



**Ministerstvo infrastruktury, dopravy a bytové politiky
Ředitelství ekonomických a mezinárodních záležitostí**

Pod vedením pana Jeana-Yvese PERROTA a Gautiera CHATELUSE

Financování infrastruktur a veřejných služeb

Veřejno-soukromé partnerství

**Francouzská zkušenost
předávaná ve světě**

**Ministerstvo infrastruktury, dopravy a bytové politiky
Ředitelství ekonomických a mezinárodních záležitostí**

Pod vedením pana Jeana-Yvese PERROTA a Gautiera CHATELUSE

Financování infrastruktur a veřejných služeb

Veřejno-soukromé partnerství

Francouzská zkušenost předávaná ve světě

Presses de l'Ecole Nationale Ponts et Chaussées

UPOZORNĚNÍ

Tato publikace je překladem některých částí knihy J.Y. Perrota a G. Chateluse

« Financování infrastruktur a veřejných služeb – Veřejno-soukromé partnerství - Francouzská zkušenost předávaná ve světě » -

do českého jazyka.

Překlad byl vydán u příležitosti Francouzsko-českých setkání na téma Obchodní a investiční partnerství, pořádaných v Praze v květnu 2001

Kompletní verze knihy v jazyce francouzském nebo v anglickém překladu je možno obdržet na níže uvedené adrese :

*Presses de l'École nationale des ponts et chaussées,
28 rue des Saints-Pères – F-75343 Paris cedex 7
Tél : 01 44 58 27 40 - Fax 01 44 58 27 44*

Předmluva

Jean-Yves PERROT

V roce 1993 francouzské ministerstvo pro infrastrukturu a dopravu pod vedením mého předchůdce Claude Martinanda vydalo první kolektivní dílo o francouzské zkušenosti¹ již dlouho zakořeněné v praxi, která se týká financování a soukromé správy veřejných infrastruktur.

Dílo otevřelo a rozvinulo ve své době debatu o metodě přidružení soukromého sektoru k výkonu misí veřejného charakteru. Francouzská zkušenost profilující se již po několik století je aplikovaná na různorodé infrastruktury a služby. V konfrontaci se světovou ekonomikou je originální a jedinečná již z toho titulu, že ve světě byla široce a někdy dogmaticky propagována celková privatizace jako jediná alternativa správy veřejného sektoru.

Od té doby se aplikace veřejno-soukromého partnerství jak sektoriálně tak i geograficky rozrůstala po světě. Četné země ze všech kontinentů vyvolaly mezinárodní pobídky za účelem realizace vybavení a správy veřejných služeb formou partnerství, obzvláště pak v oblasti vodního sektoru a dopravy. Výroba energie a zpracování odpadu, obecněji pak obor životního prostředí, telekomunikace, správa ubytovacích kapacit jsou rovněž předmětem partnerství na celém světě byť s velmi různorodými právními a finančními rámci.

Delegovaná správa nebo koncese či jakákoliv jiná forma veřejno-soukromého partnerství se staly prostředkem ke zlepšení kvality veřejných služeb a následně k modernizaci ekonomik. Tato forma partnerství přispívá k vystředění role a prostředků veřejné moci do role misí výsadního charakteru.

Světově rozšířená debata ekonomického a právního charakteru o delegované správě veřejných služeb se obohatila a zklidnila. Více než otázkou legitimacy intervence veřejného a zejména soukromého subjektu do vybavení a veřejných služeb se zabývá konkrétními postupy k tomu, aby bylo vytvořeno vyrovnané partnerství veřejné moci a soukromého operátora. Společně s četnými pracemi – díly, konferencemi, semináři, příručkami apod.- se podařilo prohloubit a dále rozvíjet dané téma.

Francouzské podniky se široce účastnily světové premiéry z pozice dlouholeté tradice a rovněž pomocí poskytnutou mnoha zemím v realizaci vstupu do veřejného sektoru. Vycházely z letité praxe partnerství s veřejným sektorem ve Francii, z technologické praxe v tvorbě originálních forem partnerství užitých na míru každému kontextu a každému projektu. Námětem této knihy je inspirovat se bohatou zkušeností v daném oboru.

¹ DAEI, pod vedením Claude Martinanda, *Financování veřejných infrastruktur*, Paříž 1994.

Partnerství svou povahou nemusí vycházet z jednotného smluvního modelu, musí být naopak sestavováno z nabytých zkušeností. Proto se nám jevílo důležité sdílet tyto zkušenosti s veřejnými a soukromými aktéry ve světě a rozvinout pro všechny užitečnou výměnu zkušeností. Zejména veřejné autority najdou v této knize následující východiska:

- doporučení, která vycházejí z praxe a ze současné reality;
- proces přípravy, podepsání smlouvy a její plnění;
- popis zvláštností jednotlivých sektorů aplikace;
- příklady partnerství různých sektorů v celosvětovém měřítku.

Prostřednictvím tohoto díla, které shromažďuje velmi různorodé příspěvky odborníků z podnikové sféry, konzultantů, veřejných autorit, finančníků, se DAEI (Ředitelství mezinárodních věcí při ministerstvu infrastruktury) snaží přispět k rozšíření geografického a sektoriálního spektra, které se váže k veřejno-soukromému partnerství. Vychází přitom z vývoje evropských a francouzských referencí ve sledovaném oboru a zejména ze zdařilých příkladů v celosvětovém měřítku a podává návod nebo alespoň přehled postupů upravujících partnerství v jednotlivých sektorech..

Obsah

UPOZORNĚNÍ.....	5
PREDMLUVA.....	6
OBSAH.....	8
ÚVOD.....	9
CÍLE	9
SHRNUTÍ	10
I. VEŘEJNO-SOUKROMÉ PARTNERSTVÍ V REALIZACI A ŘÍZENÍ VELKÝCH INFRASTRUKTUR A VEŘEJNÝCH SLUŽEB	14
A. K PRAGMATICKEMU POJETÍ VEŘEJNO-SOUKROMEHO PARTNERSTVÍ.....	14
B. DESETELETA REFORMA SITI: „SEDM PRAVIDEL“	24
II. PODMÍNKY ÚSPĚŠNÉHO VEŘEJNO-SOUKROMÉHO PARTNERSTVÍ.....	32
A. KONCESNÍ SMLOUVA: JEJÍ RAMCOVÉ USTANOVENÍ, FORMULACE A TYPY SMLUV.....	32
B. ANALÝZA PODÍLU NA RIZICÍCH. RIZIKO JAKO KLÍČ K ÚSPĚŠNÉMU VEŘEJNO-SOUKROMÉMU PARTNERSTVÍ.....	41
C. TRVÁNÍ SMLOUVY	60
D. PRÁVNÍ RÁMEC	66
E. FINANČNÍ ASPEKT.....	75
III - DELEGOVANA SPRÁVA MESTSKÝCH SLUŽEB	89
A. VODA A JEJÍ SANACE.....	89
B. NAKLÁDÁNÍ S ODPADEM	99

ÚVOD

Cíle

Již od 16 století se veřejná správa ve Francii uchýlovala k soukromým poskytovatelům služeb, aby si tak sama pod vlastní kontrolou zajistila ekonomickou činnost zajišťující kolektivní služby občanům nebo hospodářství. První koncese ve Francii byla udělena Adamovi de Craponne, v roce 1554 za účelem realizace odpadu.

Skutečný rozvoj partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem nastal ve Francii na počátku 19 století s příchodem nových typů veřejných služeb obyvatelstvu zejména v oblasti vodního hospodářství. Soukromé společnosti zajišťují úpravu a distribuci vody obyvatelstvu jako novou ekonomickou aktivitu, která je pod plnou kontrolou správního celku. Obdobný postup nastává v případě veřejné dopravy.

Veřejno-soukromé partnerství zaznamenalo od roku 1990 celosvětové oživení. Důvodem mohou být různé faktory, hlavní je však rostoucí potřeba veřejných služeb spolu s potřebou omezovat veřejné výdaje. Druhým důvodem je lepší způsob rozdělení role veřejného sektoru a soukromých operátorů. Vzniklo pragmatická fúze obou sektorů s cílem modernizace a zlepšení veřejných služeb přeměnou části výdajů poplatníků směrem k uživatelům.

Oprávněnost veřejno-soukromého partnerství spočívá v roli veřejné moci a soukromých operátorů. Úkolem veřejné moci je zajišťovat přísun základních služeb populaci v souladu s potřebami společnosti. Soukromý operátor pak realizuje služby v optimálním poměru nákladů a zisku. Veřejno-soukromé partnerství umožňuje provázat obě tyto role. Je třeba postupovat s rozvahou; veřejná moc musí opatrně zvažovat výhody a rizika, které jí tato forma partnerství přináší a zvládnout proces vedoucí ke zdařilému modelu.

Veřejno-soukromé partnerství stalo hlavní výzvou ve správě veřejno-soukromého sektoru ve světě na počátku třetího tisíciletí. Jeho realizace vyžaduje hlubokou přípravu vedoucí ke globálnímu pojetí této formy partnerství. Naše publikace si klade za cíl osvětlit hlavní rysy delegované správy a koncese, vykládá jejich ekonomickou strukturu, přípravné podmínky, uzavření smlouvy a její plnění. Pohled je přitom obecně teoretický a analytický, prostřednictvím jednotlivých sektorů nabízí několik doporučení těm zástupcům veřejného sektoru, kteří mají zájem o vytvoření daného typu partnerství.

Shrnutí

Gautier CHATELUS

Část první - Úvod

První úvodní část pojedná o klíčových otázkách v oblasti spojení veřejno-soukromého partnerství. Článek I-A střízlivě poukazuje na výhody, které s sebou přináší tento druh partnerství. Připomíná, že míra úspěšnosti závisí především na stupni implikace obou partnerů a na samotné kvalitě projektů.

Druhá část přináší **sedm obecných závěrů** vyvozených z posledních deseti let praxe v partnerství veřejných a soukromých subjektů. Vychází se zejména ze: silnějšího stran potřeb, které opravňují ke spojení veřejného a soukromého subjektu; následuje silný příklon k pragmatickému pojetí ve vztahu veřejno-soukromému modelu; pojetí *ad hoc* typu veřejno-soukromého partnerství řešícího konkrétní problémy; základní role institucionálního prostředí; nutnost regulačního subjektu; v neposlední řadě potřeba rychlé realizace veřejno-soukromého partnerství.

Část druhá - Podmínky úspěšnosti veřejno-soukromého partnerství

Tato část je určena analýze, která plošně vyhodnocuje všechny dotčené sektory a základní podmínky úspěšnosti partnerství. Uvádí ji článek II-A pojednávající o **samotném procesu kontraktualizace**. Úvodní část definuje rámec podmínek pro realizaci veřejno-soukromého partnerství smluvně. Podmínkou je rozlišení mezi koncesní smlouvou obsahující delegování veřejných služeb a klasickým veřejným trhem. Proces kontraktualizace musí být jasný a musí si stanovit přesné cíle. Článek se vztahuje k samotné smlouvě, jež by měla obnášet detailní popis prací, podmínky fungování veřejných služeb a podmínky ukončení smlouvy. Smlouva musí být pro obě strany vyvážená a musí garantovat realizaci veřejných služeb.

V článku II-B se zaměřujeme na samotnou analýzu projektu jako je vyhodnocení **rizik, jejich omezení a oboustranné sdílení těch rizik**, která nelze vyloučit. Analýza je platná pro jakýkoliv veřejno-soukromý partnerský projekt dlouhodobého trvání a tvoří jeho základní strukturu. Mnohá rizika mohou být zredukována na minimum díky opatřením v souvislosti s ochranou životního prostředí a vypracováním vhodného projektu. Ostatní rizika budou muset být vyhodnocena a přidělena straně s větší schopností jim čelit a straně s vyšším podílem na zisku plynoucího ze smluvního vztahu. Vše za předpokladu udržení vyváženosti smluvního vztahu pro obě strany.

Článek II-C pojednává o podstatě smluvního vztahu - **o nosné části smlouvy, jež určuje její trvání**. Partnerství je na rozdíl od veřejného trhu dlouhodobé a přináší s sebou vztahy veřejné moci a soukromého operátora, které mohou trvat několik let, ale i několik desítek let. Smlouva musí být otevřená novým požadavkům a adaptací na nevyhnutelný vývoj v čase. Článek vyzvedává charakteristické body podmiňující životnost smlouvy, co daná charakteristika obnáší v ekonomickém a institucionálním rámci a možnosti dalšího vývoje smluvního vztahu po uzavření smlouvy.

Článek II-D aplikuje **právní náhled na danou problematiku** a popisuje základní právní ustanovení k tvorbě institucionálního prostředí a předpisům nutných k úspěšnému uzavření partnerství. Upřesňuje rovněž základní ustanovení, které musí úspěšně sestavená smlouva obsahovat. Zároveň konstatuje, že neexistuje jednotný model smlouvy o veřejno-soukromém partnerství a že pojem partnerství a výsledné teze, které z něho vyplývají, mohou a musí být adaptovatelné na různé národní právní typy a prostředí při zachování možnosti dalšího vývoje smlouvy ve vztahu k prostředí.

Konečně článek II-E vysvětluje **finanční stránku partnerství**. Toto pojetí nemůže být založeno pouze na klasických bankovních nástrojích také z důvodu různého stupně rizik, jež představují tyto smluvní typy pro banky a z důvodu různé délky trvání smluv. Finanční ústavy proto vytvářejí nové komplexní nástroje. Správná finanční skladba pomůže zvýhodnit jen ekonomicky podložené smlouvy.

Část III - delegovaná správa městských služeb

Část III se zabývá veřejno-soukromým partnerstvím v sektoru městských služeb. Tyto veřejné služby jsou zpravidla určeny populaci nebo obcím v kompetenci veřejné správy, jsou to však činnosti ekonomického charakteru a mohou být tudíž delegovány. V místní infrastruktuře zastupují především poskytování služeb jakožto hlavní činnost. Tyto služby nejlépe ilustrují pojem delegovaná správa ve veřejno-soukromém partnerství.

Kapitola III-A pojednává o službách ve **vodním hospodářství** (výroba, distribuce, čištění). Tento sektor pojímá zešíroka problematiku veřejno-soukromého partnerství ve službách. Nacházíme zde výrobní funkce (například závody na výrobu pitné vody a její další úprava). Dále služby uživatelům v oblasti životně důležitých potřeb, vody, s celým souborem základních otázek týkajících se vztahu k uživateli, přijatelnost sociálních cen vody, kvalita služeb atd. Najdeme zde především služby určené obcím, které čistí vodu. Pojetí delegované správy může počínat prostým *build operate transferem* (BOT) v případě jednoho závodu nebo smlouvou o službách v otázce správy distribuce vody až po globální koncesi celého systému s velkým podílem investic.

Kapitola III-B se týká služeb v **oblasti životního prostředí**, přesněji řečeno o službách spojených s odpady. Tento sektor se plně rozvíjí a

zahrnuje četné inovace a značné investice. Služby jsou dodávány občanům zpravidla prostřednictvím obcí (na rozdíl od vody, která je dodávána přímo ke klientovi). I v tomto sektoru jsou služby (svoz) a výroba (zpracování odpadu). Tato činnost s sebou nese navíc i vysoké zhodnocení upravovaného produktu a mohou být předmětem kombinace služeb pro obce a zároveň i pro podniky.

I

VEŘEJNO-SOUKROMÉ PARTNERSTVÍ V REALIZACI A ŘÍZENÍ VELKÝCH INFRASTRUKTUR A VEŘEJNÝCH SLUŽEB

I. VEŘEJNO-SOUKROMÉ PARTNERSTVÍ V REALIZACI A ŘÍZENÍ VELKÝCH INFRASTRUKTUR A VEŘEJNÝCH SLUŽEB

A. K pragmatickému pojetí veřejno-soukromého partnerství

Corinne NAMBLARD

1. Veřejno-soukromé partnerství: docílit rovnováhy a oboustranných výhod

Řekli jste partnerství. **Partnerství:** „slovo partnerství pochází z anglického *Partner*, jako partner v tanci“, pak „partner ve hře“ jako protihráč a konečně „partner, skupina, ke které se sdružujeme za účelem řešení společného projektu“. Definice, tak jak ji udává velký francouzský slovník je zajímavá svým dosahem a vývojovým pohledem.

„So it takes two to tango?“, tolik ustálený výraz

V publikaci DAEI (Direction des Affaires internationales du Ministère de l'équipement - Ředitelství pro mezinárodní věci při ministerstvu infrastruktury) napsané v roce 1993 pod vedením Claude Martinauda je veřejno-soukromé partnerství přirovnáváno k manželství. Z pohledu etymologického bychom mohli najít srovnání také v tanci, v tangu. Přestože je tento typ partnerství užitečný k modernizaci veřejných služeb země a přestože přináší mnohé výhody veřejné moci, nemůžeme je považovat za ideální všelék bez následků.

První utopií by bylo považovat veřejno-soukromé partnerství za „perfektně vyvážené“ a harmonické. Odhlédneme-li v tanci od vizuální harmonie partnerů, najdeme nerovný vztah, ve kterém je vždy jeden lídrem, který udává krok a rytmus.

Další utopií by byla představa, že veřejno-soukromé partnerství je jakýmsi „stavem milosti“, kde by oba prostředníci jak veřejní tak soukromí jednali pouze na základě rozumu a zkušenosti....Nic takového, historický úhel pohledu navrhovaný v tomto díle je jen krutou připomínkou těm, kteří často připomínají výhody veřejno-soukromého partnerství, že jde jen o další opakování staré pravdy.

Veřejné autority by se však neměly dát odradit úvodní argumentací. Ta pouze připomíná, že každý veřejno-soukromý typ partnerství musí být pojat a chápán jako nejúčinnější řešení četných problémů v realizaci infrastruktury nebo veřejných služeb s omezenými příjmy. Realizace daného záměru vyžaduje vůli a vysoké nasazení obou partnerů.

„New name but same game ?“: PPP (partenariat public-privé - veřejno-soukromé partnerství), jako nový akronym ?

Ať už jsou jména a vzorce jakékoliv, cíle se za celou dobu nezměnily. Ostatně i výraz pro veřejno-soukromé partnerství (PPP) je novým pojmenováním celé řady vzorců, které slučují soukromé podniky a veřejné autority ke společným misím ve veřejných službách. Ve Francii nacházíme různé systémy koncesí infrastruktur již ze 16 století. Delegovaná správa městských služeb se tu plně rozvinula na konci 19 století. Další vzorce rozvíjené na konci dvacátého

století všude ve světě byly přizpůsobovány různým místním kontextům. V některých případech byla pak extrémním řešením úplná privatizace.

V další části článku se rozepíšeme podrobněji o kladech veřejno-soukromého partnerství.

Připomínáme, že se chceme oprostít od jakékoliv idealizace a chceme se pragmaticky orientovat na konkrétní body v realizaci malých i větších projektů, vytvořených pro potřeby společností rozvinutých a ve fázi integrace. Tolik cíle třetí části článku

Nemůžeme si nepoložit otázku o existenci a vývoji modelu veřejno-soukromého partnerství a o jeho pozici ve Francii nebo na mezinárodním poli, kde mylně užívaný termín „francouzský model“ vyjadřuje konkrétní zkušenosti vycházející z dlouhé tradice. Poslední část článku se vrací a shrnuje citované pojmy a snaží se navrhnout na podkladě několika myšlenkových tezí nová řešení.

2. Hlavní výhody, které přináší veřejno-soukromého partnerství veřejné autoritě

2.1. Partnerství k zajištění kvalitních veřejných služeb s co nejnižšími náklady pro veřejný sektor

Je třeba předeslat, že tento typ partnerství je řešením, jež nabízí četné výhody pro dodávku služeb a zajištění veřejné infrastruktury za podmínek, že bude pojato komplexně a dlouhodobě.

Veřejno-soukromé partnerství je svoji podstatou partnerstvím investorů soukromého sektoru, jehož cílem je uskutečnit projekt, financování, stavbu a správu vyprojektovaných infrastruktur, jež jsou zpravidla obhospodařovány tradičními mechanismy veřejného trhu.

Veřejno-soukromé partnerství neznamená pouze možnost obrátit se na soukromý sektor v otázce financování investičních projektů na základě příjmů vyprodukovaných infrastrukturou, je to také kompetence a znalosti řízení soukromého sektoru k dlouhodobému a efektivnějšímu řízení veřejných projektů. Jádrem veřejno-soukromého vztahu lépe vyjádří termín **poskytování služeb** než termín financování a realizace infrastruktur.

Potud hlavní výhody, které skýtá volba veřejno-soukromého partnerství a dále co tato volba obnáší a jakou roli přisuzuje veřejné moci.

2.2 . Finanční a rozpočtové zisky pro stát

2.2.1. Odlehčení rozpočtu

Veřejno-soukromé partnerství si může díky soukromým fondům dovolit realizaci projektů s nízkými nebo nulovými výdaji veřejného sektoru (určité procento subvencí je přesto nutné). Náklady na provoz služeb mohou být v mnohých případech přeneseny na uživatele (mýtné na dálnicích, fakturování vody, atd.) v částkách blízcích se reálným nákladům. Veřejná moc tuto skutečnost zveřejní a učiní ji přijatelnou. Určité rentabilní finanční projekty umožňují čerpání nových zdrojů přerozdělením zisků mezi operátorem a veřejnou autoritou (mýtné, daně, apod.).

Projekt může být rozvíjen, aniž by zvyšoval zadluženost nebo zatěžoval státní rozpočet. Veřejné zdroje tak mohou sloužit jiným cílům, jako je školství nebo zdravotnictví. Stát se takto zhodnocuje na mezinárodním poli, posiluje svou pozici a získává levný přístup ke kapitálovým trhům, čímž se mu daří snáze přitahovat mezinárodní investice.

2.2.2. „Value for money“

Je-li typ veřejno-soukromého partnerství vhodně aplikován, pak na rozdíl od veřejného trhu odlehčí tlakům na rozpočet, optimalizuje projekty a zvyšuje zisky uskutečněných investic. Přináší následující výhody:

- lepší integrace a synergie v koncepční, tvůrčí a operační fázi, za podmínek, že výběrové řízení zahrnuje všechny tři fáze;
- inovační koncepce, nové inženýrství a účinné řízení;
- důraz na kvalitu služeb odevzdaných klientovi - uživateli;
- minimalizace celkových nákladů na projekt dlouhodobého charakteru (investice + údržba + obsluha);
- lepší využití kapitálu a vyprodukování vedlejších příjmů, atd.

2.2.3. Poskytnutí za optimálních podmínek a částečný přenos rizik na soukromý sektor

Projekty veřejno-soukromého partnerství s sebou přinášejí téměř vždy zvýšené riziko spojené s vysokými finančními částkami vloženými do nákladů na realizaci stavby nebo do operace a nejistota návratnosti. Realizace partnerství spočívá na vyváženém sdílení rizik která byla předem určena a jejich částečný přenos do působnosti soukromého sektoru, který má lepší možnosti kontroly. Veřejná autorita tím může značně zredukovat velkou část rizik, která by se jí dotýkala (i když je nutné, aby si určitou část ponechala), a byla si jista optimálním fungováním projektu v této otázce. Analýza rizik, jejich omezení a přejímání rizik jsou rozvinuty v části II-B.

2.2.4. Realistický odhad nákladů a jejich správa

Veřejno-soukromý typ partnerství pomáhá veřejné autoritě lépe vyhodnotit reálné náklady na projekt. Přesné a realistické vyčíslení nákladů je důležité pro investory. Lépe jsou vymezeny přídatné náklady na projekt, se kterými se velmi často setkáváme ve veřejných zakázkách v oblasti infrastruktur. Přenosem zodpovědnosti na konsorcium, soukromého partnera z partnerství veřejno-soukromého, se předem vyhneme podhodnocení reálných nákladů na projekt a současně posílíme respektování daných nákladů (a termínů). Stavitel, investor a uživatel jsou zpravidla solidární. Reálné náklady jsou rovněž měřítkem, výchozím bodem k pozdějšímu zlepšení kvality a účinnosti ostatních veřejných služeb.

2.3. Ekonomické a sociální výhody

Pokud by středem zájmu obou stran byla pouze finanční otázka, celý partnerský projekt by tím dlouhodobě utrpěl. V centru pozornosti by měly zůstat spíše společenské a ekonomické zisky, neboť projekt bude financován z velké části z výnosů provozu a měl by být koncipován tak, aby zajišťoval lepší služby za lepší cenu k plné spokojenosti co nejširší klientely.

Z toho vyplývá, že veřejná autorita je zodpovědná za služby dodávané občanovi, avšak sama není přímo odpovědná za investice. Cestou tohoto typu partnerství se může veřejná autorita zbavit tíže investic a může se lépe zaměřit na kontrolu kvality služeb, zatímco soukromý operátor bude optimalizovat vlastní investice, aby mohl dodat požadovanou kvalitu služeb. Uživatel se stává klientem a operátor bude muset optimalizovat kvalitu služeb, které mu nabízí.

2.3.1. Rychlá a spolehlivá realizace projektu ve službách ekonomického rozvoje

V případě, že projekt je pro společnost vyhodnocen jako společensky přínosný, je možné přistoupit k sestavení smluvního veřejno-soukromého partnerství a urychlit tak jeho realizaci. Projekt tak daleko méně závisí na rozpočtových zdrojích, které mohou často jeho realizaci zpožďovat. Projekt má větší politickou dimenzi. Operativnější postup získá rychlejší cestou výhody podniku a « politikům », kteří připojují své jméno k projektu. To platí pro všechny typy více či méně rozvinutých podniků, které realizují typ veřejno-soukromého partnerství.

2.3.2. Modernizace ekonomiky a nepřímé výhody.

V souvislosti s urychlením projektu nastupuje rychlejší proces modernizace ekonomiky. Infrastruktury jsou rozvíjeny a nové technologie jsou rychleji zaváděny. Realizace projektu se orientuje na kvalitu služeb, samotného projektu, (stavba a užívání), lépe odpovídají požadavkům a rychleji se jim přizpůsobují jako spolupůsobící faktory modernizace ekonomiky. Výsledkem jsou nepřímé výhody, které přispívají k rozvoji ekonomiky země.

2.3.3. Přístup k finančním trhům a rozvoj místního finančního trhu

Využití možnosti soukromého financování projektu s sebou nese z makroekonomického finančního pohledu nesporné výhody, a to především pro země ve fázi integrace. Uspadní jim přístup na mezinárodní finanční trhy, přiláká zahraniční kapitál a posílí obraz země na trzích prostřednictvím operátora, který svým rozpětím může operovat na zahraničních kapitálových trzích.

Dočasně mu rovněž umožní rozvinout místní finanční trh. Komplexní sestavení projektu je nositelem četných finančních zdrojů, které plní často funkci katalyzátorů na místním trhu, který se sám o sobě musí ještě modernizovat (rozvíjet) a přizpůsobovat.

2.3 4. Sociální výhody : zlepšení veřejných služeb

Vystředěním role veřejné moci, lepší identifikací a snižováním výdajů je veřejno-soukromého partnerství schopno při realizaci velkého projektu financovat i nerentabilní části veřejných služeb. Podstatné je uvolnění finančních zdrojů pro účely dalších veřejných služeb, kde by řešení tohoto typu partnerského projektu nebylo samo o sobě možné (zdravotnictví, školství, sociální politika, atd.) Pomocí této cesty mohou veřejné organizace koncentrovat prostředky a energii na mise sociálního charakteru.

Některé příklady v této knize poukazují na skutečnost, že utvoření veřejno-soukromého partnerského typu nabízí nová řešení ve prospěch sociálně slabé populace (voda v La Paz nebo v Manille, odpady v Caracasu, apod.).

2.3.5. Umožnit trvalý rozvoj s ohledem na ochranu životního prostředí

Veřejno-soukromé partnerství je schopno i přes vžitě představy lépe respektovat potřeby životního prostředí. Sektor služeb týkajících se životního prostředí (čištění vody a likvidace odpadů) podléhá neustálému rozvoji. Infrastruktury nutné k zajištění funkčnosti daného typu služeb (odpad) si totiž žádají velké investice a svozová služba musí být navíc flexibilní.. Smluvní typ veřejno-soukromého partnerství poskytuje rychlejší a účinnější realizaci služeb při nejnižším zatížení veřejného rozpočtu.

Nezanedbatelná není ani skutečnost, že velké mezinárodní společnosti zpřístupní sektoru veřejných služeb nové moderní technologie, které jsou šetrné k životnímu prostředí. Mezinárodní společnosti jsou čím dál tím více orientovány na ochranu životního prostředí v otázce hluchosti nebo znečištění, přizpůsobují se nejprísnějším existujícím nařízením a jsou schopny adaptovat svou nabídku v souladu s nejnovějšími požadavky. Partnerství mezi veřejnou autoritou a soukromým operátorem umožňuje rovněž přijímat řešení, která budou nejspíše aplikovatelná na požadovanou kvalitu služeb, na ekonomické možnosti uživatele a veřejné autority a na požadavky v oblasti ochrany životního prostředí.

2. 3. 6. Vystředění role státu na výsadní mise-výnosy

Vyloučením veřejného činitele z role operátora ponecháváme prostor veřejné moci k činnosti plynoucí z jejích výsadních práv tj. role misí a výnosů. Tímto způsobem může pak lépe identifikovat potřeby veřejných služeb a výši nákladů, které tyto služby obnášejí. Může účinněji vyhodnotit optimální úroveň služeb a náklady na ně a arbitrárně posoudit jejich ekonomický a sociální efekt. Veřejno-soukromé partnerství dokáže lépe vyhodnotit finanční přínos uživatelů a subvence nutné k zachování méně rentabilních veřejně prospěšných služeb a optimálně zafinancovat tuto část služeb nebo na toto téma přinejmenším vyvolat diskusi.

2.3.7. Technologický přínos

Ve veřejno-soukromém partnerství je možné vidět i technologický přínos, a to ve kvalitě a úrovni zkušených mezinárodních expertů: konstruktéři, operátoři, inženýři, finančníci, právníci, atd. Soukromý partner je vybaven znaleckými posudky na vysoké úrovni, ale zároveň je vnitřním poradcem veřejné autority. Takto je zajištěn přenos technologií a zkušeností.

- stavba a provozní systémy / mohou být navrženy nejmodernější techniky přizpůsobující se místním potřebám/;
- řízení projektů a jejich provozování
- finanční průzkum
- instiucionální průzkum
- atd.

Přenos technologií a zkušeností se promítají i do místních podniků, účastnících se projektu a do ostatních místních podniků / dle daných měřítek/, ale i do administrativy, která celý projekt sleduje a do dalších místních finančních organizací. Důležitým faktorem bude školení místních zaměstnanců. Mezinárodní partneři se v takovýchto případech opírají především o místní zaměstnance s minimem účasti zahraničních pracovníků, kteří se podílejí ve fázi školení, ve fázi přechodné a zajišťují tak nejnutnější vedení.

2.4. Politický přínos

2.4.1. Nová role veřejné moci

Ani politické výhody nejsou zanedbatelné. Vystředěním role veřejné moci na výsadní mise výnosového charakteru umožníme redefinovat roli veřejné moci z role vlastníka a operátora do role kontroly a regulace. Veřejná moc se zaměří na účinnost služeb, poptávku a sociální výhody. Rozdělení kompetencí mezi oba sektory bude chápáno méně manicheisticky.

Politický přínos nenastane v případě že veřejno-soukromé partnerství nebude vytvořeno za náležitých podmínek a obzvláště pak v případě, že stát nebude schopen realisticky

definovat své cíle potřebné k vytvoření institucionálního rámce partnerství a nezajistí jeho účinnou regulaci.

2.4.2. Přenechání do správy neznamená, „odstoupení“

Často je užíván mylně termín privatizace – je potřeba říci, že veřejno-soukromé partnerství není privatizace. Umožňuje sice vstup soukromého investičního subjektu, ale nezpronevřuje se tím původnímu poslání veřejné mise ve prospěch mise soukromé. Veřejno-soukromé partnerství je definováno jako forma delegování soukromého operátora k zajišťování veřejných služeb na vymezené časové období. Neslučuje veřejné vlastnictví infrastruktury /existující již před uzavřením smlouvy/, stejně jako nové stavby odevzdané do koncese, jež se v konečné fázi opěr vrací autoritě postupitele/. Veřejná autorita si zachovává roli určovatele cílů veřejných služeb a zajišťuje jejich regulaci. Daný proces lze zvrátit termínovaným ukončením smlouvy nebo výjimečně v případě vážného konfliktu – ještě v době trvání smlouvy. Daný typ partnerství si uchovává „veřejný“ charakter služeb a zároveň se vyhýbá nařčením, že prodává za zůstatkovou cenu národní aktiva / nebo aktivity sektoru služeb/ cizincům nebo třetím osobám.

2.4.3. Stabilita

Sociální a ekonomické výhody již výše popsané jsou evidentní odezvou k zajištění ekonomické stability a tím i politiky. Smlouvy jsou zpravidla podepisovány na delší období než politické mandáty. Veřejné služby podléhají daleko méně přímým i nepřímým vlivům voličských preferencí. Údržba a kvalita služeb podléhají daleko méně konfrontaci na politické úrovni a projekty jsou posuzovány především na podkladě sociálně-ekonomickém.

Pokud se zlepší kvalita kolektivních služeb bez dalšího většího daňového zatížení, veřejno-soukromé partnerství tím dá základ k uspokojivější ekonomické situaci a sociální stabilitě. Jediným úskalím, které lze překonat, je vyhnout se zbytečnému spěchu. Je zapotřebí ponechat si dostatek času na informaci veřejnosti a administrativy, naplánovat přechodné období před ***najetím*** systému placených služeb /nebo jejich části/, čímž se zajistí přiměřené regulování a zamezí se případným nepředvídaným zmatečným situacím.

3. Zdravá demystifikace

3.1. Univerzální řešení neexistuje

Partnerství veřejno-soukromého charakteru se jeví jako přínos v realizaci záměrů veřejného zájmu. Je nejúčinnější v případě klasických veřejných trhů s velkým záběrem v oblasti služeb. Ani zde ovšem není radno podléhat módním vlivům nebo věřit, že se jedná o univerzální řešení, která umožní zastupitelstvům bez jakékoliv procesní formy realizovat rychle a bez většího úsilí a finančních nákladů veškeré projekty.

Veřejno-soukromé partnerství je komplexním nástrojem a samo o sobě nemůže zajistit plnou rentabilitu. Nespornou skutečností zůstává, že jakýkoliv projekt infrastruktury a veřejných služeb bez skutečného sociálně-ekonomického zájmu nebude moci být realizován ani za předpokladu, že se bude jednat o veřejno-soukromé partnerství. Daný typ projektu musí splňovat podmínku sociálně-ekonomické rentability/ nutná ale stále ještě nedostačující podmínka/, tj. jeho společenská užitečnost a ekonomická únosnost.

3.2. Smlouva mezi veřejnou jednotkou a soukromým operátorem

3.2.1. Smluvní vztah mezi veřejnou autoritou a soukromou jednotkou

Veřejno-soukromé partnerství je vlastně formalizací vztahu prostřednictvím smlouvy mezi veřejnou autoritou a soukromým operátorem. Jak to již nastínil Rémy Prud'homme v článku V-A této knihy, každá veřejná akce s sebou nese různé soukromé dodávky /minimum je odkoupení dodávek veřejnými jednotkami/.

Smluvní vztah mezi veřejnou a soukromou jednotkou je založen na oboustranném zisku. Veřejná autorita se snaží maximálně rentabilizovat sociálně-ekonomickou stránku veřejných investic (v praxi to znamená docílit maximálního zisku z projektu vzhledem k jeho ceně). Soukromý operátor se rovněž snaží maximalizovat svůj zisk (jde o rentabilitu investovaného kapitálu).

Oba cíle mají jeden společný bod (úspěšnost projektu) a rozdílné vize (rozdělení zisku), které zakládají téma k diskuzi za účelem dosažení společného cíle a nalezení rovnováhy (v rozložení sil) o přerozdělení zisku. Klasické veřejné trhy vycházejí ze zjednodušené dialektiky, která se řídí nabídkou a konkurenčním prostředím. Veřejná moc definuje své cíle a své smluvní podmínky, oferenti pak určují cenovou hladinu a rozdělení zisků.

3.2.2. Kdo je hlavním aktérem?

Pojem veřejno-soukromého partnerství je pojmem komplexním, neboť rizika i zisky jsou sdíleny a smluvní vztah je dlouhodobý. Skutečné „tango“ nastane ve chvíli, kdy dojde na různici se cíle. Až dojde na dvě společná témata s různicí se interpretací, zrychlí se taneční tempo: tj. peníze a čas (dvě spojitá témata).

Veřejná autorita bude moci realizovat pomocí veřejno-soukromého partnerství všechny potřebné infrastruktury v co nejkratším časovém horizontu, aniž by si zatížila vlastní rozpočet. Operátorovi/ soukromému staviteli se jedná o výkon činnosti za slušné finanční ohodnocení. Je-li uživatel schopen platit a jsou-li tyto prostředky dostatečné k pokrytí nákladů na výrobu, může se přistoupit k plné úhradě nákladů uživatelem. Pak jsme v situaci rentabilních veřejných služeb a skýtá se otázka, zda lze vyčlenit určitou rentu a rozdělit ji mezi operátora a pověřující obec. Toto je typický případ letišť a některých služeb v oblasti distribuce vody. Boj se vymezuje mezi dva partnery v otázce výše poplatku za výkon a provoz služeb. Společným zájmem bude ovšem co nejrychlejší provozování.

