeb odvozených od užívání specifických „vyhrazených“ aktiv od jednotek zařazených do jiných institucionálních sektorů národního hospodářství, než je sektor vládních institucí, přičemž tyto nevládní jednotky vytvářejí specifická aktiva sloužící k dodání vládním sektorem poptávaných služeb. Jedná se zpravidla o základní veřejné služby obvykle uskutečňované v oblastech jako zdravotnictví (nemocnice), vzdělávání (školy a univerzity), veřejná bezpečnost (vězení) nebo užívání dopravní infrastruktury. Služby také mohou být nakupovány s cílem uspokojit vlastní potřeby veřejné správy (např. kancelářské prostory).
2. V rámci této kapitoly je pojem PPP používán k popisu specifického typu dlouhodobých smluv, v nichž vláda platí partnerovi za celou či většinu služby (vč. opotřebení aktiv). V národních účtech tato skutečnost odlišuje PPP od koncesí (viz kapitola VI.3), v nichž vláda neposkytuje žádné pravidelné platby partnerovi nebo takové platby netvoří většinu plateb obdržených partnerem. V PPP smlouvách popisovaných touto kapitolou koneční uživatelé neplatí přímo (tj. proporcionálně k využívání a jednoznačně pouze za toto využívání), nebo platí pouze za velmi malou část využívání aktiv (a obecně za některé dílčí způsoby užívání aktiv, na počátku dané služby).
3. Základní otázku pro statistiku představuje zatřídění aktiv zahrnutých do PPP smluv – buď jako aktivum vlády (s bezprostředním vlivem na vládní deficit a dluh) nebo jako aktivum partnera (rozložení vlivu na vládní deficit a případně nepřímo na dluh - v průběhu trvání smlouvy). Jde o podobné téma jako rozlišování mezi operativním a finančním pronájmem, viz vysvětlení v ESA 10 kapitola 15 (dále také kapitola 15.1).
4. V důsledku popisovaného metodického přístupu sledovaného národními účty mohou být aktiva zahrnutá do PPP smlouvy v národních účtech považována za nevládní aktiva pouze tehdy, když existuje silný důkaz o tom, že partner v tomto specifickém partnerství nese většinu rizik spojených s aktivem (přímo a ve vazbě na jeho užívání). Analýza alokace rizika mezi vládou a soukromým partnerem proto představuje ústřední téma. V tomto případě se pojem riziko týká dopadu (na podmínky, výnosy nebo zisk) zjevných kroků jedné ze smluvních stran (z pohledu výstavby, údržby, poskytování služby, za kterou nese jasnou odpovědnost) a/nebo výsledku chování jiných ekonomických subjektů, pro něž je činnost vykonávána (jako je posun v poptávce po službě, ze strany vládní jednotky nebo konečného uživatele). Nést rizika znamená také být tím, kdo má přijmout kroky k předcházení rizikům nebo zmírnění jejich dopadu.
5. V této souvislosti je doporučení jak hodnotit rizika založeno, v prvním kroku, na třech hlavních kategoriích rizik:
„stavební riziko“: pokrývající události jako pozdní dodání, dodržení specifikací a dodatečné náklady,

„riziko dostupnosti“: pokrývající objem a kvalitu výstupu (výkon partnera),

„riziko poptávky“: pokrývající proměnlivost poptávky (skutečné využívání konečnými uživateli).

6. Podle základního pravidla, spolu s ostatními dále zmíněnými podmínkami (financování, garance, dřívější ukončení), jsou PPP aktiva zařazena do rozvahy partnera při splnění obou následujících podmínek:

- partner nese stavební rizika;

- partner nese alespoň jedno z rizik dostupnosti nebo poptávky, jak je navrženo ve smlouvě, a v některých případech společně rizika dostupnosti i poptávky.

Zváženy by měly být také následující významné parametry: financování, záruky a doložky předčasného splacení.

7. Jsou-li tyto podmínky splněny, je důležité také zvážit další existující mechanismy (jako jsou záruky nebo financování poskytovatele) s cílem zkontrolovat, zda nemohlo dojít k nepřímému vrácení těchto rizik vládě, pak je zachycení smlouvy v národních účtech obdobné zachycení provozního pronájmu; tento je zachycován jako nákup služeb vládou.

8. Pokud podmínky splněny nejsou nebo pokud vláda přebírá rizika prostřednictvím jiného mechanismu, pak by aktiva měla být zachycena v rozvaze vlády. Zachycení je v tomto případě obdobné k zachycení finančního pronájmu v národních účtech, což vyžaduje zachycení vládního kapitálového výdaje a půjčky.

VI.4.2 Pozadí problému

VI.4.2.1 Rozvoj PPP

9. PPP představuje dlouhodobý smluvní vztah (dle konvence alespoň tříletý), v němž jsou jasně specifikována práva a povinnosti každého z partnerů.

10. Kromě využívání dovedností korporací a schopnosti zvyšovat kvalitu veřejných služeb a snižovat jejich náklady může být PPP také motivováno rozpočtovými omezeními, která vládní sektory vedou k hledání alternativních zdrojů pro rozvoj kolektivně využívaných zařízení. Obvykle takové smlouvy umožňují rozložit náklady nových aktiv v čase, v němž jsou využívána, a tím se vyhnout vysokému vstupnímu kapitálovému výdaji vlády a odpovídajícímu použití hotovosti v případě přímého pořízení aktiv veřejnou zakázkou.

11. Není úkolem statistiků zkoumat motivace, odůvodnění a efektivnost těchto partnerství nebo vyjadřovat názor na „ekonomickou životaschopnost“ a „finanční životaschopnost“ souvisejících projektů, zejména ve srovnání s dalšími možnostmi investování. Jejich úloha spočívá v poskytnutí jasného návodu zachycení v národních účtech a jejich dopad na vládní deficit a dluh v souvislosti s postupem při nadměrném schodku. V této oblasti je významné vyvinout v rámci národních účtů principy, které zaručí jednotnost vládní statistiky ve všech členských státech EU a plnou srovnatelnost údajů o jejich deficitech a dlužích.

12. Obdobně není na statistikách, aby poskytovali velmi detailní definici PPP, protože výraz je široce užíván k popisu různých ujednání, přičemž velmi restriktivní definice by nebyla vhodná vzhledem k jejich složitosti a možným inovacím. Místo toho poskytují výše zmíněná základní kritéria, která národním účetním umožňují jasně rozlišit různá ujednání, která se mohou vyskytovat.