Služby jsou rovněž zajímavé pro společnost z pohledu sociálně-ekonomické rentability, ale nejsou rentabilní finančně, což znamená, že spotřebitelé sami nemohou (nebo nechtějí) pokrýt výrobní náklady. Jedná se často o případy dálnic, které vybírají mýtné, veřejnou městskou dopravu nebo železniční dopravu. V daném případě je potřeba, aby obec přispěla vstupní subvencí do infrastruktury nebo následně proporčně v průběhu provozování. Pak tedy propukne boj o výši subvence (a v souvislosti s tím převzetí rizik mezi partnery). Zde vstupuje do hry i druhý element – čas. Vskutku, ve většině případů soukromý sektor vloží vstupní investici do infrastruktury a je v jeho zájmu, aby uvedení do provozu proběhlo co nejrychleji, nejlépe ihned po skončení prací. Dokoce, je-li to v jeho silách dokončí práce před termínem. Bude v zájmu stavitele/soukromého operátora, aby celá procedura postupovala rychle hned po vyhodnocení nabídky a určení ofer

Obec se naopak nachází ve dvojsečné pozici. V jejím zájmu je rychle realizovat projekt ze sociálně-ekonomických důvodů nebo záměr přinejmenším ohlásit. Projekty jsou často ohlášeny a nabídky uveřejněny v nedokonalé podobě. Výběrové řízení pak může být zdržováno, protože nebylo po technické stránce jaksepatří připraveno. Obci se navíc zdržení

projektu z rozpočtového hlediska vyplatí. Umožní jí to rozložit veřejné výdaje a v určité míře i zmenšit subvence, neboť ve většině případů s poptávkou roste v časovém odstupu také platební schopnost. Obec se tedy bude snažit otálet v procesu vyhlášení výběrového řízení (které je často z politických důvodů vyhlášeno předčasně) nebo nebude spolupracovat v zájmu jeho rychlého uskutečnění (například tím, že bude zdržovat jisté nutné administrativní operace).

Boj o čas může projektu velmi uškodit. Nese s sebou náklady navíc, které se odrazí na provozu, ale také až již přímo nebo nepřímo na spotřebitelích a obci. Je proto potřeba se vyhnout prodlení tím, že projekt a plán jeho financování budou připraveny s předstihem.

3.3. Sdílení rizik: realita nebo iluze?

Peníze a čas jsou rozhodujícími prvky v jednáních vedených za účelem vytvoření partnerství. Diskuse nastolují problém struktury projektu založeného na pojmu „sdílení rizik“. Detailní rozbor daného pojmu se nachází v kapitole II-B.

Sdílení rizik je pojmem, který definuje veřejno-soukromé partnerství ve vztahu ke klasickému veřejnému trhu. Forma rizika může spočívat ve stavbě (BOT závod na úpravu vody nebo zpracování odpadů) nebo v komplexnějším stavebním a obchodním riziku (případ dálnice SR91 v Kalifornii).

Projekt sdílení rizik musí být pro obě strany vyrovnaný. Sdílení rizik není jednostranným aktem ze strany soukromého partnera vůči obci, jedná se spíše o optimální převeržení rizik na subjekt, který je lépe vybaven je snést. Jde také o to maximálně snížit náklady na rizika tím, že pojistky na stavební/manipulační rizika pod kontrolou soukromého partnera vycházejí levněji (pojistka je zahrnuta v ceně stavby). Obchodní riziko, jež tvoří často důležitou součást, může naopak soukromého partnera stát daleko více (vyšší cena a vyšší subvence do nerentabilního projektu). Vezme-li obec na sebe tato rizika, hrozí jí platba náhrad za nerealizaci předpokládaného projektu. Projekt lze obhájit v případě silného sociálně-ekonomického zájmu.

Sdílení rizik není ideálním řešením, jedná se spíše o prostředek optimalizace projektu v jeho technických otázkách a v kvalitě realizace daného projektu. Jedná se také o účinné opatření proti rizikům, která projekt obnáší. Z tohoto hlediska je doporučené pojetí pomoci anglického PFI / *Private finance initiative*/ zajímavé / i přesto že představuje četná omezení/.

Je potěšitelné, že velcí a dynamičtí aktéři soukromého sektoru na mezinárodní úrovni jsou dnes schopni odmítnout různá „pojetí“ veřejno-soukromého partnerství, se kterými se museli vyrovnávat. Obohacení a křížení zkušeností je skutečně blahodárné, neboť umožňuje vycházet z prověřených skutečností a na jejich základě lépe přistupovat ke sdílení rizik/nákladů jako klíče k veřejno-soukromému partnerství.

4. Veřejno-soukromé partnerství není striktně vymezené, je modelem vyvíjejícím se v kontextu a čase.

Jak již bylo dříve řečeno, Francie rozvinula četné formy veřejno-soukromého partnerství. Jak zmiňuje dokument ministerstva místního rozvoje, francouzská zkušenost vešla v povědomí jako „francouzský model“. Je bezpochyby omylem hovořit v souvislosti s veřejno-soukromým partnerstvím o modelu. Jedná se spíše o zkušenost a schopnost přizpůsobit se různým projektům a kontextům, sama zkušenost je však na rozdíl od veřejného trhu těžko vymežitelná a znormovatelná.

To ovšem neznamená zmatečné pojetí. Tato kniha se snaží dokázat, že je možné a nutné zachovat striktní pojetí, ušité na míru v závislosti na ekonomických, právních, deontologických, administrativních a finančních podmínkách.

Francie na základě dlouholeté koncesní tradice realizovala účinný globální systém. Některé jeho prvky byly později v rámci postupující evropské integrace kritizovány. Tím nebyla popřena vhodnost koncese a delegované správy, ale spíše prostředky k realizaci, které ne vždy odpovídaly ekonomickému a institucionálnímu kontextu. Aby se celý systém stal koherentním, bylo třeba jej modernizovat. Jeho modernizace se ve Francii chýlí ke konci.

Celý proces byl usnadněn tím, že nejaktivnější francouzské podniky se v oblasti koncesí rozvíjely v zahraničí, což jim umožnilo realizovat veřejno-soukromé partnerství v různých institucionálních podmínkách.

Závěrem lze dodat, že zkušenosti v oblasti veřejno-soukromého partnerství je třeba průběžně adaptovat při plném zachování výchozích principů.

5. Několik doporučení k otázce účinnosti partnerství

Následující články se budou týkat různých aspektů veřejno-soukromého partnerství a omezí se na doporučení. My se zde zmíníme pouze o obecných závěrech vedoucích ke zdařilému veřejno-soukromému typu partnerství.

Nejprve je potřeba rehabilitovat termín partnerství. Každý sleduje vlastní cíle, které nemohou (a ani nesmí) být stejné. Cílem všech je však realizace veřejné infrastruktury za co nejlepších podmínek a co nejnižších nákladů s takovým provozováním, které zajistí co nejkvalitnější služby. Existuje tedy jeden společný cíl, a to aby projekty veřejných služeb byly realizovány a provozovány dle stanovených plánů.

Počínaje tímto okamžikem je zapotřebí podporovat zájmy všech stran a vzájemně je sladit. Každý aktér má právo hájit svou jasně danou pozici divergentní ve vztahu k druhé straně. Pomocí debaty lze dojít kompromisního vyrovnaného řešení pro všechny strany s perspektivou zisku, snesitelnými náklady a riziky.

Je třeba se vyhnout zbytečným střetům a dlouhým vyjednáváním bez jasného vyjádření cílů a přání a změn stanovisek v průběhu diskusí. Ve hře je kromě financí také čas a další faktory, které jsou důvodem k jednání bez zbytečné prodlevy.

Nejaktuálnější vývoj v rámci globalizace ekonomiky je v rostoucí potřebě posílit vzájemné povinnosti vymezené písemnými smlouvami. **Povinnosti aktérů již nemohou být chápány jako morální závazek, musí být převedeny do písemné formy.** Výsledky vyjednávání musí být zakotveny ve smlouvě. Smlouvy musí počítat s dodatkem při eventuelním sporu nebo s řešením pro případ, že se počáteční hypotézy veřejno-soukromého partnerství nenaplní. Všechny eventuality nelze zahrnout do smlouvy (tak jak se o to snaží anglo-saská právní tradice), ale lze anticipovat v otázce změn kontextu, což si vyžádá smluvní úpravy. Lze rovněž předpokládat možnou orientaci smluvního vztahu na základně předchozích diskusí (smluvní ustanovení). Rovněž soudní praxe se vyvíjí a tyto změny je třeba ve smlouvách reflektovat.

Na druhé straně je nutné, aby každá strana respektovala své povinnosti. Existuje riziko v případě partnera, který z pozice síly vymezené smluvně nemusí respektovat pravidla a jednostranně mění smluvní hranice. Může to být případ operátora s daleko většími odbornými

znalostmi, než jaké má obec. Nebo obec, která může změnit své závazky buď z titulu výsadního postavení nebo nepřímo nerealizací předpokládaných doplňkových projektů, či změnou právního prostředí a změnou nařízení.

Abychom se vyhnuli takovému pokušení a učinili veškeré závazky zejména pak politické trvalými, doporučujeme zapsat veřejno-soukromé partnerství do „velké knihy koncesí/veřejno-soukromého partnerství“ po způsobu finančních záruk státu garantovaných centrálními bankami.

B. Desetiletá reforma sítí: „Sedm pravidel“

(od privatizací po veřejno-soukromé partnerství)

Dominique LORRAIN

V prostředí veřejných, národních a sektoriálních monopolů se privatizace uskutečňené v 80 letech jeví jako silný signál. Otřásly koncepcemi vypracovanými od krizového roku 1929 a v poválečném období a které se inspirovaly myšlenkami plánování a kejnésiánskými ideami, které pokládaly zásah veřejné moci do trhu za účinný mechanismus k vyřešení jeho nedostatků. V té době byly monopoly chápány jako selhání trhu.

Na základě politického impulsu ze Spojených států, Velké Británie, Austrálie a Nového Zélandu byly deregulovány sektory telekomunikací, poté přišel na řadu sektor elektrické energie a konečně komunální služby, zejména pak vodovodní síť. Tyto reformy v pravý čas posílily velmi starou francouzskou tradici správy veřejných služeb soukromým sektorem, tradici však málo známou; pro mnohé byla francouzská zkušenost zkušeností znárodněných podniků, což rozhodně nebyla pravda.

První léta reformy byla poznamenána politickým voluntarismem se všemi nedostatky, které toto hnutí provázelo. Záměry reformátorů byly často zaměňovány za skutečnost. Aktéři nově prosazovaných reforem byli nuceni je vysvětlovat a obhajovat, přesvědčovat. Tato léta byla poznamenána silnými myšlenkovými proudy a mobilizací ekonomických, politických a právních věd – *Law and social sciences* (Demsetz 1968, Stigler 1971, Kay *et al.* 1986, Vickers *et Yarrow* 1989).

O deset let později, na konci devadesátých let je učiněn značný pokrok. To co bylo předmětem argumentací včera, je dnes zcela přirozené; vášně pominuly. Všechny velké průmyslové země uskutečnily dané reformy, vzácně se vyskytují země ve fázi integrace, které se ještě nezapojily do reformního hnutí. Z tohoto hlediska se obecné otázky okolo reforem jeví jako nevhodné. Neřeší se již problematika samotného delegování nebo výhody velkých soukromých firem oproti veřejným zařízením. Hlavní otázka nezní proč ale jak. Jak zorganizovat služby tak, aby byly přístupné co největšímu množství populace a přitom byl zachován jejich veřejný nebo univerzální charakter. Jak koncipovat rozsáhlé smlouvy a vyhnout se krizím.

Dnes máme určitý odstup založený na zkušenostech z různých sektorů a z několika kontinentů. Je již možné udělat si úsudek a vyvodit obecné závěry. Nebudou úplné, protože představují individuální pohled i řešení. Proto je zapotřebí chápat následující řádky jako dílčí závěry. Výzkumy na konkrétních případech (Lorrain 1995 a 1999) svědčí o opakujících se jevech. O sedmi nejdůležitějších bychom chtěli hovořit v následujících řádcích.

1. Od politického voluntarismu ke tlaku skutečných potřeb

Rázné prosazování typů řízení v prvních letech ustoupilo pragmatismu. Reformy minulých let spočívaly v kritice stávající byrokracie: příliš nákladná, nedostatečně splňující požadavky služeb obyvatelům (*responsiveness*). Dnes je dostačujícím argumentem k využití služeb soukromého sektoru tlak potřeb. Důvod je jednoduchý. Potřeby v síti infrastruktur jsou obrovské, a to jak ve velkých národních technických odvětvích typu telekomunikací, elektrické energie, dálniční nebo železniční sítě, tak i v komunální síti v sektoru vody, čištění, odpadů, dopravy. Nová demografická struktura rozsáhlých aglomerací, průmyslový rozvoj zemí ve fázi integrace, ochrana životního prostředí jsou tři silové proudy, které se prolínají a tvoří gigantický trh pod společným názvem: městský průmysl.

Rostoucí potřeby pak vysvětlují znásobení kombinačních typů mezi veřejnou mocí a

soukromými firmami: *Public Private Partnership* (veřejno-soukromé partnerství), *Private Finance Initiative* (PFI), privatizace, delegovaná správa apod. jsou obsaženy v termínu „koncese“ tradičně užívaném ve Francii. Veřejná správa není schopna rozpočtově zvládat nová finanční zatížení. Z tohoto důvodu se stáváme svědky dlouhodobého vstupu velkých firem do správy měst. Jedná se o největší fenomén v historii měst s důležitým dopadem jak na jejich správu tak i na jejich územní uspořádání.

Ve většině zemí (ne však ve Francii) byly otázky správy měst řízeny odbory zastupitelstev, různými sdruženími blízkými vedení municipality nebo velkými státními podniky. Vstup velkých mezinárodních multisektorových firem nastoluje nové otázky v souvislosti s řízením sítí a s jejich správou v metropolích. Politika privatizace přitom vychází od počátků ze striktní sektoriální koncepce.

Zkušenosti ve světě ve srovnání s aktuálním stavem byly v minulých letech omezené, nyní se požadavky na působení firem ve veřejném sektoru jen množí. Je možné si vybírat. Požadavky se soustřeďují ve velkých městech, která nabízejí velké projekty a populace je zde zpravidla bohatší než v ostatních částech země (objemy umožňují schodkové hospodářství). Kartografie velkých uskutečněných privatizačních projektů jednoznačně odpovídá velkým metropolím. Otevřená zůstává otázka šíření dobrých zkušeností a prostorová vyváženost jednoho státu..

2. Souboj modelů vede k vyřešení problémů.

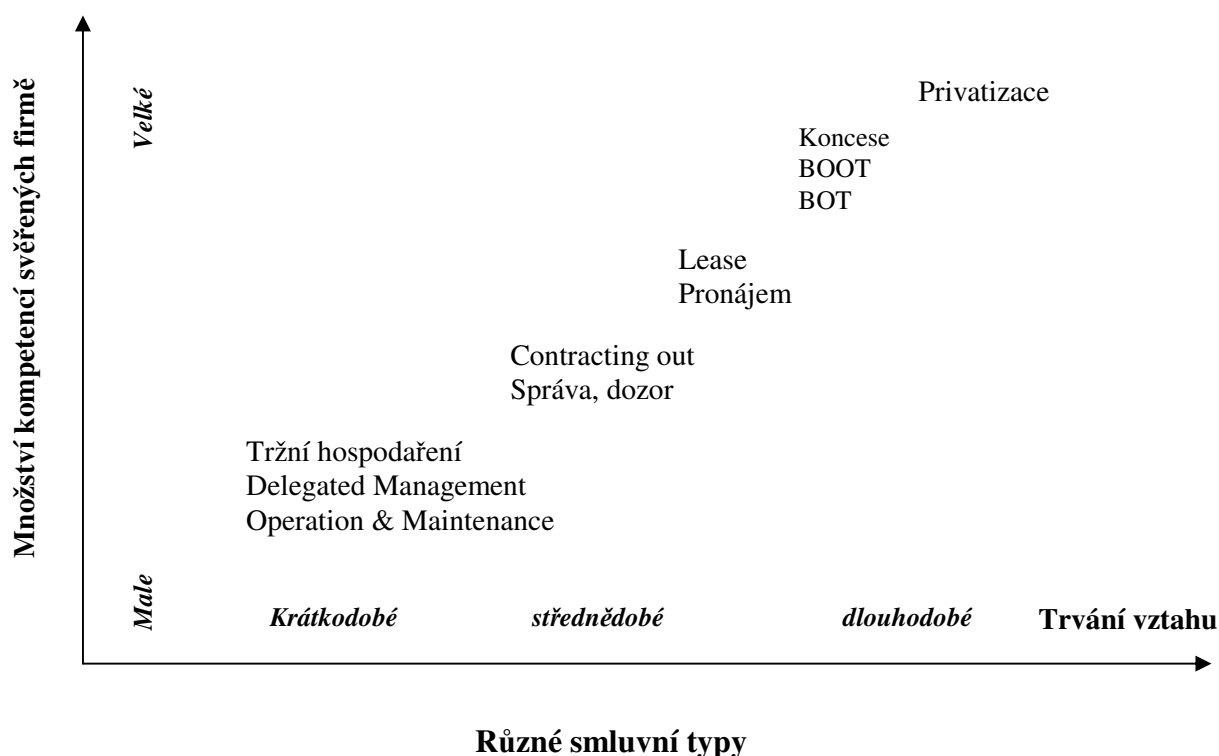
V prvních stádiích privatizace sehrály důležitou roli důkazy proti praxi a vyhotily tak spor dvou modelů: anglo-amerického a francouzského. Rozdíly zde existují. Každá země vyvinula na základě historických zkušeností vlastní koncepci organizace městské sítě. Rozdíly tkví v nezanedbatelných prvcích jako je koncepce výběru a kontroly, způsob organizace smluvních vztahů a procedury urovnávání konfliktů. Institucionální architektura rovněž není stejná (Martinand, 1993). Dané rozdíly vystupovaly nejostřeji do popředí v okamžicích konkurenčního boje firem – tři největší francouzské monopoly, anglické *utilities* (veřejné podniky) v oblasti vody a elektrické energie a několik amerických tenorů přicházejících ze sektoru energie, odpadů a inženýrských sítí. Modely, které jsou stabilní přinášejí ovšem pouze řešení cyklicky se vracejících problémů minulých a v žádném případě nepředjímají řešení nových problémů.

Velkou lekcí tohoto desetiletí bylo zmenšení rozdílu mezi jednotlivými doktrínami daných modelů. Pozitivní roli sehrál pragmatický přístup v řešení problémů.

- Roste snaha volit adaptabilní technická řešení jejichž pořizovací hodnota je vykompenzována plošnou platbou spotřebitelů. Takovýmto způsobem řeší soukromé podniky situaci v zemích a městech se sociálně slabou populací. V případě, že není možné z cenových důvodů dodat do sítě stejně kvalitní služby jako v průmyslových zemích, správce sítě hledá nové řešení;

- Inovují se finanční vstupy a jejich struktura, kombinuje se vlastní kapitál (*equity*) a mezinárodní tržní kapitál. I za těchto podmínek je každá smlouva individuální;

- Samotné sepisování mluv vyžaduje individuální úpravy. Smlouvy, bez ohledu na svůj původ, nabízejí nevyčerpatelné varianty řešení, přinášejí zkušenosti s nabídkou všech možných typů veřejno-soukromých partnerství. To je pouze potvrzením skutečnosti, že rozdíly mezi „modely“ nemůžeme zjednodušovat. Rozdílnost smluvních modelů jednotlivých zemí spočívá v různém stupni odpovědností, které daná firma přebírá na určité smluvní období. Mezi prostou spoluúčastí a celkovou privatizací graduje celá řada možných řešení. Rozhodující strana má za každých okolností možnost vybrat si smluvní typ podle amerického, anglického nebo francouzského práva. Podniky se přizpůsobují.



Stáváme se nepochybně svědky „vynálezu“ nových modelů komunálních služeb formou výpůjčky a postupného získávání zkušeností. Velké multisektorové mezinárodní společnosti utvářející se v posledním desetiletí jsou toho dokladem. Svá řešení rozšiřují do sektorů a zemí.

3. Veřejno-soukromé partnerství jako řešení problému

Neexistuje tedy jednotné řešení (*one best way*) nebo model, který by bylo možné reprodukovat z jednoho sektoru na druhý a z jednoho města na druhé. Smlouvy musí být přizpůsobeny dané problematice, kontextu i osobám. Smlouva se dále řídí povahou sítě a odpovědnostmi kladenými na firmu.

- Povaha sítě. Sítě nemají stejné technické vlastnosti, stejné požadavky na koordinaci. První roky byly charakteristické ekonomickými aspekty soutěže.

Pro všechny sektory platily jednotné zadávací podmínky k získání trhu, existovala jednotná celoplošná konkurenční struktura – elektrikou počínaje přes dopravu, od kabelové sítě k vodní síti. Uvážení reálných faktorů jako *nedobytnost nákladů*², otázka „nedělitelnosti“ některých aktiv vedla k hledání specifických řešení na každý typ sítě.

- Schéma veřejného trhu (*public procurement*) bylo dlouho silně zastoupeno v myšlení (Laffont et Tirole, 1993) a byla snaha vnášet je do vztahů mezi firmou a veřejnou mocí ve správě služeb. Rozvoj různých forem privatizací umožnil správu služeb soukromými firmami a vytvořil z nich samostatnou kategorii. Rozdíl spočívá ve dvou faktorech: jednak předmět

² Sunk cost anglicky znamená, že daný sektor byl minimálně zainvestován tak, aby mohl provozovat svou činnost; tyto investice nebudou znovu jinak použity, pokud firma odstoupí.

transakce není striktně poměřitelnou hodnotou ale službou s nejasnými konturami a pak se tyto smlouvy často vytvářejí na dlouhodobé časové období. S ohledem na tyto specifické vlastnosti se aktéři snažili vytvořit institucionální schémata přizpůsobená rizikům pro každého z partnerů. Některé nové smlouvy se staly komplexnějšími a propracovanějšími.

4. Důležitost institucionálního prostředí

Na konci osmdesátých let se mezinárodní instituce a někdy i podniky mylně domnívaly, že ke správě veřejných služeb soukromými podniky stačí koupit aktiva veřejných monopolů a užívat je. Tato vize měla krátkou životnost. Nezdar v podobě nedotažených transakcí na sebe nenechal dlouho čekat: kolektivní činnost je možná pouze za podmínek existence stabilních veřejných a vzájemně sdílených pravidel. V komunálních službách je možný vstup soukromého partnera tehdy, existuje-li institucionální prostředí. Jinými slovy k uskutečnění určité akce je potřeba nastolit potřebné podmínky, čímž dáme za pravdu ekonomům neo-institucionalistům (Coase, 1937; North 1990; Williamson, 1994).

Problém byl tak zcela vyřešen. Vždy je možné zreformovat některé zákony před samotnou privatizační politikou, ale brzy si uvědomíme, že to samo o sobě nestačí. Máme text a jeho podstatu. Institucionální architektura nemůže být oddělována od kultury a tradičních hodnot, které vstupují do hry při aplikaci zákonů. Tyto prvky nelze zreformovat.

Vývoj jde ve směru nové koncepce reformy sektorů. Zdálo se, že stačí privatizovat státní monopoly a podepsat smlouvy. Celá činnost nyní probíhá ve dvou úrovních: na úrovni smluvní a na úrovni obecného prostředí. Prostor je rozehráváno před privatizací formou reformy zvenčí. Samotní aktéři nejčastěji modelují východiska na základě problematiky, se kterou se setkávají.

Zde se dostáváme od okamžité koncepce reformy, jež může být obsažena v dlouhodobém politickém programu, ke koncepci procesní. Tvorba pravidel vyžaduje svůj čas. Aby byly správně pochopeny těmi, kdo je budou používat (politici, aktéři, uživatelé, firmy), je třeba, aby se na jejich tvorbě podíleli i oni. Mezinárodní společnosti, vědomy si tohoto aspektu hovoří o *capacity building*.

5. Pravidlo zachování pořadí, výjimky

Mezinárodní organizace a mnohé země vynaložily nezměrné úsilí k formulování prvních zkušeností. Reformátoři a jejich poradci se domnívali, že dodržením správného pořadí - přípravou nabídky, správným výběrem operátora a jeho usměrněním by se mělo dosáhnout vyrovnaného smluvního vztahu. Původní myšlenka vycházela ze správné realizace, postupu, který měl stačit k tomu, aby projekt fungoval.

Opakující se častá zkušenost ovšem ukazuje, že toto vše nestačilo a že je těžké dopředu předvídat všechny skutečnosti, zejména pak v dlouhodobých smluvních vztazích v oblasti služeb (*Annales des Mines*, 1999; Defeuille, 1999). Posun v celé věci mohou udělat přípravné studie, často finančně náročné ale důležité. Často přinášejí chybějící informace a především informují všechny aktéry: veřejnou moc, mezinárodní instituce, firmy. Nemohou ovšem upřesnit reálný průběh a stejně tak změny smluvního prostředí. Ve většině případů bylo smluvní rámcem zachováno, řešila se potřeba přizpůsobení některým situačním změnám: nové normy ve vztahu k životnímu prostředí, nové investiční priority, inflace, sociální krize.

V prvních letech privatizací se často vycházelo ze skutečnosti, že smluvní vztahy se

dají vypracovat komplexně³ (Henry, 1997). Poslední snahy svědčí ve prospěch neúplných smluv. Tato koncepce upřednostňuje nastolení rovnováhy v okamžiku tvorby smluv. Není nutné hledat za každou cenu co nejpřesnější formulace hned ze začátku, je praktičtější zachovat si zdroje a schopnost přizpůsobení při samotné operaci. Tuto myšlenku lze konkretizovat na dvou případech:

- Nekompletnost smluv má praktický dopad na přípravné stadium. V přípravné studii před samotným výběrem operátora není nutné zacházet příliš daleko, předejde se tím zbytečnému opakování ve výčtu povinností správce a sama studie nebude zaostávat za skutečností.
- Pokud vezmeme v úvahu, že dlouhodobé smlouvy nemohou počítat se všemi eventualitami, pak není vhodné revidovat je v krizových situacích. Často se stává, že jakákoliv smluvní úprava je chápána ze strany veřejné moci jako pokus soukromé firmy zvrátit situaci ve svůj prospěch. Úprava smlouvy je přirozený mechanismus regulace počátečních podmínek, které vývojem doznaly změn.

6. Potřeba regulačního mechanismu

Ve stadiu prvotního rozhodování mezi firmami a modely vyzdvihovali Francouzi myšlenku silného regulačního prvku. Celonárodní zkušenost vedla spontánně k názoru, že stejných výsledků lze dosáhnout při menších nákladech a že vztah k veřejné moci mohl fungovat jinak než na principu konfrontace. Tato zkušenost se částečně potvrdila. Řídící prvek má svou cenu; ta může být vysoká a nemusí nutně odpovídat získaným výsledkům.

Platí rovněž, že princip samoregulace fungující ve Francii bude těžko aplikovatelný v zemích ve fázi integrace. Ve Francii je to možné, neboť se nachází v situaci, kdy smluvní vztahy mezi místní veřejnou mocí a firmou jsou ošetřeny celým souborem zákonů a norem vytvořených dlouhodobě státem a administrativní jurisdikcí. Chybí-li tento spojovací prvek-prostředník, místní veřejná moc se může ve vztahu k firmě nacházet ve sterilním postavení. Smlouva nemůže postihnout vše; nemůže zvláště obsahovat vnější prvky.

Pro země ve fázi integrace je velkou lekcí potřeba regulačního prvku. Historická zkušenost průmyslových zemí ukazuje, že výstavba institucionálního rámce každého sektoru byla dlouhodobou záležitostí: několik desetiletí k tvorbě pravidel, jež jsou schopná reagovat na většinu situací. Nelze si představovat, že země ve fázi integrace celý proces absolvují ve zrychleném tempu; institucionální systémy nelze exportovat jako průmyslové zboží.

Je-li zapotřebí regulačního prvku, pak jaké povahy? Za jakým účelem? Regulační prvek bude mít méně striktní kontrolní charakter a více charakter odpovědnosti za sestavení pravidel kolektivní mise státu a místní veřejné moci. Na základě této myšlenky si lze představit regulační prvek na dvou úrovních:

-permanentní technická kontrola na úrovni města. Upravuje každodenní mikroproblematiku, se kterou smlouva nemůže počítat a tudíž ji ani nemůže obsahovat; je důležitá v provozu každé sítě, přitom však není důvod ji situovat na úroveň regulačních pravidel;

-sektoriální regulace vypracovaná specializovanou agenturou, která plní tři funkce: i) dbát na respektování smluvních vztahů a vypracovávat statistická srovnání; ii) pomáhat místní veřejné moci; iii) zaštitit veřejnou moc v adaptaci pravidel a ve vypracovávání institucionálního rámce.

7. Přijmout rizika k postoupení dál

³ Ekonomický termín označující smlouvy, které předpokládají celou řadu případů a definují všechny podmínky

Jak postupovat chybí-li pravidla? Činnost v dané průmyslové síti vyžaduje silnou dávku společných pravidel. Je nutné čekat na tvorbu pravidel? Jak tedy postupovat a kde začít. Vycházíme přitom z opěrného bodu, na kterém budeme stavět.

Na rozdíl od racionálních úvah, které řídily reformy v prvních letech, chybí-li pravidla, je bezpochyby nutné akceptovat neúplné smlouvy a postupy, které neodpovídají zcela obvyklým racionálním principům – koherence, transparentnost – odpovídající ideálnímu weberovského typu. Lze s jistotou tvrdit, že zkušenosti získané v nedokonalém rámci jsou lepší než nečinnost. Díky nově nabytým zkušenostem budou aktéři moci začít vytvářet nová uspokojivější pravidla.

Způsob tvorby pravidel v institucionálně nedokonalém prostředí ústí v myšlenku „výstavby“ trhů. Pravidla, normy a instituce nutné k vykonávání činnosti nepředstavují jakési fixní zásoby k dispozici aktérům, kteří z nich mohou čerpat. V nových oblastech jaké dnes představuje počítačový průmysl a na začátku století představovala voda a elektřina, či proces v zemích ve fázi integrace, jsou pravidla určována činností aktérů. Dopady dané dynamiky vývoje v průmyslových sítích jsou následující.

- Dopad na smlouvu. Pokud nelze do smlouvy zahrnout všechny eventuality, pokud aktéři vypracují jen částečně pravidla činnosti při samotné činnosti, pak je třeba se zaměřit na neúplné smlouvy a chápat je jako dílčí a ne jako finální dokumenty.
- Dopady na regulaci. Aktuální koncepce (teorie hlavního činitele) jsou založeny na myšlence oddělení regulátora a firmy. Pokud v mnoha případech pravidla chybí, je to způsobeno tím, že veřejná moc nedisponovala prostředky k jejich vytvoření a pokud sama deleguje, nebude mít víc kompetencí. Jak tedy postupovat? Je třeba připustit asymetrii mezi firmou a veřejnou mocí, uznat, že tvorba nových pravidel je výsledkem koprodukce dvou rodin aktérů, i přesto že striktní rozdělení rolí, na kterém teoreticky spočívá regulace, ztrácí na síle.

Velkou lekcí těchto reformních let byla naléhavost tvorby nových způsobů regulace. Vycházíme přitom z kompetencí velké firmy, z principu koprodukce pravidel a z nutnosti respektovat povinnosti spojené s veřejnými službami.

Jaké jsou zkušenosti z posledního desetiletí?

▲ Značné a rostoucí potřeby umožňují zcela přirozený a trvalý vstup velkých firem ve správu veřejných služeb, zvláště pak ve velkých metropolích.

▲ Stále pragmatičtější pojetí vede k takovému smluvnímu typu, který je přímo aplikovatelný na každý ekonomický a právní kontext a každý typ sítě, spíše než rigidní aplikace modelů.

▲ Rozvoj adaptovaného institucionálního kontextu je nevyhnutelný v rámci poznávacího institucionálního procesu (*capacity building*), který je zpravidla dlouhý.

▲ Veřejno-soukromé partnerství je dlouhodobé spojení nutně založené na neúplném smluvním vztahu. Je třeba anticipovat na nepředvídané možnosti a opřít se o regulační metodu tím, že se při její tvorbě obrátíme na třetí nezávislou organizaci.

▲ Veřejno-soukromé partnerství bude mít určité trvání a bude obnášet určitou dávku rizika rozdělenou mezi partnery, což je nutno v zájmu dalšího rozvoje

akceptovat.

Odkazy

- „L'Europe des grands réseaux“, *Annales des Mines*, Réalités industrielles, avril 1991.
- „Les réseaux des services publics“, *Annales des Mines*, Réalités industrielles, octobre 1994.
- „Exporter les services publics“, *Annales des Mines*, Réalités industrielles, octobre 1999
- Coase R.H. – „The nature of the Firm“ in „The nature of the Firm, 1937; Williamson O.E., Winter S.G., London. Oxford University Press, 1991.
- DEFEUILLEY C. – *Services urbains et développement durable*, Paris, Ministère de l'Équipement-Isted, Institut de la gestion déléguée, 1999, 20 p.
- DEMSETZ H.-, „Why Regulate Utilities?“, *Journal of Law and Economics* 11, 1968, p. 55-65.
- HENRY C. – *Concurrence et service publics dans l'Union européenne*, Paris, PUF, 1997, 225 p.
- HIGH J. (ed.) – *Regulation, Economics Theory and History*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1991, 191 p.
- KAY J.A., MAYER C., THOMPSON D. (eds) – *Privatisation and Regulation: The U.K. Experience*. Oxford, Oxford University Press, 1986.
- LAFFONT J. – J., TIROLE J. – *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, The MIT Press, 1993
- LITTLECHILD S. – *Economic Regulation of Privatised Water Authorities*, London, HMSO, 1986.
- LONG, M. et al. – *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Sirey, 1993, 820 p.
- LORRAND D. (ss la dir. de) – *Gestion urbaines de l'eau*, Paris, Economica, 1995.
- LORRAND D. (ss la dir. de) - *Retour d'expériences (six cas de gestion déléguée à l'étranger)*, Paris, Ministère de l'Équipement-Isted, 1999, 94 p.
- MARTINAND C. (ss la dir. de) – *L'Expérience française du financement privé des équipements publics*, Paris, Economica, 1993.
- NORTH D.C. – *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press, 1990.
- STINGLER G. - *The Theory of Economic Regulation*, *Bell Journal of Economics* 2, 1971 p. 3-21.
- VICKERS J., YARROV G. – *Privatization, (An Economic Analysis)*, Cambridge, London, The MIT Press, 1989, 433 p.
- WILLIAMSON O.E. – *Les Institutions de l'économie*, Paris, InterEditions, 1994.

II

PODMÍNKY ÚSPĚŠNÉHO VEŘEJNO- SOUKROMÉHO PARTNERSTVÍ

II. PODMÍNKY ÚSPĚŠNÉHO VEŘEJNO-SOUKROMÉHO PARTNERSTVÍ

A. Koncesní smlouva: její rámcové ustanovení, formulace a typy smluv

Xavier BEZANÇON

Skutečnost, že se veřejná autorita rozhodla „poskytnout koncesi“ nebo „delegovat“ operaci infrastruktur nebo veřejných služeb do soukromého sektoru, vyžaduje splnění následujících třech podmínek:

- Zprvu je potřeba disponovat politickým, právním, daňovým a administrativním smluvním rámcem, který musí být identifikován jako odlišný od rámce specifického pro koupi veřejného majetku (public procurement). Koncese je dlouhodobý proces partnerství mezi veřejnou autoritou a soukromým partnerem, jehož cílem je rentabilní financování služeb a veřejných prací soukromým partnerem. Koupě veřejného majetku spočívá v akvizici bez ohledu na její délku trvání, provoz služeb a investice.
- Veřejná autorita přistoupí k uzavření smlouvy v několika etapách, a to jak v otázce koncepce smluvních děl a služeb tak i v otázce jejich realizace a užívání.
- Smlouva dlouhodobě sjednotí veřejnou a soukromou stranu. Smlouva musí zahrnovat minimum nařízení k zajištění projektu, dále musí zahrnovat rizika, která ponesou obě strany na základě dohody, a musí chránit zájmy obou stran. Francouzská tradice vychází ze čtyř smluvních typů.

Smluvní vztah veřejno-soukromého typu zahrnuje tři dané etapy. První úvodní článek vyjde z daných etap a soustředí se zejména na obsah a na uzavření smlouvy. Následující články podrobněji rozepíší stavební prvky tohoto typu partnerství. Článek II-B se zabývá ekonomickou strukturou daných typů partnerství – jeho analýzou a sdílením rizik. Článek II-C se podrobněji zabývá základním rozměrem smlouvy, což je její dlouhodobé trvání, příprava smlouvy tak, aby měla zajištěné trvání i několik desítek let. Článek II-D se zabývá právním kontextem smlouvy a jejími základními ustanoveními. A konečně článek II-E se týká finanční otázky.

1. Úvodní smluvní rámec

Koncese je procesem sdružení se soukromým partnerem pro jeho kompetentnost a finanční přínos do sektoru veřejných služeb a občanské vybavenosti a pro jeho dlouhodobé spravování právě tímto soukromým partnerem. Daný smluvní typ nazvaný „veřejno-soukromé partnerství“ se odlišuje od koupě veřejného majetku. Jeho povaha vyžaduje přizpůsobený právní rámec odlišný od koupě veřejného majetku.

To ovšem není dostačující; je zapotřebí, aby autorita dané země nastolila jasnou politiku partnerství a splnila několik předběžných technických podmínek bez nichž by investiční záměr dlouhodobého charakteru nemohl být uskutečněn.

Tento pojem je široce rozebrán v článcích II-C a II-D. Zaměříme se podrobněji na dva prvky tohoto úvodního smluvního rámce: definici koncese (§ 1.1) a nutnost nastolit jasný proces kontraktualizace v případě koncese (§ 1.2).

1.1. Definice koncesní smlouvy

1.1.1. Koncesní smlouva není veřejný trh

Tato smlouva se velmi liší od nákupu prací, dodávek nebo služeb uskutečněných za nejvýhodnějších předem specifikovaných podmínek.

Veřejno-soukromé partnerství je založeno na vyhledání nejlepšího trvalého partnera, který přináší své znalosti a poznatky a schopnost řízení za účelem fungování služeb a zlepšení veřejné vybavenosti. Tento typ smlouvy se liší od trhu práce a služeb v těchto základních bodech:

-celkové nebo částečné převzetí investic koncesionářem v rámci dlouhodobého smluvního vztahu, jež je nutný k amortizaci investic a k plnění smlouvy;

-přechod z postupitele na koncesionáře povinnosti zajišťování veřejných služeb souvisejících s veřejnou odpovědností a sdílení rizik oběma stranami;

-jedinečnost, globálnost a komplexnost smlouvy zahrnující koncepcí, financování, výkon, údržbu, provoz infrastruktury, služby uživatelům apod., tedy vše co obnáší vyjednávání dvou stran;

-vztah mezi ohodnocením koncesionáře a výsledky jeho činnosti, vyjma přímého inkasování (případ mýtného placeného veřejnou autoritou), finanční rovnováha je uznána v četných národních soudních praxích a účast postupitele na financování nebo užití infrastruktury neodnímá smlouvě její původní ustanovení o okamžitém převzetí rizika na vrub koncesionáře (i kdyžby infrastrukturu jen užíval).