VI.4.2.2 Znaky PPP

13. Tato část je věnována konkrétním formám partnerství (označovaným jako „partnerství soukromého a veřejného sektoru – PPP) navrženým k poskytování veřejných služeb, kde platby vlády tvoří většinu poplatků přijímaných partnerem na základě smlouvy. Tento případ explicitně upravuje rozhodnutí Eurostatu z 11. února 2004 (viz Oznámení 18/2004).

14. V praxi se PPP vyskytuje v oblastech, v nichž obvykle dochází k významnému zapojení vládního sektoru (např. doprava, vzdělávání, zdravotnictví, bezpečnost apod.). Vláda uzavírá s jedním nebo několika zkušenými obchodními partnery přímo nebo prostřednictvím zvláštní právní jednotky založené pro speciální účel PPP smlouvu o dodání služeb odvozených od specifického aktiva.

15. Tento typ smlouvy zmiňuje specificky navržená aktiva, která obecně buď vyžadují významný vstupní kapitálový výdaj, nebo významnou renovaci nebo modernizaci (což je přesně důvod, proč vláda v mnoha případech využívá takových ujednání), a dodání dohodnutých služeb, vyžadující využívání těchto aktiv, přestože smlouva může také zahrnovat služby přímo nevázané na tato aktiva a v daných kvalitativních a množstevních standardech, jež jsou speciálně smluvně definovány. Složkou služeb se PPP smlouvy odlišují od leasingu.

16. Smlouva se může týkat buď nového aktiva nebo významné přestavby, modernizace nebo upgradace již existujících aktiv, včetně aktiv již vlastněných a řízených vládou, nicméně v tomto případě výdaje na renovaci, atd. musí představovat hlavní část hodnoty aktiva po renovaci. Je-li tato část menší než 50 %, smlouva by neměla být chápána jako PPP dle definice uvedené v této kapitole (významná hrubá tvorba fixního kapitálu by měla být v odpovědnosti partnera) a smlouvu je tudíž třeba rozdělit na část veřejné zakázky týkající se aktiva a smluvního poskytování služeb, což znamená, že aktiva by měla být zaznamenána v rozvaze vládní jednotky.

17. Klíčovým parametrem PPP je skutečnost, že vláda představuje hlavního kupujícího. V tomto ohledu se PPP liší od „koncese“, jak jsou definovány pro účely národního účetnictví (viz kapitola VI.3), kde hlavní riziko závisí na „vůli platit“ ze strany konečných uživatelů. V PPP vláda nakupuje službu skrze pravidelné platby při dodání aktiva partnerem, bez ohledu na to, zda poptávka vzniká přímo ze strany samotné vlády nebo uživatelů představujících třetí strany (jako v případě služeb ve zdravotnictví, vzdělávání a některých druhů dopravních infrastruktur). V dané souvislosti není třeba specifikovat žádnou hranici mezi poptávkou vlády a třetích stran. I když je třeba, aby šlo jen těsně nad 50 %, ve skutečnosti je to obvykle mnohem více, zpravidla více než 90 %, protože většina smluv se týká „typizovaných“ ekonomických modelů.⁶ Často je užíván výraz „stínové mýto“, zejména v případě dopravní infrastruktury a týká se odměny placené vládou za určitý objem využívání dopravní infrastruktury.

18. Využívání aktiv je specificky definováno ve smlouvě, eventuálně procedurou dialogu, a existují omezení ve smyslu využívání aktiv partnerem. Partner s nimi např. nemůže libovolně nakládat a kde je to vhodné, musí dát přednost vládním uživatelům před ostatními možnými uživateli. Poznamenejme, že řada smluv nevylučuje platby „třetích stran“, tyto však pravděpodobně představují menší (dokonce zanedbatelnou) část příjmů partnera a často se odkazují na vedlejší aktivity související s vyhrazenými aktivy (např. „soukromé“ využívání některé sportovní, vzdělávací či kulturní infrastruktury v daném období nebo poplatky vybírané za telefonní kabely položené podél nebo pod dálnicí).

19. Dále je třeba zdůraznit, že „vládou“ je v této souvislosti uvažován celý vládní sektor („sektor vládních institucí“, sektor S.13 v ESA 10). Různé vládní jednotky, dokonce zatříděné do různých subsektorů vládního sektoru, se mohou účastnit smlouvy v různé míře.

VI.4.2.3 Klíčová otázka pro národní účetnictví

20. V národních účtech dlouhodobé smlouvy a zejména PPP vyvolávají otázky ohledně toho, do rozvahy jakého sektoru mají být zahrnuta dotčená aktiva. Jedná se o zachycení dotčených aktiv předem (a priori, při podpisu smlouvy nebo při vstupu v platnost u existujících aktiv),

buď v rozvaze vlády, nebo partnera. Zaznamenání v rozvaze vlády může mít z pohledu vládní statistiky významné souvislosti, jak pro vládní deficit (kapitálový výdaj je zaznamenán jako hrubá tvorba fixního kapitálu vlády na nefinančním účtu v kategorii P.51), tak vládní dluh (finanční účet spojuje kapitálový výdaj imputací výpůjčky vlády, která zvyšuje hrubý dluh v částce nesplacené imputované půjčky zahrnuté v AF.4, tj. součásti tzv. „Maastrichtského dluhu“.

21. Navíc podle pravidel národního účetnictví (viz ESA10 3.148b3), jsou-li uvažována aktiva (ve formě budov nebo jiných struktur) vlády, kapitálový výdaj je zaznamenán na akruální bázi podle toho, jak pokračují práce a nikoli na konci výstavby/rekonstrukce. Z praktických důvodů může být užito existence postupných plateb (splátek) obdržených stavebníkem nebo výrobcem jako přibližných ukazatelů udávajících vhodný čas zaznamenání. To je z definice použitelné pro tvorbu hrubého fixního kapitálu na základě PPP smluv. (Viz ESA10 3.55 ve vztahu k výstavbě jiných struktur.)

22. Vystávají také souvislosti týkající se vykazání toků, které jsou pozorovány mezi vládou a partnerem v průběhu životnosti smlouvy. Byla-li vykazána imputovaná půjčka v rozvaze vládního sektoru, splácení související jistiny musí být rozloženo v rámci celého období (bez dopadu na saldo vládního sektoru), přičemž musí být také spočítány imputované úroky a zahrnuty do vládních výdajů spolu s náklady služeb účtovanými vládě podle smlouvy, přitom obojí tyto náklady ovlivňují čisté výpůjčky/zápůjčky vlády.

VI.4.3 Úprava v národním účetnictví

VI.4.3.1 Sektorové zařazení partnera

23. Korporace zapojené do dlouhodobých smluv s vládou a konkrétně v případě PPP, jak jsou popsána výše v VI.4.2.2, mohou být buď veřejné, nebo soukromé. Jestliže je korporace veřejnou, znamená to obvykle, že podle pravidel národního účetnictví vláda nebo veřejná jednotka určuje obecnou korporátní politiku této tržní jednotky.

24. Veřejný partner by měl být zařazen jako nefinanční podnik, pokud jedná jako tržní jednotka (pravidlo pokrytí 50 % nákladů) a platby vlády mohou být považovány za tržby (proti poskytování služeb).

25. Nicméně zvláštní pozornost by měla být věnována případům, kde je veřejná korporace 100% (nebo na úrovni blízké 100 % s mnoha dalšími menšinovými spoluvlastníky bez významného vlivu)⁷ vlastněna vládou, a chybí zde proto ve veřejném podniku soukromí investoři, kteří by měli významný vliv na zajištění komerční ziskovosti a efektivnosti. V případech, kde platby vlády vyplývající z této smlouvy tvoří převažující část partnerova příjmu, by tyto měly být analyzovány s cílem určit, zda je lze klasifikovat jako tržby, zejména zda sama tato smlouva má za následek významnou změnu ve velikosti nebo povaze jeho činností. V návaznosti na aplikaci pravidel popsaných v části I tohoto Manuálu, by tato společnost měla být překlasifikována na vládní jednotku.

26. Co se týče PPP smluv se zvláštními účelově vytvořenými jednotkami (často označovanými jako nástroje pro zvláštní účel – SPV), jediným zvažovaným případem je ten, kde je taková jednotka vytvořena vládou a jí plně kontrolována.

27. Konečně kdykoli vláda záměrně nabízí podporu partnerovi zařazenému mimo sektor vládních institucí jako kompenzaci za události, které nebyly zmíněny při podpisu smlouvy s tímto partnerem jako jasné závazky, tato podpora musí být zaznamenána jako transfer ovlivňující deficit/přebytek vlády v okamžiku rozhodnutí o poskytnutí podpory, pokud se nejedná o některou z událostí uvedených na přísně omezeném seznamu událostí vyšší moci.

28. Přetřídění aktiv do rozvahy vládního sektoru vyplývá z přetřídění partnera mezi vládní jednotky. K němu může dojít, když opakovaná podpora vede k přesunu jednotky z tržní

činnosti do netržní činnosti (většina výrobních nákladů již dále není pokryta platbami považovanými za „tržby“, ale místo toho transfery od vlády).

VI.4.3.2 Hodnocení rizik nesených každou ze smluvních stran

Obecný princip

29. Aktiva zahrnutá v dlouhodobé smlouvě mezi vládní a nevládní jednotkou mohou být v národním účetnictví považována za nevládní pouze tehdy, existuje-li silný důkaz o tom, že nevládní partner nese po dobu trvání smlouvy většinu rizik souvisejících s tímto aktivem.

30. ESA10 20.283 uvádí, že musí být přenesena většina rizika a zisků. Není vyžadováno přenesení všech. Ve skutečnosti je obvykle pozorováno v partnerstvích mezi vládou a jejími protistranami sdílení rizik. Jak je zmíněno dále, lze považovat za normální, že některá rizika jsou nesena vládou (např. v případě velmi výjimečných událostí nebo akcí vlády, které mění dříve dohodnuté podmínky). Avšak rizika vyvolaná soukromým partnerem musí významně ovlivňovat jeho ziskovost a možná v některých případech jeho solventnost, za normálních okolností kdy je jasná souvislost mezi realizací těchto rizik a činností nebo nečinností partnera. Analýza nesení rizik smluvními stranami proto představuje klíčový aspekt pro zařazení aktiv zahrnutých do smlouvy a zajištění správného účetního zachycení dopadu tohoto typu partnerství na vládní deficit.

31. Je nutno poznamenat, že tato ujednání upravují jednotlivé aktivum nebo soubor aktiv, která nejsou smluvně dělitelná. S ohledem na charakter těchto smluv, PPP aktiva by v národních účtech neměla být rozdělována. Pravidlem je, že celková hodnota jednoho aktiva se objeví pouze v rozvaze jednoho ekonomického subjektu.

32. S cílem zjednodušení analýzy pro klasifikaci PPP v národním účetnictví došlo k výběru tří hlavních kategorií rizik:

33. „Stavební riziko“ pokrývá události vztahující se k potenciálním potížím stavební fáze a ke stavu dotčených aktiv v okamžiku zahájení poskytování služeb. V praxi se týká událostí jako pozdní dodání, nerespektování stanovených standardů, významných dodatečných nákladů, právních a environmentálních otázek, technických nedostatků a vnějších negativních vlivů (včetně environmentálního rizika) spouštějících kompenzační platby třetím stranám.

34. „Riziko dostupnosti“ zahrnuje případy, kde je během provozu aktiva partner volán k odpovědnosti kvůli nedostatkům v řízení („neodpovídající výkon“), promítajícím se v nižším objemu služeb, než jaký byl smluvně dohodnut, nebo nesplnění smluvně sjednaných kvalitativních standardů služeb.

35. „Riziko poptávky“ pokrývá proměnlivost poptávky (vyšší nebo nižší, než byla očekávána při podpisu smlouvy) bez ohledu na výkonnost soukromého partnera. Jinými slovy posun poptávky nemůže být přímo vázán k neodpovídající kvalitě partnerem poskytovaných služeb. Místo toho by měl vycházet z jiných faktorů jako je hospodářský cyklus, nové tržní trendy, změna v preferencích konečných uživatelů nebo technologické zaostávání. Jde o součást „ekonomického rizika“ neseného v tržní ekonomice obvykle soukromými jednotkami.

36. Za normálních okolností by se riziko poptávky nemělo týkat smluv, u nichž konečný uživatel nemá volnost při rozhodování o volbě služby poskytované partnerem. Platí to například pro zařízení, jakými jsou vězení, ale za určitých podmínek i pro nemocnice nebo školy a v některých případech i pro sportovní a kulturní zařízení, avšak v těchto případech je nesporně nutné přenesení stavebního rizika a rizika dostupnosti.