Bývá častým jevem, že koncese týkající se stavby a užívání infrastruktury (ne pouze delegované správy existující sítě) zahrnuje dlouhodobé pracovní období před samotným uvedením do provozu a tudíž pobírání prvních příjmů je z důvodů velkého předběžného investičního zatížení odpovídající křivce finanční zátěže. Naopak koncese služeb nabízí obvykle odměnu v návaznosti na realizaci plnění smlouvy.

Koncese je definována různými kritérii. Národní právo musí tudíž nabídnout autonomní právní rámec určený koncesím, který se liší od rámce veřejného trhu a který zahrnuje pravidla spoluvlastnictví a pro tento typ smlouvy specifická prováděcí pravidla. Tabulka číslo I dokumentuje základní rozdíly.

Tabulka I – rozdíly mezi trhem a koncesí

	Trhy	Koncesní smlouvy
Definice	Dodávky zařízení, práce nebo služeb určených správními celky	Vytvoření, vybavení a správa veřejných služeb soukromým poskytovatelem služeb dohodou sjednanou mezi veřejným a soukromým sektorem
Základní typy	Jeden předmět smlouvy Krátkodobý Smlouva -Nepřidružená ke správě služeb Majitel-Není pověřený veřejnou misí	Více předmětů smlouvy Dlouhodobý Smlouva-Přidružená ke správě služeb Majitel-Je pověřený veřejnou misí
Charakteristika Smlouva Majitel	-správní celek řídí realizace -chybí předběžné financování, spolufinancování a financ. Díla podnikatelem -chybí podnikatelské investice -chybí volnost v koncepci služeb nebo díla -smlouva nevytváří ani neorganizuje činnost provozu (druhotná smlouva) podnikatel není zadavatelem díla chybí svoboda vedení smluvního vztahu -chybí dlouhodobá správa veřejného sektoru -chybí smíšená odpovědnost ve výkonu prací/správě - údržbě	-delegovaná strana řídí operaci -Předběžné financování, spolufinancování a financování díla delegovanou stranou -investice delegovanou stranou -volnost v koncepci služeb nebo díla -smlouva určující a organizující služby požadovaných správním celkem („hlavní“ smlouva) -koncesionář je zadavatelem díla -koncesionář má svobodnou volbu ve vedení smluvního vztahu -obvykle dlouhodobá správa veřejného sektoru -smíšená a dlouhodobá odpovědnost delegované strany

NB: Je třeba výslovně poznamenat, že platební zdroje podniku nejsou uvedeny a nezakládají ani druhotný typ pro tvorbu různých smluvních typů.

1.1.2. Dlouhodobý proces

Koncese je dlouhodobým smluvním procesem, který bude popsán v následujících kapitolách této knihy. Proces koncese je dlouhodobým politickým rozhodnutím pro samotný projekt, ale i pro další koncesní projekty daného státu. Absence veřejné autority v plnění

smluvních povinností může mít negativní dopad na mezinárodní vztahy a na další projekty v oblasti veřejno-soukromého partnerství. Pro tento případ je třeba schválit specifický právní rámec.

1.1.3. Speciální pracovní skupina v prostředí vyšších vládních orgánů

Mnohé země mají malé zkušenosti v oblasti veřejno-soukromého partnerství, a to včetně Západní Evropy, kde byly vytvořeny speciální pracovní skupiny při ministerstvu financí nebo na úrovni vyšších vládních orgánů, které řeší dané typy smluv. Metoda přechodu koncesí se může dále harmonicky rozvíjet a zakládat potenciál zkušeností na úrovni vládních orgánů. Skupina sestavená ze zkušených odborníků a externích konzultantů má k dispozici kompetence a řídí vypracování smluv pro veřejnou autoritu.

1.2. Jasný proces kontraktualizace koncesí

1.2.1. Pojetí ve smyslu účinnosti projektů.

Pokud se postupitel rozhodne odpovědět na nabídku soukromého sektoru, doporučuje se, aby své požadavky formuloval jako cílené výsledky. Ty by pak měly zahrnovat veškeré vnější faktory, stejně jako všechna administrativní omezení, která je nutno vzít v úvahu. Není vzácností, že velmi těžké překážky vyvstávají opožděně až při realizaci projektu a silně znevýhodňují celý průběh. Soukromý sektor je ve výhodě ve formulaci odpovědi na otázku po výkonu, pokud byl předtím seznámen se všemi omezeními a problémy a za předpokladu, že veřejná autorita požaduje definování prostředků k dosažení cíle. Je třeba klást požadavky na schopnost inovace podniků s cílem vybrat originální řešení, která vyvstanou v průběhu konzultací. Pojem indikátor výkonu je přijat v rámci této kapitoly.

Stále větší množství zemí akceptuje původní soukromé projekty bez žádosti o koncesi infrastruktury vybavených odpovídajícím přijímacím právním rámcem. Tento postup je vhodný a plně odpovídá dlouhé historické tradici vztahů „veřejného a soukromého „ sektoru.

Vlastnictví původních nápadů a technologického inovačního přínosu kandidátů koncese musí být chráněno právním mechanismem takovým způsobem, aby podporoval inovační proces. Kandidáti udělají další nabídku, mají-li jistotu v respektování výsadního vlastnictví nápadů. Jinak se zachovají v případě, že tuto jistotu mít nebudou.

Kandidáti ve výběrovém řízení prezentují své myšlenky a inovačních řešení. Pokud jsou tato řešení převzata a užívána podnikem, aniž by ten požádal nebo odškodnil majitele myšlenky, pak se jedná o nečisté praktiky, které mohou budoucí koncesionáře spíše odradit.

1.2.2. Vyrovnané jednání s kandidáty

Harmonický vývoj koncesního trhu vyžaduje, aby všichni zúčastnění kandidáti měli stejné podmínky a byli posuzováni stejnou měrou a spravedlivě. Kandidátské podniky musí shromáždit veškeré kompetence nutné k vykonávání předmětu koncese, aniž by byla dříve definována právní struktura podniků nebo kandidátských skupin.

Studie proveditelnosti koncesí jsou často dlouhé a nákladné, proto by bylo užitečné počítat s odškodněním větší části nákladů na přípravu nabídky těm podnikům, které nebyly vybrány.

1.2.3. Procedura vyjednávání při výběru vhodného koncesionáře

Koncesionář infrastruktury se zavazuje na dlouhé období a musí vzít na svá bedra četná rizika – technické riziko koncepce, realizaci, financování, obchodní riziko, provozní riziko- za těchto okolností je potřeba, aby:

- správní celek nastolil jasná kritéria pro výběr kandidáta;
- první výběrové řízení vybralo několik kandidátů na koncesní smlouvu, a to těch, kteří mají zajímavou nabídku; na základě těchto nabídek povedou jednání s kandidáty a budou respektovat nápady každého kandidáta;
- jednání s kandidáty byla vedena jen v duchu koncese, aniž by se tím vyloučila v průběhu možnost navrhnout jiné varianty řešení;
- byl uznán princip *osobního pohledu* v otázce koncesí, což znamená, že postupitel posoudí kvality potencionálního koncesionáře na základě referencí o jeho činnosti jakožto základního kritéria k přidělení koncese.

1.2.4. Stabilita a vyrovnanost smlouvy

Koncesionář a jeho finančníci musí garantovat, že smlouva bude naplňována bez právních a daňových úprav, které by mohly narušit smluvní rovnováhu. Výsadní vůle a vyšší moc musí být zohledněny při vypracovávání smlouvy. Právo na okamžité odškodnění musí být bezpodmínečně zakotveno ve prospěch koncesionáře pro případ, že dojde k úpravě smlouvy veřejnou autoritou, aniž by došlo k úpravám počátečních smluvních podmínek.

1.2.5. Koncese postavená na hospodářské rovnováze

Koncesní smlouva musí být postavena na ekonomické rovnováze. Rovnováhou se rozumí vyrovnané rozdělení rizik mezi koncesionáře a postupitele. Smlouva musí dále obsahovat dodatky, které umožní její vývoj a schopnost přizpůsobit se kontextovým změnám za plného zachování možnosti kontroly veřejnou autoritou. Tyto ekonomické aspekty jsou předmětem následujících kapitol.

2. Koncesní smlouva

Smlouva vymezuje práva a povinnosti smluvních stran. Obsahuje klauzule spojené s výkonem a provozováním služeb a klauzule spojené s organizací finanční rovnováhy smlouvy. Smlouva upřesňuje povinnosti obou stran v různých obdobích plnění smlouvy.

Smlouva musí přesně vymezovat smysl jednotlivých termínů nebo jednotlivých klauzulí, aby se tak zabránilo nedorozumění při jejím plnění.

Koncesionář se zavazuje vůči veřejné autoritě k provozování služeb a výkonu prací. Je zavázán čtyřmi body: vystavět infrastrukturu, udržovat ji v dobrém stavu, zajistit její provozování a konečně předat dílo s vypršením smluvního vztahu zpět do rukou veřejné autority.

2.1. Realizace prací

Většina koncesních smluv obsahuje počáteční práce na infrastruktuře a někdy i práce rozložené do časového období. Základní investiční práce, následné práce spojené s běžnou údržbou, opravou a celkovou údržbou jsou obecně z velké části na náklady koncesionáře a musí být smlouvou přesně specifikovány. Koncesionář bude muset následně přistoupit k realizaci infrastruktury za podmínek stanovených v zadávacích smluvních podmínkách. Veřejná správa má právo kontroly. Koncesionář je plně odpovědný za výkon díla, již z toho titulu, že byl vybrán pravidlem *osobního pohledu* a tedy osobně odpovědný za jeho realizaci bez vstupu třetí

osoby. V teorii francouzského právního systému nemá koncesionář žádné *skutečné* právo na dílo, avšak musí plnit předpokládaný účel smlouvy.

Koncesionář musí upřesnit průběh prací v časovém harmonogramu. Technická koherence počátečních prací a údržby vyplývá ze společné předběžné dohody o výkonu prací. Náklady na údržbu infrastruktur postoupené na delší časové údobí nejsou nízké a absence pravidelné údržby může zanedbat stav díla, které je pak předáno veřejné autoritě ve špatném stavu. Předání díla v dobrém funkčním stavu je prováděno při ukončení smluvního vztahu v intencích zadávacích podmínek smlouvy.

Koncesní smlouva: smluvní rámec, smluvní proces a samotná smlouva

TABULKA II. HLAVNÍ ETAPY KONCESNÍ SMLOUVY.

etapy	Podmínky
První etapa spočívá v tvorbě projektu, jeho politické a společenské přijetí a etapa zvládnutí podmínek k realizaci projektu	Politické přijetí veřejno-soukromého partnerství vládou a administrativou Společenské a ekonomické schválení budoucího vybavení Studie proveditelnosti projektu Seznámení se s terénem První studie technické realizace Studie rentability projektu Očekávané výsledky Identifikace problémů živ. prostředí
Druhá etapa vytváří právní rámec projektu vhodného ke koncesní smlouvě	Obchodní právo a právo veřejno-soukromého partnerství Právo zahraničních investorů Daňové právo veřejno-soukromého partnerství Právo veřejného sektoru
Třetí etapa spočívá v přípravě posudku	Vytvořit projekční skupinu na vládní úrovni Ověřit finanční poměry země Přesně definovat očekávané výsledky Vybrat navrhované varianty Předurčit povahu smluvních stran
Čtvrtá etapa je průběhem posudku a vyjednávání dotýkající se všech rizik	Zahájení řízení s kandidáty... ...dále mezinárodní výběrové řízení Výběrové řízení po etapách Zahájení jednání s předběžně vybranými kandidáty Identifikace, kvantifikace a přidělení rizik jednotlivým stranám v jednání První koncepce smlouvy
Pátá etapa na základě výběru nejlepší nabídky zahrnuje sepsání a podepsání smlouvy	Identifikace definitivních finančních podmínek nabízených podílníky (banky, stát, finanční instituce) Konečné znění smlouvy, popřípadě její odsouhlasení parlamentem země
Šestá etapa je realizací smlouvy	Předání pozemků k dispozici Administrativní schválení stavebního povolení Realizace prací Zahájení služeb nebo veřejného vybavení Odstartování kontroly koncesionáře
Sedmá etapa zahrnuje plnění smlouvy	Kontrola koncesionáře -výkonu prací -správy infrastruktury Sestavení doplňujících investic Setkávání za účelem oprav v plnění smlouvy Vyplácení subvencí nebo půjček zahrnutých ve smlouvě a poplatky plynoucí z užívání veřejného majetku V <i>konečné fázi</i> : navrácení majetku veřejné autoritě

Všechny práce na náklady koncesionáře musejí být definovány a následně kontrolovány veřejnou autoritou, a to až do vypršení smlouvy. Definice uskutečňovaných prací může vycházet z mezinárodních a evropských norem. Dodatek ke smlouvě obsahuje detailní schéma prací, plánky a rozfázování jednotlivých operací.

Na základě principu substituce veřejné autority koncesionářem v oblasti správy a vykonávání veřejných prací je koncesionář vybaven nástroji veřejné moci ve vztahu ke třetí straně. Zákon mu takto přiznává právo na vyvlastnění ve veřejném zájmu.

Realizace některých pracovních postupů je rozdělena dohodou mezi stranami a je nutné předvídat již při tvorbě smlouvy způsob, jak budou práce rozhodnuty a vykonány⁴.

Teorie koncese spočívá na myšlence neudělit právo na vlastnictví díla, ať již krátkodobě nebo dlouhodobě, avšak **právo zajišťovat veřejné služby**. Koncesionář nemá žádné skutečné hmotné právo, má však právo vybírat poplatky, obecně také mýtné k zajištění provozu propůjčeného díla nebo poplatky na úhradu poskytovaných služeb. Správní celek přenechává koncesionáři užívání veřejného majetku, někdy s vyloučením všech ostatních, za účelem realizace díla.

2.2. Fungování služeb nebo infrastruktury

Veřejná služba zahrnutá ve smlouvě musí být neustále zajišťována v takových podmínkách, jak stanoví smlouva. Musí být dodrženy tarify a veřejná autorita musí provádět pravidelné kontroly plynoucí z její odpovědnosti.

Také povinnosti koncesionáře musejí být upřesněny v bodech užívání daného vybavení: smlouva upřesňuje povahu a kvalitu služeb poskytovaných spotřebitelům. Veřejná autorita definuje povinnosti koncesionáře, které mohou být později upraveny, a to po vzájemné dohodě s koncesionářem.

Veřejná autorita zůstává i nadále zodpovědná za veřejné služby, ať již jsou v delegované správě nebo ne.

Smluvní ujednání musí definovat vztahy mezi klienty koncesionářských služeb a koncesionářem prostřednictvím zadávacích technických a administrativních podmínek, které stanovují způsob přístupu uživatele ke službám a tarify služeb:

- **princip nepřetržitého poskytování služeb.** Služby spotřebitelům musí být nepřetržitě zajišťovány, bez jakéhokoli selhání koncesionáře; vyrovnanost je zajištěna následujícím principem;
- **princip finanční rovnováhy koncesionáře.** I když podmínky vykonávání služeb se mohou rozvíjet na žádost veřejné autority, koncesionář má právo udržovat finanční rovnováhu smlouvy;
- **Princip rovnosti** zahrnuje rovnost aplikovaných tarifů a podmínky přístupu veřejnosti ke službám;
- **Princip adaptability nebo proměnlivosti** vyplývá z vývoje potřeb spotřebitelů a z vývoje nových technologií: koncesionář musí někdy přizpůsobovat svoji službu novým podmínkám a je dobře počítat-li smlouva s touto eventualitou.
- **Princip neutrality.** Ustavuje, že nesmí existovat diskriminace mezi uživateli a nedělat mezi nimi žádné rozdíly.

Koncesionář má skutečnou autonomii ve správě služeb obsažených ve smlouvě. Veřejná autorita se nesmí vměšovat do správy za jejíž výkon je koncesionář zodpovědný. Veřejná autorita musí naproti tomu vykonávat kontroly stanovené smlouvou. Je to její povinnost ve vztahu k její roli.

Koncesionář byl vybrán na základě referencí a musí osobně dohlédnout na plnění smlouvy a nesmí pověřit třetí stranu k jejímu plnění, nedala-li k tomu veřejná autorita souhlas.

⁴ Opatření vyplývající z e směrnice společenství zaměřených na veřejné trhy a aplikovaných v Evropě. Jedná se o směrnice 93/37 a 93/38

2.3. Vyrovnaná smlouva

Koncesní smlouva nachází vyrovnanost v trvání a podle předpokládaných vložených investic. Trvání závisí na investicích a službách svěřených koncesionáři. Čím je trvání smlouvy delší a čím více má koncesionář možnost umořit náklady na stavbu a vykonávat rentabilní svěřené služby.

Odměna koncesionáři čítá nesená rizika (tvorba, realizace, financování a provozování, stejně i vedlejší rizika); musejí být vyrovnaná a umožnit mu zisk z činnosti.

Technická rizika jsou v koncesích infrastruktur často vysoká. Obchodní nebo provozní rizika mohou být vysoká, nastanou-li změny spotřeby nebo změny v cenách produktů a služeb, jež narušují průběh smlouvy.

Koncesní smlouvy obnášejí ustanovení vztahující se k principu „nepředvídaných situací“, které jsme již definovali. Tato ustanovení počítají s právem koncesionáře na odškodnění za narušení vyrovnanosti provozu v případě citelné úpravy smlouvy vnějšími událostmi a okolnostmi nastalými oběma stranám bez možnosti předvídat je.⁵

Smlouva musí rovněž zahrnovat specifické mechanismy, které zajišťují její vývoj pro potřebu úprav smlouvy, pokud si to obě strany přejí.

⁵ Jednoduchá úprava podmínek plnění smlouvy není důvodem k aplikaci daného principu: ten je podmíněn značnou a trvalou ztrátou smluvní rovnováhy.

Tabulka III – Delegování veřejných služeb: role stran v průběhu smlouvy

Veřejná autorita	Veřejná autorita A delegovaná strana	Delegovaná strana
Organizace veřejných služeb	Delegování Převod Kontraktualizace služeb	Výkon delegovaných služeb
Tvorba celku	Tvorba detailních postupů	Samotná tvorba a technické A finanční možnosti
- Správní celek řeší otázku „delegovatelnosti“ veřejných služeb - Tvorba celku jako předmětu delegování (stupeň delegování nebo sdružení, proveditelnost, finanční dopad, apod.) - Stanovení práv a povinností delegované strany a uživatelů, hlavní charakteristika služeb: - smluvní ujednání pro delegovanou stranu - rovnost-nepřetržitost-proměnlivost - 4. Rozhodnutí veřejné vůle delegovat na základě porady shromáždění - 5. Výběr delegované strany a sepsání smlouvy - 6. Realizace delegovaného partnerství (pověření/povolení/obývání veřejného majetku).	Poznámka: jsou dvě možná řešení -úplné veřejné služby -částečné veřejné služby zejména koncese veřejných prací (infrastruktury) 1.Dlouhodobý smluvní vztah - dohoda - zadávací podmínky - odměna - přijetí rizik - rozdělení rizik - fázování operací - výsady veřejné moci - služební nařízení - organizace nepřetržitého fungování 2. Vyjednávání mezi stranami 3. Vyjádření společného záměru obou stran.	1. Návrhy delegované strany technických řešení v otázce provozu služeb, organizace investic a vlastních odměn apod.
- 7. Kontrola delegování: - kontrola realizace díla - kontrola výkonu služeb	4. Převzetí díla 5. Vztahy stran při výkonu služeb: vývoj, dodatky apod.	V závislosti na autonomii ponechané smlouvou 2.Investice-finančování-řízení díla 3.Fungování veřejných služeb a jejich provozování; vztahy s: - uživateli (tarify/služby/zodpovědnost ...) - třetími osobami - zaměstnanci služeb
8. Zpětné úkony nebo odkoupení	6. Zpětný přenos služeb Navrácený majetek	4.Eventuelní odkup Konec smlouvy

První odstavec vyjadřuje „politickou vůli“ jako legální základ smlouvy; druhý odstavec pak realizaci společného záměru obou stran, zahrnuje organizaci smluvního vztahu a služební předpisy; třetí odstavec vykazuje plnění, která vznikla koncesionáři.

Smlouva musí počítat s přechodem zodpovědnosti v případě škod způsobených klientům nebo třetí osobě. Obvykle je zodpovědnost spojena s provozováním služeb k tíži koncesionáře, neboť je zodpovědný za fungování služeb. V případě, že koncesionář vážně

nedodrží závazky, správní celek jej může obžalovat. Stejný případ nastane i tehdy, kdy veřejná autorita neplnila korektně kontrolu koncesionáře, jak vyplývá z jejích práv.

Koncesionář má právo užívat svěřené dílo, v otázce provozu požívá úplné nezávislosti: nemůže dostávat příkazy od veřejné autority⁶. Právo na provozování díla a právo na vybírání výnosů vyplývá z povahy zákona, který pověřuje koncesionáře zajistit dobré fungování služeb na základě delegování veřejnou autoritou.

Právo na vybírání mýtného je zakotveno ve smlouvě. Tarify jsou často vyneseny administrativou společně s koncesionářem, který má obchodní svobodu v soukromých koncesích s vytyčením stropu veřejnou autoritou.

2.4. Konec koncese

Koncese končí běžným vypršením lhůty, na kterou byla smluvena, a to buď rozvázáním smlouvy nebo zbavením práva koncese či odkoupením koncese veřejnou autoritou.

Veřejná správa nahrazuje ukončením smlouvy koncesionáře, který musí **předat infrastrukturu v dobrém udržovaném stavu veřejné moci.**

Zrušení smlouvy na žádost koncesionáře je málo obvyklé, obvykle je forma ukončení smlouvy mezi stranami smírcí.

Pozbytí práva správy je rozhodnuto veřejnou autoritou jednostranně a je často provázeno sankcemi vůči druhé straně z důvodu vážného a trvalého nedodržování závazku stranou koncesionáře.

Poslední možností je odkoupení práv administrativou, která nahradí koncesionáře před normálním smluvním vypršením koncese s podmínkou odškodnění. Tato skutečnost musí být výslovně zanesena do zadávacích podmínek.

Bibliografie

Bezançon X. – *Essai sur les contrats de travaux et services publics. Contribution á l'histoire administrative de la délégation de mission publique.* Paris, Librairie générale de droit de jurisprudence (LGDJ), 1999.

Bezançon X. – *Les services publics en France du Moyen Age á la Révolution.* Paris, Presses des Ponts et Chaussées, 1995.

Bezançon X. – *Les services publics en France de la Révolution á la Première Guerre mondiale.* Paris, Presses des Ponts et Chaussées, 1998.

B. ANALÝZA PODÍLU NA RIZICÍCH. RIZIKO JAKO KLÍČ K ÚSPĚŠNÉMU VEŘEJNO-SOUKROMÉMU PARTNERSTVÍ

⁶ Smlouva může zakázat propůjčovateli udělit druhou koncesi, která bude konkurenční ve vztahu k první koncesi.

Nejlepší ekonomická metoda k analýze veřejno-soukromého partnerství je metoda spoluúčasti na rizicích. Na základě tohoto pojmu bude možno vybudovat vyvážené partnerství mezi soukromými operátory a veřejnou mocí. Cílem je, aby každý partner přispěl svým podílem na systému z hlediska <<oba vyhrávají>>. A vskutku, i když každý má jiné zájmy, každý z partnerů si přeje úspěch projektu.

Omezení rizik určitého projektu je tedy procesem o čtyřech etapách: identifikace rizik, vyhodnocení možného důsledku při výskytu těchto rizik, omezení každého rizika a rozdělení zbývajících rizik.

Hlavní kategorie rizik jsou tyto: technická rizika (koncepce, stavba), finanční rizika, rizika poptávková (provozní), příjmová rizika, rizika vyšší moci (vis maior, rizika makroekonomická a právní rizika). Některá z těchto rizik jsou specifická pro soukromý sektor (rentabilitnost investic), jiná jsou vlastní veřejnému úřadu (neuskutečňování veřejné služby).

Některá opatření mohou být provedena ve shodě soukromého operátora a veřejné moci, aby se obecně zamezilo rizikům určitého projektu, zvláště prostřednictvím správného vymezení projektu, účelného financování a správného marketingu vůči finálnímu uživateli. Nicméně, jakmile byla vymezena rizika tohoto <<projektu>>, je ještě třeba přiznat zbývajících rizika. V tom případě jsou zájmy každého z partnerů protichůdné a vytvoření dobrého veřejno-soukromého partnerství musí být výsledkem vyváženého jednání a chování z dlouhodobé perspektivy.

Spoluodpovědnost na rizicích se musí řídit dvěma základními principy. Prvním principem je, že přijaté riziko musí být honorováno, přičemž velikost rizika, které partner na sebe vezme, musí být úměrná ziskům (finančním, sociálně-ekonomickým atd.), které z projektu může mít. Druhým principem je, že rizika na sebe berou ti aktéři, kteří jsou k tomu nejzpůsobilější. Tento obecný princip musí být modifikován v závislosti na principu prvním.

Jádrem projektu uskutečňovaného v rámci veřejno-soukromého partnerství je analýza rizik, které takový projekt přináší. Na základě této analýzy může být projekt strukturován, budeme moci odhadnout jeho proveditelnost i opatření k jeho realizaci, tak aby se zredukovala rizika a zlepšila se průchodnost projektu jako celku. A právě tato analýza rizik umožní definovat formu partnerství, roli každého z partnerů i její implikace, jejich smluvní závazky. Z této analýzy také vyplyne struktura financování. Právě z této analýzy tedy vyplývá soubor podmínek k dosažení úspěchu veřejno-soukromého partnerství.

1. Připomínka: Hlavní rizika, se kterými se může setkat veřejná moc nebo soukromý operátor

Při udělování koncese nebo při delegované správě vytvářejí veřejná moc spolu s operátorem partnerský vztah se společným cílem, ale zřetelně rozdílnými motivacemi: veřejná moc má zájem na zlepšení kvality služeb pro veřejnost, zatímco soukromý operátor chce mít zisk úměrný výši vloženého kapitálu, svým kompetencím a podstoupenému riziku. Avšak rozdílné cíle nevylučují společný zájem na úspěchu projektu, který je předmětem jejich partnerství, spokojenost klientů.

Realizace veřejno-soukromého partnerství může přinést zisky oběma stranám, pokud rizika spojená s tímto postupem budou předem správně zanalyzována a jejich hodnocení bude nestranné. Znamená to, že rizika na sebe bere partner, který je nejzpůsobilější se s nimi

vypořádat. Je také vhodné se ujistit, že partner bude přijatelný z hlediska politického, sociálního a kulturního.

Pokud tomu tak je, každý partner přispívá svým podílem na daném projektu. Soukromý partner přispívá svými kompetencemi, svými inovačními schopnostmi, svými řídicími schopnostmi, efektivitou a svými finančními možnostmi přímými a nepřímými (vlastními fondy i zadlužením). Veřejný partner tak může redukovat finanční náklady a přidělit svoje uvolněné prostředky na další oblasti veřejných služeb (vzdělání, zdravotnictví, bezpečnost), které netvoří přímé zisky.

V ideální podobě jde o činnost, při níž „oba vyhrávají“. Oba partneři i konečný uživatel, tj. občan-uživatel, mají z veřejno-soukromého partnerství užitek.

K docenění takového typu partnerství je nutné vzít v úvahu jeho délku. Jde o činnosti, jejichž průměrná délka je nejméně dvacet let a stejně jako v lidském životě by bylo odvážné se domnívat, že se některá rizika nevyskytnou (riziko „narození“, „adolescence“, „dospělosti“)

Ve skutečnosti je zřejmé, že sebemenší neúspěch daného partnerství bude mít za následek:

- u veřejné moci snížení kvality služeb a riziko zvýšených rozpočtových výdajů na tyto služby, kvůli ekonomické nezajímavosti pro soukromého partnera;
- pro soukromého operátora hrozí menší výnos, tj. ztráta investovaného kapitálu.

Riziko pro jednoho z partnerů provází celý projekt a ohrožuje i druhého partnera. Oba mají tedy společný zájem omezit rizika a tím i úspěch projektu???. Tato rizika nemají stejnou příčinu, ale mohou se projevit v průběhu projektu, od začátku až po jeho dokončení a způsobit poškození projektu nebo jeho neuskutečnění.

Aby se minimalizoval výskyt těchto rizik a eventuálně se plánovala vhodná náprava, je třeba co nejdříve identifikovat různé typy rizik, která by mohla poškodit zájem projektu, zkusit jeho záměr a tak jej zničit. To nás vede k určení typologie rizik (obecná rizika, specifická rizika pro soukromé operátory a veřejnou moc) a analyzovat prostředky jejich redukce a zamezení v co nejvyšší míře. Limitování těchto rizik se obecně uskutečňuje ve čtyřech po sobě jdoucích fázích:

- identifikace a soupis rizik;
- vyhodnocení možného kvantitativního a kvalitativního dopadu na projekt zkonkretizováním těchto rizik;
- zmenšení těchto rizik;
- vyhodnocení všech ostatních rizik

2. Typologie obecných rizik

Každý projekt představuje určitá rizika; vyhodnocení těchto rizik a způsob jejich řešení je podstatou ustavení veřejno-soukromého partnerství. Jde o to odlišit rizika, která jsou vlastní tomuto projektu od rizik způsobených vnějšími vlivy a utřídit je podle toho, za jakých okolností se v průběhu projektu vyskytnou a jaký je přímý nebo nepřímý vliv na průběh využívání.

V tomto ohledu je nejprve nutno odlišit rizika, která se mohou vyskytnout ve fázi koncepce a stavby, dále ta rizika, která mohou nastat při fázi provozní a nakonec rizika spojená s vnějšími vlivy.

2.1. Rizika koncepčně-stavební

Setkáváme se zároveň s riziky tzv. technickými a ekonomicko-finančními.

2.1.1. Technická rizika

Technická rizika (nebo stavební rizika), která mohou nastat ve fázi koncepce a stavby, spočívají ve výběru technologie a postupu stavby. Projevují se rizikem zvýšených nákladů a zpoždění.

- **Riziko zvýšených nákladů a zpoždění**

Tato rizika mohou mít více příčin: zpoždění v získání různých úředních povolení anebo poskytnutí pozemku, geologické příhody, špatné posouzení místních podmínek, selhání dodavatele nebo subdodavatele atd.

Riziko zvýšených nákladů může být následkem podcenění ceny za práci a vybavení nebo změny definice projektu (především na základě požadavků veřejného partnera). Riziko zvýšených nákladů může nastat, aniž by vzniklo riziko zpoždění. Opak je málo pravděpodobný, např. kvůli výdajům za urychlení prací, aby se alespoň částečně dohnaly termíny, anebo kvůli dodatečným finančním výdajům.

Důsledky uskutečnění těchto rizik se měří penězi: nárůst kapitalizovaných úroků a tedy i nárůst finančních potřeb, anebo časový odklad příjmů z provozu, které byly na počátku předpokládány.

- **Rizikové faktory v koncepci**

Snahy o neovzvládnutou technologickou inovaci je třeba se vzdát v rámci veřejno-soukromého partnerství, kde zaplacení a úplata investic spočívá v zásadě na budoucích příjmech. A vskutku použití nevyzkoušené technologie přináší rizika, pokud jde o zahájení provozu, nedodržení požadované kapacity, potíže při provozu. Jestliže se nahromadí několik nevyzkoušených technik a nebo jde o jednoduché „přeskočení příčky“ mohou dokonce vzniknout problémy ohledně kompatibility a nebo ohledně výkonu, které mohou být fatální.

Avšak potřebná opatrnost při používání nových technik nesmí vést k odmítání technologických inovací. Ty jsou integrální částí realizace určité koncese, jestliže použití jedné nebo více inovačních technik je jediným způsobem, jak dlo realizovat (most přes řeku Rion Antirion v Řecku a v blízké budoucnosti viadukt přes řeku Millau) anebo jestliže umožňuje významné snížení nákladů a tedy i mýtného (mostního). Investiční plán tedy musí toto riziko integrovat a to přiměřeným opatřením. Jestliže vyhodnocení tohoto rizika je příliš nejisté (viz program kolumbijské dálnice El Vino/Puerto Salgar), pak část toho rizika, zejména zeměpisného, může být zajištěna povolujícím orgánem.

- **Rizikový faktor při kvalitním provedení**

Toto riziko se týká jednak rizika technologického, jednak stavitelovy schopnosti dílo realizovat. Toto riziko může zároveň zahrnovat riziko zpoždění a zvýšených nákladů. Toto riziko může být spojeno se stavitelovou neschopností zajistit kvalitní průběh projektu (riziko kvalitního provedení), ale i dalšími faktory týkajícími se interakce mezi účastníky projektu.

Není vzácností, že v jednom projektu pracuje několik stavitelů a že každý z nich je zodpovědný za určitou část projektu (příklad úpravny vody, kde působí jeden inženýr stavitel a jedna společnost, která zajišťuje čistící proceduru). Jde o riziko fázového rozhraní anebo riziko koordinace mezi různými účastníky, čímž může vzniknout riziko zpoždění nebo zvýšené ceny.

Z důvodů buď vnějších (státní zakázka), nebo z důvodů konkurenčních může zakázka u subdodavatelů zejména místních způsobit riziko nedostatečné technické kapacity, riziko nedostatečné kvalifikovanosti při provádění části prací, za kterou jsou odpovědní, což implikuje určitá rizika zpoždění a zvýšené ceny (riziko subdodavatelské).

A konečně u mnoha velkých projektů nesmíme zapomínat na nepředvídatelná rizika, která jsou spojena s vnějšími okolnostmi, v nichž se staveniště nachází. Jedná se zejména o rizika spojená s klimatickými podmínkami a podmínkami půdního podloží (tato rizika jsou zejména vysoká u staveb, které vyžadují podzemní konstrukce a nebo mimořádně rozsáhlé základy).

2.1.2. Rizika ekonomicko-finanční

Rizika ekonomicko-finanční jsou rizika spojená s parametry finančního schématu. Důsledkem jejich výskytu bude zvýšená cena nebo zpoždění a tedy podražení ceny projektu a ztráta ekonomické rentability. Tato rizika spočívají především ve vnějších parametrech smlouvy, které určují podmínky financování. Avšak jsou také spojeny s kapacitou stran, které uzavírají smlouvu, pokud jde o jejich schopnost dodržovat finanční závazky.

• Rizika spojená s finančně-referenčními parametry smlouvy

Riziko indexace může nastat zejména v případě smlouvy o dlouhodobé stavbě, jejíž cena není pevná, ale indexovaná podle ekonomických parametrů, jako je cenový index staveb. Silnější inflace, než je předpokládána a jež není kryta dostatečnými opatřeními povede k finanční nedostatečnosti.

Riziko úrokových sazeb nastává, jestliže použité financování v období výstavby má velmi variabilní sazbu (Euribor, Libor). V tom případě v průběhu výstavby projekt negeneruje žádné příjmy. Každé zvýšení variabilní sazby způsobuje zvýšení kapitalizovaných úroků a tedy i dodatečnou potřebu investic.

Riziko proměnlivých sazeb může vzniknout, jestliže výdaje a příjmy se uskutečňují v různých měnách.

• Dodržování závazků a refinancování

Riziko refinancování může vzniknout, jestliže není zajištěno financování v průběhu stavby. Toto riziko se realizuje, jestliže ke konci tohoto období projekt nemůže přistoupit k dlouhodobému financování, aby se mohly ukončit rozestavěné stavby.

Riziko protistrany může vzniknout nejen špatným odhadem finanční kapacity stavitele (přínos vlastních fondů hned od začátku, financování zvýšených cen anebo nedostatečných příjmů, které jsou způsobeny částečným uvedením do provozu celého díla atd.), ale také špatným odhadem kapacit subdodavatelů (špatná finanční situace, nedostatečné záruky atd.) a může mít za následek stavitelovu neschopnost dostát svým smluvním závazkům, čímž zase přinejmenším vzniká riziko zpoždění. K těmto „soukromým“ rizikům je třeba připojit „veřejné“ riziko plynoucí z toho, že tento veřejný orgán neplní specifické závazky (přínos subvencí, osvobození od celních poplatků, od DPH atd.).

2.2. Rizika v průběhu provozní fáze

Jakmile je stavba realizována, pak riziko se týká objemu peněžního toku generovaného projektem a dále se týká provozních nákladů. Toto riziko je o to větší, že působí po dlouhou dobu, po kterou nelze garantovat přesnost odhadů.

2.2.1. Výnosové riziko

Toto riziko se dělí na čisté riziko návštěvnosti, neboli používání, a na riziko cenové, které vede k nedostatečným finančním objemům.

Čisté riziko návštěvnosti je charakteristické u projektů infrastruktury, zejména u zcela nových dopravních staveb. Riziko je v tom případě mnohem větší, než když jde o to zlepšit existující infrastrukturu (např. uplatnění nových silničních norem na existující dopravní ose: dálnice s mytím, umělecké celky s placením vstupného, kolektivní doprava atd.), zejména jestliže tomuto novému dílu konkuruje bezplatné dílo anebo dílo, jehož používání je považováno za méně nákladné.

Poptávka se hned na začátku těžko zjišťuje a chyby v odhadu mohou vést k selhání projektu, ať je požadovaná cena jakákoli. *Pružnost poptávkové ceny* má zásadní ráz, avšak je to parametr tak komplexní, že se špatně odhaduje. Chyby v odhadu mohou mít vliv na *počáteční úroveň poptávky*, dále na očekávaný cestovní režim (*ramp up period*) anebo na *indexy dopravního růstu* a to ze střednědobého i dlouhodobého hlediska. V těchto případech je náprava velmi drahá ba neúčinná. Chyba v odhadu může rovněž pocházet z toho, že se objeví konkurenční alternativa, kdy se nepodařilo takové alternativě v koncesní smlouvě zabránit. Všeobecně řečeno, poptávka musí být vyhodnocována velice opatrně a dodnes tento odhad není exaktní vědou.