37. Některé smlouvy mohou být navíc navrženy tak, že platby vlády jsou spojeny zejména s efektivním využíváním aktiv (objemovými ukazateli), bez ohledu na rozsah vlastní iniciativy konečných uživatelů a skutečně využívaný objem může souviset s výkonností soukromého

partnera. V taktovém případě by riziko poptávky mělo představovat hlavní předmět analýzy sdílení rizik.

38. Některé smlouvy mohou kombinovat pravidelné platby související s dostupností aktiv a pravidelné platby spojené s využíváním aktiv s tím, že obojí platby jsou identifikovatelné. Partner může nést několikrát rizika. V případech, kdy žádný z typů plateb nepředstavuje více než 60 % celkových jednotkových plateb vlády, potom jak riziko dostupnosti, tak i poptávky musí být hodnoceny v rámci analýzy odděleně; a musí být společně nesený partnerem (vedle stavebního rizika, jehož přenesení je podmínkou) proto, aby aktivum bylo zatříděno mimo rozvahu vlády. Jestliže kombinace ukazuje převažující část (více než 60 %) jednoho druhu platby, analýza by se měla zaměřit na přednostně na toto riziko. Nicméně nesmí být opomenuty ani další komponenty plateb vlády a je dále třeba ověřit, do jaké míry mohou tyto platby případně omezit převodu převažující části rizik na partnera.

39. V každém případě, z analýzy rizik nesených každou ze stran v každém případě musí vyplynout, která ze stran nese většinu rizika v každé z kategorií podle výše uvedených podmínek a při zohlednění ostatních dále zmíněných smluvních ujednání.

40. Toto hodnocení nicméně neuvažuje rizika, která se úzce netýkají aktiv a která lze oddělit od hlavní smlouvy, jako je tomu v případě, kdy část smlouvy může být pravidelně znovu projednána a kdy platby za výkon nebo penále významně nezávisí na stavu hlavních aktiv nebo kvalitě služeb.

41. Aktiva zahrnutá v takových PPP jsou zaznamenána v rozvaze partnera a tudíž vykázána „mimo rozvahu“ vlády pouze tehdy, jsou-li splněny obě následující podmínky:

- soukromý partner nese stavební riziko a
- soukromý partner nese dle návrhu smlouvy riziko dostupnosti nebo poptávky a v některých zvláštních výše zmíněných případech obě tato rizika.

42. Proto nese-li stavební riziko vláda, nebo jestliže soukromý partner nese pouze stavební riziko a žádné další, aktiva jsou zaznamenána v rozvaze vlády.

43. Hlavním kritériem je možnost vlády uplatnit sankce v případech, kdy partner neplní své závazky související s poskytováním služeb. Aplikace sankcí by měla být automatická (tj. jasně stanovena ve smlouvě aniž mohou být předmětem dalšího vyjednávání) a měla by také mít významný vliv na výnosy/zisk partnera a nesmí mít proto čistě symbolický charakter. Nemá-li aktivum po značnou dobu k dispozici, mělo by dojít k poklesu plateb vlády za dané období na nulu. Naopak je-li partner v postavení, kdy poskytuje služby podle podmínek uvedených ve smlouvě lépe než bylo předpokládáno (díky vyšší produktivitě, nižším nákladům vstupů, výhodnějším finančním podmínkám atd.), měl by mít právo na následný zisk.

44. Jakékoli další mechanismy, kterými by vláda dále přejímala většinu rizik projektu (např. ukončení, většinové financování nebo garance – viz dále VI.4.3.4 až VI.4.3.6), předznamenávají, že aktivum bude zaznamenáno v rozvaze vlády, a to nezávisle na výše uvedené analýze rizik. Jinými slovy aktiva mohou být zatříděna jako aktiva vlády, pokud není přesně splněno jedno z níže uvedených ustanovení týkajících se záruk, financování nebo předčasného ukončení.

VI.4.3.3 Umístění aktiv na konci smluvního vztahu

45. Analýzu smluvních ustanovení týkajících se nakládání s PPP aktivy na konci smluvního vztahu lze použít jako doplňující kritérium pro ověření celkového přenosu rizik, a to zejména tam, kde výše zmíněná analýza rizika nevede k jasným závěrům (např. jestliže rozložení rizika je odhadováno jako rovnoměrné nebo vychází z křehké hypotézy). Podmínky, za nichž dochází k výsledné alokaci aktiv, mohou v některých případech poskytnout dodatečný náhled na rozložení rizik mezi smluvními partnery, protože tato ustanovení mohou pomoci

zhodnotit, zda zůstává významné riziko u soukromého partnera. V kontextu smluv uzavíraných na velmi dlouhé období může být ekonomická hodnota aktiv na konci smluvního vztahu velmi nejistá) především díky nepředvídatelnému morálnímu zastarání), zatímco každá platba vlády na tomto stupni by měla být minoritní částí celkových plateb vlády za celé období trvání smlouvy. Proto by tato otázka sama o sobě neměla být považována za rozhodující kritérium pro zařídění aktiv.

46. Jestliže aktiva zůstávají na konci projektu ve vlastnictví partnera, bez ohledu na jejich ekonomickou hodnotu v tomto okamžiku (nicméně často jejich budoucí ekonomická životnost zůstává poměrně významná, a to zejména v případě infrastruktury, která byla v průběhu času pouze částečně opotřebena), pak má zachycení v rozvaze partnera další opodstatnění.

47. V některých smlouvách může vláda držet opci k odkupu aktiva v některém z více okamžiků. Pokud musí být opce realizována za běžnou tržní hodnotu, která by byla odhadnuta v daném okamžiku, partner nese rizika spojená s pokračující poptávkou po aktivu a jeho fyzickým stavem v průběhu smluvního období. Tato skutečnost také podporuje zaznamenání aktiv v rozvaze partnera.

48. Vláda naopak může mít ze smlouvy vyplývající pevný závazek odkoupit aktivum na konci smluvního vztahu za předem stanovenou cenu.

49. Následující případy by mohly výrazně posílit analýzu smluvních charakteristik, jež by podpořily závěr o zaznamenání aktiv v rozvaze vlády:

- cena je předem pevně stanovena jako zbývajících část výchozích kapitálových nákladů bez vazby na možnou tržní hodnotu na konci smluvního vztahu;

- předem stanovená cena je zjevně vyšší než očekávaná ekonomická hodnota aktiv na konci smluvního vztahu;

- předem stanovená cena zaplacená vládou je nižší než ekonomická hodnota (nebo dokonce nulová), avšak vláda již téměř zaplatila za pořízení aktiv prostřednictvím pravidelných plateb vyplývajících ze smlouvy, které se v úhrnu velmi blíží celkové ekonomické hodnotě aktiv (také viz VI.4);

- smlouva nepředpokládá kontrolu přesného stavu aktiv nezávislým orgánem (tzv. „rendezvous“ klauzule) několik let před jejím ukončením a vládní jednotka může být oprávněna požadovat dodatečné výdaje, anebo snížení předem stanovené ceny.

50. Všimněte si, že v některých případech na konci smlouvy je partner určen k likvidaci nebo je absorbován vládou. V takových případech jsou aktiva převedena do rozvahy vlády na konci smlouvy prostřednictvím K.61 „změny v sektorovém zařídění a struktuře“ jako „ostatní změny v objemu“.

VI.4.3.4 Doložky o ukončení smlouvy a změna charakteru smlouvy

51. PPP smlouvy obvykle obsahují doložky o ukončení smlouvy v případě, kdy vláda nebo partner není schopen plnit smlouvu nebo trvale selhává v plnění svých závazků. Kromě toho vláda může výjimečně využít svého práva vyplývajícího z pozice suveréna. Ve skutečnosti se mohou vyskytovat různé doložky o ukončení smlouvy před řádným splněním smlouvy. Zvláštní pozornost je třeba věnovat případu, kdy je ukončení spuštěno selháním partnera, např. prokázané opakované nedostatečné plnění nebo zánik schopnosti plnit služby za dohodnutých smluvních podmínek. Aktiva by měla být v okamžiku ukončení převedena vládě (viz podmínky uvedené níže), s výjimkou případu, kdy dochází k bezprostřednímu převodu novému partnerovi. Každá nová smlouva musí vést k nové analýze.

52. Doložky o ukončení často budou po vládě vyžadovat, aby pořídila aktivum a přistoupila na celý nebo část partnerova dluhu vztahujícího se k PPP, a vyplatila náhradu výdajů smluvní

strany. Je tomu tak proto, že PPP aktivum pro partnera často představuje tzv. „vyhrazené aktivum“ s omezenou tržní hodnotou a protože si vláda obvykle chce udržet hlavní vliv na podmínky, za kterých jsou poskytovány služby odvozené od aktiva. Jakékoli odškodnění v souvislosti s předčasným ukončením z důvodu selhání partnera musí z principu obsahovat významný sankční prvek, ve kterém se promítne neodpovídající výkon partnera a musí se lišit od odškodnění, které by vyplývalo z předčasného ukončení smlouvy iniciovaného vládou. Jestliže k ukončení dochází kvůli selhání partnera v průběhu stavební fáze, smlouva obecně vyžaduje pouze náhrady vlády založené na kapitálových nákladech (nebo provozu). Kromě toho při absenci sankcí požadovaných po partnerovi v důsledku negativních dopadů (zpoždění, vícenáklady) se lze domnívat, že je stavební riziko nesené vládou. V případě, že k selhání dojde v průběhu fáze využívání aktiva, smlouva by měla výslovně uvádět, že náhrada partnerovi, má-li k ní vůbec dojít, v okamžiku převzetí aktiva vládou od partnera, by neměla překročit současnou tržní hodnotu aktiva (jak je definováno v ESA10 kapitola (případně včetně nákladů na uvedení aktiva do odpovídajícího stavu), stanovené nezávislým orgánem. Ve všech ostatních případech, např. kompenzace založená na současné hodnotě budoucích toků předpokládaných ve smlouvě (dokonce s určitými srážkami), avšak bez výslovného odkazu na přesnou hodnotu uvedenou výše, se bude předpokládat, že rizika jsou z větší části nesena vládou. V případě, kdy jsou aktiva překlasifikována v době ukončení vládnímu sektoru, tvorba hrubého fixního kapitálu vlády je v takovém okamžiku rovna přesné hodnotě aktiv. Vláda obvykle převezme shodnou částku dluhu, nicméně může se stát, že vláda převezme vyšší dluhové závazky než, je hodnota aktiv.) Jakékoli překročení hodnoty aktiva musí být považováno za kapitálový transfer s obvyklým dopadem na B9 vlády.

53. Významné změny smluv nebo renegociace byly pozorovány v průběhu mnoha PPP smluv. V mnoha případech je lze považovat za zrušení předchozí smlouvy a vytvoření nové, kdy změny ve smlouvě jsou zásadní a zasahují do rozdělení rizik mezi vládou a partnerem. Zejména mohou být doplněna kompenzační ustanovení, která mají zachovat ekonomickou vyváženost smlouvy (ziskovost partnera), pokud se výsledky odchylují od původních očekávání. Proto musí statistici důkladně posoudit důvody pro revizi smlouvy. Jen v případě, že revize smlouvy vyplývají ze změny prostředí jednoznačně přesahující odpovědnost partnera, jako v případě zmíněném výše (a zejména v případě, kdy vláda svými specifickými rozhodnutími ovlivní implementaci smlouvy), může být revize neutrální ve vztahu k analýze transferu rizik. Je však třeba, aby náhrada poskytnutá partnerovi byla striktně v poměru k dopadu na jeho výnosy.

54. Ve speciálních případech úprav smluv lze předpokládat, že koneční uživatelé budou platit přímo za využívání aktiva (jako v případě mýta) vládě. I když jsou tyto smlouvy na národní úrovni nadále považovány za PPP, podle metodiky popsané v této kapitole by neměly být považovány za PPP, pokud koneční uživatelé jsou těmi, kdo v převažující míře platí za využívání aktiv. Podle pravidla by měla být překlasifikována na vládní aktiva tehdy a pouze tehdy, když tyto platby (vykazované na hrubé bázi, včetně možného poplatku za výběr prováděný partnerem) konečných uživatelů jsou vyšší než 50 % celkových nákladů souvisejících s aktivem (spotřeba fixního kapitálu, údržba a opravy atd.), které jsou v převažující míře uhrazeny jednotnými platbami vlády partnerovi. Pokud upravená smlouva předpokládá, že bude v krátké době dosaženo 50% poměru (méně než dva roky), převod aktiv musí být proveden v okamžiku, kdy nová smlouva vstoupí v platnost. Jestliže upravená smlouva předpokládá postupnou změnu poměru částky plateb mezi vládou a konečnými uživateli (např. zahrnováním navazujících úseků dopravní infrastruktury), k převodu by mělo dojít, jakmile je dosaženo 50% hranice. Podobná ustanovení týkající se plateb konečných

uživatelů by také mohla být uvažována u smluv na počátku nových projektů. Musí být uplatňována zcela shodná pravidla, s tím rozdílem, že aktiva by měla být zaříděna v každém případě mezi vládní aktiva na začátku stavební fáze.