Jiné typy projektů, zejména projekty, které se vztahují k vodárenskému sektoru, jsou zbaveny problémů týkajících se odběru jejich produkce, ale na druhou stranu mohou být velice citlivé na *prodejní cenu a její sociální přijatelnost*. V tom případě je objemové riziko slabé, ale **příjmové riziko** je vysoké, neboť se může ukázat jako citlivé stanovit potřebnou cenu pouze vzhledem k rentabilitě projektu.

Některé projekty, jako jsou projekty elektrických centrál, mohou zároveň představovat rizika objemová i cenová, neboť mohou být citlivé na pružnost dvojice sazba/objem.

Existují ještě **přímá rizika snížení příjmů**, která jsou nepřímo spojena s úrovní poptávky a s pružností ceny. Příjmy samy o sobě, bez zvýšení provozních nákladů se mohou ukázat jako nedostatečné. To může být způsobeno několika příčinami, jejichž výčet není úplný:

- výkonnost provozovatele nebo některých dodavatelů;
- přerušení služby;
- stávka;
- technické závady;
- úplné nebo částečné nevyplácení subvencí;
- v podmínkách koncesní smlouvy se zapomnělo na dodávky vstupů (dodávka topiva – nafty pro tepelnou elektrárnu, vody pro přehradu);
- klient nebo uživatel neprovádí platby (toto poslední riziko je velmi vysoké u vodních a energetických projektů).

2.2.2. Rizika zvýšených provozních nákladů

Jestliže se celá koncepce dobře zvládne, stavba se zdárně realizuje a pokusy o její rozběhnutí jsou uspokojujivé, pak lze rozumně odhadovat, že provozní náklady budou respektovány. Avšak mohou zde zasáhnout určité faktory, které budou mít za následek zvýšení provozních nákladů.

Můžeme opět uvést příklady:

- řízení je méně výkonné, než se předpokládalo;
- zapomnělo se nebo podcenila se kategorie nákladů;
- zvýšení cen surovin a nebo určitých nákupů;
- výjimečné klimatické podmínky;
- podcenění nákladů na údržbu, hrubou údržbu a obnovu zařízení;
- zvýšení dávek vyplácených povolujícímu orgánu bez příslušné kompenzace nebo vyšší požadavky veřejného úřadu (bezpečnost, kvalita služby atd.);

- část provozu je zajišťována subdodavatelem, což může způsobit riziko rozhraní (střet působností).

2.2.3. Finanční rizika

Jde o stejné typy rizik jaké nacházíme i během koncepční a stavební fáze, ale někdy s odlišnou orientací.

A tak rizika spojená s finančními parametry, kterými se řídí smlouva a zejména **rizika měnová a úroková** jsou tím vyšší, čím je doba trvání smlouvy a návratnosti delší. Navíc dividendy očekávané cizími akcionáři jsou v tvrdých měnách, což ještě zvyšuje vliv měnového rizika. Pokud jde o **indexační riziko**, pak smlouvy o koupi, prodeji a provozu se normálně určují v konstantní počáteční hodnotě, která se každý rok valorizuje. Je zde však riziko, že indexy povedou k vyššímu růstu výdajů než příjmů (<<efekt nůžek>>)

Jelikož zúčastněných stran je více než v období zpracování koncepce – stavby, jsou rovněž čtenější zdroje tzv. rizika opačných zájmů. Toto riziko může plynout ze samotného faktu, že existuje provozovatel, akcionáři, dodavatelé a kupující.

2.3. Trvalá <<nepřímá >> rizika spojená s prostředím

Tato rizika nejsou způsobena samotnými aktéry projektu, ale mohou mít finanční a obchodní dopad na soukromé partnery, jakož i na výkon veřejné služby a na projektové náklady veřejného orgánu.

2.3.1. Rizika vyšší moci

Může se jednat o události vztahující se ke klasické vyšší moci, jakými jsou přírodní katastrofy, ale může se též jednat o příčiny politické, jako je embargo na dodávky surovin, odmítnutí pracovního povolení pro zahraniční experty atd.

2.3.2. Rizika makroekonomická

Nedávné finanční krize v Jižní Americe a Asii ukázaly důsledky, které z těchto krizí plynuly pro pád měnových kurzů a jejich dopad na rentabilitu projektů (příklad dálnic v Mexiku). I jiné velké makroekonomické změny mohou mít dopad na projekty, jako je krize energetická nebo ekonomická, která se projevuje snížením životní úrovně.

Makroekonomická rizika mohou rovněž vyplynout z faktu, že se nerealizují externí předpoklady (že se dotyčná oblast nepřipojí ke světovému trhu) anebo se objeví nová omezení.

2.3.3. Právní rizika

Může se jednat zároveň o riziko spočívající v nedodržování zákonů a platných předpisů a o riziko spojené s nepříznivým vývojem takových zákonů a předpisů. Právní prostředí je nutno brát v širokém smyslu a zahrnuje zejména :

- právo společností;
- právo bankovní;
- daňové zákony;
- legislativa týkající se životního prostředí;
- specifické zákony dotyčného sektoru;

- soudní postihy, zejména ustanovení o arbitráži (možnost nebo nemožnost obrátit se na mezinárodní arbitráž).

3. Specifická rizika u soukromého partnerství

V rámci partnerství podléhá soukromý operátor rizikům, která jsou vlastní každému partnerství, kde jedním z účastníků je veřejný orgán, a tato rizika se tradičně nazývají souhrnně **politická rizika**:

- vyvlastnění, znárodnění, konfiskace, embargo;
- změna vládních priorit, zpětně působící legislativa, změna institucionálního kontextu;
- nepřenositelnost nebo nekonvertibilita příjmů z projektu.

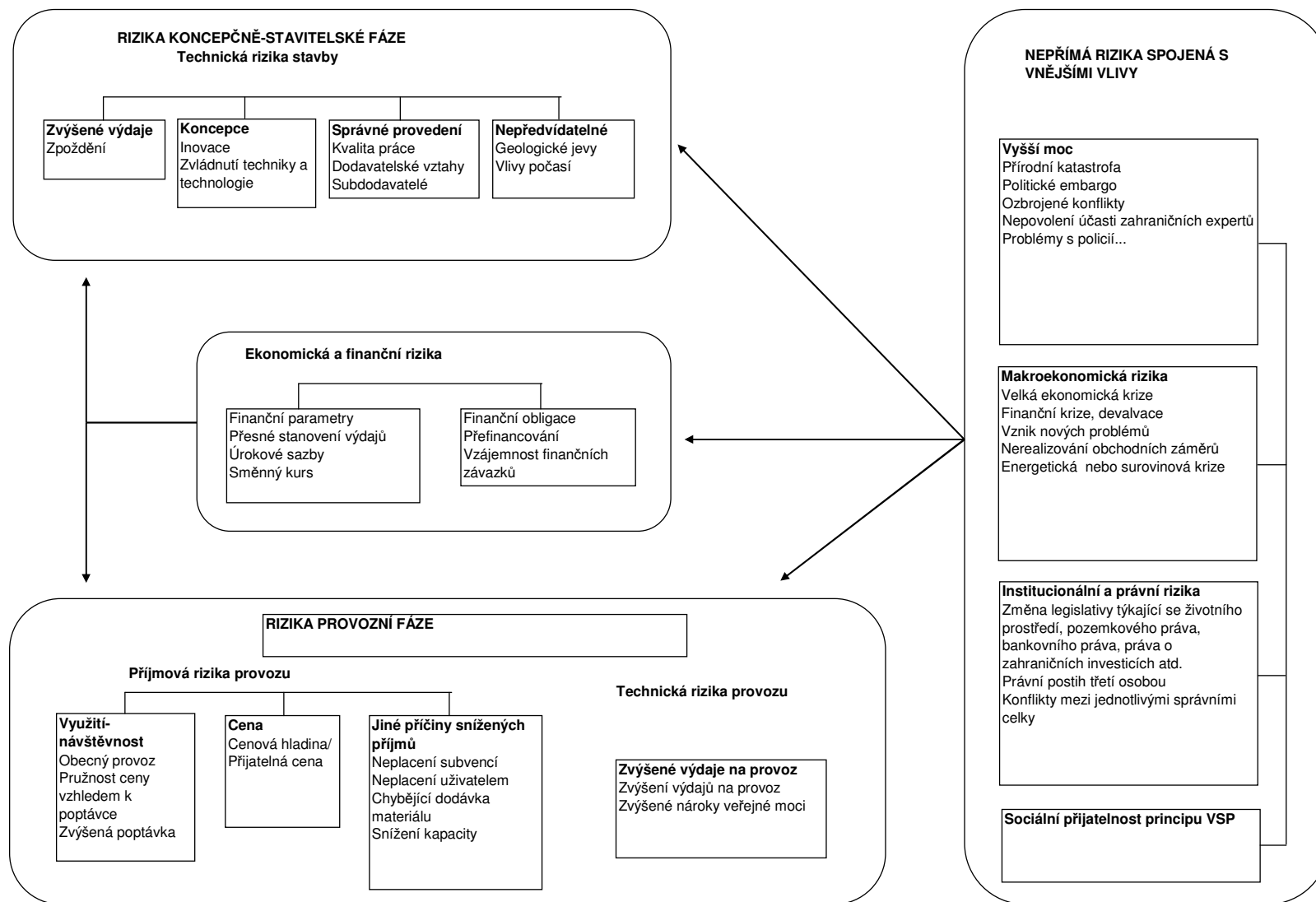
K tomuto klasickému riziku se připojuje nové politické riziko (**rozšířené politické riziko**), které spočívá v tom, že veřejná moc nerespektuje zvláštní závazky, obecně označované jako <<specifické závazky>>, které tato veřejná moc na sebe vzala, aby bylo partnerství favorizováno (např. smluvní povinnosti povolujícího orgánu oproti soukromému koncesionáři, aby se umožnila realizace a fungování koncese, její financování a poskytnutí záruky ze strany pojišťoven). Investoři, věřitelé a pojišťovatelé jsou obzvláště pozorní na to, aby byli striktně dodržovány jejich smluvní závazky ze strany veřejného partnera, neboť porušení těchto povinností vede k riziku politickému.

Tyto závazky mohou zejména být:

- volná aplikovatelnost tarifů;
- včasné poskytnutí všech povolení a potřebných administrativních oprávnění;
- závazky ohledně zákazu konkurence;
- poskytnutí subvencí;
- uvolnění terénu;
- nezasahování do realizace, financování anebo do provozu;
- odškodnění v případě zpětného odkoupení anebo jednostranného vypovězení bez zavinění soukromého operátora.

Stále více je veřejný úřad zastupován svými nižšími útvary (kraji, okresy, obcemi), které kreditní instituce soukromé i veřejné považují za administrativní a nikoli politické útvary, pokud jde o riziko a respektování dvojstranných a multilaterálních úmluv. V sektorech infrastruktury jako je voda, vlastnictví energie je nutno tento zjev velice zdůraznit. Toto riziko tzv. <<šedé zóny>> se může ukázat jako nepřekonatelná překážka při rozvoji veřejno-soukromého partnerství.

A nakonec existuje tzv. riziko sociální a kulturní přijatelnosti. Postoje veřejnosti (zejména té části, která má nejmenší příjmy), syndikátů, nátlakových skupin a nevládních organizací vůči těmto projektům mohou za určitých okolností vést k riziku, které je těžko přijatelné nebo snesitelné pro soukromý sektor.



4. Specifická rizika pro veřejnou moc

Když veřejný úřad soukromému operátorovi svěřuje správu a provoz určité veřejné služby, bere na sebe riziko, že se vytvoří jakýsi <soukromý monopol>, který nedokáže zajistit základní principy veřejné služby: kontinuitu, přizpůsobivost, transparentnost a rovný přístup pro všechny. Veřejný úřad by se takto ocitl v blokující situaci a musel by snášet rizika, která mohou mít rozličnou formu:

- riziko přerušení prací a služeb;
- rizika zvýšených nákladů;
- rizika politická vůči občanům a uživatelům;
- rizika odkoupení projektu;
- rizika nevykonnosti;
- rizika nemožnosti nahradit koncesionáře;
- riziko, že se zmrazí možnost udílet v budoucnu zakázky na vnitřní zařízení a na výstavbu.

Taková rizika jsou značně pravděpodobná, jestliže víme o existenci zadávacích podmínek s nevyplněnými nabídkami.

Snížení rizik

Každý projekt zahrnuje rizika a systém veřejno-soukromého partnerství svou povahou tato rizika a jejich důsledky tlačí do popředí, jak jsme právě viděli. Nicméně tato rizika mohou být omezená a zbývající rizika se můžou stát předmětem optimálního rozdělení. Omezování rizik musí vzít v úvahu každou z fází v životě projektu, tzn. počínaje koncepcí po stavbu a provoz.

Od začátku se jedná o to, aby se definoval projekt a jeho cíle jak finanční, tak sociální a ekonomické. Je třeba naformulovat základní pravidla hry a neměnit je v průběhu realizace (abychom se vyhnuli tomu, že se budou opakovat stejné chyby jako při stavbě tunelu pod kanálem la Manche).

V první řadě je nutno respektovat určitý počet zásad, které umožní globálně omezit riziko určitého koncesního projektu anebo delegované správy.

5.1. Zavést solidní a stabilní legislativní prostředí

Každá země, která zamýšlí použít veřejno-soukromé partnerství se musí předem vybavit určitým vhodným právním <<arsenálem>>. Je nutno snažit se, aby se zharmonizovaly určité typové smlouvy (smlouva o koupi a prodeji, koncesní smlouva atd.), jakož i směřovat k realizaci obecných právních platforem. Toto téma je blíže rozvedeno v kapitolách II-B a II-C.

K tomuto cíli je často nutné, aby povolující orgány rozvíjely své činnosti a definovaly svou roli. Musí zmizet zaměňování role stavbyvedoucího a povolujícího orgánu, kterýžto orgán pojednává uzavírání koncesní smlouvy tak, jakoby se jednalo o zadávání veřejných prací. Veřejná moc musí v důsledku toho akceptovat to, že přejde z role aktéra na roli regulátora a důležitýho garanta. A rovněž použitým právním rámcem musí jednoznačně být rámec soukromého práva.

5.2. Počítat s pružností

Koncese může běžně mít horizont fungování až 30 let, přičemž zahajovací období trvá 5 až 10 let, než dojde k zahájení provozu. Strukturou koncesní smlouvy je rozdělení rizik, se kterými se od začátku počítá, která jsou v tomto období akceptována všemi zúčastněnými, která mohou být revidována, přizpůsobována, zejména pokud se změnily počáteční předpoklady návštěvnosti a využívání. Může dojít i k novým subvencím nebo k předčasnému odkoupení koncese povolujícím orgánem při náležitém odškodnění. Pravidla pro takové situace by měla být začleněna již v původní smlouvě. Tento zásadní bod, kterým je životnost smlouvy, je rovněž probrán v kapitolách II-B a II-C.

5.3. Vypisovat transparentní konkurzy

Složitost, která je vlastní každému veřejno-soukromému partnerství, je zdrojem velmi vysokých nákladů v přípravném řízení. Je tedy vhodné, aby pravidla konkurzu byla jasná a rozhodovací kritéria co nejobjektivnější. V přípravném období před vyhlášením konkurzu je tedy vhodné shromáždit potenciální konkurenty při sestavování definitivních zadávacích podmínek. Povolující orgány a jejich rady by rovněž měly počítat s určitým obdobím tzv. *Data Room*, které umožní vést skutečný dialog, který až příliš často je pouhým formálním divadlem, a v tomto dialogu potencionální konkurenti sestaví zadávací podmínky a předloží vyváženou koncesní smlouvu.

Pro povolující úřad je rozumné opřít se o právní, technické a finanční odborníky mezinárodního formátu. Vynaložené náklady se zdaleka kompenzují získáním času v realizačním kalendáři, a to tím, že se vylepší vyjednávací podmínky a sníží se zdroje budoucích konfliktů. Kromě toho přítomnost těchto poradců umožní veřejnému úřadu, aby vypracoval spis, který ospravedlní zájem na použití veřejno-soukromého partnerství a zdůvodní se jeho přijatelnost.

Je samozřejmou podmínkou, že se kandidátům sdělí spolehlivá, precizní a kompletní historická informace o dotyčném veřejném sektoru (statistiky o příjmech, o existujících auditech včetně pasív, pro která je často nezbytná záruka). Tato informace jim umožní přezkoumat projekt tohoto partnerství se znalostí věci.

5.4. Podporovat veřejno-soukromé partnerství a rozvíjet technickou expertizu veřejných orgánů

Veřejno-soukromé partnerství neznamená „zcela soukromé“, ale partnerství, , což zahrnuje práva a povinnosti pro partnery a skutečnou vůli dosáhnout úspěchu. Je zapotřebí, aby státy, které mají zkušenost s touto formou a multilaterální instituce (zejména Světová banka), které tuto formu navrhují, ji podporovaly u místních rozhodujících orgánů a urychlily předávání a výměnu znalostí a zkušeností. Tato podpora musí být co nejširší a zaměřovat se na veřejné orgány, civilní společnost, odbory, nevládní organizace atd.

V tomto smyslu je vhodné uvítat iniciativu, kterou Světová banka vyvinula tím, že vytvořila *Business Partners Development Programme*, který spojuje veřejné orgány, nevládní organizace, podniky s tím, aby se vytvořily pilotní projekty a rozšířily se o tom výsledky. Tato iniciativa má za cíl umožnit lepší pochopení veřejno-soukromého partnerství a akceptovat je a učinit tuto formu trvalou tím, že se zmenší politické riziko jejího odmítnutí a tím usnadní se tak její sociální přijatelnost.

5.5. Lépe brát v úvahu vnější okolnosti projektu

Když veřejný orgán vyhodnocuje poskytnutí subvencí nebo pomoci, musí brát v úvahu vnější sociální a ekonomické okolnosti, které vyplývají z veřejno-soukromého partnerství. Jde nejen o to vidět finanční zisky pro soukromé partnerství, ale začlenit finanční výhody (oddělení od rozpočtu), socioekonomické (snížení ceny poskytované služby, zvýšení kvality služby, tvorba zaměstnanosti a ekonomického bohatství i strukturujícího zařízení) i ekologické výhody pro kolektivitu (snížení znečištění, hluku).

Vyváženost partnerství, která musí být základem, na němž se smlouva strukturuje, se tedy musí opírat o úplné vyhodnocení zisků (a nákladů) přímo i nepřímo souvisejících s projektem.

5.6. Lépe angažovat multilaterální finanční instituce a rozvojové bilaterální agentury

V rámci partnerství i soukromé partnerství nese rizika vlastní každému partnerství, na kterém je zúčastněn veřejný orgán:

- vyvlastnění, znárodnění, konfiskace, embargo;
- nedodržování specifických závazků;
- změna vládních priorit, retroaktivní zákony, změna institucionálního kontextu;
- nepřesnost nebo nepřevoditelnost části příjmů z projektu, které jsou potřebné pro vnější nákupy, pro splácení dluhu a pro výplatu dividend.

Pro operátora (i pro projekt) existuje tedy významné riziko, spočívající v tom, že veřejný orgán nedodržuje své závazky, což je možno rozdělit na dvě kategorie: rizika pocházející od svrchované moci (státu) a rizika pocházející od nižších státních útvarů (územní kolektivity).

5.6.1. Rizika ze strany suverénní politické moci

Široké politické riziko se týká toho, že veřejná moc nerespektuje své specifické závazky v partnerství (například smluvní povinnosti povolujícího veřejného úřadu vůči soukromému koncesionáři). Tento pojem nachází svou důležitost ve skutečnosti, že někteří investoři nebo věřitelé se domnívají, že respektování smluvních povinností na straně veřejného účastníka v sobě skrývá politické riziko. Tyto závazky mohou být zejména:

- volná použitelnost tarifů;
- včasné udělení všech povolení a potřebných administrativních oprávnění;
- poskytnutí subvencí;
- uvolnění pozemků;
- nezasahování do realizace financování nebo provozu;
- odškodnění v případě zpětného odkoupení nebo zrušení, ať již příčina je na straně jednostranného rozhodnutí povolujícího orgánu nebo na straně poručené správy nebo na straně operátora. V tomto posledním případě se kompenzační částka sníží o ty smluvní sankční poplatky, které dluží koncesionář.

Tato rizika je možno pokrýt buď přímo anebo nepřímo prostřednictvím účasti nebo přítomnosti národních a mezinárodních orgánů:

- Multilaterální finanční instituce: Světová banka, SFI, BEI, BERD, BAD, BOAD, BID atd., které mohou buď poskytnout záruku povinností na straně veřejné moci vůči projektu (*Partial Risk Guarantee* od Světové banky) anebo ze strany MIGA (*Multilateral Investment Guarantee Agency*) anebo krytím ze strany *Breach of Contract*, která se stále více používá od počátku roku 1999.
- Kreditně-exportní agentury: Coface, Hermes, Sace, Cesce ...
- Národní rozvojové agentury: AFD (Francie), DEG (Německo), FMO (Nizozemsko)...

5.6.2. Rizika ze strany nižších státních útvarů (veřejné partnerství a kolektivita)

Na krytí rizika ze strany nižší státní úrovně by bylo užitečné, kdyby kreditně exportní agentury uplatnily ohodnocovací mechanismy (známkování – pozn. překladatele), které umožní vyhodnotit rizika představovaná místními administrativními orgány. Aby se to dalo provést, musely by se tyto mechanismy opírat o banky, které se specializují na financování místních kolektivit i místních kolektivních zařízení. Bylo by rovněž třeba, aby úmluvy o ochraně investic braly v úvahu tento fenomén nižší státní úrovně.

Tento přístup by mohl být dokončen intervencí multilaterálních finančních institucí a to přímo ve prospěch těchto státních celků nižší úrovně, jestliže to dovoluje jejich statut. (příkladem je BID) anebo prostřednictvím států, jak je tomu například u Světové banky. Tyto státy by mohly pomoci k tomu, aby se finančně a s předstihem mobilizovala část vnějších podmínek, které koncese později uvolní.

Tento předstih by mohl ulehčit počáteční problémy s financováním nebo subwencemi a to tím, že se mezinárodním finančním institucím poskytne dobrá perspektiva ohledně zdrojů na odměnění jejich pomoci. Je samozřejmé, že tento přístup by byl přímo použitelný u nejvyšších tj. státních jednotek.

A nakonec by bylo vhodné zlepšit poskytovanou investiční záruku agenturami úvěrovým agenturám tak, aby tyto agentury si uvědomovaly široké politické riziko v obecných podmínkách pojistných smluv a nikoli derogatorním způsobem posuzovat tato rizika případ od případu, jak se to nejčastěji stává.

5.7. Rozvíjet pojem výkonové záruky poskytované pojišťovnou

Dnes se používá technika tzv. záruky na první vyžádání, která je oddělená od projektu a která sama o sobě automaticky nezaručuje úspěšné dokončení projektu. Takto se na podnikcích vyžaduje, aby poskytly finanční záruku. Tato záruka ukazuje, že podnik je ochoten angažovat se v projektu, avšak neumožňuje vyhodnotit jeho schopnost vést si úspěšně.

Používání služeb pojišťovacích společností má za cíl garantovat, ať se stane cokoli, že projekt dospěje k úspěšnému konci a úspěšnému provozu. Samotná skutečnost že nezávislá pojišťovací společnost poskytne takovou záruku znamená, že tato společnost pozitivně ohodnotila schopnost podniku dokončit úspěšně dotýčný projekt. *Contract Bond*, podpořený Mezinárodní obchodní komorou (*ICC rules 524: Uniform Rules for Contract Bond*) by měl být nejvíce používán. Tato technika by se měla stát pravidlem v rámci veřejno-soukromých partnerství, neboť umožňuje zabezpečit všechny aktéry.

5.8. Konkrétní ustanovení, která se mají použít při vypracování projektu

Tyto zásady se konkrétně promítají do dvou fází partnerského projektu. Použití určitého počtu <<dobrých praktik>> při definování projektu a vypracování smlouvy umožňuje snížit úroveň rizika pro oba partnery.

5.8.1. Omezení rizik ve fázi koncepce a stavby

Několik jednoduchých praktik umožňuje omezit rizika během této fáze:

- Vypracovat dobrou technickou definici projektu, která umožní vyhnout se změnám během realizace, atd.
- Co nejčastěji využívat vyzkoušenou technologii, aniž bychom odmítali technickou inovaci, jestliže lépe odpovídá potřebám projektu, ovšem za podmínky, že tato inovace je dostatečně dotýčným podnikem zvládnutá;

- Vytvořit konsorcium, v němž se seskupí kontrahenti, kteří mají uznávanou technickou kompetenci a ověřenou finanční solidnost;
- Používat smluvní způsob „na klíč“ a za paušální ceny a dodací lhůty (tento postup často souvisí se skutečností, že konstruktér-operátor se odměňuje z peněžního toku dotyčného projektu a má tedy zájem na metodě „na klíč“);
- Používat investice, které mají sazbu fixní anebo stabilizovanou krycími instrumenty a které zároveň kryjí období stavby i provozu;
- Pokud je to možné, zvládnout měnová rizika, a to jak v období výstavby, tak provozu;
- Navázat výkonnou komunikaci s budoucími uživateli projektu tak, aby se jim umožnilo integrovat se do infrastruktury a vzít v úvahu její problémy.

5.8.2. Omezení rizik ve fázi provozu

Zde je nutné připomenout některé jednoduché zásady, které umožní omezit projektová rizika:

- Používat služby zkušeného provozovatele, který má dostatečné finanční zázemí a který je schopen zaručit koncesionáři a věřitelům, že budou provozní náklady dodrženy
- S předstihem vypracovat různé studie ohledně citlivosti na základní parametry peněžního toku projektu a použít jedinečnou metodu, která při minimálních rizicích maximalizuje ekonomické, finanční i sociální výhody;
- Rozvinout účinnou a hlubokou komunikaci se zákazníky-uživateli a s občanskou společností hned od chvíle, kdy jsme obdrželi koncesní smlouvu, abychom uplatnili její výhody a zvýšili její přijatelnost;
- Dohodnout financování, které má sazbu fixní nebo stabilizovanou krycími instrumenty a toto financování má trvat po dobu přiměřenou vzhledem k peněžnímu toku projektu;
- U sazeb dohodnout klauzuli o indexaci a podle okolností dohodnout mezi jednotlivými aktéry měnové záruky;
- Mezi koncesionářským konsorciem, povolujícím orgánem a jeho dozorčím správním úřadem dohodnout:
 - klauzule o legální a smluvní stabilitě;
 - klauzule o schůzkách, které umožní, aby dlouhodobá smlouva se mohla přizpůsobit vývoji (zvýšení nákladů, snížení příjmů) i incidentům, které samozřejmě mohou nastat;
 - klauzule o odškodnění v případě, že se změní předpisový rámec nebo se koncese zruší.
- V širokém smyslu dát pojistit politické investiční riziko u národních multilaterálních anebo u specializovaných soukromých pojišťovatelů;
- Rozdělit trh mezi několik provozovatelů, což umožní mít potřebné reference a také snížit výskyt širšího politického rizika (příkladem je distribuce vody v Paříži, Marseille, Djakartě nebo Manile).

6. Vhodné rozdělení rizik

Rizika mohou být omezena, avšak úplně nezmizí. Je tedy vhodné, aby se partner naučil vypořádávat se zbývajícím rizikem a co nejlépe je zvládat.

6.1. Rozdělení rizik ve fázi koncepce a výstavby

6.1.1. Rizika zvýšených nákladů a zpoždění

Účastníkem, který je nejvhodnější pro zvládání těchto rizik je stavitel, který je zároveň členem koncesionářského konsorcia. Úspěch fáze koncepční a stavební je pro úspěch koncese prvořadý. Stavitel musí zajistit odevzdání díla ve stanovené lhůtě a podle stanoveného rozpočtu. Jestliže se splní předpoklad využívání nebo návštěvnosti, pak kvalita realizace umožní dosáhnout cílových nákladů na údržbu a opravy. Abychom se ujistili, že stavitel se skutečně snaží o zvládnutí těchto úkolů, je nejprve třeba, jak již jsme uvedli, vybrat konsorcium, v němž by byl členem též stavitel, který je technicky a finančně schopen ujmout se příslušných prací. Povolující úřad a rovněž věřitelé se potom mohou opřít o externí experty hned ve fázi zpracování koncepce. Stavitelovi se dále stanoví penále buď za zpoždění nebo za nedodržení výkonu a z tohoto penále se pak kryjí vyšší náklady a zcela nebo zčásti důsledky zpoždění projektu.

Kromě krytí rizik, které se uloží staviteli, mohou být rizika též přenesena na akcionáře projektu. Používá se běžně několika forem, především:

- během výstavby poskytnou akcionáři úvěrové záruky;
- akcionáři financují zvýšené náklady buď zvýšením projektového kapitálu prostřednictvím tzv. *Stand By Equity* anebo dočasným financováním, které je přímo jištěno akcionáři ve formě dluhu podřízeného předběžné výplatě dluhů.

Věřitelé mohou rovněž souhlasit s tím, že půjdou s akcionáři do konkurzu za účelem financování případných zvýšených nákladů a to tím, že udělí tzv. *Stand-By Loan*, která respektuje původně předpokládanou rovnováhu kapitál/dluh.

V rámci komplexní nebo technicky komplikované koncese se může projekt odvíjet převážně nebo zcela na základě *Corporate* a technika tzv. *Project Finance* se uplatní teprve v provozní fázi.

6.1.2. Riziko střetu působností a subdodavatelů

Toto riziko musí převzít stavitel, který hraje roli stavbyvedoucího a který má potřebnou finanční a zkušenostní kapacitu.

6.1.3. Riziko kompenzační

Toto riziko závisí na finanční kvalitě stavitele a kryje se obecně emisí bankovních záruk typu *Performance Bonds*, které umožňují uhrazovat penále vyplývající ze zpoždění anebo z výše nákladů zaviněné stavitelem.

6.1.4. Riziko indexace

Základním principem je, že cena má být co nejvíce zpevněná. V určitých případech stavitel není schopen odhadnout riziko nepříznivého vývoje konstitutivních indexů pokud jde o stavební náklady. Možné řešení je tedy přenést toto riziko na akcionáře a věřitele v rámci tzv. *Stand-By*, jak je popsáno u rizik vícenákladových a rizik zpoždění.

6.1.5. Riziko úrokové sazby

Toto riziko je rovněž kryto systémem *Stand-By*, který používají akcionáři i věřitelé, rovněž za pomoci aktivního politického řízení rizika této sazby.

6.1.6. Riziko měnového kurzu

Je rovněž možné použít systém *Stand-By*, ale častěji se používá aktivní politická správa tohoto měnového rizika. Použití těchto technik vyžaduje přesný odhad budoucích finančních toků, což je dosti obtížné v období výstavby.

6.2. Rozdělení rizik v provozní fázi

6.2.1. Riziko poptávky

Jak jsme již uvedli, jde zde na jedné straně o riziko čisté návštěvnosti a na druhé straně riziko objemu a ceny. Je obtížné přenést toto riziko na samotné členy konsorcia (akcionáři a operátory), i když obecně by měli nést jeho část.

V některých případech jestliže má projekt zisky z trhu (příkladem je energie), mohou se použít odvozené produkty jako například swaps, které umožňují fixovat příjmy.

S ohledem na vnější ekonomické a sociální podmínky, které přináší projekt se většinou riziko částečně přenáší na akcionáře, operátora a veřejný orgán. Tento veřejný orgán, který ve skutečnosti působí jako ten, kdo přímo nebo nepřímo má zisk z projektu, bude moci garantovat určitou úroveň provozu (příkladem jsou veřejné infrastruktury) nebo kvalitní provedení smlouvy, kde veřejná moc garantuje úroveň smluvní poptávky typu *take or pay* (příkladem jsou projekty energetické nebo vodohospodářské).

6.2.2. Riziko zvýšení provozních nákladů nebo snížení příjmů

Tato rizika mohou nejprve být přenesena na konsorcium (akcionáři a uživatel), jestliže se dá zvýšení nákladů přičíst uživateli nebo koncesionářské společnosti. Ale tento přenos rizika se nesmí provádět paušálně. Nevhodné zobecnění by bylo překážkou rozvoje veřejno-soukromých partnerství.

V případě že zvýšení provozních nákladů má vnější původ, který se vztahuje k jednostranným rozhodnutím veřejného orgánu nebo jde o rozpad ekonomiky, pak jako vhodnější se jeví systémy vyvážených subvencí vyplácených povolujícím úřadem anebo přenesení rizika na klienty (pokud je to sociálně přijatelné), přičemž se odliší variabilní část, která se rovná provozním nákladům.

6.2.3. Finanční rizika

Určitá rizika jsou vlastní soukromému sektoru a musí se *a priori* rozložit mezi soukromé aktéry (banky, podniky). Zejména tzv. riziko **kompensační** musí být kryto různými účastníky (uživatel, akcionáři, kupující, dodavatelé) prostřednictvím emise *Performance Bonds*. Pokud jde o **riziko indexační**, pak ideálním řešením je, aby všichni účastníci, dodavatelé, kupující i uživatel používali stejnou indexační formuli. Pokud jsou nějaké odchylky, pak se riziko přeneso zčásti na akcionáře a/nebo na uživatele.

Další rizika musí být kryta finančními instrumenty (viz kapitola II-E). Tak například pokud jde o **riziko úrokových sazeb**, pokud neexistuje mechanismus umožňující získat náhradu za inflační zvýšení anebo za reálné úrokové sazby, pak je možno použít (pokud existují půjčky v devizách) operace na krytí jako je metoda *caps* nebo *swaps*, kterými se upravují sazby.

Nakonec, pokud jde o **riziko měnové**, jestliže se nedají použít mechanismy typu *caps* a *swaps*, přesunou se rizika na veřejný orgán, který může vydat měnovou záruku, (viz nedávný příklad v Chile). Takový závazek však v sobě skrývá veliké politické riziko pro projekt. Je proto potřeba, aby bylo zahrnuto do investičních záruk.

6.3. Trvalá << nepřímá >> rizika spojená s prostředím

6.3.1. Rizika vyšší moci

Řešení spočívá v tom, že se použijí stejné klauzule o vyšší moci v různých smlouvách: smlouvách koncesních, stavebních, kupních, provozních a prodejních. Riziko úplně nezmizí, avšak umožní to zahájit jednání, aby se našla řešení. Je obecně nemožné převést celé toto riziko na soukromou stranu.

6.3.2. Rizika makroekonomická

Tato rizika lze pouze přisoudit veřejnému orgánu. I když tarifní klauzule umožňují brát v úvahu devalvací, nelze si představit, že by se do tarifů přenesly drakonické následky devalvace (příkladem je Mexiko a Indonésie).

Toto riziko, které se navíc považuje za ekonomické je nepojistitelné (s výhradou devalvace francouzského franku CFA, o které rozhoduje francouzská vláda), považuje se za riziko politické a kryje se systémem Coface.

6.3.3. Právní rizika

Je obtížné chránit se proti <<fait du prince>> (tj. případům, kdy povinnost poruší sám suverénní stát – pozn. překladatele). Je proto vhodné ve smlouvách formulovat klauzuli o stabilitě právního a legálního rámce a o možnostech opětovného projednání a o kompenzacích v případech, kdy se nedodrží nebo změní legislativa a právní předpisy.

7. Kvalitní smlouva o partnerství vyplývá z vyváženého projednání struktury rizik

Vyvážené rozdělení rizik je ústředním pojmem veřejno-soukromého partnerství, který je nutno pojednávat jedině z hlediska <<oba vyhrávají>>. Ve skutečnosti, i když zájmy obou stran jsou rozdílné, každý z partnerů má zájem na úspěchu projektu.

Nezbytný je pragmatismus, přesnost a dobrá vůle dospět ke zdárnému konci. Může být přijato určité množství opatření po dohodě mezi veřejným orgánem a soukromým operátorem, aby se globálně omezila rizika projektu. Nicméně, jakmile se již rizika <<projektu>> omezí, zbývá ještě alokovat zbývající rizika. V tomto případě jsou zájmy obou partnerů antagonistické a dobrého a trvalého veřejno-soukromého partnerství je výsledkem vyváženého jednání, které se koná s dlouhodobou perspektivou.

Následující kapitoly ilustrují hlavní body smluv o partnerství ve vztahu k tomuto zásadnímu pojmu, jímž je struktura rizika : vývoj a trvání smlouvy, právní kontext, finanční rámec.

Co je třeba si zapamatovat pro dobrý přístup k rizikům ?

- ❖ Struktura rizik se nachází v centru schématu veřejno-soukromého partnerství. Právě na něm bude záviset angažovanost různých aktérů.
- ❖ Pokud jde o veřejnou moc, pak zásadním rizikem je snížení kvality – nebo dokonce zastavení veřejné služby – a rozpočtové vícenáklady.
- ❖ Je třeba zakročit v několika etapách : zjištění rizik, vyhodnocení jejich dopadu, pokud vzniknou, omezení těchto rizik spojenou akcí partnerů a rozdělení zbývajících rizik.

- ❖ Převzetí rizika má svou cenu. Je v zájmu veřejné moci, aby se podílela na redukci projektových rizik a aby přenášela na operátory a na banky pouze taková rizika, která na sebe mohou vzít, a nesnažit se přenést všechna rizika. Veřejná moc musí optimalizovat mezi riziky, která chce převést na soukromou stranu, mezi zisky, které může z projektu získat a mezi cenou projektu pro kolektivitu.
- ❖ Omezení rizik projektu se provádí prostřednictvím mnoha spojených akcí, z nichž hlavními jsou : příprava institucionálního rámce, správná definice projektů, použití mezinárodní pomoci, použití jediného , globálně zkušeného smluvního partnera, krytí finančních rizik, marketing směrem k občanům a uživatelům, pružnost smlouvy.
- ❖ Rozdělení zbývajících rizik musí veřejnému orgánu umožnit, aby přenesl pouze rizika, která soukromý účastník může převzít :
 - rizika technická a běžná rizika finanční mají tendenci být maximálně převáděna na soukromého partnera;
 - rizika poptávková a cenová musí být rozdělena mezi různé partnery podle toho, jaké očekávají zisky;
 - nepřímá rizika vyplývající z prostředí nemohou opravdu být přenášena na soukromou stranu, neboť by to vedlo k přílišnému nárůstu nákladů. Určitá rizika mohou být kryta multilaterálními záručními orgány.

Vymezení a rozdělení rizik

Kategorie rizika		Způsob omezení rizika	Nositel
Fáze koncepčně-stavební	Zvýšené výdaje	Výběr zkušeného operátora-stavitele, který má dostatek prostoru; Výběr jednoho stavebně-provozního smluvního partnera; projekt na klíč za paušální ceny.	Převážně konsorcium
	Zpoždění	Výběr zkušeného operátora-stavitele, který má dostatek prostoru; připravit s předstihem všechny záležitosti k obdržení různých povolení atd.	Konsorcium/povolující
	Koncepce	Inovace	Výběr zkušeného operátora-stavitele, který má dostatek prostoru
		Ovládnutí techniky/technologie	Upřednostnit takovou technologii, kterou stavitel ovládá
	Správné provedení	Kvalita práce	Výběr zkušeného operátora, který má dostatek prostoru; výběr jednoho smluvního partnera, který převeze odpovědnost za stavbu a provoz
		Dodavatelské vztahy	Výběr jednoho smluvního partnera, který shromáždí jednotlivé firmy, které budou pracovat na tomto projektu
	Nepředvídatelné	Geologické jevy	Provést v předstihu výzkum k určení hlavních geologických parametrů
		Vlivy počasí	Konsorcium/povolující orgán
	Fáze provozní	Užívání-Návštěvnost	Shromáždit dopředu potřebné údaje a formulovat představy o obecné podobě projektu
			Konsorcium/povolující orgán
		Pružnost poptávky/ceny	V předstihu odhadnout reakce klientů a zaujmout obezřetný postoj
		Růst poptávky	Dobře vysvětlit a zhodnotit hypotézy o zvýšeném provozu
		Přijatelná cena	Průzkum citlivosti; vyvinout marketing VSP; provozovat politiku "kvality" s ohledem na uživatele
		Snižované příjmy	Naplacení subvencí
			Posílit národní vlivy, eventuelně spolupráce s mnohostrannými organizacemi
			Naplacení uživatelů
			Provádět sociálně přijatelnou tarifní politiku; zajistit spolupráci s policií/soudy
		Chybějící dodávka materiálů	Konsorcium/povolující orgán
		Snížení kapacity před/po	Opřít se o hypotézy/realistické scénáře vývoje vztahů v rámci projektu
		Zvýšené provozní výdaje	Povolující orgán
			Převážně konsorcium
		Zvýšené nároky veřejnosti	Smluvně připravit ustanovení umožňující uzpůsobit smlouvu novým požadavkům
Ekonomická/finanční rizika	Finanční parametry	Indexace nákladů	Instrumenty krytí; výdělít náklady příslušnými tarify.
		Úroková sazba	Způsoby krytí; zvolit financování při sazbách rámcových nebo fixních
		Směnné sazby	Způsoby krytí; multilaterální pojištění; příjmy v tvrdých devizách/místní financování
	Finanční závazky	Refinancování	Konsorcium/banky
		Kompenzace	Konsorcium/banky
	Nepřímá rizika	Vyšší moc	Přírodní katastrofy
			Politické embargo/války
			Krytí politických rizik prostřednictvím bilaterálních nebo multilaterálních agentur
		Víza, policie, zahraniční experti	Závazky povolovacího orgánu usnadnit administrativní postupy
		Ekonomická rizika	Krise ekonomická/finanční/energetická/devalvační
			Krytí závažných politických rizik; klauzule o opětovném projednání/úpravě smluv
		Institucionální a právní rizika	Nerealizují se předpoklady komerčního zahájení
			Krytí závažných politických rizik; klauzule o opětovném projednání/úpravě smluv
Nepřímá rizika	Sociální přijatelnost VSP	Nepřímý vývoj legislativy	Počítat s doložkami o opětovném projednání/úpravě smluv
		Právní regres třetí stranou	Posílit dopředu právní/institucionální rámec; ověřit shodu VSP s existující legislativou
		Konflikty mezi společnostmi	Povolující orgán/konsorcium
	Sociální přijatelnost VSP		Pokusit se, aby rizika nesly bilaterální/multilaterální agentury; posílit právní ochranu
			Mít dopředu i v průběhu VSP správnou marketingovou strategii; upřednostnit kvalitu; plánovat přijatelné tarify

C. TRVÁNÍ SMLOUVY

Jean-Louis OLIVER

Trvání smlouvy je nepochybně první zvláštností veřejno-soukromého partnerství. Je vybudováno na dlouhodobé bázi a musí mít schopnost vytrvat. Můžeme rozlišit v tomto trvání tři část. Na počátku je příprava rámce veřejno-soukromého partnerství. Zavedení tohoto typu smluvního systému obecně vyžaduje přizpůsobení právního a institucionálního rámce. Veřejné orgány mají zodpovědnost vypracovat potřebný institucionální rámec, avšak rovněž definovat cíle veřejné služby. Druhou částí je samotné smluvní jednání, které má vytvořit hlavní prvky partnerství, počítat s vývojem smlouvy a stanovit postupy pro případnou úpravu smlouvy vzhledem k vnějším změnám. A nakonec třetí část v životě partnerství musí umožnit vzít v úvahu vývoj vnějšího kontextu a přizpůsobit průběh smlouvy po celou dobu trvání tohoto partnerství.

Trvání smlouvy rovněž zahrnuje úvahu o lokálním kontextu a postupném přenosu know how. Místní personál je potřeba postupně vytvářet, přičemž cílem je, aby služba byla v zásadě zajišťována místními týmy. Tyto přenosy know how se také týkají veřejného partnera, který by měl realizaci smlouvy sledovat.

Trvání smlouvy zahrnuje rovněž řízení a nepřetržité sledování klientely ze strany obou partnerů. Vyhodnocování spokojenosti zákazníků, neustálé zlepšování kvality poskytované služby, dobrý vztah mezi poskytovatelem služby a klientem, to jsou základní prvky pro úspěch projektu, a to jak pro soukromého operátora tak pro veřejný orgán.

Jestliže strukturace rizik je v centru systému veřejno-soukromého partnerství, pak trvání tohoto partnerství je jeho zásadní charakteristikou. A vskutku, to co odlišuje smlouvu o veřejno-soukromém partnerství – kde veřejná moc deleguje část svých oprávnění na soukromého operátora – od jiné veřejné tržní smlouvy, je právě ta skutečnost, že po dlouhou dobu organizující úřad svěřuje tomuto partnerovi veřejnou službu. Jak jsme viděli v kapitole II-A, ve hře je zde něco zcela jiného než je jednoduchý veřejný trh. Jde o to připravit nový přístup nejprve pokud jde o roli veřejné moci, potom, jakmile je smlouva uzavřena, jde o to umožnit, aby takové dlouhotrvající partnerství vydrželo, což nutně musí být přizpůsobeno vývoji vnitřního i vnějšího socioekonomického kontextu.

Tato kapitola má tedy za úkol objasnit čtenáři otázku spojené s průběhem partnerství v čase, přičemž zdůrazníme fázi přípravy rámce přijetí projektu a dále pak průběh smlouvy, jakmile je již podepsána. Tyto aspekty jsou dosud v existující literatuře o veřejno-soukromém partnerství málo zpracovány. Dnes můžeme mít prospěch z časového odstupu a ze zkušeností získaných na vzrůstajícím počtu podobných operací na celém světě.

1. Veřejno-soukromé partnerství je vybudováno dlouhodobě, a musí tedy umět přetrvat (žít)

Infrastruktury, a veřejná zařízení a služby, které jsou předmětem dotyčného projektu jsou zásadními prvky v životě kolektivu zainteresovaných populací: aby mohly spolu žít, musí tyto populace umět vybavit si postupně své teritorium tak, aby je mohly využívat a aby z něj učinily prostředí vhodné pro výkon jejich ekonomických, sociálních i kulturních aktivit. Podle místních podmínek, technických možností a finančních prostředků, které mají k dispozici, musí tyto populace využít všechny zdroje své tvořivosti, aby vybudovaly a společně řídily životní rámec přizpůsobený jejich civilizační formě.

Účast soukromého sektoru na studiu, výstavbě i využití těchto velkých veřejných infrastruktur představuje tedy hluboký zásah do každodenního fungování dotyčné společnosti. Takovýto zásah je možno koncipovat jedinečně z hlediska dlouhodobého. Ať je tedy kvalita perspektivních studií jakákoli, ať jsou přijatá opatření jakákoli, je zcela zřejmé, že skutečný vývoj zůstává do značné míry dlouhodobě nepředvídatelný, neboť současný svět nám může připravit mnoho překvapení!

2. Na počátku připravit a vzít v úvahu veřejnou zodpovědnost

Jelikož se jedná o zařízení mající podstatný význam pro kolektiv dotyčné populace, vykonává moc veřejná, národní i místní ve všech zemích světa určitý počet důležitých zodpovědností. Zejména ve své zákonodárné pravomoci definuje právní, administrativní i institucionální rámec, určuje technické a ekologické normy, a konečně určuje ekonomickou, finanční i daňovou a tarifní politiku. Jinými slovy právě tato veřejná moc určuje omezení veřejné služby aplikovatelné na smlouvu. Je absolutně nutné uvědomit si tuto věc, abychom z hlediska dlouhodobého se o tyto věci starali. Tím spíše, že mnohé země se angažují ve významných programech týkajících se strukturálních reforem a hospodářské liberalizace, které mají za cíl, mimo jiné, zlepšit základní infrastrukturu.

Je vhodné pomoci jim v tom, aby si definovali a v ekonomickém, sociálním a strukturálním kontextu použili mechanismy, které jim umožní dosáhnout cílů za nejlepších podmínek. V tomto ohledu multilaterální a regionální instituce, zejména rozvojové banky, jakož i vlády rozvojových zemí a jejich agentury pro spolupráci mají nenahraditelnou roli v poskytování informací, rad a podnětů, tak aby je přesvědčily a podpořily jednak potřebné přizpůsobení, jednak strukturující projekty, které mají školící význam. Dobrou ilustrací tohoto je zvyšující se počet mezinárodních konferencí, kolokvií, seminářů, pracovních skupin atd., které jsou organizovány různými organizacemi na téma veřejno-soukromého partnerství.

V oblasti jako jsou infrastruktury a veřejné služby je ve skutečnosti zcela zásadní, aby politické orgány samy o sobě byly hluboce přesvědčeny o tom, že je v jejich ekonomickém a sociálním zájmu rozvíjet účast soukromého sektoru: je to předběžná podmínka sine qua non (nezbytná) u každého podobného projektu. Tato politická vůle musí být stejně tak sdílena různými politickými proudy, aby byl umožněn kvalitní časový průběh smlouvy.

Od samého počátku, kdy zodpovědné veřejné orgány jsou obvykle zavaleny četnými složitými a citlivými problémy (špatný stav systému, finanční potíže, přebytek pracovních sil, příliš slabé tarify atd.), musí nastoupit fáze základního přechodu. Aby bylo možno přejít od systému <<faire>> (udělat sám) k systému <<faire faire>> (nechat udělat). V tomto stadiu národní i místní veřejné orgány mají velkou potřebu seznámit se s analogickými zkušenostmi, které byly realizovány anebo probíhají jinde a mít užitek z doporučení vysoce kvalifikovaných a nezávislých expertů.

Je tedy nutno citlivě odlišovat na jedné straně zodpovědnosti veřejného rázu, které musí vždy zůstat v rukou národních nebo místních úřadů a na druhé straně mezi úkoly, které mohou být zcela nebo zčásti delegovány jednomu nebo více soukromým operátorům pod kontrolou uvedených úřadů. Je to ve skutečnosti veřejná moc, které přísluší zajistit obecné regulační funkce (technické, ekonomické, ekologické ...), a to v rozměru centrální politiky, ale také přijmout určitý počet podrobných rozhodnutí ve spolupráci s operátorem.

Ve sféře infrastruktur a veřejných služeb, která nezbytně zahrnuje politický a sociální rozměr, účast veřejného orgánu často

umožňuje řešit věci uspokojivějším způsobem, než by mohla zprostředkující povolující struktura. A to tím spíše, že nestačí jenom vypracovat pravidla, nýbrž je ještě nutno umět tato pravidla prosazovat v terénu.

3. Připravit takovou smlouvu, která je způsobilá přizpůsobit se vývoji kontextu i situaci

Zřejmě uplyne dlouhý čas mezi předběžným studiem určité operace a přípravou návrhu příslušné smlouvy. Nicméně již od samého začátku i v průběhu celého procesu je vhodné přesně analyzovat všechny údaje týkající se této záležitosti, všeobecný kontext i vnitřní charakteristiky a stále se snažit vyhodnocovat implikace, ať již reálné, možné nebo předpokládané i všemožné kvantitativní i kvalitativní parametry všeho druhu.

Každý případ je samozřejmě zvláštní a jedinečný. Ale konkrétní zkušenost, získaná z velkého počtu operací a ve velmi různých souvislostech a podmínkách a s dostatečným časovým odstupem umožňuje formovat a zdokonalovat pozorovací, hodnotící i usuzovací schopnosti: aniž by byl neomylný, zkušený profesionál umí vymezit praktické obtíže, reálné nejistoty i možná rizika, aby nejprve prohloubil a precizoval jejich obsah a meze, dále aby doporučil potřebná ochranná opatření, přičemž neváhá obklopit se názory, radami a návrhy nejen od expertů, kteří jsou specializovanější v technickém, právním, finančním nebo daňovém oboru, ale rovněž od dobrých znalců dané země, počínaje rodilými státními příslušníky dotyčného státu.

Nejobecnějším principem v základě operace, který musí sloužit jako vodítko za všech okolností, je princip **smluvní rovnováhy (ekonomické i finanční)**. Tento princip se aplikuje od samého zrodu operace. V případě změny kontextu nebo nepředvídaných okolností je to právě tento princip, který umožňuje opětovné projednávání. Doporučuje se explicitně formulovat použití arbitrážního řízení v případě potřeby, a to přednostně před použitím právních soudních procedur.

Pokud jde o povahu smluvních závazků, možnosti soukromého sektoru vedou k tomu, že se privilegují výkonnostní i výsledková technická a ekonomická kritéria spíše než stanovení povinnosti použít k dosažení cílů určité prostředky. To vše musí být doprovázeno použitím systému vyhodnocování kvality poskytované služby (viz zarámovaný text od A. Bindera v kapitole II-A o této věci). Je tedy vhodné vytvořit si vhodné nástroje, abychom mohli hodnotit a posuzovat operátorovy akce rozumným způsobem.

Obecně, pokud jde o partnerství, kde řízení služeb je důležité (voda, městské služby, zejména městská doprava), stanoví smlouva obecné technické i ekonomické cíle a to v různých lhůtách: krátkých, středních i dlouhých. Aby se toho dosáhlo, stanoví se ve smlouvě přesný investiční program rozdělený na následné fáze v období tří až pěti let (obnova, zesílení, rozšíření atd.).

Finanční a investiční podmínky musí být v původní smlouvě jasně definovány, ať je nese soukromý operátor anebo jiný kapitálový účastník, ať již veřejný nebo soukromý, národní nebo mezinárodní a provádění smlouvy musí být přizpůsobeno tomu, jak efektivně je možno použít odpovídající financování a investice.

4. Vztít v úvahu místní kontext, opírat se o místní aktéry a o výkon zodpovědností a přenos technologií

Velká operace týkající se infrastruktury vyžaduje mnohostranné znalosti a schopnosti, zřetelně multidisciplinární. Profesionálové rozvojových zemí mají zajisté své zvláštní trumfy: kromě kvalifikace mají praktickou a intimní znalost lokálního kontextu. Ale většinou nemají diversifikovanou zkušenost, kterou velké průmyslové skupiny nashromáždily a kterou mohou

mobilizovat ve všech oblastech expertizy.

Právě z tohoto důvodu se většiny projektů ujímají seskupení složená z doplňujících se partnerů národních i mezinárodních, technických i finančních. Od samého zahájení přípravných studií a potom stále více podle toho, jak práce pokračují a nakonec ještě více při realizaci smlouvy, je nejen žádoucí, ale dokonce zcela nezbytné zajistit si cenný přínos a aktivní účast státních příslušníků dotyčných zemí, kteří jsou nejlépe schopni vytříbit řešení podle specifik a citlivých místních otázek, kterých je vždy mnoho v oblasti veřejných služeb. Jde zejména o partnerství <<služeb>> v sektorech hromadné dopravy, městských a vodárenských služeb. V těchto posledně uvedených sektorech, kde velká část manuálních pracovníků byla dříve umístěna ve veřejném sektoru, je vždy řízení lidských zdrojů delikátním a základním problémem, který je nutno řešit předem a s maximální pečlivostí: převádění zaměstnanců, redukce počtu pracovníků, revize předpisů o postavení zaměstnanců, školení, přeškolení atd.

Je vhodné poznamenat, že dotyčné podniky mohou někdy mít několik tisíc zaměstnanců, přičemž většina je místních. Pokud jde o počet přistěhovalců, je od počátku velmi omezený a má i později tendenci se stále snižovat. Tato logika místní integrace je doprovázena rozsáhlými opatřeními týkajícími se technické pomoci a přenosu technologií.

Realizace smlouvy je většinou příležitostí k tomu, aby se uplatnily nové, účinnější pracovní metody, nové postupy, které jsou více výkonné i nové technologie, které jsou modernější. Je to často též příležitost k tomu, aby se v přijímající zemi, zejména v zemi rozvojové propagovaly inovativní činnosti, tím, že se vytvářejí podniky (dodavatelé, subdodavatelé, diversifikace...) filiálky i spojené místní podniky (joint-venture) a to ve spojení s národními partnery: tímto se tam na trhu práce široce otvírají kvalitní a dobře honorovaná odbytiště.

Úspěch smlouvy se obvykle uskutečňuje prostřednictvím metodického programu školení a profesionálního zkvalitňování místního personálu: úředníci, technické kádry a výkonný personál takto vidí, že se citelně zvyšuje jejich kvalifikace a v důsledku toho i jejich odměňování. Není ostatně vzácné, že určité školicí centrum a místní výzkumné pracoviště se v dotyčné zemi paralelně vytvářejí prostřednictvím smlouvy. V této oblasti již Francie rozpracovala zkušenosti týkající se vzdělávání pracovníků v zahraničí.

5. Řízení života smlouvy tak, aby se předcházelo problémům a aby se tyto eventuální problémy řešily

Ať je sociálně-ekonomický a kulturní kontext jakýkoli, dobrý průběh smlouvy předpokládá ze strany soukromého operátora trojstranný dialog:

- Nejprve je třeba hovořit s veřejnými orgány na úrovni celostátní i místní a zejména tam, kde působí úřady pověřené řízením dotyčného sektoru, aby se uspokojily sjednané závazky, aby se těmto úřadům postupně podávaly zprávy o plnění včetně případných potíží, které se naskytly. Přitom je třeba tyto problémy předvídat a připravovat potřebná řešení. Obvykle různá velmi klasická ustanovení smlouvy stanoví, že tato formální hlášení o plnění se zpracovávají jednou nebo víckrát za rok a že signatáři tyto výkazy proberou v určitých intervalech, nebo jestliže se sejde několik okolností. Doporučuje se, zejména v partnerstvích <<o službách>>, aby se s veřejnými orgány udržovaly méně formální kontakty, zato ale častější, nebo dokonce jaksi trvalé, zejména v období zahájení projektu a v průběhu nejdělicatnějších fází operace.
- Následně je potom nutné udržovat dialog s uživateli, předplatiteli, cestujícími anebo klienty veřejné služby a to tak, abychom dobře znali jejich očekávání i jejich starosti, abychom mohli přispět co nejrychlejšími reakcemi a co nejúčinněji (srovnej odst.6).
- A konečně je nutné navázat dialog s různými partnery, kteří jsou obvykle sdružení v určitém seskupení, které má na starosti provoz: naslouchat a vést dialog, to jsou většinou vlastnosti nezbytné k tomu, abychom pracovali efektivně v multikulturním prostředí.

Ve všech případech je třeba věnovat velkou pozornost kvalitě lidských kontaktů, a to uvnitř i vně podniku. Ve všech případech má rovněž důležitost kultivovat vztahy důvěry s nejrůznějšími

kategoriemi partnerů: je to právě tato důvěra, která smlouvě umožní, aby se zapsala a žila mimo rámec nevyhnutelných peripetií při operaci určitého velkého rozsahu. Při dlouhodobém trvání smlouvy je přirozené, že se naskytou nepředvídané problémy, které je vždy nutno pochopit a nejčastěji řešit v pragmatickém duchu.

Schematicky můžeme různé typy smluvních situací vidět takto:

- *Normální regulace smlouvy.* Jde o to co nejlépe přizpůsobit činnost předpokládaným ekonomickým výkyvům (příjmy, náklady, různé kompenzace...) , které však při uzavírání smlouvy nejsou známy. Řešení těchto otázek závisí na platných regulačních podmínkách: vnitřní regulaci, autoregulaci, regulaci prostřednictvím konkurence, regulaci prostřednictvím autonomního orgánu (typ OFWAT) atd. Hlavními faktory přizpůsobení jsou sazby, investiční plány, trvání smlouvy, případně kompenzační náhrady.
- *Opětovné sjednání smlouvy.* Tento případ nastává, jestliže vykročíme z rámce stanoveného původní smlouvou. Může jít o oboustranné opětovné projednání, ba dokonce projednání konfliktní anebo dokonce konsensuální.
- *Řízení investic (v zásadě jde o případy partnerství <<o službách>>).* Toto je velice důležitá otázka, která se velmi liší podle typu smlouvy. V případě pronájmu tato otázka přísluší veřejnému orgánu, avšak musí se stát předmětem předběžné dohody s operátorem. V případě BOT to, že stavitel, který je často cizincem, na sebe bere rizika, se vysvětluje a opravňuje tím, že jsou mu svěřeny práce. V servisní koncesi, která zahrnuje investice rozložené v čase jde o to, zda má být uplatněna veřejná reglementace za pomoci konkurence anebo optimalizace při výběru dodavatelů při odpovědnosti operátora.

Ostatně není vhodné podceňovat význam detailní regulace na úrovni každodenní, která může mít za následek určité problémy: je zcela nezbytné navázat normální kvalitní spolupráci mezi operátorem a veřejným orgánem, což na straně personálu, který má tyto vztahy sledovat, vyžaduje schopnosti a obratnost.

A konečně je nutné poznamenat, že je vždy možné rozvíjet původní smlouvu různými doplňky a dodatečnými etapami: prostřednictvím precizní činnosti BOT při instalaci nového projektu může se veřejný orgán naučit řídit vztah veřejno-soukromého partnerství tak, že následně uzavře smlouvu o pronájmu a nakonec dospěje i ke koncesi!

6. Vztahy k uživatelům, předplatitelům nebo klientům

Pokud jde o vztahy ke klientům, opírají se v zásadě o pocit uspokojení s uvážením vztahu mezi kvalitou a cenou. Právě proto první akce nového operátora musí směřovat ke zlepšení poskytované služby s přihlédnutím k technickým aspektům (kvalita, kontinuita, dostupnost, přesnost atd.) anebo k aspektům obchodním (lhůta, přívětivé jednání, komunikace, reklamace atd.). Operátoři také často organizují ankety o spokojenosti , aby mohli změřit, jak jsou jejich akce přijímány uživatelem. To všechno je tím potřebnější na začátku smlouvy, kdy pro nové investice se obvykle vyžaduje valorizace tarifů ve srovnání s předchozí praxí.

Avšak vztahy k zákazníkům mohou rovněž zahrnovat určitá donucovací opatření v souvislosti s nedoplatky nebo podvody. Aby tato opatření byla akceptovatelná a účinná, vyžadují spolupráci s místními veřejnými institucemi (např. s policií, soudy). Pro infrastruktury mezinárodního charakteru jako jsou přístavy, letiště nebo některé silnice a železniční trati překračující hranice pak úspěch partnerství a kvalita služby mohou rovněž záviset na této každodenní koordinaci a spolupráci mezi operátorem a různými státními službami, které přímo nejsou veřejným partnerem této smlouvy. Kvalita poskytované služby a její vnímání budou zčásti například záviset na plynulosti celních procedur anebo na bezpečnostních kontrolách.

Vůči uživatelům je tedy zásadně nutná přiměřená komunikace, a to před spuštěním kontraktu i později, neboť jde někdy o to rozvinout určité individuální přístupy, ba dokonce mentalitu v určitém specifickém kulturním kontextu.

Je vskutku důležité být si dobře vědom, že u veřejných služeb, kromě legitimního uspokojení uživatelů, se vytváří určitý ještě širší dialog s celkovou populací, které se tyto služby poskytují. Operátor by se vždy měl starat o to, jaké je o něm veřejné mínění v dotyčné zemi.

Co je třeba si zapamatovat o trvání smlouvy?

- ❖ Veřejno-soukromé partnerství se buduje dlouhodobě. Veřejná moc musí připravit tento řetěz: příprava institucionálního rámce, příprava projektu, uzavření smlouvy, a její sledování a přizpůsobování až do samotného konce.
- ❖ Veřejný orgán musí připravit potřebný institucionální a právní rámec, který je přizpůsoben ekonomickému a sociálně-národnímu kontextu.
- ❖ Příprava takového rámce vyžaduje čas, neboť vyžaduje kulturní rozvinutí na úrovni politické, administrativní a společenské, aby veřejná moc přešla od metody <<faire>> (dělat sám, pozn. překladatele) k metodě <<faire faire>> (nechat udělat, pozn. překladatele).
- ❖ Smlouvu je nutno připravovat prostřednictvím strukturace rizik a zisků, podle principu finanční a ekonomické vyváženosti smlouvy.
- ❖ Smlouva musí zdůrazňovat výkonnostní kritéria spíše než závazky ohledně použitých prostředků.
- ❖ Ve smlouvě je třeba počítat s možností, že přetrvá a přizpůsobí se institucionálnímu a sociálně-ekonomickému vývoji.
- ❖ V průběhu trvání smlouvy je nutno počítat s tím, že dojde k neočekávaným událostem. Mohou se objevit tři typy smluvních situací: normální regulace smlouvy (přizpůsobení k předpokládanému, avšak neznámému vývoji); opětovné projednání smlouvy (vychází se z rámce původní smlouvy); řízení investic (které závisí na typu smlouvy).
- ❖ Veřejný orgán si musí rovněž opatřit lidské a technické prostředky, aby zajistil regulaci smlouvy prostřednictvím dobré spolupráce s operátorem (realizace různých podrobností smlouvy).

D. PRÁVNÍ RÁMEC

Francois ESSIG, Hector FARINA, Philippe DELELIS

Pojem veřejno-soukromého partnerství se přizpůsobuje krajně rozdílným právním rámcům, které lze na světě najít. I když se v podrobnostech mohou smlouvy dosti lišit, pokud jde o povahu práva (s jasnou dělící čarou mezi právními systémy latinskými a anglosaskými), vystupují zde do popředí dva velké « principy ».

Prvním principem je potřeba stabilního a souvislého institucionálního a právního rámce. Úspěch veřejno-soukromého partnerství závisí na takovémto prostředí, ať již jde o právo přímo aplikovatelné (specifické pro veřejno-soukromé partnerství) anebo o přidruženou legislativu (zahraniční investice, státní majetek, finance atd.)

Druhým principem je brát v úvahu ustanovení, která jsou « citlivá » pro veřejno-soukromá partnerství. Slovní formulace musí být obzvláště přesné, pokud jde o ustanovení finanční, povinnosti privátního partnera, přihlédnutí k právním zvláštnostem země a odvětví, vymezení rizik, správu státního majetku, způsob účetní a fiskální amortizace, kontrolu prováděnou veřejnou institucí.

Jakmile určíme ekonomické aspekty analýzou rizik a objasněním specifických partnerství, umožní nám právní přístup prostudovat prostředky jejich realizace. Tento přístup má základní význam ve smlouvách o veřejno-soukromém partnerství, neboť samotný pojem partnerství implikuje vybudování složitého smluvního celku, který je přizpůsoben dotyčnému projektu a značně se liší od klasické smlouvy tržní, ale i od smluv soukromoprávních. V této kapitole se pozdržíme u právního prostředí smlouvy, jakož i u základních ustanovení, která musí obsahovat.

I když každá země má svůj vlastní právní kontext, ať již je dotyčná činnost jakákoli, přesto existuje určité tvrdé, či chcete-li neredukovatelné jádro právních otázek, které je nutno řešit ve veřejno-soukromém partnerství. Formulace této kapitoly vycházejí ze zásady, že ve skutečnosti neexistuje « typická » smlouva, ale že spíše existují otázky, které je třeba projednat.

1. Právní rozdílnost a specifičnost

1.1 Různé právní kontexty

Mimo tři základní prvky, které definují veřejně privátní partnerství (přidružení soukromého podniku k provádění veřejné činnosti, odměňování vázané na kvalitu služby i na poptávku, podíl na rizicích), které se samy mohou lišit smlouva od smlouvy, jsou zde četné právní možnosti, které je nutno přizpůsobit právnímu kontextu dotyčné země. Veřejno-soukromé partnerství se může zapsat do krajně různých právních kontextů, které tvoří velmi rozdílný prostor pro zásahy veřejné moci a psaného práva.

V zemích s latinskou tradicí zůstávají koncesní smlouvy poměrně jednoduchými kontraktními soubory, i když vlivem zkušeností v posledních letech mají určitou tendenci k inflaci. Ale kontraktní právo (ve Francii je diktatura Státní rady a Občanský zákoník) v zásadě poskytuje všechna potřebná pomocná pravidla.

Naopak v zemích *Common Law* se koncese či BOT skládají z desítek dodatků, které mají nahradit nepřítomnost psaného práva. Tato formální otázka kontraktního objemu se ve skutečnosti dotýká základního problému institucionálního a zákonného kontextu, do kterého veřejno-soukromé partnerství zasahuje.

1.2. Právní odlišnost veřejno-soukromého partnerství od veřejného trhu

Nicméně jednou z prvních společných charakteristik, která bude vést vypracování kontraktního souboru veřejno-soukromého partnerství, je fakt, že toto partnerství je nutno odlišovat od veřejného trhu, jímž si veřejný orgán opatřuje zboží nebo služby. I když na teoretické úrovni je toto odlišení dosti snadné, může narážet na četné praktické potíže.

To lze ilustrovat nedávným vývojem ve Francii. Dělicí čára v současné době tam prodělává určitý vývoj⁷ a je podnětem k úpravě definice delegování veřejných služeb. Tato věc je důležitá, ať se jedná o kteroukoli zemi, neboť v případě veřejno-soukromého partnerství hraje *intuitu personae* (zřetel k člověku, pozn. překl.) významnou a legitimní roli při výběru kontraktanta, zatímco v případě veřejného trhu je *intuitu personae* téměř synonymum protekcionářství.

Toto odlišení má samozřejmě praktický reálný význam, jen když dotyčná země má dosti striktní předpisy ohledně uzavírání smluv veřejného trhu. Tak je tomu od nynějška ve všech evropských zemích, kde komunitární právo mělo určitou jednotící funkci. Přece však, i když harmonizační práce začaly před více než 25 lety, teprve zcela nedávno se Evropská komise odvážila ve svém návrhu interpretačního sdělení přikročit k definování koncese a veřejno-soukromého partnerství:

„Akty přičitatelné státu, jimiž veřejný úřad, ať již aktem smluvním nebo aktem jednostranným, který obdržel souhlas třetí osoby, svěřuje této třetí osobě úplné nebo částečné vedení služeb, které normálně patří do jeho zodpovědnosti a pro které tato třetí osoba přebírá rizika podnikání“⁸

Je ještě nutno poznamenat, že tato definice dosud nemá právní⁹ hodnotu, ale má tu výhodu, že sleduje práci na právním sjednocení různé náhradní praxe delegovaného řízení v Evropě¹⁰.

2. Potřeba stabilního a koherentního institucionálního rámce

Dobrému veřejno-soukromému partnerství mohou být rovněž na újmu dva protichůdné institucionální kontexty. Prvním je kvantitativní a kvalitativní nedostatečnost použitelné legislativy. Tak je tomu často u rozvojových zemí. Druhým je nadměrná složitost, protichůdnost a úzké překrývání různých legislativ. Tak je tomu např. u tzv. rozvinutých zemí, jejichž legislativní nenasytost může ve skutečnosti dospět k sebeblokující hypertrofii.

2.1. Zákon *ad hoc* na zmírnění nedostatků legislativy

⁷ Podle výnosu Státní rady z 15. dubna 1996, kterým hejtman okresu Bouches-du-Rhône dal přednost tarifnímu kritériu, které musí <<podstatně>> zajistit vyváženost smlouvy před ostatními obvyklými kritérii: předmětu smlouvy a rozdělení rizik. K této otázce viz zejména M. Long: <<Delegování veřejné služby. Jak ji identifikovat?>>, *Moniteur des Travaux publics*, 15. ledna 1999.

⁸ JOCE z 29. dubna 2000 (C 121/02)

⁹ Na rozdíl od koncese veřejných prací, která je stanovena směrnicí č. 93/97/CEE Státní rady ze 14. června 1993, k níž se vrátíme.

¹⁰ Viz: D. Triantafyllou, <<Vývoj pojmu koncese veřejné služby pod vlivem komunitárního práva>>, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, č. 411, září-říjen 1997, str. 558.

Nedostatky národní legislativy musí být zejména studovány před každým uzavřením veřejno-soukromého partnerství, jehož částka je často významná. V mnoha rozvojových zemích důležitá veřejno-soukromá partnerství probíhají pod záštitou a financováním mezinárodních kapitálových účastníků (BIRD, BERD, BID, BAD atd.). V tomto rámci je často možné modifikovat legislativu, která je použitelná, případně ji vytvořit, pokud neexistuje. Nové zákony o vodě, energii, dopravě atd. jsou vhodné k přesnému definování povinností veřejné služby a režimu veřejných statků.

2.2 Analýza nepřímého nařizovacího prostředí

Avšak dílčí zákony jsou pouze vyčnívající částí legislativního ledovce použitelného pro veřejno-soukromé partnerství. Je třeba rovněž uvažovat o režimu zahraničních investic (podle vnitřního práva anebo případně v důsledku mezinárodní úmluvy), o legislativě týkající se státního majetku, devizovém režimu, o daňovém právu, o ekologických normách atd.

Je třeba přesně prostudovat každý soubor pravidel, který by se mohl dotýkat veřejno-soukromého partnerství a jestliže by jedno nebo několik z těchto pravidel mohlo zabránit uzavření nebo harmonickému průběhu veřejno-soukromého partnerství, pak je nutno důrazně požadovat přiměřené modifikace či změny. Pokud tomu tak není, pak je vhodné ujistit se o tom, že vláda má ústavní možnost smluvní cestou změnit blokuující zákonná ustanovení a to bez rizika pozdějších soudních sankcí¹¹.

2.3. Logicky skloubený a jasný rámec pro přijímání zahraničních investic

Obecně vzato všechny země, které chtějí významným způsobem přispět k veřejno-soukromému partnerství se musí předběžně vynasnažit, aby vytvořily jasný, souvislý a stabilní rámec pro přijímání zahraničních investic.

Kromě jasnosti a logické skloubenosti – o které, jak víme nás západní země nemohou vůbec poučovat – potřebují investoři nepochybně nejvíce právě stabilitu. Právě tato stabilita se nejhůře zaručuje. Právě proto předpoklad pozdějších změn v legislativě musí vždy být předmětem velmi precizních ustanovení ve smlouvě o veřejno-soukromém partnerství. Tato ustanovení musí mít za cíl buď vyloučit použití pozdějších legislativních ustanovení, která jsou nepříznivější pro tuto smlouvu anebo finančně kompenzovat jejich účinky.

2.4. Místní nebo regionální subsidiarita

Právní režim může být komplikován institucionálními potížemi v zemi, která uplatňuje velkou regionální nebo místní autonomii. Tak je tomu jisté ve státech federativních, avšak

nejen v nich. Ve všech případech je zapotřebí ujistit se o případných kompetencích států, regionů nebo federativního státu, jakož i místních úřadů. Nejčastěji každá administrativní úroveň disponuje přinejmenším vlastními daňovými kompetencemi, které tvoří rozhodující faktor pro smluvní rovnováhu. A právě proto i v případě, že projednávání veřejno-soukromého partnerství se odehrává s jedním jediným veřejným povolujícím orgánem, bude často nutné, aby se k němu v určitou vhodnou chvíli zainteresované veřejné úřady zapojily takovým způsobem, aby byly zavázány ustanoveními, která se týkají jejich vlastních kompetencí.

2.5. Zkoumání procesních pravidel

¹¹ Takováto ustanovení nejsou možná v rozvinutých zemích, kromě některých případů daňových (tax ruling)

Kromě dílčích nebo obecných zákonů je třeba rovněž zkoumat procesní pravidla. V rozvojových zemích zřídka existuje specifická vnitřní legislativa, která by umožňovala uzavírání koncesních smluv. Jestliže se finanční operace odehrávají pod záštitou kapitálových účastníků, pak se tito účastníci musí vynasnažit, aby byla zajištěná určitá transparentnost při výběru spolukontrahenta.

V každém případě podniky členských států OCDE, které jsou kandidáty pro veřejno-soukromé partnerství jsou napříště vázány ustanoveními antikorupční úmluvy z 21. listopadu 1997, která vstoupila v platnost 15. února 1999, která zejména stanoví, že každý stát, který je účastníkem na této úmluvě, sankcionuje podle vlastního trestního práva korupci veřejného zahraničního činitele. Neexistují mezinárodní pravidla, která by byla více vynutitelná. To se týká zejména některých zprošťujících zásad v neúspěšném návrhu Multilaterální úmluvy o investicích OCDE, které nemohou být považovány za ustanovení sankcionovatelná.

Naopak v rozvinutých zemích mohou existovat ustanovení vhodná pro uzavírání koncesních smluv, kterým je třeba věnovat zvláštní pozornost. V Evropě byly pracovní licence předmětem několika ustanovení směrnice 93/37, které platí ve všech zemích Evropské unie. Ve Francii zákon Berego-Sapinův ze dne 23. ledna 1993 jakkoli je lapidární, ukládá předběžné zveřejnění a respektování určitých etap při výběru spolukontrahenta, aniž by přitom uvedl v pochybnost zásadu *intuitu personae* (lidského zřetele –pozn. překl.).