VI.4.3.5 Financování vládou

55. Za normálních okolností je důležitým cílem dlouhodobých partnerství vlády s nevládními jednotkami rozložit zaznamenávání kapitálového výdaje a souvisejícího financování v dlouhém časovém období.

56. Je však možné, že se sama vláda podílí na financování. Jde o odlišnou situaci od možné kapitálové injekce do dané struktury ve formě kapitálové účasti. Soukromý partner si často není schopen půjčit při stejných úrokových sazbách jako vláda, což zvyšuje náklady projektu.

57. Vláda proto může nabídnout určitou úroveň financování PPP projektu tak, aby podnítila vyšší zájem jednotek soukromého sektoru v projektu a snížila celkové náklady financování, anebo jednoduše zajistila životaschopnost projektu.

58. Pokud na začátku nebo v průběhu výstavby je kapitálový náklad v převažující míře pokryt vládou (v různých formách, např. investiční dotace, půjčky apod.), mělo by to indikovat, že vláda nese většinu rizik. Pokud je tato situace předvídána v původní smlouvě, pak všechny kapitálové výdaje mají být zaznamenány jako tvorba hrubého fixního kapitálu vlády. Pokud se zapojení vlády mění z minoritního na majoritní, mělo by v okamžiku tohoto zvýšení dojít ve vládních účtech k spuštění přetřídění aktiv. Tento postup je však aplikován pouze na financování od domácích jednotek, proto se nevztahuje na financování od mezinárodních subjektů vyplývající z mezivládních dohod, jako jsou EU fondy, které jsou poskytovány nevládním jednotkám. Protože v tomto případě nejde o vládu, která platí kapitálový výdaj, neexistuje žádný důvod alokovat aktiva vládě, i když konečné riziko soukromého partnera může být zmírněno, nebo dokonce partner nenese většinu rizika.

VI.4.3.6 Vládní garance

59. Vláda také může poskytnout přímou garanci, částečně či plně pokrývající výpůjčky partnera týkající se projektu. V obecné rovině takový postup pomáhá partnerovi získat na trhu prostředky při nižších nákladech a vylepšit jeho úvěrový rating.

60. V některých případech může dluhová garance vyvolat klasifikaci partnerova dluhu jako dluhu vlády, protože existence právních ustanovení převádí na vládu celou nebo část dluhové služby, nebo je-li zřejmá neschopnost partnera při obsluze dluhu.

61. Navíc díky tomu, že garance mají vliv na rozložení rizik mezi smluvními stranami, garance je třeba využívat při analýze rizik PPP, zejména tam, kde většina hodnoty PPP aktiv (vč. veškerých nákladů rekonstrukce) vychází z převodu aktiv z vlády.

62. Rozsah garance v závislosti na jejím pokrytí a struktuře (zejména kde je její pokrytí širší než pouze jeden specifický s projektem související dluhový nástroj) může ovlivnit zaznamenání PPP aktiv. Může vést k zpětnému převzetí některých výše v této kapitole analyzovaných rizik.

63. V PPP mohou být vládní garance poskytnuty partnerovi k pokrytí splacení dluhu anebo zajištění návratnosti vlastního kapitálu. Například vláda by mohla zajistit danou návratnost vlastního kapitálu bez ohledu na výkonnost partnera nebo skutečnou úroveň poptávky konečných uživatelů. Vládní garance by také mohla pokrýt jasnou většinu s projektem souvisejícího dluhu.

64. Pokud na začátku nebo v průběhu výstavby vládní garance pokrývá většinu kapitálových nákladů PPP projektu, aktivum je zaznamenáno v rozvaze vládního sektoru. Stejně tak je tomu, pokud je daná návratnost pro partnera zajištěna za všech okolností.

65. Garance poskytnuté věřiteli nebo partnerovi je třeba vzít v úvahu při analýze rozdělení rizika mezi vládou a partnerem, a to v nejrůznějších formách jako např. pojištění nebo deriváty nebo obdobná ujednání s podobnými dopady.

66. Pro hodnocení rozdělení rizika mezi vládou a partnerem je třeba provádět společně oba testy většinového financování a garancí ve vztahu ke kapitálovým nákladům PPP projektu. Může tomu tak být i v případě PPP smluv, kde vláda poskytuje menšinu celkových kapitálových nákladů, nicméně poté garantuje většinu zbývajících financování projektu (které se přímo vztahují k závazkům z půjček partnera nebo nepřímo např. prostřednictvím garantovaných plateb dostupnosti). V tomto případě společný vliv vládní podpory bude představovat více než většinu kapitálových nákladů, což povede k závěru o tom, že většina rizik zůstává u vlády. Kromě toho v případech, kde je PPP v převažující míře financováno vlastním kapitálem, je nezbytné provést ze smluvních ujednání týkajících se majetkové účasti speciální analýzu k vyhodnocení vlivu na rozložení rizika mezi vládou a partnerem.

67. Konečně v okamžiku skutečného uplatnění garance může dojít ke změně ekonomického vlastnictví aktiv a jejich reklasifikaci (ve zbývajících hodnotě), zejména pokud tato událost výrazně změní podíl stranami nesených rizik. Mohlo by jít o případ, kdy vláda převezme kontrolu nad partnerem, a dále neplatí na základě dostupnosti aktiva a poptávky, ale především podle provozních nákladů.

VI.4.3.7 Zatřídění některých transakcí mezi korporací a vládním sektorem

68. Platí-li vláda pravidelné platby partnerově společnosti, zaznamenání závisí na tom, ve které rozvaze je aktivum zaznamenáno.

69. Je-li aktivum zahrnuto do rozvahy partnera, korporace poskytuje služby vládě, které představují výdaje na mezispotřebu vlády oceněnou platbami korporaci.

70. Jestliže je aktivum zahrnuto do rozvahy vlády, pak je služba společnosti poskytována s využíváním vládní infrastruktury. Pořízení aktiva vládou je vykázáno jako ve „standardní“ smlouvě o finančním pronájmu. Platba vlády partnerovi v rámci celé životnosti smlouvy je rozdělena na splátku jistiny (F.4), platbu úroku (D.41) a případně na nákup služeb za úkoly prováděné korporací a nakupované vládou (P.2).