Respektování těchto postupů je důležité, neboť použití sporného postupu, které se ukáže až o mnoho let později se může stát škodlivým pro obě strany.

2.6. Nezávislá soudní kontrola

Opravdu nezávislá soudní kontrola musí rovněž být pro soukromý podnik zajištěna. Tato základní záruka bohužel není univerzální a soudní výroky o „opětovném získání“, jakožto nástroji Mezinárodního střediska pro řešení sporů týkajících se investic (CIRDI, Světová banka) jsou příliš těžkopádné, aby se daly realizovat. Pokud neexistuje skutečně nezávislý soudní systém, který by byl dostatečně pevný, je třeba v rámci možností zavést ustanovení o mezinárodní arbitráži.

Je však vhodné ověřit, zda dotyčná země správně dodržuje mezinárodní úmluvy počítající s tímto způsobem řešení konfliktů, tak aby nedošlo k použití národní jurisdikce pokud jde o pravomoc ve věcech veřejných.

Na jedné straně bude rovněž třeba rozlišovat zákon, který je použitelný pro smlouvu, a na druhé straně právo (a tedy i jurisdikce), které upravuje vztahy s uživateli, kteréžto právo musí být národní.

3. Citlivá ustanovení smlouvy

Ustanovení, která budou rozhodující pro „dobré“ veřejno-soukromé partnerství, budou samozřejmě diskutována ve vyjednávací fázi ve vlastním slova smyslu mezi vybranými soukromými partnery a povolujícím orgánem.

V často komplikovaném smluvním souboru, jakým je veřejno-soukromé partnerství, se určitý počet ustanovení jeví jako obzvláště citlivý a vyžaduje tedy zvláštní pozornost jak ze strany veřejné moci tak ze strany soukromého podniku.

Právě kvalita těchto rozličných ustanovení bude určující pro právní jistotu smlouvy. Tato jistota musí být zaručena jak veřejným orgánem tak soukromým podnikem.

3.1. Respektování smluvní rovnováhy mezi zadavatelem zakázky, investorem a uživatelem

Ve skutečnosti se všechna tato ustanovení vztahují k základnímu pojmu smluvní rovnováhy. Aniž bychom se snažili idealizovat tento pojem, který nejčastěji skrývá vztahy síly, je dobré uvědomit si skutečnost, že veřejno-soukromé partnerství, které se sjednává mezi dvěma stranami, je ve skutečnosti třístrannou smlouvou, v níž nesmí chybět uživatel.

Jestliže není přizván k vyjednávání, pak uživatel – který je obvykle hlavním financovatelem veřejno-soukromého partnerství anebo se jím nakonec stane – bude dříve nebo později signatářům připomínat jejich původní sliby. V rozvinutých zemích se toto provádí formou sporů zejména pokud jde o tarify; v rozvojových zemích se to může promítnout jako sociální nespokojenost, ba i zvýšením úroků z nedoplatků.

Jako „dobré“ veřejno-soukromé partnerství - tedy takové, které se udrží až do stanoveného termínu a dosáhne cíle, kterým je kvantitativní i kvalitativní zlepšení služby – je takové partnerství, které upouští od stanovení fixní renty jak pro soukromého partnera, tak pro povolující orgán. Vyjednávající strany mají mít zájem na „tripartitní“ smluvní rovnováze.

Nelze zapomínat na přímou vyváženost finančních vztahů mezi povolujícím orgánem a koncesionářem. V tomto smyslu klauzule o „ návratu k lepšímu jmění“ mohou umožnit veřejnému orgánu, aby zcela nebo částečně znovu nabyl finanční síly, jakou měl při uzavírání smlouvy. Naopak při koncesi, delegované správě anebo při tzv. BOT koncesionář a/nebo banky musí být ujistěni o možnosti získat ve stanovenou dobu zpět své zisky.

3.2. Finanční ustanovení

Finanční ustanovení smlouvy samozřejmě budou mít zcela mimořádnou důležitost. Budou fixovat anebo určovat tarify a podmínky jejich úpravy, jakož i finanční toky mezi veřejným orgánem a soukromým podnikem (v obou směrech).

Ustanovení o návratnosti jsou velmi častá, pokud jde o tarify (viz příklad South East Water ve Velké Británii), avšak i bez těchto ustanovení je třeba od veřejné moci očekávat pozornou a pravidelnou kontrolu.

Ve Francii Státní rada precizovala pravidla použitelná pro finanční ustanovení, která například zakazují takové tarify, které by na uživatele přenášely břemena nemající co dělat s předmětem služby anebo dokonce platby neoprávněně požadované od koncesionáře ze strany povolujícího orgánu. V zahraničí je možno se setkat se všemi takovými situacemi, avšak je jasné, že politická citlivost, pokud jde o tarify, představuje celosvětovou otázku⁶. Jestliže náhodou veřejný orgán zapomene na zisk ze svých vlastních finančních zájmů, což se stává

-
1. Srovnej v tomto smyslu práce OECD: PUMA, syntetická poznámka č. 3: <<Fakturace veřejných služeb uživatelům: řídící zásady pro lepší praxi>>, březen 1998. v autoritářských režimech – pak je to paradoxně soukromý podnik, který musí připomenout, že nemůže přejmout riziko spočívající ve zvyšování úroků z nedoplatků, které by mu způsobilo potíže.

Ale otázka výše tarifů není zdaleka jediná, kterou je třeba se zabývat. Často je zrovna tak důležitá tarifní struktura a vyžaduje hluboké ekonomické studie založené zejména na účetním auditu příslušné služby.

A nakonec je nutno precizovat současný i budoucí daňový režim veřejno-soukromého partnerství, pokud je to jenom z hlediska ústavního možné. V případě potřeby je nutné naléhat

požadovat specifický zákonný článek.

3.3. Povinnosti soukromého partnera

Předmětem precizní analýzy musí být rovněž ustanovení stanovící povinnosti soukromého partnera, které jsou přímo svázány s finančními klauzulemi.

Skutečné partnerství předpokládá, že se dává přednost povinnostem maximálním a nikoliv obvyčejným povinnostem slibujícím průměr. Toto samozřejmě předpokládá, že soukromý podnik má manévrovací prostor potřebný k tomu, aby dosáhl stanovených cílů.

Pokud je to jenom trochu možné, cíle, kterých má být dosaženo, musí být stanoveny objektivními kvantitativními indikátory, o jejichž určitosti nelze pochybovat. Toto se může ukázat jako obtížné, jestliže informační systém služby, která má být propůjčena, není dostatečně spolehlivý. První audit často umožní upřesnit prozatímní indikátory ve fázi uzavírání smlouvy, které se pak potvrdí několik měsíců poté, kdy smlouva vstoupí v platnost u příležitosti druhého auditu, který provede nový soukromý partner pod kontrolou veřejného orgánu.

Často jsou výsledky, kterých je třeba docílit upřesněny progresivním způsobem (počet zapojených abonentů, snížení nedoplatků, indikátory o kvalitě služeb atd.) a je proto vhodné předem upravit, co se stane jestliže vývoj veřejno-soukromého partnerství se odchýlí od kritické cesty.

Zvláštní pozornost je třeba věnovat ustanovením o sankcích. Jsou zejména časté v tzv. BOT nebo PFI (viz příklad Barnetovy nemocnice), jestliže poptávka je svázaná a finální uživatel nemůže hrát roli arbitra.

3.4. Snížení nejistoty a klauzule o návratnosti

Snížení nejistoty je nepochybně nejobtížnější součástí vyjednávání veřejno-soukromého partnerství. Předpokládá zapojení zkušených profesionálů, kteří zároveň znají uvažovaný ekonomický sektor i dotýcnou zemi.

V rámci možností je nutno popsat všechny varianty pravděpodobného nebo i možného vývoje veřejno-soukromého partnerství a vyvodit z toho důsledky pro vyrovnanost tohoto partnerství. Mluví se v těchto případech o tzv. „krajínotvorné klauzuli“ (zřeteli ke krajíně, pozn. překl.). Je zde nutno požadovat, aby tým, který se věnuje vypracování kontraktu, byl vybaven tvůrčí fantazií: je třeba počítat s nejnepříznivějšími scénáři vývoje kontraktu a důsledky takového vývoje explicitně vyjádřit. Například pokud jde o koncesi na elektřinu, budeme počítat s případem změny energetické politiky; při jednání o letištní koncesi budeme uvažovat o případě, kdy bude otevřeno konkurenční letiště nebo konkurenční služba (srovnej příklad v Phnom Penhu).

Nelze samozřejmě předvídat všechno, a proto je rovněž vhodné upřesnit obecné zásady aplikovatelné na každý z hlavních vývojových typů veřejno-soukromého partnerství. Doporučují se rovněž klauzule o vzájemných schůzkách, které umožňují za účasti obou stran sledovat vývoj situace a případné přijetí nápravných opatření (např. letiště v Abidjanu).

V zemích, kde existuje silná právní tradice ohledně veřejno-soukromého partnerství, jako je Francie, tyto obecné zásady vyplývají ze soudní praxe, která právo určuje podle principu finanční vyváženosti kontraktu, což se zejména projevuje v pravidlech pro odškodnění v případech „nepředvídatelných událostí“. V zemích, kde tato tradice neexistuje, je rozumné ve smlouvě výslovně uvést tyto zásady a prozkoumat všechny eventuality vyplývající z nepředvídatelných situací anebo z tzv. „faits du prince“ tj. z jednostranných rozhodnutí veřejné moci.

3.5. Podíl na riziku

V těchto ustanoveních se rovněž co nejprecizněji vyjádří podíl na rizicích, který ponese jednak soukromý podnik, jednak veřejná kolektivita. Tento podíl na rizicích, jak je definován ve smlouvě se analyzuje v kapitole II-B a zde se k ní již nevracíme.

3.6. Režim státního majetku

Ve smlouvě je rovněž nutno připomenout režim veřejného majetku, o který se jedná. Francouzský režim, pokud jde o koncese a pronájem se velmi dobře přizpůsobuje silnému pronikání veřejného majetku, zatímco jejich anglosaští bratraci BOT a jejich varianty mají tendenci vylučovat veřejný majetek ze smlouvy s delegovanou správou. Toto je nepochybně hlavní zlomová čára mezi modelem francouzským a anglosaským, avšak v praxi se tato otázka vždy dá vyřešit a rozhodnout s největší péčí, ať se zvolí kterákoli právní volba.

Jsou možné dvě hlavní volby:

- buď tato zařízení zůstanou začleněna do státního majetku a v tom případě obvykle podléhají vážným omezením: nezczitelnost, nedotknutelnost atd. Toto omezuje volnost partnerova řízení a je vhodné popsat postup, který by umožnil zrušit některá z těchto omezení například tím, že se stanoví lhůta, do které musí veřejná kolektivita reagovat na žádost o přefazení majetku vzhledem k jeho postoupení, kteroužto žádost partner zašle této veřejné kolektivě;
- anebo toto zařízení (zejména veškerý majetek plynoucí z investic soukromého podniku) zůstane pod režimem soukromého práva, což umožní pružnější řízení.

Jestliže národní legislativa stanoví, že k držbě státního majetku je nutné povolení, pak je nutno pokusit se začlenit tuto podmínku do samotného kontraktu anebo vyjádřit to v odkladné podmínce smlouvy.

Francouzské právo poskytuje všechny potřebné nástroje k vyváženému řešení komplexní situace pokud jde o státní majetek. Uplatňuje se zde rozdíl mezi majetkem návratným, který se vrací povinně a často zdarma veřejnému orgánu při ukončení smlouvy a jměním odkoupeným, které se veřejnému orgánu vrátí jedině jestliže v tomto smyslu uplatní opci a jestliže zaplatí jeho cenu. V prvním případě jde buď o veřejný majetek anebo o soukromý majetek určité kolektivity, zatímco majetek odkoupený až do ukončení smlouvy je majetkem koncesionářovým.

3.7. Režim účetní a daňový

Ve většině zemí inventář, právní roztřídění a valorizace majetku, který je předmětem veřejno-soukromého partnerství, musí být prováděny přesnými údaji pokud jde o účetní a daňový režim dotací a amortizací, zejména jestliže návratný majetek se veřejnému orgánu vrací zdarma při ukončení smlouvy. Praktikuje se tedy amortizace opotřebením, která se definuje v ustanoveních během počátečního období a znovu se vezme v úvahu v konečném období. Jestliže naopak návratný majetek se vrací povolujícímu orgánu proti peněžité náhradě, pak se praktikuje amortizace znehodnocovací, na niž se dotace poskytují až do skončení smlouvy.

Metoda amortizace a peněžitých úhrad - a tedy jejich daňový režim - jsou zajisté určujícími faktory pro finanční vyváženost veřejno-soukromého partnerství a je vhodné uvést o tom přesné podmínky hned při uzavírání smlouvy. Hlavně v rozvojových zemích toto předpokládá zásah daňové administrativy definovaný buď přímo ve smlouvě anebo jednostranným závazkem připojeným ke smlouvě.

3.8. Kontrola prováděná veřejným orgánem a regulace

Konečně je třeba stanovit způsoby kontroly vývoje smlouvy prováděné veřejným orgánem. Tato kontrola je nutná, avšak nesmí být byrokratická. Abychom se tomuto úskalí vyhnuli, je vhodné stanovit periodicitu a různé způsoby kontroly podle jejího předmětu. Je například možno stanovit výroční kontrolu na účty a obecné podmínky vývoje smlouvy a dále kontrolu po každých třech až pěti letech, která je hlubší a týká se údajů ekonomických, finančních, sociálních, fyzických a to vše ohledně veřejno-soukromého partnerství

Na začátku platnosti smlouvy je třeba očekávat ve všech případech, že veřejný orgán bude situaci pozorně sledovat, avšak profesionálové vědí, že toto citlivé období vyžaduje nepřetržitý dialog, který jde daleko za hranice pouhých smluvních povinností.

Kontrolu provádění smlouvy je třeba začlenit do rámce řídicí činnosti určitého hospodářského odvětví.

Ve vlastním slova smyslu řídicí funkce spočívá v tom, že se řídicí orgán ujistí o dobrém fungování určitého hospodářského odvětví, že předchází konkurenčním potížím a že doporučuje politickému orgánu, aby přijal určitá normativní opatření. V mnoha zemích – včetně rozvinutých zemí jako je Francie – se tato funkce často směšuje s funkcí normativní. Můžeme se setkat s dvěma případy:

- v prvním případě se řídicí orgán směšuje s veřejným orgánem, který uzavírá smlouvu. Riziko, že by řídicí orgán podnikal jednostranné kroky, které by odporovaly jeho zájmu jakožto spolukontrahenta, je tedy slabé, ale může mít konflikt zájmů mezi svou rolí jakožto spolukontrahenta a rolí řídicí, v případě, že dojde ke sporu mezi partnery veřejno-soukromého partnerství. Aby se vyhnul tomuto konfliktu může veřejný orgán zřídit nezávislý řídicí administrativní úřad;
- v druhém případě může být řídicí orgán odlišný od smluvního orgánu veřejného. To je případ, kdy místní veřejno-soukromé partnerství podléhá národnímu řízení, zpravidla zajišťovanému některým technickým ministerstvem. Riziko zásahů se v tom případě patrně zkoumalo již ve stadiu sepisování smlouvy a často již ve stadiu návrhů (k tomu níže § 2.4).

Je jasné, že žádný kontrakt nemůže být dosti dobře podepsán, zejména na dlouhou dobu, jestliže zde existuje trvalé riziko zásahů odvětvového řízení, pokud by toto řízení nebylo zároveň neutrálním arbitrem. Tento problém je tedy nutno upravit předpisem a to buď v samotné smlouvě anebo v některém odvětvovém zákonu, který předchází veřejno-soukromému partnerství a který definuje tuto roli arbitra.

V rámci možností je také třeba orientovat se na to, aby vytvořený řídicí orgán byl odlišný od zákonodárce, to znamená aby šlo o nezávislý administrativní úřad, který hierarchicky nezávisí na ministrovi a v zásadě přežije politické změny. Takovýto úřad mimo jiné bude též neutrální v arbitráži mezi spolukontrahenty.

4. Slučitelnost konečného právního instrumentu s právní kulturou přijímající země

Jestliže chceme dosáhnout cílů veřejno-soukromého partnerství, je konečně vhodné věnovat neustálou pozornost právnímu režimu, který se na toto partnerství aplikuje. Žádný národní nebo smluvní systém není dokonalý. Kromě potřebných opatření, která musí učinit investor, je rovněž vhodné ujistit se o tom, že konečný právní instrument je dostatečně slučitelný s právní kulturou přijímající země. To je zrovna tak důležitá záruka trvalosti veřejno-soukromého partnerství jako záruka plynoucí z vyjednání citlivých klauzulí.

Co je třeba vzít v úvahu k dobrému právnímu zarámování?

- ❖ Je nutný stabilní a souvislý institucionální rámec, přizpůsobený veřejno-soukromému partnerství, které není veřejným trhem. Musí vycházet z analýzy přímo aplikovatelného práva (často je nutné tzv. právo *ad hoc*) i z analýzy nepřímého reglementačního prostředí.
- ❖ Veřejný orgán musí rovněž soukromému operátorovi zajistit jasná a transparentní procesní pravidla a nezávislou soudní kontrolu.
- ❖ Smlouva o veřejno-soukromém partnerství je vybudovaná na základě respektování smluvní rovnováhy mezi příkazcem, investorem – operátorem a uživatelem.
- ❖ Hlavními citlivými ustanoveními smlouvy jsou klauzule finanční, povinnosti soukromého partnera, tzv. krajinotvorné klauzule (zřetel ke krajině, pozn. překl.) a klauzule o schůzkách, režim státního majetku jakož i režim účetní a daňový.
- ❖ Veřejný orgán musí zřídit základní regulační mechanismy k tomu, aby veřejno-soukromé partnerství dobře fungovalo. Tyto mechanismy musí zaručovat soukromému operátorovi neutralitu, avšak musí také veřejnému orgánu umožnit, aby se ubezpečoval o tom, že cíle a podmínky, které určil, jsou operátorem respektovány.

E. FINANČNÍ ASPEKT

Alain LECRIVAIN

Finanční aspekt se opírá o analýzu rizik projektu a strukturaci financování tak, aby tato analýza v souladu s projektem umožnila optimální využití různých finančních nástrojů, které jsou k dispozici. V první řadě musí financovatelé věnovat velkou pozornost vnitřní kvalitě projektu (rentabilita, kvalita partnerů, existence jistých příjmů, socioekonomické prostředí).

Finanční strukturace v sobě skrývá velkou důležitost pro úspěch projektu. Vlastně všechny charakteristiky projektu veřejno-soukromého partnerství (zejména jejich trvání, finanční výše a skutečnost, že financování se má opírat o zisky), jakož i rizika, která jsou s nimi spojena způsobují, že klasická řešení financování jsou nedostatečná.

Finanční projekt musí tedy umět kombinovat různé typy finančních nástrojů a strukturovat financování podle samotných charakteristik projektu, cílů různých aktérů a přínosů, které mají přivodit soukromí sponzoři veřejný investor tohoto partnerství. Použití různých typů finančních zdrojů (investoři, trhy, závazky, klasické půjčky, podřízené dluhy atd.) se přizpůsobí různým prvkům projektu. Zvláštní pozornost budeme věnovat strukturaci vztahů mezi partnery a rozdělení zodpovědností.

Konečně posledním základním příčným prvkem veřejno-soukromého partnerství je strukturace financování. Je závislá na právním kontextu a na formě smlouvy a velmi úzce se opírá o strukturu rizik. Avšak pro finanční orgány jsou veřejno-soukromá partnerství velice zvláštními projekty, zejména pro svou dlouhou dobu trvání, úroveň rizika, neexistenci ručitelů (jelikož úhrada dluhů se opírá o peněžní toky projektu) atd. Klasické finanční nástroje se tedy ve skutečnosti nepoužívají a finanční aspekt si zaslouží zvláštní pozornost.

Jako je tomu u jiných aktérů, postavení finančních institucí vůči projektům týkajícím se obecně důležitých infrastruktur se za posledních patnáct let velice změnilo. Namísto logiky, která jednoduše nahradila prvek veřejný prvkem soukromým, nastoupila hlubší úvaha o roli prvku veřejného i soukromého. V následujících odstavcích se pokusíme shrnout hlavní podmínky této obecné úvahy o finančních partnerech a popsat současný stav konsensu finančních institucí ohledně financování veřejno-soukromých partnerství. Tento proces uvažování je samozřejmě v neustálém vývoji a budeme tedy muset uzavřít tím, že ukážeme na cesty, které je třeba prozkoumat anebo na způsoby, které možná v příštích letech vytvoří kostru financování veřejno-soukromého partnerství.

1. Finanční aspekt: trhy mohou rovněž ke schématu přispět

Použití soukromého financování nepochybně usnadňuje ustavování projektů, které plní veřejný zájem anebo odpovídají nějakému úkolu ve formě služby veřejnosti. Avšak soukromí účastníci mají specifické potřeby, které je třeba brát v úvahu při strukturaci projektu. A podobně potencionální veřejno-soukromá partnerství mají zvláštní charakteristiky a veřejní účastníci mají vlastní cíle, jimž je třeba věnovat místo. Většina metod financování, které se vztahují k většině soukromých projektů tedy není přizpůsobená projektům ohledně veřejno-soukromého partnerství, které jsou svou povahou veřejné.

Financování a provoz „veřejného“ zařízení soukromým sektorem není žádnou novinkou. Francie byla dokonce předchůdcem tohoto systému v rámci udělování koncesí v oboru

vodohospodářství. Tím se umožnil vznik důležitých skupin, které se dnes právem považují za světové lídry v těchto aktivitách.

Skutečnost, že banka souhlasí s tím, aby opírala úhradu svých pohledávek o peněžní toky jediného projektu, nepatří k běžným procedurám, ale jde spíše o opatření dodatkové. Napříště jsou to kvalita a mohutnost projektu, které hrají hlavní roli při analýze rizik. Již nejde o zhodnocení rizika vzhledem ke kvalitě podpisu a tedy úvěru veřejné kolektivity, která jedná jakožto operátor a výběrčí daňových příjmů, ani nejde o to posuzovat toto riziko podle kvality úvěru podniku, který by byl mohutný, rozumný a diversifikovaný a na který by zcela nebo zčásti byl přenesen úkol veřejné služby.

A konečně zjemnění finančních metod a tvůrčích snah vložených do hledání optimálního financování představuje markantní prvek ve vývoji této sféry činnosti.

1.1 Metoda financování je důležitá

Prostředníci usilují o financování rychlé, ekonomické a nikoli konsolidující. Alternativou k uvažovanému financování projektů bylo financování rozpočtové anebo předfinancování ze strany stavitelů. V obou případech by to znamenalo vzít v úvahu investiční částky v obou účtech – v účtu veřejném (patřícím povolujícímu orgánu) a v účtu společenském (patřícím staviteli-uživateli). Všeobecně řečeno tento druh financování je rychlý a často ekonomický (jedná se o místní kolektivity anebo o stavitele prvního řádu), avšak v obou případech způsobují značné potíže tím, že zatěžují investiční kapacity anebo bilanci vypůjčitele. Jde tedy o to najít řešení, které by nebylo konsolidační, avšak neztrácelo by své výhody pokud jde o náklady a nadměrné zatížení způsobené řízením.

Často je to právě metoda, která odděluje projekt užitečný ale „nefinancovatelný“ od projektu s nízkým rozpočtem. Úspěch žádosti o poskytnutí disponibilních financí je často podmíněn kromě rozdělení rizik použitou strukturou, odvoláním na určité kategorie investorů anebo použitím určitých finančních nebo obchodních záruk. Mimo jiné metoda financování přímo ovlivní to, na jak dlouhou dobu veřejný orgán přidělí výkon této služby.

Krátké financování vede ke kratšímu udělení koncese, ale bude mít v prvních letech přirozeně vliv na jednotný tarif služeb pro uživatele. Delší doba úvěru vede obecně k většímu úrokovému zatížení, ale slabším splatnostem, jestliže o nich uvažujeme izolovaně. Tento klasický spor mezi délkou trvání a náklady je možno snadno posoudit v projektech, které se týkají infrastruktury.

A skutečně díla týkající se dopravní infrastruktury, která mají všeobecný význam, mají velmi charakteristickou příjmovou křivku. Zatímco elektrická centrála funguje takřka naplno a může celou svou produkci prodávat několik měsíců po svém dokončení, pak silniční dílo naopak odškodní své uživatele a funguje na plnou kapacitu teprve několik let po svém zahájení. Tomuto jevu říkají odborníci na dopravu stoupání s břemenem (la montée en charge). K tomuto pomalému stoupání s břemenem je ještě nutno přidat období výstavby, které je často dlouhé a podléhá technickým rizikům.

Z toho plyne, že oba problémy, tj. problém slabých příjmů v prvních rocích provozu a problém silné potřeby příjmů způsobený krátkým financováním, vede do slepé uličky. Jak uvidíme, jedině tvůrčí programy mohou pomoci vyhnout se tomuto problému.

Kromě finanční logiky je rovněž dobré, jestliže můžeme veřejně ohlásit, že určitá struktura bude financována celými generacemi uživatelů, kteří z této struktury budou mít užitek po celý svůj život a nikoli pouze uživateli v prvních letech provozu. Jestliže nějaká dálnice má mít životnost padesát let, proč by se měla celá tíha investic přenášet pouze na uživatele prvních deseti let?

Důsledkem doby trvání a metody financování je cena. Vždy je v určitých mezích možné

nalézt financování pro určitý konkrétní cíl, chceme-li to však udělat za podmínek ekonomicky uspokojivých pro všechny zainteresované strany, musí to být za pomoci upravené struktury. Naopak, jestliže navržená struktura není upravena, pak výsledná cena financování (marže, komise, bezpečnostní opatření) bude nedostupná. Tyto skutečnosti opět vysvětlují užitečnost účasti soukromého partnera na projektu.

Kromě těchto prvků je nutno si povšimnout, že struktura financování ve veřejno-soukromém partnerství předem předpokládá jasnou politickou vůli akceptovat do určité míry vyšší cenu, kterou toto partnerství implikuje ve srovnání s přímým veřejným financováním. Je důležité dobře si uvědomit, že z finančního hlediska rozdíl mezi veřejným financováním (opírajícím se o státní rozpočet) a strukturovaným financováním veřejno-soukromého partnerství nelze na milimetr přesně analyzovat odděleně od samotné ceny financování, ale podle míry výhod, které kolektivně poskytuje tím, že jí umožňuje použít rozpočet za účelem plnění dalších úkolů veřejné služby, které nejsou financovatelné ve veřejno-soukromém partnerství. To znamená konat více a konat rychleji v rámci téhož rozpočtu a za nejlepších podmínek uspokojovat požadavky uživatelů, kteří jsou zároveň voliči.

Můžeme tedy konstatovat, jako to učinili předchůdci projektového financování, že metoda klasického financování není adekvátní charakteristikám projektů veřejno-soukromého partnerství. Neumožňuje ne-bankovním prostředníkům, aby plnili své cíle.

Klasické úvěry („korporativní půjčky“) nejsou přizpůsobeny na financování infrastruktur veřejné služby. Jelikož se poskytují povolujičímu orgánu nebo staviteli, mají shora uvedené nevýhody. Jestliže se poskytují nějaké společnosti *ad hoc* (projektové společnosti, jejíž mechanismus podrobněji popíšeme níže), nejsou použitelné. Vedly by k velké degradaci rozpočtových koeficientů, a to zejména v prvních letech.

Podobně uvažovat o **výhradně kapitálovém financování** neumožňuje s dobrou perspektivou (příkladem je projekt Eurotunel) ukázat rentabilitu vlastního kapitálu postačujícího k přilákání investorů tohoto typu. Pro tento typ investorů je v současnosti minimálním cílem 15% výnos. To nemůže silniční investice poskytnout, ledaže by se využil tzv. efekt páčidla zadluženosti, zejména jde-li o dlouhodobý projekt. Problém vzniku tohoto dluhu zůstává tedy nedotčen.

Z hlediska dlouhodobého a po dokončení stavby a zahájení tzv. fáze stoupání s břemenem je naopak možné refinancování dluhů vlastním kapitálem. To umožní dekonsolidovat předchozí závazky, jakmile projekt ukázal schopnost generovat dostatečné peněžní toky.

A konečně není realistické strukturovat dluh jako v případě **LBO**, jelikož základní princip tohoto typu finančního instrumentu je dodržování předchozích peněžních toků, aby se posílilo přesvědčení, že zadlužení je schůdné. Taková historie předchozích příjmů u veřejno-soukromého partnerství nejčastěji chybí.

1.2 Finanční sektor a jeho kritéria

Všechny níže uvedené body jsou důležité k tomu, aby se zajistilo, že finančníci přispějí svým dílem k realizaci projektů. Pořadí, v jakém jsou tyto body uvedeny, nijak neodráží jejich hierarchii. Finanční instituce se snaží angažovat se pouze v projektech, jejichž **ekonomická a sociální užitečnost** je prokázána. Pro dobrý chod projektů je toto nejlepší záruka dobré vůle zúčastněných stran.

Ale podle příkladu severního předměstí Lyonu toto ujištění nestačí. Je třeba se mimo jiné přesvědčit, že projekty spočívají na kvalitní **smluvní struktuře**. To předpokládá vyčerpávající výčet uzavřených smluv, ale také hlubší studii o právním a legálním kontextu. Například každý projekt typu BOT (ekvivalentní struktuře veřejno-soukromého partnerství o uzavření koncese na veřejnou službu) v Číně zahrnuje vypracování kompletního přehledu (*due diligence*)

právního a administrativního systému dotyčné země pro banky a jejich poradce. Podle okolností jde o to konstatovat zralost právního a soudního systému dotyčného státu nebo provincie.

Ve stejné posloupnosti myšlenek jsou **ekonomické, sociální a politické údaje** dotyčné přijímací země určujícími faktory pokud jde o disponibilitu financování. Taková otázka se neklade v případě zemí OECD, ale má obzvláštní důležitost v obtížnějších kontextech jako je tomu u rozvojových zemí. Tyto země trpí dvojnásobným rizikem pokud jde o vývoj jejich ekonomické, sociální i politické situace ale i globálního hodnocení zemí ve fázi integrace. V tomto kontextu je rozhodující intervence multilaterálních agentur (SFI, ADB, BEI ...).

Finanční partneři rovněž posuzují ekonomické údaje samotného projektu. Mimo jiné solidnost **předpokládaných příjmů**, existenci **předchozího provozu**, existenci **klausule o krajině** (zřetel ke krajině, pozn. překl.)¹², neexistenci konkurence pokud jde o smlouvy nebo tarifní politiku a to, že se vezme v úvahu externalita. To vše jsou hlavní body při vyhodnocování projektu. To vše bude hrát roli při ochotě finančních orgánů podpořit dluhem dotyčný projekt. A tak obnova nebo prodloužení existující infrastruktury, která se osvědčila, se bude preferovat oproti kompletní výstavbě infrastruktury, která musí vytvořit novou potřebu (poptávku), aby se uplatnila na trhu. Situace je tím příznivější, jestliže navíc uživatelé byli po několik let zvyklí platit mýtné (příplatek) za používání první části díla, jehož rozšíření je plánováno. Stejným způsobem projekt, který má klauzuli zaručující, že žádný projekt nebude plánovanému projektu konkurovat (alespoň v určitém počátečním období), bude mít značnou výhodu. Aniž bychom zlehčovali otázky legality těchto klauzulí (tyto problémy byly zdůrazněny ve Francii nedávným soudním výrokem Rady státu), je jasné, že zajištění příjmů pro operátora „chráněné“ infrastruktury má příznivý účinek a usnadňuje financování.

Je samozřejmé, že doba financování potřebná pro projekt se vyhodnocuje ve vztahu k makroekonomickým a politickým údajům přijímající země, zejména k dostupnosti zjištěné na finančních trzích.

Obzvláštní důležitost v souhrnu projektů, které mají být financovány má kontrola kvality prostředníků. Můžeme klást dva typy otázek: **zda prostředníci mají prvořadě postavení** a zda jejich **zapojení do projektu** vedle ostatních stran je dlouhodobě zaručené?

Kvalita stavitelů je předmětem obzvláštního zkoumání. Toto zkoumání se týká aspektů ryze technických: nezávislý technický konzultant musí potvrdit, že stavitel má kapacity, aby se mohl vyrovnat se všemi technickými výzvami, se kterými je možno u projektu počítat. Týká se také finanční kapacity stavitelů, aby splnili své závazky, a to i v případě obtíží, se kterými se při realizaci smlouvy mohou setkat.

Stejným způsobem se zkoumá **právní kapacita povolujícího orgánu**, aby sjednával koncesní podmínky, které nabízí. Ideální je mít co do činnosti s povolujícím orgánem, který má v této oblasti určité zkušenosti. Aby tomuto dojmu napomohly, čínské úřady například využívají služeb soukromé agentury (*Bridge of trust*), jejíž role je napomoci potenciálním povolujícím orgánům (tj. často provinciím) v jejich postupu, jestliže udělují koncese k nějakým dílům. Banky se samozřejmě ujistí, že schopnosti (stavebníka nebo operátora) budou disponibilní pro celý projekt, tj. alespoň po dobu splácení dluhu.

Angažovanost intervenujících orgánů je rovněž důležitou zárukou trvalosti a solidnosti realizovaných struktur. Ústřední myšlenkou při takové úvaze je zájmové společenství všech zúčastněných stran. Aby bylo možno vytvořit takové zájmové společenství, bylo využíváno celé řady prostředků. V prvních dobách financování projektů se pevně věřilo, že banky a stavitelé/operátoři se musí ocitnout ve společné struktuře, aby se sjednotil jejich finanční osud. Následně se projevilo, že z takového řešení vznikaly konflikty zájmů a především se vynechávala třetí strana: povolující orgán. Současná praxe tedy vyžaduje, aby

¹² Klausule o krajině umožňuje stanovit referenční rámec pro smlouvu a finanční důsledky, jestliže tento rámec je pozměněn veřejným orgánem.

stavitelé/operátoři v tomto projektu realizovali celkovou sumu kapitálu. Vyžaduje se na nich, aby se snažili udržet tuto participaci (anebo alespoň její důležitou část) až do skončení období proplácení. Stále častěji se daří získat závazek ohledně dokončení stavby jakož i omezenou finanční podporu během provozního období (nebo alespoň na jeho začátku).

Konečně v současné době se participace veřejného orgánu považuje za nezbytnou pro dobré propojení zájmů. Tímto způsobem veřejná podpora (jejíž formy popíšeme níže) je z hlediska přístupu veřejno-soukromého partnerství integrující součástí strukturace těchto projektů. Cílem tohoto angažování je sladit přímou či nepřímou ekonomickou realitu projektu se střednědobým i dlouhodobým aspektem.

1.3. Projekty mají také svá specifika

Projekty, které se ucházejí o veřejno-soukromé partnerství se vzájemně velice liší. Kromě specifik každého projektu vázaných na jeho prostředí je nutno rozlišovat dotyčné sektory podle různých projektů.

Jsou **výnosy** zaručeny? Některé projekty mají příjmové křivky jakoby ploché a jejich existence je jakoby garantována. Například projekt továrny na úpravu vody spojený se smlouvou o odběru vody typu *take or pay* poskytuje záruku výnosu. Ve skutečnosti uskutečněná platba je částkou, která není závislá na objemu vody skutečně odebrané dotyčnou obcí. Podobně je tomu u smlouvy, která se týká valorizace odpadu v továrně na úpravu vody. Snahy o smluvní preciznost směřují tedy k tomu, aby tyto výkyvy v příjmových tocích byly vyloučeny.

Taková záruka přirozeně nemůže být poskytnutá pro silniční nebo železniční strukturu, jejíž výnosy jsou závislé na provozu, ledaže by povolující orgán poskytl záruku minimálních výnosů, jak to bylo formulováno v dokumentaci o transizraelské dálnici a v současné době v některých latinskoamerických dokumentech.

Vývoj technik DBFO (kde stát platí za poskytnuté služby) je opravdu velice uklidňující pro finanční trhy, jelikož kvalita státního podpisu na smlouvě je přijatelná. Avšak takovéto techniky jsou pro státy (zejména pro integrující se státy) nákladné. Jsou tedy pro rozvoj státu limitativní, neboť jsou vázány na kapacitu rozpočtu a na kvalitu státního podpisu. Z hlediska dlouhodobého finančního společenství se domnívá, že je třeba upřesňovat rovnováhu mezi těmito technikami dávajícími pocit bezpečnosti a na druhé straně platbou ze strany uživatelů, slabou, ale rostoucí, vytvářející návyk platby.

Některé projekty mohou však mít tu závalu, že se **věnují jednomu jedinému klientu** a těžko se dají transformovat v případě, že tento klient selže. Příklady tohoto typu najdeme v petrolejářském oboru, například při výstavbě naftovodu určeného pro jednoho klienta.

Projekty mohou mít **velmi různý rozměr**, takže jestliže malé jednotky (např. úprava vody) mohou být úvěrově kryty sponzory projektu, pak většina dálnic a velkorozměrných mostů překračují finanční kapacity i těch největších světových stavitelů. Každý závazek ohledně záruk musí být ekonomicky obhajitelný, aby dosáhl cílů, ke kterým směřuje. Je však jasné, že tyto krajní meze nesmějí vésti k tomu, aby banky nesly rizika namísto stavitelů, operátorů, sponzorů a povolujícího orgánu! Analýza a rozdělení rizik jsou zásadní pro banku, která z definice má velkou nechuť vůči rizikům a která bude uvažovat způsobem, který je prezentován v kapitole II-B.

Konečně musí být upravena otázka **vlastnictví jmění** (nemovitého majetku, pozn. překladatele). I když se považuje za samozřejmé, že nejčastěji majetek vybudovaný na koncesním pozemku přechází zdarma na povolující orgán při skončení koncese, stává se, že

povolující orgán požaduje vlastnictví nemovitého majetku hned po ukončení stavby. To představuje určité výhody pro koncesionáře (uvolnění ze zodpovědnosti, urychlené převzetí dokončeného díla), ale při klasické analýze financování ztrácí věřitelé zdroj reálné jistoty, což oslabuje jejich postavení. Nicméně trhy očekávají u takovýchto projektů takové jistoty, které se opírají o účinné metody jak řídit využití a rozdělovat příjmové zdroje. Druhým velkým zdrojem neklidu pro věřitele se může stát předčasné zrušení soukromé struktury projektu na úkor půjčovatelů, zejména jestliže dílo je skutečně dodáno.

Je zcela kategoricky nutno trvat na tom, aby byly přesně stanoveny podmínky převzetí dluhu v případě předčasného přerušení smlouvy anebo jestliže příjmy jsou nižší než určité minimum. V době podpisování kontraktu je snadno stanovit, že pod touto minimální hranicí nemá projekt ekonomickou realitu a neměl by být povolujícím orgánem zahájen.

2. Specifické prostředky používané u veřejno-soukromých partnerství

Pokud jde o charakteristiky projektů veřejno-soukromého partnerství a pokud jde o požadavky intervenujících stran, je typická smluvní a sociální strukturace projektu veřejno-soukromého partnerství velice specifická. Níže popíšeme její hlavní rysy.

2.1 Strukturace *ad hoc*

Základním článkem financovacího schématu je unikátní prostředník společnost *ad hoc* (SPC neboli *Special Purpose Company*), která (případně) nese projektová aktiva, vlastní fondy poskytované sponzory i dluh projektu a je signatářem hlavních smluvních souvislostí: koncese, smlouva o provozu, financování, pojištění... Kladou se právní otázky ohledně lokalizace tohoto orgánu: má taková společnost být *on shore/off shore*? Ve formě akciová společnost/joint venture? Nejčastěji však povolující orgán určí k těmto otázkám podmínky tak, aby volba byla redukována.

Jelikož proplácení dluhů SPC se výhradně zakládá na volném peněžním toku, je pochopitelné, že finanční instituce si chtějí vyjednat kompletní *package* jistot ohledně aktiv této SPC. Jedná se samozřejmě v první řadě o majetek produkční (čistírna, silnice, tunel...) ale též účty a bankovní výkazy SPC, všechny tituly k vlastnictví a všechna práva svěřená smlouvami podepsanými touto SPC: např. smlouva koncesní nebo provozní. Finanční instituce si rovněž opatřují zajištění ohledně akcií SPC, které mají v držení sponzoři.

A konečně abychom ještě více oddělili otázku dluhů od dalších operací, je časté, že se vytvoří nějaká provozní a údržbová společnost. Jejím cílem je výhradně provádění smlouvy o provozu a údržbě, která se uzavře s SPC.

Výhody, pokud jde o finanční strukturace prostřednictvím společnosti *ad hoc* spočívají převážně v tom, že úvěry se dekonsolidují a že se získá v celém schématu jasnost. Jelikož dluh je nesen společností SPC, jestliže její kapitál je dostatečně rozptýlen mezi strany, které se na operaci angažují, pak žádná z nich nesmí konsolidovat tento dluh ve svých účtech, což uvolní možnost zadlužení hlavních aktérů, ať jsou to sponzoři nebo stát.

Problémy, které se kladou při realizaci struktur *ad hoc* jsou trojího druhu:

- **Jaké přesně má být jejich postavení?** Viděli jsme, že většina bank, které jsou dlouho činiteli v tomto oboru činnosti, se nechtěla napříště účastnit jednání SPC. Banky, které v minulosti zažily tuto zkušenost při velkých projektech infrastruktury, si při tom spálily prsty. V každém případě vypůjčovatelé nemají nic, co by je ubezpečovalo o vhodnosti zapojit se do kapitálového krytí projektu, protože samotná skutečnost vzniklého dluhu je dlouhodobě uvádí do rizika. Naproti tomu účast stavitele nebo operátora je nutná k tomu, aby se potvrdila jejich vůle dovésti projekt ke zdárnému konci. Pokud nedochází k refinancování a není otevřen trh, to znamená v prvním období provozu, pak výplata tohoto kapitálu musí být podřízena

dodržování plánu úhrad dluhů a musí se považovat pouze za dodatečnou odměnu k obvyklým maržím, které lze získat v rámci stavebních a provozních smluv. Je samozřejmé, že přístup musí být odlišný v rámci privatizace veřejné společnosti, která má na starosti veřejnou službu a má stabilní příjmovou historii, která jí umožňuje kapitalistický přístup alespoň z hlediska střednědobého: privatizace v oboru vodohospodářství, elektřiny ... Struktura, která se v tomto případě má použít je blízká klasické struktuře: orgán *ad hoc*, který má na starosti financování, nemá jediný cíl: investuje do rozličných projektů a příjmy z těchto projektů používá na úhradu bankovního dluhu a vyplácí svým akcionářům dividendy.

- **Má povolující orgán být součástí provozní společnosti?** Finančníci nejsou zastánci této účasti. Avšak v souvislosti s tím, že při ukončení koncese se majetek vrací povolujícímu orgánu je pochopitelné, že tento orgán by chtěl mít prostředky, aby mohl dohlížet na udržování majetku, který pak při ukončení koncese zamýšlí převzít ve funkčním stavu. Kromě toho taková účast umožní povolujícímu orgánu lépe kontrolovat fungování veřejné služby. Ve speciálním případě přístavních koncesí vzniká otázka, zda se má na těchto strukturách kapitálově zúčastnit rejdař. Jelikož tato účast zvyšuje jistotu, že očekávaný provoz v přístavu se bude realizovat, hodnotí ji kreditní instituce příznivě.

- **Jaká má být výše svěřeného kapitálu společnosti SPC?** Tímto problémem se budeme zabývat níže, avšak můžeme v této fázi poznamenat, že čím jsou potřeby kapitálu vyšší, tím se stává nutnější potřeba použít alternativní metody kapitálového financování. Tomu napomáhají fondy z tzv. mezaninu.

Koncentrace vztahů v tomto jediném orgánu přináší do celého schématu prvek jasnosti. Ve skutečnosti se všechny otázky seniority mezi vypůjčovateli jakož i problémy hlasovacího práva upraví prostřednictvím smluv uzavřených ve stejnou chvíli se společností SPC, do níž budou mít všechny přítomné strany přístup. Pokud jde o finanční analýzu projektu, ta je usnadněná tím, že v jediném orgánu jsou koncentrovány peněžní toky. Také se tím zjednodušují bezpečnostní opatření.

Financování projektu menšího rozměru brání, jestliže typická finanční struktura projektu vyžaduje vyšší náklady. Jestliže projekt má rozměr nižší než 50 milionů euro, pak náklady spojené s montáží těchto projektů se stávají příliš vysokými a anulují nezanedbatelnou část zisků ze struktury. Strukturní náklady zahrnují právní výdaje (vypracování smluv *ad hoc*, zajištění majetku ...), náklady na technickou revizi (technický poradce banky), použití nástrojů na analýzu úvěrů ze strany bank (finanční model, analýza rizik...), atd.

Aby bylo možno touto metodou financovat projekty menšího rozměru zdá se a priori možné seskupit několik projektů pod jedinou strukturu. V praxi se ukazuje, že toto řešení je málokdy možné, neboť je nutno najít podobné projekty v nichž se ve stejnou dobu angažují stejné strany. Velmi zřídka se taková shoda okolností vyskytne. Jakmile se objeví nesourodý prvek je nutno upravit vztahy tohoto prvku s ostatními, což komplikuje strukturu a ztrácí se tím část výhod montáže, nehledě na právní a technickou obtíž při provádění skupinového konkurzu. Příležitosti sdružení příjmů z několika projektů ve chvíli, kdy se tyto projekty spojí, jsou spíše relativní a lze je očekávat teprve v delší perspektivě.

Naproti tomu k vytvoření orgánů *ad hoc* může vést přístup z hlediska *a posteriori* na základě souhlasu mezi institucemi finančními, multilaterálními orgány a státy, na bázi regionální (zóna volného obchodu, ekonomická organizovaná zóna anebo zóna ekonomicky homogenní. Takto nepřímo je možno finančním trhům dodat dostatečnou viditelnost takovým způsobem, že souhlasí s tím, aby globálně investovaly do projektů tohoto typu na základě vzájemného přístupu.

A konečně je možno představit si financování projektu menšího rozměru v rámci rozšiřování existujících projektů anebo v některých dalších zvláštních případech. Například je možno uvažovat o financování generátorové jednotky, kterou chce vybudovat provozovatel mající

v nájmu spalovnu odpadů a financování by bylo zajištěno zejména energií produkovanou generátorem.

2.2. Účast povolujícího orgánu a sponzorů

Veřejno-soukromá partnerství potřebují klasicky vzato finanční pomoc a záruku sponzorů i účast veřejné moci. Sponzoři v první řadě přispívají vlastními fondy společnosti SPC. Tyto částky se vkládají do akciového kapitálu nebo na běžné účty společníků této SPC. Výše tohoto stálého kapitálu SPC je variabilní. Závisí hlavně na rozdělení rizik a na kvalitě toku příjmů, jimiž projekt disponuje. U projektů, jejichž příjmy jsou jisté a zabezpečené prvořadou protihodnotou je možno sestoupit k velmi nízké částce, avšak obvyklé proporce dluhů ve srovnání s vlastními fondy podniku jsou řádu 60-40 až 80-20. Tyto částky mohou být stanoveny obligatorně v konkurzu vyhlášeném povolujícím orgánem anebo dokonce zákonem (Čína, Kuvajt...).

Sponzoři se rovněž musí ve většině případů zavázat, že zůstanou akcionáři společnosti SPC v určitých minimálních proporcích, během určitého počtu let. Vyčíslení těchto povinností závisí samozřejmě na tom, jakou má každý sponzor roli (stavitel, dodavatel, operátor, čistý finančník) dále na vnitřní solidnosti projektu a na výši podpůrných závazků, které se ukázaly pro projekt jako nezbytné. Sponzoři/stavitelé musí rovněž poskytnout závazek o dokončení stavby, což může být případně doprovázeno finanční zárukou. Je to téměř vždy ve prospěch povolujícího orgánu; a je to též velmi časté ve prospěch bank.

Veřejný orgán má **určující** účast při realizaci finanční struktury. Uvidíme, že tato účast má silné **oprávnění** a může mít **velice různé formy** a všechny jsou pro finanční instituci přijatelné.

Účast veřejného orgánu je **rozhodující**. Je to vlastně veřejný orgán, který zjišťuje potřebnost nějakého projektu a definuje, jak je na tuto potřebu nutno reagovat. Formuluje výzvu jednotlivým aktérům, kteří umožňují výstavbu a využití majetku. Je to fáze, kdy se provádí technické definování projektu a kdy se zasílají nabídky. Tato fáze, která je pro následující fázi kritická, je velmi často zarámována do místní legislativy. Aby mohla být úplně oceněna finančními trhy, měla by jí předcházet kompletní analýza rozdělení rizik mezi stranou veřejnou a stranou soukromou a měla by spočívat na velké transparentnosti požadovaných cílů. Toto může mít za následek, že se zkrátí období vyjednávání a navrhované ceny stavby nebo provozu se stanou věrohodnějšími. Během této zahajovací fáze celého procesu povolující úřad definuje hlavní směry své účasti na projektu: které prostředky, jak vysoké obnosy, podle jakého časového harmonogramu.

Jelikož jde o majetek, který je závislý na povolujícím úřadu, zdá se být oprávněné, aby tento úřad poskytl prostředky na bonifikaci nabídky, předkládané soukromému účastníkovi za to, aby se zúčastnil realizace projektu. Projekt, který má silné sociální oprávnění anebo pouze oprávnění dlouhodobé, jehož krátkodobá peněžní rentabilita je slabá, by měl být financován veřejno-soukromým partnerstvím. Kromě toho krátkodobý zájem státu se odráží v tom, že povolující orgán převezme určitou část investičních nákladů, aby projekt umožnil.

Jelikož veřejná moc je zodpovědná za rozhodnutí o zahájení projektu, musí být dlouhodobým garantem (nikoli pouze krátkodobým) ekonomické reálnosti projektu, a tedy jeho schopnosti uhradit dluhy. Použití veřejno-soukromého partnerství není generátorem zdrojů a nemůže umožnit financování projektu, který je ekonomicky a finančně neschůdný.

Způsoby účasti státu na financování projektu veřejno-soukromého partnerství jsou různé. Hlavní formy, které mají přízeň finančních účastníků, jsou tyto:

- **Přínos majetkem.** Přínos části projektu, která je již vybudována, ať již sama o sobě je generátorem příjmů nebo ne. Toto řešení má dvojí výhodu v tom, že snižuje počáteční

investiční částku a případně poskytuje příjmy během stavební fáze. Tyto příjmy umožní vyhnout se zčásti tzv. efektu sněhové koule při kapitalizaci úroků z dluhů učiněných kvůli stavbě, nebo dokonce omezit zadlužování. Například druhý most na řece Severn (ve Spojeném království) a most Vasco de Gama na řece Tage, které byly financovány podle tohoto schématu. Kromě snížení investic, které to způsobuje a kromě přínosu příjmů, umožňuje to otestovat schopnost sponzorů využívat majetek.

- **Přínos v hotovosti.** Povolující úřad může poskytnout přímé investiční subvence, což omezí výši dluhu nebo kapitálu, který je třeba použít. Tyto subvence omezují náklady na provoz a umožní zvýšit disponibilní hotovost pro splácení dluhů. Podepsání smlouvy o půjčce anebo o finančním příspěvku umožní zvýšit jistotu příjmů z provozu. Díky tomu smí být míra solventnosti nižší. Při stejném peněžním toku smí být potom výše dluhu vyšší. Toto umožní uzavřít dlouhodobější půjčku a zlepšit tzv. *pricing* (cenu) dluhu.
- **Přínos ve formě záruk.** Záruka minimálního příjmu se promítne ve smlouvách o půjčce, avšak ještě s vyšší jistotou. V určitých případech jako před několika lety v Číně povolující orgán poskytoval záruku návratnosti kapitálu investovaného do SPC. Tyto praktiky postupně mizí. Konečně, povolující úřad může v určitých případech dát záruku „zasypání“ pasiv (*complement du passif*), jako v případech vyšší moci. Přirozeně, že všechny takové závazky a záruky mají pouze takovou hodnotu, jakou hodnotu má instituce, která je poskytuje. Musíme se tedy ptát na přesnou identitu toho, kdo vystavuje záruku nebo závazek. Ve většině případů jsou závazky učiněny na svrchované úrovni státu a mají vyšší hodnotu než závazky, které na sebe berou nižší teritoriální úroveň, avšak toto je nutno zkoumat případ od případu. Zde je ještě nutno poznamenat, že multilaterální účast je značně usnadňujícím faktorem. V současné době však záruka příjmů nesmí být izolována od poznání ekonomické reality projektu, který by bez této účasti byl ve slepé uličce.

2.3. Účast třetích stran

Pro zajištění finanční rovnováhy projektů ve veřejno-soukromém partnerství se zpravidla angažují třetí strany. Můžeme citovat dva následující příklady, z nichž některé byly podrobněji zmíněny v předchozích kapitolách.

Určité specializované fondy nebo určití sofistikovaní soukromí investoři používají u projektů mezaninový dluh. Tento dluh se označuje jako juniorský („dluh podřízený“) ve srovnání s klasickým bankovním dluhem a používá se u projektu často dlouhodobě a dostává většinou vyšší remuneraci (odměnu) než u klasického bankovního dluhu. U kreditních institucí tzv. seniorského typu se staví na úroveň vlastním fondům. Ostatně remunerační cíle investorů typu „mezaninového“ jsou velice srovnatelné s cíly, které jsme zmiňovaly u ostatních fondů. Jsou mnohem vyšší než u klasického dluhu. Je přirozené, že i riziko s tím spojené je rovněž vyšší.

Kreditní agentury (typu Coface, Hermes, Sace ...) rovněž poskytují záruky proti rizikům politickým a v určitých případech proti rizikům obchodním.

3. Hlavní finanční nástroje

V centru těchto analýz nacházíme dobu a cenu financování. Aby se usnadnil přístup k co nejúčinnějším finančním zdrojům, používají se stále komplikovanější nástroje. Představují velké výhody a obohacují struktury. Především velmi často umožňují odblokovat situace ve financování, které by bez jejich zásahu byly bezvýchodné.

Než přistoupíme k přehledu či studiu hlavních používaných nástrojů, připomeňme, že otázky ohledně trvání úvěru mají smysl jedině, jestliže se zkoumají v kontextu vypůjčované měny země, ve které se projekt uskutečňuje, a navrhované smluvní struktury. V tomto kontextu mohou být takové nástroje použity k optimalizaci financování.

3.1. Proč tyto nástroje vznikly?

Vznik nových finančních produktů odpovídá tomu, jak se setkává specifická finanční potřeba s chutí investorů k závazkům, které mají určité charakteristiky.

Banky, které strukturují projekty veřejno-soukromého partnerství, neustále hledají prostředky ke snížení transakčních nákladů. Přirozeně jedním z faktorů, které zdražují struktury, je samozřejmě úvěrová marže. Může rychle dosáhnout velmi vysokých úrovní v kontextech, které nejsou *apriorně* zcela příznivé.

Za ještě nepříznivějších okolností pak financování není vůbec disponibilní. Tak je tomu u mnoha zemí ve fázi integrace. Slabost nebo neexistence místního peněžního trhu, vysoká úroveň úrokových sazeb na místní měnu, neexistence investorů, kteří by byli pohotová nést financování na dobu slučitelnou s těmito projekty infrastruktury, to vše přispívá k tomu, že se z úvěrových operací vylučuje místní měna anebo se alespoň omezuje její používání například na krátkodobý revolvingový úvěr určený na provozní výlohy. Úvěry v cizí měně nicméně způsobují problémy vzhledem k směnárenským rizikům, konvertibilitě a přenosnosti.

Kromě těchto omezení, která jsou vlastní projektu, tradiční interveni mají vlastní omezení, které omezuje jejich ochotu zasahovat na vyvíjejících se trzích anebo zasahovat z hlediska dlouhodobého. Například některé banky se snaží redukovat dlouhodobé typy financování projektů. Od takového typu financování jsou některé banky odrazovány také problémy spojenými s provizemi a bankovními koeficienty. A nakonec dozor hodnotících agentur podněcuje finanční instituce, aby se vyhýbaly dlouhodobému angažování, aniž by se přesvědčily o přiměřené odměně.

S ohledem na tyto problémy mají i jiné instituce potřebu doplňkových investic. Například aby mohly uvést do souladu zdroje a jejich umístění, mají některé pojišťovací společnosti nebo penzijní fondy ve velké oblibě dlouhodobou splatnost. Podobně, aby mohly dynamizovat návratnost svého portfolia anebo aby mohly docílit geografickou vyváženost svých investic, někteří investoři vyhledávají specifické nebo riskantnější investice. Z důvodů světového hospodářského vývoje určité instituce dávají k dispozici část svých úhradových nástrojů, které pomohou odblokovat situaci pro financování.

3.2. Hlavní nástroje

Které jsou tedy tyto nástroje, které usnadňují financování projektů?

- Prvním zdrojem dlouhodobého financování jsou **soukromé investice**, a to zejména v amerických dolarech u amerických investorů. Emise obligací podle pravidla 144 A umožňuje získat příznivé finanční podmínky (marže, komise) a splatnosti o něco vyšší než jaké jsou k dispozici na bankovním trhu. Tato nedávná metoda financování (její rozmach nastal začátkem devadesátých let) dosud nedosáhla zralosti. Ve skutečnosti trh začal teprve před několika lety akceptovat krytí finančních potřeb během období výstavby. Jedná se tedy spíše o metodu zpětného financování než financování. Je rovněž nutno poznamenat, že používání služeb investorů této kategorie způsobuje problémy, pokud jde o vnitřní vztahy mezi věřiteli. A skutečně, i když problém seniority mezi kategoriemi dluhu může být snadno vyřešen, pak vážné problémy způsobují různá kvóra respektive jejich schopnost vyžadovat kauce a rozdíly v úrovni

informací, které jsou poskytovány hlavním aktérům. Klub několika bank nedostává informace stejným způsobem jako nějaký široký a likvidní syndikát nesourodých investorů.

- Podobné příležitosti a problémy se vyskytují při **emisi obligací**, které jsou veřejně přístupné ve spojitelných, a navíc je zde další potřeba publikovat informace o příslušných předpisech.

- V tomto směru jsou možné určité vytříbenější metody. Například nic nevylučuje použití tzv. **derivativního úvěru**. Tyto nástroje určené k výměně rizika u určitých protipoložek se začínají rozšiřovat. V současné době jsou znevýhodněny určitým nedostatkem likvidity a malou možností výběru protipoložek disponibilních pro výměnu.

- Tradičnějším způsobem jsou **agentury exportního úvěru (ECA)** a **multilaterální agentury (MLA)**, které nabízejí záruky anebo krytí, čímž se může značně zeslabit pocit politického rizika a tedy nové perspektivy pokud jde o dlouhodobost. Jelikož banky jsou z velké části osvobozeny od tohoto omezení (a tedy i od omezení ohledně provizí, které s tím mohou být spojeny), mohou soustředit své úsilí na obchodní riziko a to v rámci doby, kterou tyto agentury nabízejí. Je třeba říci, že i tyto agentury mají časová omezení i výlohy, které je třeba brát v úvahu. Navíc nedávno odhalené nedostatky úvěrů, které zahrnují účast multilaterálních agentur, vzbuzují v současné době pochybnost ohledně skutečné účinnosti nabízeného krytí.

- **Soukromí pojišťovatelé** někdy nabízejí schůdné alternativy oproti veřejným pojišťovatelům ohledně krytí politického rizika. Doba disponibilního krytí je někdy delší a zeměpisné preference mohou být doplňkové. Je samozřejmě nutno vzít v úvahu cenu takového pojištění, ale někdy je to jediný prostředek, který v obtížných zemích umožňuje financování. V tomto případě soukromý pojišťovatel pojišťuje banky proti výskytu politického rizika, které znehodnocuje úvěr. Soukromí pojišťovatelé jsou citliví ohledně postupu, který banky používají při vyhodnocování politického rizika a jeho vývoje. Je tedy třeba, aby bankovní instituce prokázaly svou schopnost vyhodnocovat politická rizika a vyhýbat se jim ve fázi, kdy se projekty zahajují. Jedině za takové podmínky se budou pojistky upisovat.

- Rovněž **specializované fondy** (zeměpisné, náboženské, sektorové) mohou v určitých případech umožnit financování delikátních projektů. Například islámské investiční fondy jsou k dispozici, jestliže struktura úvěru je v souladu s určitými strukturačními pravidly. I když doby financování nejsou vždy o mnoho delší než doby, které je možno získat prostřednictvím klasických bankovních úvěrů, umožní tyto specializované fondy diversifikaci finančních zdrojů a často lepší integraci do místní ekonomické tkáně.

Tyto fondy operují různými způsoby podle své specializace.

- Nakonec je možno použít **komplexní struktury**. Finanční montáž pro Francouzský stadion popsaná a zarámovaná v kapitole IV-A poskytuje dobrou ilustraci navýšení úvěru. Tyto struktury jsou založeny na konstatování, že v dnešní době vypůjčovatelé nejsou ochotni brát na sebe rizika návratnosti, avšak mohou akceptovat riziko doby trvání. Cílem takových struktur by bylo dovolit prodloužení trvání úvěru v dosti vysokých proporcích. Crédit Lyonnais v současné době pracuje na realizaci takových systémů. Základní myšlenkou je nabídnout investiční projekt na základě nejlepšího *ratingu* dotyčné země a přitom prodloužit maximálně dobu trvání financování infrastruktur. Tento nový přístup rozdělení rizik umožňuje nabídnout trhům pojištění návratnosti, které je nezbytné pro organizaci likvidity takových instrumentů. Pro minimální finanční vklady veřejná moc tedy používá solidnost svého úvěru k tomu, aby mohla snížit jeho cenu a prodloužit dobu zadlužení, která pak nezatěžuje jeho další úvěrové schopnosti.

Závazky veřejné moci, které byly dlouhodobě analyzovány, mají svůj základ v ohodnocení vnějších okolností projektu. Aby bylo možno prohlásit projekt za ekonomicky nediskutabilní, je takové ohodnocení nutné z hlediska minimální návratnosti (která se rovněž vyhodnocuje z dlouhodobého hlediska).

Takový systém umožňuje získat pozitivní odpověď (reakci) na projekty, které jsou tak natolik obtížné jako financování tratí železniční dopravy pro rychlíky (včetně mezistátních). Ještě více politické vůle je zapotřebí k tomu, aby bylo možno jít vpřed a přesvědčit různé rozhodovací úrovně, že ve veřejno soukromém partnerství je možno nalézt určitá řešení, která ponechávají státu určité zodpovědnosti, ale redukují finanční závazky, aniž by významným způsobem pozměnily cenu financování, kterou by jinak stát mohl získat přímo.

Připomeňme nakonec, že všechna tato řešení mají několik společných významných charakteristik:

- schůdnost uvažovaných systémů se často provádí ohodnocením investičních struktur;
- žádná řešení, která se opírají o trh, nemohou nabídnout delší dobu trvání, než které jsou k dispozici na trhu pro přijímající zemi, samozřejmě kromě případu, kdy struktura je zcela zámořská (off-shore);
- a konečně je nutno připomenout, že v řetězu záruk, které se používají na pojištění financování a vylepšení jeho podmínek, rozhoduje o charakteristikách financování právě ta nejslabší záruka.

4. Financování projektu může bonifikovat pouze projekty, které jsou ekonomicky oprávněné

Financování projektů ve veřejno soukromém partnerství zůstává pro finančníky komplikovanou aktivitou, jestliže jde o to co nejlépe přizpůsobit úvěrové charakteristiky vlastním charakteristikám financovaného projektu. Nástroje k uspořádání projektů zahrnují stále širší možnosti. A tak zjemňování investiční struktury je pouze nástrojem k okrajovému vylepšení finančních údajů; Nic nemůže nahradit důkladné ekonomické odůvodnění projektů; a právě toto musí hrát prvořadou roli při sestavování projektů.

Co je třeba si zapamatovat o investičních metodách veřejno soukromého partnerství?

- ❖ Dobrá strukturace financování určitého projektu veřejno-soukromého partnerství umožní vylepšit tento projekt, přičemž finanční účast je zárukou kvality a optimalizace, avšak, nesmí učinit schůdným takový projekt, který nemá vnitřně dostatečnou ekonomickou a sociální užitečnost.
- ❖ Finančníci věnují velkou pozornost kvalitě intervenujících stran i kvalitě smlouvy a jejího prostředí: institucionálního a ekonomického prostředí, kvalitě a zapojení stavitelů, právní a technické kompetenci povolujícího úřadu, ekonomickým parametrům smlouvy.
- ❖ Je důležité, aby struktura *ad hoc* – projektová společnost – řídila projekt tak, že shromáždí projektová aktiva a soustředí vztahy mezi partnery projektu.
- ❖ Účast veřejného orgánu na financování projektu veřejno soukromého partnerství je často nezbytná a je ospravedlněna jeho socioekonomickým zájmem. Může se uskutečňovat v zásadě přínosem majetku, v hotovosti nebo v zárukách.

❖ Klasické financování není přizpůsobeno úrovni zisku (nízká aktiva, příjmy jsou založeny výhradně na peněžních tocích, které se odhadují s určitým stupněm nejistoty) ani výši obnosu nebo době trvání veřejno-soukromého partnerství. Vznikají nové nástroje, které by měly umožnit nové typy financování a rozvíjení trhu veřejno-soukromých partnerství.

III

DELEGOVANÁ SPRÁVA MĚSTSKÝCH SLUŽEB

III - DELEGOVANÁ SPRÁVA MĚSTSKÝCH SLUŽEB

A. Voda a její sanace

Didier RETALI, Jean-Michel ÉTIENNE

Voda představuje základní sektor městských služeb. Ze společenského a technického hlediska je správa sanačního cyklu velmi komplexní záležitostí. Francouzská zkušenost v delegované správě v oblasti úpravy vody se opírá zejména o více než stoletou tradici ve Francii a o služby pro více než 200 milionů obyvatel ve světě.

Veřejná správa systému vodní sítě svou důležitostí, lokálním charakterem a sociálními rozměry je často málo účinná (personální politika, údržba, kvalita služeb apod.). Delegovaná správa může mít více forem, počínaje spravováním až po koncesi a obecně tak zlepšuje kvalitu služeb a optimalizuje využití zdrojů. Zlepšuje styk s klientem, kvalitu vody, údržbu a modernizaci vlastnictví, realizuje potřebné investice, a to při plném zachování veřejného charakteru majetku.

Proces přechodu správy veřejného majetku k delegované správě služeb, který je nevhodně nazýván privatizací, je velmi citlivý a je potřeba, aby byl důkladně připraven veřejnými činiteli. Smlouva o veřejno-soukromém partnerství musí ponechat prostor k dalším úpravám a rozvoji nových potřeb.

1. Francouzská zkušenost, která nemá ve světě obdoby.

Již více než jedno století rozvíjí francouzské podniky tradici delegované správy ve vodohospodářské oblasti a městských službách.

Společnost „Compagnie Générale des Eaux“ byla vytvořena v roce 1853 a Société „Lyonnaise des Eaux“ v roce 1880, obě za účelem dodávky pitné vody formou delegované správy. I dnes se velká část francouzských obcí uchyluje k tomuto způsobu řízení: 80% francouzské populace odebírá vodu prostřednictvím soukromé společnosti v rámci smluv o delegované správě.

Od počátku devadesátých let z podnětu multilaterálních společností, zejména pak z podnětu Světové banky se rozvinul systém delegované správy ve vodním hospodářství. Vznikla tak jedna z velkých forem veřejno-soukromého partnerství, která se rozšířila ve světě. Více než stoletá zkušenost takových francouzských podniků jako je „Compagnie Générale des Eaux, Lyonnaise des Eaux a Saur“ je zařadila mezi světové jedničky.

Tyto nové operace s sebou přináší četné poznatky, zejména nová partnerství a jsou schopny maximálně se přizpůsobovat různým kontextům. Partnerství veřejno-soukromého charakteru mohou mít různé formy, počínaje BOT (Built Operate Transfer) u jednoho závodu až po kompletní řízení celého systému vodní sítě (výroba, distribuce, čištění) nebo i několik služeb najednou (například voda a elektřina).

Aglomerace pěti kontinentů jsou zásobeny pitnou vodou z francouzských podniků. Z deseti největších světových měst, která odebírají pitnou vodu od soukromých společností jako Londýn (12 milionů obyvatel), Mexiko (12 milionů obyvatel), Buenos Aires (11 milionů obyvatel), Manilla (10 milionů obyvatel), Djakarta (8 milionů obyvatel), Santiago (5 milionů obyvatel), Casablanca (4 miliony obyvatel), Barcelona (3,5 milionů obyvatel), Berlín (3 miliony obyvatel), Sydney (3 miliony obyvatel), je devět společností francouzských. (3 města odebírají zčásti od fr. podniků). K těmto příkladům je možno přiřadit ostatní méně důležitá města na celém světě

jako například Abidjan, Libreville, Atlanta, Budapešť, Brighton, La Paz, Ammam, Chengdu nebo Macao.

Smlouvy delegované správy přinášejí nové zkušenosti a větší účinnost soukromého sektoru, plně zajišťují kvalitu požadovanou veřejným sektorem v dodávce pitné vody, svod použité vody a čištění odpadních vod.

2. Voda: velká výzva pro 21 století

Do vodohospodářského systému plynuly v posledním desetiletí investice ve výši 100 miliard dolarů; přesto bude tento sektor čelit velmi důležitým úkolům:

- 25% světové populace trpí nedostatkem vody. Toto číslo se může v roce 2025 vyhoupnout až na 65% ;
- 50% světové populace nemá přístup ke vhodnému hygienickému zařízení;
- globální spotřeba vody se zvyšuje o 2,5% ročně, což je dvakrát rychlejší zvyšování než celkový nárůst populace;
- 27 zemí je k současnému stavu v kategorii zemí se vzácným výskytem zdrojů vody méně (než 500m³ na osobu na rok) ;
- 25 milionů osob ročně umírá nebo jsou vážně postiženy v důsledku nemocí přenášných infikovanou vodou.

Za těchto podmínek je racionální řízení systému vodních zdrojů v mnoha zemích prioritní záležitostí, neboť nedostatek zdrojů se zde stává brzdou ekonomického rozvoje.

Je však třeba připomenout, že vodohospodářský sektor s sebou přináší i zvláštní požadavky, z nichž je třeba vyjmenovat alespoň ty nejdůležitější.

2.1. Voda byla často pokládána za bezplatný zdroj, jakýsi dar z nebes.

Politika velmi nízkých cen, kterou v minulosti uplatňovaly mnohé země vedla k plýtvání vodou a v mnoha případech veřejné organizace nebyly schopny zajistit požadované investice k uskutečnění nejn nutnějších oprav. Takový přístup často znevýhodňuje nejchudší vrstvy, které jsou bez přístupu ke zdroji vody a musí ji platit až stonásobně draž a za zvýšených hygienických rizik.

Mnohé instituce, v první řadě Světová banka, podněcují zodpovědné politiky k tomu, aby požadovali skutečnou cenu vody bez citelného vlivu na realizaci politiky subvencí. Tento přístup zabrání plýtvání a zajistí službám vodního hospodářství za předpokladu, že jsou dobře spravovány, potřebné finanční prostředky.

2.2. Voda byla považována za součást národního bohatství.

Kontrola vodních zdrojů veřejnou mocí je naprosto slučitelná s delegovanou správou vodní sítě a sanací vody. Četné formy delegované správy /smluvní vztahy v oblasti obsluhy a údržby, pronájmu nebo koncesse/, ponechávají veřejné správě celé zařízení ve vlastnictví a pověřují k delegování služeb postoupením práva užívat stávající zařízení na dobu určitou.

2.3. Voda jako faktor zdraví obyvatelstva

Velmi přísné normy požadované kvality vody jsou součástí smlouvy a jsou pravidelně kontrolovány. Jako příklad můžeme citovat nařízení Evropského společenství, které obsahuje

60 normativních parametrů. Zdraví veřejnosti je v sítích spravovaných soukromými společnostmi obvykle více chráněno.

2.4. Voda jako důležitý sociální faktor

Tento bod není v žádném případě neslučitelný se správou prostřednictvím soukromé společnosti. Veřejná moc může naopak rozhodovat s ohledem na zachování ekonomické rovnováhy smluvního vztahu o zvýhodněných tarifech sociálně slabším.

3. Omezené možnosti veřejné správy a rostoucí možnosti správy soukromým subjektem.

3.1. Organizace veřejné a neveřejné správy se ve většině případů ukázaly v mnoha zemích jako neúčinné:

*** Slabá až velmi slabá produktivita**

Za příklad poslouží Buenos Aires, kde se přechodem na soukromé řízení vodní sítě podařilo za šest měsíců podstatně snížit nadstav 4000 zaměstnanců. Jiným příkladem je Macao, kde soukromý správce snížil o 50% spotřebu elektrické energie na výrobu pitné vody.

*** Nefungující personální politika**

Často se projevuje slabou motivací a nedostatkem zkušeností v oblasti zaškolování pracovníků.

*** V některých případech je fakturační stav o 50% nižší než skutečnost**

Tento fakt představuje značné ztráty ve fakturacích. Důvodem jsou nelegální vazby, podhodnocené odečty, úniky v neopravované vodní síti, jakož i všechny chtěné a nechtěné omyly, které vedou k nižší fakturaci, než je odpovídající stav.

*** Velký počet neuhrazených faktur**

Není výjimkou setkat se s možstvím 25% neuhrazených faktur. Důvodem je absence vyřizování pohledávek.

*** Neúčinné metody řízení, v některých případech hodné kritiky**

Správa vodohospodářského systému je obzvláště náročná, a to vzhledem k velkému počtu zaměstnanců, klientů a citlivému sociálnímu faktoru odevzdaných služeb. Veřejná moc není vždy schopna v optimální míře a nestranně řídit sektor, který je často v úzkém napojení na místní správu.

3.2. Změna politiky vstupem multilaterálních společností

Multilaterální společnosti jako například (Světová banka, regionální rozvojové banky) široce financovaly investice realizované do veřejných organizací v oblasti vodohospodářství. Plynoucí investice se často ukázaly jako průměrně efektivní, zejména z důvodů chybějící koncepce a z důvodů selhání řízení jako takového. Prvním cílem by měl být finanční postih těch, kteří nelegálně spotřebovávají vodu, opravit místa, kudy uniká voda a investovat do nových výrobních kapacit.

K daným závěrům došla Světová banka a Mezinárodní měnový fond a snaží se již od počátku devadesátých let silně motivovat vlády, aby přešly na soukromou správu těchto zdrojů, zejména pak v oblasti distribuce vody a jejího čištění.

3.3. Velmi rychlý rozvoj veřejno-soukromého partnerství ve světě od roku 1993

Ke skutečnému rozvoji soukromého sektoru v této oblasti ve světě došlo koncesí správy vody a jejího čištění v Buenos Aires v roce 1993.

Koncesní smlouva na třicet let byla udělena mezinárodnímu konsorciu na základě mezinárodního tendru pod záštitou Světové banky. Projekt zahrnuje 12 milionů obyvatel a stává se tak referencí pro další země v oblasti delegované správy. Po dobu udělené třicetileté koncese dojde ke smluvním investicím ve výši 4 miliardy dolarů, které umožní napojit 100% populace na pitnou vodu a 100% na čističky.

Tímto momentem se počala delegovaná správa plně rozvíjet. Vycházíme-li z údajů k roku 1999, můžeme konstatovat, že celosvětově poskytují soukromé společnosti pitnou a upravovanou vodu 400 milionům obyvatel.

Populace (v milionech obyvatel), již jsou poskytovány služby v dodávce a úpravě pitné vody prostřednictvím soukromých společností.

Evropa.....	190
Afrika.....	20
Asie a Austrálie.....	60
Severní Amerika.....	80
Jižní Amerika.....	40

Podíl francouzských společností na celkovém počtu 400 milionů obyvatel (dodávka vody a její úprava) je 50%, tj. 200 milionů obyvatel spadá pod správu francouzských soukromých společností.