VI.4.4 Zdůvodnění zaznamenání

VI.4.4.1 Sektorové zatřídění partnera

71. Zvláštní případ PPP mezi vládou a veřejnou korporací by měl splňovat určité podmínky.

72. Veřejná korporace by měla ukázat jasnou kompetenci v oblasti činnosti spadající do PPP (přímo nebo v případě zřízení ji ovládající jednotkou) a PPP smlouva s vládou by měla tvořit jednu z několika komerčních aktivit veřejné korporace.

73. V případě 100% veřejně vlastněné společnosti, ve které smlouva s vládou představuje téměř výhradní zdroj jejích příjmů, přetřídění na jednotku vlády není požadováno, pokud existuje důkaz o tom, že platby tržní povahy (obdobného charakteru jako mezi jinými tržními jednotkami) jsou poskytovány korporaci, a jestliže vláda nese pouze rizika, u kterých nelze očekávat, že by je za normálních okolností nesl podnikatelský subjekt (např. velmi vysoká politická nebo bezpečnostní rizika).

74. V některých smluvních vztazích dochází k jejich realizaci pod právní záštitou podniku zvláštního určení (SPV). Tato právní osoba má životnost omezenou délkou trvání PPP smlouvy nebo jen délkou výstavby. Lze očekávat, že byla vytvořena výhradně z právního důvodu.

75. Pokud jeden nebo několik soukromých partnerů, kteří jsou operativní smluvní stranou kolektivně ovládající tuto jednotku, není žádných pochyb o jejím zatřídění jako nevládní jednotky. Dochází k tomuto v případech budování inovativních nebo složitých aktiv, které

vyžadují úzkou spolupráci firem v různých technických oblastech. SPV je subjektem vytvořeným k zastupování konsorcia; tam, kde jsou předpokládány poměrně významné finanční požadavky, může ke spolupráci docházet také ve formě sdružování bank („pooling of banks“). Proto samo SPV obecně nehraje aktivní úlohu při realizaci smlouvy, a to ani jako projektový manažer, ani jako stavitel nebo provozovatel PPP aktiva.

76. Komplikace nastávají tehdy, když je partner ve formě speciální jednotky vytvořen vládou nebo veřejnou jednotkou. V tomto případě musí být detailně zkoumáno, zda jednotku lze považovat za nezávislou institucionální jednotku podle národních účtů a zda je jednotka skutečně tržním výrobcem. Taková jednotka musí mít sama o sobě schopnost nabývat aktiva, přijímat závazky a vstupovat do smluvních vztahů s nevládními jednotkami. Jinak by mohlo jít o případ jejího zatřídění v rámci vlády (pravděpodobně jako „pomocné“ jednotky – viz ESA10 2.26 nebo podle pravidel pro SPV vlády – viz ESA10 2.27.28) tak, že může být vhodnější říci, že platby placené vládou nejsou příjmy z prodeje (tržby) pro „skutečného partnera“ ale jen transfery uvnitř sektoru vládních institucí.

VI.4.4.2 Hodnocení rizik

77. Ústředním tématem je podíl na veškerých rizicích, která souvisí se smlouvou a přímo se váží ke stavu dotčených aktiv nebo závisí na některých úkolech managementu, jež musí být vykonávány partnerem v rámci jeho smluvních závazků. Tato otázka se úzce dotýká konceptu „ekonomického vlastnictví“, které je jasně odlišováno od „právního vlastnictví“, a využíváno ve většině účetních standardů jak pro účely národního účetnictví, tak i podnikového účetnictví. Analýza sdílení rizik musí spoléhat jak na potenciální vliv na zisky soukromého partnera (nižší výnosy anebo vyšší náklady), tak pravděpodobnost (i když jen přibližně odhadnutou) výskytu rizika, analogicky ke konceptu „matematického očekávání“. Nemělo by tudíž být přijatelné, aby soukromý partner nesl pouze rizika s vysokými potenciálními dopady ale s velmi nízkou pravděpodobností.

78. Co se týče **stavebního rizika**, vládní závazek začít platit pravidelné platby partnerovi bez zohlednění skutečného stavu dodávaných aktiv, představuje důkaz o tom, že vláda nese většinu stavebního rizika a ve skutečnosti jedná od začátku jako konečný vlastník aktiv. Je tomu také tehdy, když platby vlády systematicky pokrývají jakékoli dodatečné náklady bez ohledu na jejich odůvodnění.

79. Rozsah různých složek tohoto rizika může být odhadnut částkou, kterou by byl každý z partnerů povinen zaplatit, pokud by došlo ke specifickému nedostatku. Toto riziko může být poměrně významné tam, kde aktiva zahrnují hlavní podíl výzkumu a vývoje nebo technických inovací, zatímco u konvenčních struktur může být limitováno. Důležitou skutečností je fakt, že by vláda neměla být zavázána k platbě vyplývající ze selhání v řízení stavební fáze partnerem, a to buď v pozici přímého dodavatele nebo pouze koordinátora/supervizora.

80. Naopak partner nemusí být odpovědný za neočekávané vnější události za normálních okolností nepokryté pojišťovnami, nebo které nebylo možno spravedlivě odhadnout před započítáním prací. Toto riziko nesmí být zaměňováno s vhodností „návrhu“ aktiv, kde může být stupeň iniciativy partnera velmi omezený. Zásadní v této souvislosti je, že partner by za normálních okolností nesouhlasil s nesením rizik týkajících se výstavby, pokud by požadavky vlády byly neobvyklé a měnily komerční životnost aktiva. Partner by navíc neměl být volán k odpovědnosti v případě, kdy vláda jako např. změna specifikací v průběhu výstavby nebo modifikace některých standardů. Zvláštním případem, který by měl být zvážen je ten, kdy partner obdrží existující aktivum vlády jako nezbytnou součást projektu (buď jako součást nebo významná renovace). Stavební riziko je aplikováno pouze na nové kapitálové

výdaje v odpovědnosti partnera, bez ohledu na podmínky, za kterých aktivum bylo převedeno. Partner také nemůže být odpovědný za překročení nákladů a zdržení, která mohou být důsledkem neodpovídajících regulačních/legislativních rozhodnutí vlády.

81. Co se týče **rizika dostupnosti**, vychází se z předpokladu, že vláda nenese toto riziko, pokud je oprávněna významně snížit svoje periodické platby obdobně, jak by to požadoval kterýkoli „normální zákazník“, nejsou-li splněna určitá kritéria plnění. Za těchto podmínek musí platby vlády záviset na skutečné míře dostupnosti zajištěné partnerem během daného období. Mělo by to platit zejména tehdy, když partner neplní požadované standardy kvality vyplývající z nedostatečného plnění. To se může odrážet v nedostupnosti služby, nízké úrovni skutečné poptávky konečných uživatelů nebo jejich nízké spokojenosti. Obecně tuto skutečnost reflektují ukazatele výkonnosti uvedené ve smlouvě, například počet disponibilních lůžek v nemocnici, učeben, míst ve vězení, dálničních pruhů otevřených pro dopravu apod. Lze předpokládat, že partner je zpravidla v pozici, kdy se vyhýbá výskytu tohoto rizika. V některých případech by partner mohl vyvolat „vnější příčinu“, jako je např. zásadní změna politiky, dodatečné specifikace vlády nebo události vyšší moci („force majeure“). Takové výjimky by nicméně mohly být akceptovány pouze za velmi přísných podmínek a měly by být jednoznačně uvedeny ve smlouvě a pokrývat širší soubor faktorů s dopadem na náklady vzniklé partnerovi, anebo schopnost plnit smluvní závazky, za podmínek uvedených v paragrafu 87.

82. Aplikace pokut, při selhání partnera v jeho závazcích souvisejících se službou, musí být automatická a musí mít také významný dopad na výnosy/zisk partnera. Musí významně ovlivnit provozní marži jednotky a mohly by ji dokonce v některých případech přesáhnout tak, že by partner měl být za svůj nedostatečný výkon významně finančně penalizován. Penalizace může mít formu automatické renegociace smlouvy a v krajním případě dokonce vypovězení smlouvy s původním partnerem.

83. Je významné ověřit, zda penalizace za nedostatečný výkon nejsou čistě „kosmetické“ nebo symbolické. Existence marginálních penalizací by se projevila snížením platby vlády v mnohem menší míře než proporcionálně k objemu neposkytnutých služeb, a taková situace by byla v rozporu se základní filosofií významného přesunu rizika na partnera. Navíc existence maximální částky nebo procenta penalizace, kterou bylo možno uplatnit v případě selhání výkonu, by také naznačovala, že toho riziko nebylo významně převedeno na partnera. V případě nedostupnosti aktiva po významné období by mělo být očekáváno, že platby vlády klesnou k nule.

84. Pokud jde o **riziko poptávky**, předpokládá se, že vláda nese toto riziko tam, kde je smluvně zavázána zajistit danou úroveň platby partnerovi nezávisle na skutečné úrovni poptávky vyjádřené konečnými uživateli, vedoucí k neodůvodnitelným výkyvům v úrovni poptávky na ziskovost partnera. K proměnlivosti poptávky však nedochází kvůli chování (řízení) partnera ze soukromého sektoru, na které se již vztahují výše uvedená ustanovení. Jinými slovy smluvně stanovené standardy dostupnosti jsou splněny. Proto toto riziko zachycuje přímou změnu v chování konečných uživatelů kvůli faktorům jako hospodářský cyklus, nové tržní trendy, přímá konkurence nebo technologické zastarávání. Jinak řečeno, nesení těchto ekonomických rizik představuje normální prvek partnerovy činnosti.

85. K tomu, aby aktivum bylo zaznamenáno v rozvaze partnera, musí být partner schopen, dochází-li k neočekávanému poklesu partnerových výnosů, řídit situaci různými opatřeními v rámci své vlastní odpovědnosti, jako je zvýšená podpora, diverzifikace, úprava designu apod. V tomto případě partner provádí svoji činnost podnikatelským způsobem. Existence smluvních ustanovení umožňující partnerovi využít aktiva k jiným účelům než byly

dohodnuty s vládou (samozřejmě v určitých mezích) tudíž často představuje indikaci toho, že partner skutečně nese riziko poptávky, dle definice výše.

86. Kde posun v poptávce vychází ze zřejmé činnosti vlády, jako jsou rozhodnutí vládního sektoru (a tudíž nikoli nezbytně nutně jen jednotek vystupujících přímo ve smlouvě), které znamenají významnou změnu politiky, nebo výstavbu přímo konkurenční infrastruktury z vůle vlády, úpravu pravidelných plateb nebo dokonce kompenzační platbu partnerovi, by neznamenalazaznamenání (nebo přeřazení) aktiv v rozvaze vládního sektoru.

87. A konečně jako pro předcházející kategorii rizik mohou mít některé výjimečné „vnější“ události (často označované jako „force majeure“) významný vliv na úroveň poptávky. Taková rizika mohou být zadržena vládou, aniž by bylo nezbytné zatřídit aktivum do její rozvahy. Musí být zvážena za velmi přísných podmínek (přesný seznam s vyloučením jakýchkoli „makro-ekonomických“ rizik obvykle nesených ekonomickými subjekty) a měla by být omezena na ta, pro něž není na trhu k dispozici za rozumnou cenu pojištění. Za normálních okolností je partner ze smlouvy povinen uzavřít pojištění. V některých případech nicméně pojištění může stanovit maximální nárok. Vláda by mohla převzít náklady, tento krok by však neměl mít žádný vliv na klasifikaci aktiv za předpokladu, že neexistuje žádný zvláštní režim pro přezkum PPP smluv.

88. Pokud jde o další mechanismy, jejichž pomocí může vláda převzít rizika projektu, měla by být analyzována přítomnost financování vládou a záruk financování soukromého sektoru. Lze také argumentovat tím, že toto „riziko financování“ představuje nedílnou součást „stavebního rizika“, neboť absence vhodného financování znamená, že nemůže být vytvořeno aktivum nebo vytvořeno při požadovaných standardech. Kromě toho riziko financování závisí na výkonnosti partnera, která může vést k nižším výnosům od vlády, a takové záruky by v konečném důsledku vedly k zmírnění rizik nesených partnerem.

89. V těch případech, kde vláda financuje část PPP a také garantuje celý nebo část vlastního kapitálu anebo dluhů partnera, by tyto kroky měly být při analýze rizika nahlíženy v souhrnu. Tato analýza by měla být provedena ve vazbě na kapitálové náklady projektu tak, aby bylo zjištěno, zda vláda prostřednictvím těchto mechanismů pokrývá většinu těchto kapitálových nákladů.