4. Partnerství jádrem pojetí veřejných služeb

4.1. Respektování obecného zájmu

I přes vžívající se pojem o vodě jako zboží, který usnadňuje pochopení problematiky, není voda zbožím jako každé jiné: Voda musí být ve veřejném zájmu přístupná za uspokojivých podmínek (množství a kvalita) všem. Tento aspekt je jádrem partnerství založeného veřejným a soukromým sektorem. Musí se především snažit zajistit základní principy veřejných služeb: rovnost v přístupu, v úpravě vody, v kontinuitě dodávek. V rámci těchto principů obecného zájmu se role partnerů liší, ale jsou vzájemně odvislé:

- strana soukromého sektoru přináší své zkušenosti a znalosti (technické, finanční a řídicí kompetence), iniciativu v otázkách řešení, *jež zpřístupní službu všem ve vhodných tarifních podmínkách*, (jak dokladují příklady z La Paz, Buenos Aires, Abidjan, Manilla...);

- strana veřejného sektoru musí zůstat garantem obecného zájmu. Je oprávněna před smluvním vztahem o něm rozhodnout a následně *transparentně zvolit koncesionáře a stanovené cíle*. Jedná se o správnou regulaci a kontrolu výkonu služeb. Dané podmínky jsou nutné k tomu, aby byl v očích zastupitelstva překonán zjevný rozpor mezi soukromým podnikem a veřejnými službami.

Pojem služba je pojmem, který převažuje v sektoru pitné vody a její úpravě. Logiku technické stránky a vybavenosti nahradila dnes logika řízení, která je v oblasti veřejných služeb často omezená, jak bylo uvedeno již výše. Řídicí činnost je každodenně ověřována praxí a tvoří základ znalostí operátorů v soukromém sektoru.

4.2. Partnerství zakotvené v oblastním žebříčku

Voda je spotřební zboží lokálního charakteru (ekonomické omezení její přepravy). Městské sítě jsou strukturálními elementy města a jejich správa se uskutečňuje na geograficky

vymezeném prostoru, v důsledku čehož jsou tyto služby poznamenány silnou lokální a politickou dimenzí, která pak určuje podmínky partnerství.

4.2.1. „Decentralizované“ partnerství

Ze strany veřejné správy je mluvčím a poskytovatelem sítě straně soukromého provozovatele na lokální úrovni zpravidla zastupitelstvo nebo region. Zastupitelé správního celku jsou obvykle nejbližší a znají nejlépe potřeby svých spotřebitelů. Po zkušenostech z několika velkých operací, jež byly přímo řízeny státem (často v případě hlavních měst) se projevila silná decentralizace v případě delegované správy sítě.

Za soukromý sektor vybírají provozovatelé, a to i zahraniční, strategii lokální integrace a autonomie v řízení koncesionářských společností. Omezují tím počet pracovníků ve svých vlastních řadách a maximálně se orientují na místní kompetence (zaměstnanci, dodavatelé, výzkum...), dále pak zaškolují a přinášejí důležité technologie. Za těchto okolností je většina smluv realizována prostřednictvím místních společností a jednoho zahraničního experta, který provede analýzu a zajišťuje roli operátora a dále pak jedné nebo několika místních skupin, které přinášejí znalost prostředí.

4.2.2. Bezprostřední blízkost jako faktor, jež zavazuje hlavní aktéry a usměrňuje partnerství

Tři hlavní aktéři na lokální úrovni (propůjčovatel, koncesionář a spotřebitel) jsou často pojistkou v usměrňování partnerství. Daný princip (z francouzské zkušenosti) vychází ze smlouvy a funguje prostřednictvím smluvně vyjmenovaných odpovědností jednoho každého aktéra. Konečnou kontrolu služeb provádí přímo veřejná správa nebo řídicí orgán. Princip řízení může ovšem vybízet k jistým otázkám:

- pro koncesionáře (stejně tak poskytovatele půjčky a pojišťovatele) se jedná především o respektování dlouhodobého závazku ze strany půjčovatele a o účinnost prostředků, ke kterým se může uchýlit v případě hlubších neshod (mohly by být spojeny například s politickými změnami: pojem politického rizika vedoucího ke ztrátě suverenity;
- půjčovatel by měl po stránce technické, lidské a informativní účinně a zodpovědně vystupovat vůči svým partnerům (předsmluvní přípravy, výběr partnera, kontrola a zpětné projednávání smlouvy), a prezentovat tak velký zkušenostní potenciál a důležité ekonomické zázemí.

Zdánlivě náročný postup vede jistě poskytovatele k výběru externího nezávislého státního orgánu (typu OFWAT fungujícím v Anglii). Vybraná organizace disponuje lidskými zdroji a finančními prostředky (poplatky z faktur vodného). Vystává zde však jistě nebezpečí ztráty odpovědnosti na lokální úrovni vlivem mocenské recentralizace: zastaralá technologie, ztráta odpovědnosti, vzdálení se reálných potřeb a zvláštností „terénu“.

Pokud zkušenosti posledních deseti let vyvracejí dogmatická a modelová pojetí (každé pojetí má své úspěšné i neúspěšné stránky v historických, institucionálních a ekonomických kontextech pokaždé se různících) pak se jeví jako nutnost, aby delegovaná správa byla blízká spotřebitelům (obec, zastupitelstvo). Lze se uchýlit k postupnému předání do správy a opírat se přitom o zkušenosti z jiných sektorů (vodní síť je málokdy prvním sektorem spravovaným zprostředkovaně), o rady nezávislých expertů (orgány národní správy, kapitáloví účastníci soukromých a multilaterálních fondů) nebo ostatní poskytovatelé (sdružení zastupitelů).

5. Delegovaná správa vodního zdroje.

5.1. Vlastnictví aktiv

Vodní sektor a jeho vlastnictví je zejména z hlediska postoupení aktiv majoritnímu soukromému podniku velmi citlivým politickým bodem. Prodej aktiv vede z určitého hlediska k dvojímu splácení investic, což vede zpravidla k omezení kapacit a možnosti realizace nových investic.

Potud lze říci, že existuje velmi málo zemí, které skutečně zprivatizovaly správu a úpravu pitné vody; pouze Velká Británie (tj. Anglie a Galské země), Chile a Spojené státy (pouze 15% populace) se uchýlily k této formě privatizace.

Ostatní země se pak uchýlily k delegované správě, kde vlastnictví realizovaného díla soukromou společností je přenášeno smlouvou po uplynutí doby od 25 do 30 let do vlastnictví veřejné moci. Zařízení svěřené do péče soukromého operátora spadá vypršením smlouvy zpět do vlastnictví veřejné moci.

5.2. Různé smluvní formy

Užívaná smluvní schémata jsou koncesse a pronájem hospodářství, jedná-li se o správu služeb v jejich celku; smlouva typu BOT (*Built Operate Transfer*) v případě, že se jedná o stavbu nebo užívání nového zařízení úpravy pitné a použité vody. Můžeme hovořit o smlouvě o manipulaci a údržbě a užívání stávajícího zařízení.

Francouzské podniky mají na tomto poli velké zkušenosti, neboť využívají různé formy smluvních vztahů již více než sto let.

5.3. Kvalita vody

Kvalita vody nabývá ve světě na důležitosti. Normy se v Evropě nebo ve Spojených státech stále zpřísnují a rostou požadavky na efektivnost a spolehlivost. V nových demokraciích se překotnou urbanizací kladou vyšší požadavky na spotřebu vody, avšak již existující zdroje se opotřebovávají. Orgány pověřené správnými celky nedisponují potřebnými kompetencemi a investicemi.

Přechod na delegovanou správu umožňuje navázat spolupráci se zkušenými operátory s ekonomickým zázemím schopným rozvíjet nové technologie a nové postupy. Smlouvy o delegované správě obsahují velmi přesná ustanovení o normách kvality, které je třeba respektovat a o jejich následné kontrole.

5.4. Styk s klienty

Jednání s klienty je jedním z hlavních bodů delegované správy; jedná se zde o vyúčtování spotřebované vody, vyhledávání nelegálních připojení, ověřování spolehlivosti vodoměrů a prověřování klientské databáze, od které se odvíjí fakturace. Dále se jedná o snižování nezaplacených poplatků a následné zpracovávání pohledávek klientů.

Je velmi důležité odevzdat klientům skutečné služby: čitelnost faktur, odlišení způsobů platby, rychlé vyřizování žádostí klientů, pravidelné informace klientům. Soukromí operátoři vytvořili potřebné nástroje nutné k zajišťování kvalitních a adaptovaných služeb, a to jak v rozvinutých zemích, tak i v zemích ve fázi integrace.

5.5. Správa majetku

Distribuční síť pitné vody a sběr použité vody představují více než 90% aktiv. Životnost těchto sítí je za normálních okolností několik desetiletí, odpadní síť více než stoleté nejsou však vzácností. Tento kapitál je uložen v zemi a tudíž těžko přístupný. Zanedbávání údržby a obnovy způsobuje rychlé poškozování sítě a následně i snižování služeb: dochází k četným ztrátám vody v důsledku neopraveného potrubí, kvalita vody se snižuje špatným vnitřním stavem odpadní sítě. Daná situace nastává velmi často.

Francouzské soukromé podniky vyvinuly důležitou metodu v oblasti vyhledávání úniku vody a diagnostiky sítě. Vyvinuly četné techniky rehabilitace, které jim umožnily restaurovat uspokojivým způsobem odpadní síť za velmi nízkých nákladů než je možno vysledovat v praxi.

5.6. Školení a motivace zaměstnanců

Veřejné organizace jsou často poznamenány špatně zaškoleným a slabě motivovaným personálem. Jeden z velkých přínosů delegované správy ve velkých společnostech spočívá v zaškolování a motivaci personálu. Je samozřejmě v zájmu soukromé společnosti předat své poznatky a zkušenosti místní pracovní skupině, aby tak zlepšila produktivitu a kvalitu služeb.

Zahraniční společnost pověřena správou vodní sítě se snaží především opřít o pracovní skupinu a místní zaměstnance, které bude zaškolovat. Počet zahraničních expertů je zredukován na striktní minimum potřebné k zajištění přechodu počáteční koncese a rozvinutí nových metod řízení a nových služeb ve spolupráci s místním vedením, které přináší svou zkušenost a znalost oblasti a její kultury.

Společnost zaškolí a předá své metody práce stávajícímu personálu a předá mu zodpovědnosti, které prozatím nesli zahraniční pracovníci v přechodném období; sníží tím počet zahraničních expertů. Jak již bylo řečeno, je potřebné v oblasti služeb jako je voda vycházet ze zkušeností místních pracovníků, kteří znají nejlépe potřeby obyvatel a kulturu oblasti.

6. Partnerství založené na trvání a kontinuitě

Partnerská smlouva založená mezi veřejným a soukromým společníkem v oblasti správy sítě pitné vody a její sanace s sebou přináší některé nové body: představuje nutnost vysokých investic spojených s inkasem za užívání sítě, které jsou často připisovány již dříve existujícímu systému (správa nebo státní podnik zajišťují služby v předstihu před platbou). Tento jev přímo ovlivňuje dvojí problematiku: přechod a trvalý stav.

6.1. Přechod řízení z veřejného do soukromého

Přípravná fáze přechodu od jednoho typu řízení ke druhému je často podmíněna úspěšností operace (atraktivnost pro operátory, zdůvodnění kroku delegované správy do rukou soukromé společnosti v očích spotřebitelů...). Úkolem veřejné autority je pragmaticky a jasně definovat následující body:

- oprávněnost delegovat služby v institucionálním a právním rámci (za příklad lze uvést nezdár v Caracasu a aktuální konflikt o vodu v Riu);
- místní ohledání (technické aspekty, obchodní a finanční);
- určené cíle a jejich priority, způsob partnerství zvolený v průběhu navrhování možných modelů.

V rámci těchto bodů vyvstává otázka způsobů transformace podniku ve veřejné správě do správy soukromého nebo částečně soukromého operátora. Je třeba prostudovat následující:

- otázku nehmotných aktiv: prodej (zprivatizování služeb) nebo jejich postoupení (delegovaná správa);
- otázku akciového kapitálu (poskytnutí částečné nebo plné, valorizace podniku) a finančních aktiv (převzetí pohledávek - zejména veřejných);
- otázku personálu: statut, počet (v případě Gabunu byl počet zaměstnanců zredukován před uzavřením koncesní smlouvy, v Buenos Aires byly nejprve iniciovány předčasné odchody do důchodu), platů...

Ke zdařilé transformaci přísluší informace veřejnosti a jasné vysvětlení výhod soukromé správy pro veřejnost. Tato otázka se jeví o to důležitější oč citlivější sociálně a politicky tento sektor je. Pokud je nutné navýšit cenu vody z důvodů investic a zlepšení služeb, celá situace svádí k tomu činit odpovědným operátora, přestože se jedná o obnovení kvality.

6.2. Správa smlouvy v daném časovém období

Trvání a rozsah smluv jako základů partnerství veřejného a soukromého sektoru správy sítě pitné vody a její sanace silně omezují předpokládané kapacity a vyčerpávající výčet povinností smluvních stran (princip omezené racionality). V důsledku toho by měla být smlouva namísto vynucovacího „popisu“ vypracována jako rámec partnerství, který si stanoví cíle a způsob jejich dosažení. Váha smluvního vztahu se neměří jeho důležitostí ale pružností přizpůsobovat se novým situacím, se kterými smlouva nepočítala.

Lze konkretizovat na několika příkladech:

- správa a regulace v časovém období a v rámci smlouvy: vývoj tarifů a investičních plánů;
- úprava a nové projednání smlouvy;
- úprava partnerství novou smlouvou (příklad Sodeci na Pobřeží slonoviny).

PŘÍKLAD

Správa sanační sítě v Budapešti (Maďarsko)

Jerôme LOYER (Vivendi Water/Générale des Eaux)

1.Kontext

Město Budapešť se rozkládá od severu k jihu v délce 25 km a stejně tak od východu k západu. Čítá 2 miliony obyvatel.

1.1. Zastaralá síť

Kanalizace měřila v roce 1860 - 80 km. Skelet současné sítě a síť v centru města pochází z let 1890-1910. Konceptně se inspirovala Paříží. Od roku 1900 až 1950 se síť rozrostla na zhruba 800 km. Z nařízení z roku 1950, byly četné okolní obce sloučeny s Budapeští v rámci programové výstavby sídlišť na periferiích. V roce 1962 byl vypracován plán ozdravení Velké Budapešti a posloužil za základ rozvoje sítě.

V roce 1986 byly krátce po sobě uvedeny do provozu dvě čističky o nominální kapacitě 140 000 m³/den, (v praxi pak 105 000) a 72 000 m³/den (v praxi 60 000). Kapacita biologické úpravy odpovídá pouze 15% průměrného odběru vody, včetně deštových vod. Existuje ještě 18 přímých výpusťů do Dunaje.

1.2. Situace na počátku devadesátých let

První linie sítě se k dnešnímu stavu rozkládá na 3 100 km, z čehož 2 050 km síť tvoří jednotný celek. Množství rozvětvení - 125 000 do 817 000 domácností; umožňuje obsluhu 90% populace, její linie odpovídá délce 900 km. Síť se protahuje každý rok o délku 20 km do nových pavilonových čtvrtí na periferii. Síť čítá devět velkých stanic odečtu se stálými zaměstnanci a 143 malých automatických stanic.

Služby zajišťuje komunální společnost založená v roce 1946. Zprvu se jednalo o státní podnik, který v roce 1992 přešel pod vedení obce; společnost byla transformována v akciovou - FCSM, 1 prosince 1993. Její akciový kapitál se zakládá z velké části na veřejných infrastrukturách: síť, stanice přečerpávání, úpravy vody. FCSM je rovněž odpovědná smluvním vztahem o řízení za ochranu proti rozvodnění a povodním. FCSM vykonává inženýrské stavitelství: opravy a údržby kanalizací. Zaměstnává 1 200 osob.

2. Značné investice do budoucna

V rámci integrace Maďarska do Evropské unie se počítá s velkými investicemi do sběru a úpravy odpadních vod Budapešti:

- potřeba obnovy stávajících potrubí je realizována v rozsahu 30 km za rok;
- stávající stanice musí být značně rozšířeny o úpravy vody a kalů;
- počítá se s výstavbou jedné až dvou nových stanic;
- nová díla budou podléhat zvláštnímu zafinancování a zvláště pak státním subvencím.

Investice za účelem sanace systému představují 150 milionů fr. franků za rok, z toho 90 milionů fr. franků je určeno obnově díla ve vlastnictví FCSM.

3. Původní smlouva zahrnující v jedné roli akcionáře a správce

V roce 1997, Vivendi (Compagnie générale des Eaux) odstartovala smlouvu na 25 let v oblasti správy a sanace vodní sítě v Budapešti. Vivendi je lídr konsorcia s Berliner Wasser Betriebe (BWB), které vlastní 25% FCSM. Město vlastní zbylou část. Smlouva byla přidělena v rámci mezinárodního tendru, na základě technických návrhů a zejména cenové nabídky, kterou konsorcium učinilo městu za akcie společnosti.

Valná hromada akcionářů dává zastoupenému konsorciu právo vetovat důležitá rozhodnutí, zejména pak rozpočtová. Konsorcium má většinové zastoupení v řídicím orgánu, který je výkonným orgánem společnosti a jmenuje generálního ředitele. Konsorcium je pověřeno řízením společnosti, město si ponechává právo konečného rozhodnutí v otázce veřejných investic.

Tarif úpravy vody je stanoven každoročně indexem výdajového rozpočtu z roku 1997-referenčního roku, navýšený o přidružené náklady na realizaci nového díla a upraven zpět na úroveň předpokládaného objemu fakturací. Tento základní princip spočívá v tom, že průměrná faktura za úpravu vody nepřevyšuje v konstantním prostředí roční inflaci.

Peněžitá odměna konsorciu je formou preferenčních dividend. Odpovídají 75% realizovaného hospodářského výtěžku a přírůstku čistého zisku.

4. Zpětné čerpání investic

Vivendi et BWB přistoupil k částečnému zpětnému čerpání investic, díky rámcové dohodě s BERD (Evropská investiční a rozvojová banka) k zafinancování komunálních projektů. Za tímto účelem vnesl soukromý partner své akcie společnosti FCSM do holdingové společnosti, jež pak prodala 30% bance.

5. První uzávěrka

Dvě první uskutečněná správní období zcela naplňují výchozí předpoklady. Schopnost samofinancování společnosti vzrostla o částku, která představuje 20% obratu. To zajišťuje návratnost vložených investic soukromým partnerem a zároveň umožňuje společnosti přímo se podílet na rozvoji veřejných infrastruktur.

Dané výsledky jsou ovocem mnoha snah: kontrola nákladů, reorganizace společnosti s dohodnutým snížením pracovníků (18%), optimalizovaná správa pokladny, vyhledávání nezaregistrovaných napojení na síť a zlepšení pokrytí, technologický přínos.

Obratný zásah do systému úpravy vody umožnil výrazně zvýšit kapacitu stávajícího závodu a ušetřil tak vysoké investiční náklady.

B. NAKLÁDÁNÍ S ODPADEM

Eric LESUEUR, Henri SAINT-BRIS

Správa odpadu je ve vyspělých zemích se zralým tržním hospodářstvím středem rostoucí pozornosti. Existují dva typy trhu s odpady: trh s komunálním a průmyslovým odpadem, kterého se bude tento příspěvek obzvláště týkat, dále pak trh se speciálním průmyslovým odpadem. Jakkoliv se v každé zemi projevuje zájem o životní prostředí, způsob, jakým se této problematice zhostí se liší - předpisy, praxe, podněty k financování a valorizace, třídění a zpracovávání odpadu, veřejno-soukromá partnerství.

Správní celky jsou vystavovány rostoucímu tlaku (finančnímu, objemu odpadu, technickým možnostem, novým normám upravujícím péči o životní prostředí) a novým společenským faktorům (ekonomické výsledky, odpovědnosti, postoj k sociálním konfliktům). Delegovaná správa přináší nová řešení, optimalizuje kvalitu placených služeb za stálé kontroly správního celku. Soukromý podnik je nucen podávat odpovídající výkony, pružně optimalizovat fungování služeb (materiálem, logistikou, lidskými zdroji, technologií).

Existují tři způsoby veřejno-soukromého partnerství v oblasti životního prostředí: koncese zařízení na recyklaci odpadu, řízení zprostředkovaně sběru odpadu a-nebo zpracování, dále společnost smíšeného typu hospodaření sdružující soukromý a veřejný kapitál.

Služby v oblasti životního prostředí a zvláště pak cyklus nakládání s odpady jsou stále více v centru pozornosti vyspělých zemí, dnes už i v zemích méně rozvinutých a zemích třetího světa. Tyto služby jsou svoji povahou lokálního charakteru a jsou v působnosti zastupitelstva. Musí adekvátně odpovídat růstu potřeb a nárokům kladených na životní prostředí, respektovat normy aplikované na populaci a průmysl. Tento článek se snaží poukázat na nároky daného sektoru a jakým způsobem se delegovaná správa s touto problematikou vyrovnává.

1. Správa odpadů

1.1. Prezentace trhů s odpady

Trh s odpady není jednotný. Je rozložen do dvou hlavních oblastí, které odpovídají odlišné logice:

- sběr a zpracování běžného odpadu (komunální a průmyslový);
- sběr a zpracování speciálního průmyslového odpadu.

1.1.1. Trh s obecním odpadem

Trh s běžným odpadem zahrnuje pět následujících segmentů:

- svoz domovního odpadu (odpadky z domácností, odložené věci, ekologický odpad...).
- tento svoz probíhá buď odděleně nebo ne;
- svoz nedomovního odpadu (průmyslový běžný odpad (PBO); průmyslový a obchodní odpad (POO); stavební odpad a demolice);
- spalování a energetické zhodnocení běžného odpadu (UIOM, jednotky termolýzy) v souladu s normami;
- uložení běžného odpadu na technickou skládku za dodržování evropských a státních norem;

-třídění/recyklace nebo kompostování do třídících stanic nebo jednotek biologického zpracování (kompostování, metanizace).

Trh s běžným odpadem zahrnuje komplex služeb svozu (tradičního nebo selektivního), zhodnocení a zpracování (třídění, recyklace, kompostování, spalování, uložení na skládce).

Výběr zahrnuje bezpečný tuhý odpad z domácností a z podniků. Zhodnocování odpadu zaujímá stále důležitější postavení v oblasti druhotného zpracování v zemích jako Francie a v Evropě. Recyklace skla, papíru a ostatních surovin stejně jako výroba energie zpracováním odpadu přispívají k trvalému rozvoji sektoru.

Tyto služby mohou být zajištěny jak soukromým operátorem, tak i státním podnikem (komunální služby).

Trhy se v každé zemi velmi liší (dle nařízení, praxe, stupeň zralosti sektoru...) Na světové úrovni lze vymezit pět největších oblastí činných v tomto sektoru:

Spojené státy (31 miliard Euro)

Evropa (38 miliard Euro, z toho více jak 90% Evropská unie)

Japonsko (11 miliard Euro)

Asie-Tichomoří (4,5 miliard Euro)

Latinská Amerika (4,5 miliard Euro)

Uvedené hodnoty zahrnují veřejný i soukromý sektor. V zemích s městskou údržbou (čištění ulic, údržba zelených ploch), která je úzce spjata s trhem svozu komunálního odpadu zvláště pak na konkurenční úrovni (přítomnost stejných provozovatelů v obou činnostech), byly všechny tyto služby zahrnuty do trhu služeb v oblasti svozu a zpracování odpadu.

1.1.2. Trh se speciálním průmyslovým odpadem

Tento trh je zásadně v rukou soukromých podnikatelů, neboť místní zastupitelstva zpravidla nevytvářejí struktury pro svoz nebo zpracovávání odpadu, který není vyprodukován jejich občany. Nicméně v některých zemích hrají veřejní činitelé důležitou roli. Jako příklad lze uvést, že vlastní globálně 23% evropského trhu.

Trh se speciálním průmyslovým odpadem (SPO) je rozdělen do pěti následujících segmentů:

- svoz SPO;
- spalování SPO, kde rozlišujeme spalování v pecích za tímto účelem postavených a jako přidružený produkt spalování (v cementárně, ve vysokých pecích...);
- fyzikálně-chemická úprava SPO
- stabilizace a ztužování SPO;
- uložení SPO na skládku bez předchozích úprav (stabilizace, ztužování nebo fyzikálně-chemická úprava) nebo s úpravami.

Sektor SPO zahrnuje soubor služeb jako svoz, předchozí úpravu a úpravu odpadu (regenerace, spalování, fyzikálně-chemickou úpravu, uložení na skládku) svěřených operátorovi soukromého nebo veřejného sektoru odlišného od výrobce, ale podléhajícímu jednotné striktní legislativě. Tento sektor vylučuje znečištění půdy. Pojetí a kategorie odpadu se citelně odlišují podle zemí a jejich nařízení.

Existují dvě velké zóny působení na poli zpracování SPO: Spojené státy (4 miliardy dolarů) a Evropa (6,6 miliard Euro). Globální perspektivy střednědobého růstu zůstávají v této oblasti umírněné. Země s integračním potenciálem mají v dlouhodobém horizontu perspektivy spojené s průmyslovým rozvojem a přijetím specifických nařízení.

1.1.3. Budoucnost trhu s odpadem

Budoucnost dvou velkých zón nakládání s odpadem je divergentní. Podíl trhu s běžným odpadem by se měl i nadále zvyšovat, zatímco trh s průmyslovým odpadem by se měl ve střednědobém horizontu zpomalit.

Trh s běžným odpadem v budoucnu dále poroste i přesto, že trhy v Západní Evropě a v Severní Americe jsou již zralé. Největšího nárůstu dosáhnou země střední a východní Evropy (PECO) a asijské země, kde by se správa nakládání s odpady měla nepřetržitě zvyšovat, a to o 10% ročně. Zvláště země PECO vycházejí z období, kdy vyčleněné prostředky na svoz odpadu a jeho zpracování byly velmi omezené. Místní zastupitelstva v těchto zemích dávají přednost před vývojem nových technik svozu a zpracování s přidruženými investičními náklady službám soukromých dodavatelů.

V případě SPO bude růst trhu velmi omezený, ve výši od 1 do 2% s klesající tendencí ve střednědobém horizontu. Tento jev je dán snížením zdrojů průmyslových výrobců. Země PECO a asijské země představují v současné době dostatečně široký trh k tomu, aby převzaly pochoden od Evropy a Spojených Států.

Průnik nových technologií a nových způsobů řízení na poli globálního trhu s odpadem má ještě značné rezervy. Aktuální rozvoj technologie je pomalý, ale konstantní. Výběr způsobů řízení je široký, jak již bylo naznačeno na příkladech národních politik členů Evropské unie nebo rozdílný pohled Spojených států a evropských zemí. Jedno je neoddiskutovatelné: budeme ještě dlouho nuceni starat se o politiku zpracovávání odpadu. Tento sektor zůstává jednou z dlouhodobých ekonomických výzev- nejen z hlediska ekologického-ale obecně nejvyššího.

V pokračování kapitoly se zaměříme především na běžný odpad.

1.2. Vývoj v rámci předpisů jednotlivých zemí

Předpisy jednotlivých zemí v oblasti řízení a správy odpadů se liší od jedné země ke druhé, a to především v závislosti na vývojovém ekonomickém stupni dané země, dále pak jejími kulturními tradicemi nebo kontrastními sociálními požadavky včetně zemí, které mají velmi podobnou ekonomickou úroveň.

Působnostní pole předpisů zdaleka není jasně určeno, neboť pojem odpad není předmětem žádné mezinárodně legálně stanovené definice. Jako příklad lze uvést některé země, které považují stavební demoliční odpad za zbytky nebo znovupoužitelné produkty, čímž je nezúčtovávají do položky odpadu ve svých národních statistikách. Jinde zase určité průmyslové odpady jsou chápány jako suroviny pro zpracovatelský průmysl nebo pro recyklaci.

Nejprůmyslovější země, kde objem odpadu je největší a nejkomplexnější, vyvinuly nejdříve ze všech (od 70 let) strukturální politiku životního prostředí ošetřenou normami a nařízeními; týkaly se především aktivit likvidace odpadů za přísného dodržování přípustných limitů emisí vypouštěných do prostoru (vzduch, půda, voda). Dodržování norem bylo posíleno zlepšováním a modernizací průmyslových nástrojů (technické skládky, spalovny, střediska třídění odpadu).

Země před fází integrace jsou často vybaveny omezeným reglementárním a normativním arzenálem ve srovnání s vyspělými průmyslovými zeměmi a nemohou si dovolit uvolnit stejné množství prostředků k likvidaci odpadu. Dbají však na to, aby nebyl z vyspělých zemí dovážen nebezpečný odpad. Jejich ostražitý přístup vedl k Basilejské dohodě, která upravuje přeshraniční převoz odpadu a v roce 1998 zakázala převoz nebezpečného odpadu ze zóny

OCDE do zóny nečlenských zemí. Tímto nařízením musí být odpad zhodnocen nebo zlikvidován.

Pokud bychom chtěli srovnávat legislativní rámec jednotlivých zemí a jejich politiku řízení kupříkladu v oblasti obalové techniky, která tvoří zhruba polovinu celkového odpadu; za příklad vezměme velké země Evropské unie jako Německo, Anglie a Francie, zjistíme, že i přes veškeré snahy o sladění jednotným nařízením unie platným od roku 1994 koexistují velmi rozdílné systémy:

Německo rozvinulo od roku 1991 takzvaný *duální* systém, protože zdvojnásobilo veřejný systém svozu domovního odpadu, aby podpořilo zhodnocení veškerého obalového materiálu z domácností. Za tímto účelem vytvořili němečtí průmyslníci DSD (*Duales System Deutschland*), který financuje společnosti zajišťující logistiku, třídění a recyklaci na základě daně placené spotřebiteli koupí jakéhokoliv obalu. Výsledkem tohoto systému bylo rozvinutí technicky vyspělého průmyslového odvětví třídění odpadu, vysoký stupeň recyklace, dále export recyklovaného materiálu, jež destabilizoval tradiční podniky zhodnocení odpadu (případ papíru/kartónu v roce 1993).

I Francie rozvinula od roku 1992 systém podpory třídění obalového materiálu z domácností: soukromá společnost Eco Emballages byla vytvořena francouzskými průmyslníky a byla schválena státem; za finanční pomoci místních zastupitelstev (ne přímo společnostmi na zpracování odpadu jako je tomu v Německu) vytvořila nástroje k rekuperaci domovního obalového materiálu, dále také díky finančnímu příspěvku spotřebitelů. Za příklad uvedeme Německo a jeho velmi nákladný systém zpracování, kde příjmy srovnané v roce 1997 s Eco Emballage (80 milionů Euro) a DSD (2 150 milionů) byly v poměru 1 ku 27, na zpracované tonáži 1 ku 3 (1,8 milionů tun proti 5,6 milionům tun)!

Anglie vypracovala zákon o rekuperaci odpadu, která podnítila vznik atestu (*Packaging Recovery Notes nebo PRNs*) vydávanému společností, jež efektivně zhodnocují odpad. Hodnota atestu efektivního zhodnocení je určena nabídkou a poptávkou, společnosti se tak mohou zbavit odpovědnosti v oblasti zhodnocení odpadu obalové techniky tím, že si PRNs zakoupí na trhu.

Starost o odpad je výsadou především bohatých zemí. Ve většině zemí ve fázi integrace, aniž bychom mluvili o zemích třetího světa, je skladba odpadu odrazem různorodosti spotřeby. Prioritou těchto zemí je aplikace způsobů zpracování, jež nenaruší ochranu životního prostředí (skládky, spalování), tak jak to bylo v případě Francie v 60 a 70 letech.

Nakládání s komunálním odpadem a veřejno-soukromá partnerství v tomto oboru musejí sestávat v případě některých zemí z oblastního průmyslu zpracování odpadu a charitativních společností (Káhira, Mexiko apod.).

Povaha veřejno-soukromého partnerství bude vždy silně záviset na součtu sociálně-ekonomických parametrů, které přispívají k upevnění regulačního, technického a administrativního rámce, často velmi různorodého.

2. Soukromá správa zpracování odpadu: řešení přizpůsobené novým požadavkům obcí

Proces decentralizace započal ve Francii před 15 lety a jednoznačně přispěl k vybavení a modernizaci dané oblasti a splnil rostoucí požadavky občanů. Umožnil francouzským podnikům získat hlubší znalosti o všech typech veřejno-soukromého partnerství realizovaného v četných zemích. Uvedené závěry vycházejí z mezinárodní praxe.

2.1. Rostoucí požadavky a nároky kladené na partnery veřejného sektoru

2.1.1. Rostoucí požadavky

Rostoucí požadavky kladené na obce objasňují, jak již bylo naznačeno v předcházející části, nové pojetí ve správě veřejných služeb, obzvláště pak v odvětví odpadu. Obce čelí novým odpovědnostem jak v oblasti sociální, tak i ekonomické. Rostoucí odpovědnost je často skloňována s normami bezpečnosti a ochrany životního prostředí a nese s sebou velké investice, které zatěžují vysokou měrou rozpočet obcí.

Rostoucí finanční požadavky vyvolávají nepopulární zvyšování obecních daní. Lze si těžko představit, že bychom snižovali náklady poklesem kvality veřejných služeb. Obce musejí rovněž vykonávat odpovídající kontrolu nad obecními službami a zajišťovat tak roli kontroly veřejných služeb. Roste potřeba transparentnosti. Obce musejí sledovat také technický pokrok v daných oblastech. Často nedisponují potřebnou pravomocí a musejí vyhledávat pomoc u poradních orgánů a jiných externích organizací.

Obec je tedy konfrontována s problémy řízení, které musí řešit izolovaně. Ani spolek obcí, který je stále častějším jevem, neřeší tuto část problematiky, která spadá do teritoriální kompetence každé jedné obce.

2.1.2 Nové nároky

Obce se soustřeďují na prioritní úkoly bez rizika, že upřednostní podružné úkoly. Delegovaná správa umožní zastupitelům znovu definovat pole jejich prioritní působnosti. Veřejno-soukromé partnerství jim umožní odlehčit rostoucí zátěž. Nároky kladené na toto partnerství se dají vyjádřit ve třech bodech: ekonomická účinnost, přesun odpovědnosti a sociální aspekt.

Větší ekonomická účinnost

Dlouhodobé studie ve Francii poukazují na ekonomické výhody soukromé správy nakládání s odpady. Nedávná studie srovnává čtyři francouzská města (kumulovaně o 90 000 obyvatelích a 420 000 tunách odpadu ročně), která jsou pod samosprávou a popisuje hypotézu jejich přechodu pod soukromou správu. Analýza je rozdělena do dvou etap: po objektivním zhodnocení údajů daných k dispozici obcemi o provozních nákladech vlastní správy dochází ke srovnání se soukromým podnikem se srovnatelnou úrovní služeb. Optimální přechod do soukromé správy by umožnil vyčlenit průměrný hospodářský výsledek, který by dosáhl 25 % včetně daně, a to i přes toto daňové znevýhodnění: obecní správa totiž nepodléhá dani a dalším poplatkům... Srovnáváme tedy ceny bez daně obecní správy s cenami zdaněnými soukromé správy.

Hlubší analýza účtů čtyř vybraných obcí ukazuje, že hlavní příčinou překročení nákladů jsou uzemní, sociální a politické požadavky, které spočívají na obcích. Následkem těchto požadavků je méně cílená správa lidských zdrojů, nedodržování smluvní pracovní doby, neoptimální plánování itineráře svozu, nastav administrativních pracovníků a nezvládnutá logistika, která s sebou nese neefektivní využívání prostředků.

Přenos odpovědnosti ze správního celku/obce

Nedávná informace z Francie a ze zahraničí ukázala jak snadno mohou být správní celky konfrontovány na poli zodpovědnosti v otázce každodenního řízení veřejných služeb. Správní celek může být odsouzen správním soudem za zjištěné škody, za které je touto formou

samosprávy odpovědné: může se to týkat prostého poničení basketbalového koše až po lesní požár. Správa nakládání s odpady obnáší kromě svozu náročnou údržbu veřejné sítě, cirkulaci vozů a takové zpracování, které zabrání jakémukoliv ohrožení, jež je v tomto odvětví zvláště citlivým bodem. Delegovaná správa veřejných služeb umožní správnímu celku nebo obci ustoupit do pozadí, aniž by přitom ztratila autoritu v řízení politiky nakládání s odpadem.

Sociální konflikty a jejich usměrňování

Nastávají i takové situace, kdy zastupitel samosprávy je rukojmím mezi voliči a odbory v průběhu sociálních střetů. Podobné situace jsou latentním rizikem, jemuž musí zastupitelé čelit. Přenést značnou část rizika na bedra soukromého sektoru umožňuje zastupiteli stáhnout se do pozadí. Delegovaná strana mu bude garantem dosažení výsledku, což je ostatně smluvním bodem o „kontinuálním zajištění služeb“.

2.2. Výhody veřejko-soukromého partnerství

Delegovaná správa může řešit zvyšující se nároky a požadavky. Znovu nastoluje potenciál produktivity přežívajícího v komunálních službách tím, že zajistí služby vedené v lepších ekonomických podmínkách prostřednictvím soukromého operátora. Daňová politika je udržena pod kontrolou a výtěžek z produktivity jsou zpětně investovány do sociálního a ekonomického vybavení.

Delegovaná správa v sektoru odpadu byla přijata ve Francii již na počátku století zastupitelstvy všech politických orientací. To platí i pro Evropu s vysokým stupněm průniku proměnlivých trhů v závislosti na zemích, ale bez ohledu na politický příklon vlád nebo regionálních výkonných mocí. Výběr typu partnerství a delegovaná správa nemá tedy ideologickou podstatu. Za příklad poslouží výčet delegované správy nakládání s běžným odpadem, který se liší od jedné země ke druhé. 30% v Polsku, 53% v Holandsku, 76% ve Španělsku nebo 88% ve Velké Británii.

2.2.1. Delegovaná správa veřejných služeb podrobuje poskytovatele služeb k lepším výkonům.

Obecní zastupitelstvo pověřuje soukromý sektor k dané činnosti pouze za předpokladu, že prokáže vyšší výkony než služby obecního zastupitelstva. Soukromý poskytovatel služeb jako je svoz a likvidace odpadu je tímto nucen ke stálým vysokým hospodářským výsledkům jak pro fidelizaci klientů tak i pro obnovení smlouvy. Postihy jsou aplikovány v souladu se zodpovědnostmi, které definují zadávající podmínky.

Výkon soukromých podniků je založen na přísné správě, permanentní procedurální a technické kontrole a důležitých investicích v oblasti výzkumu a vývoje.

Silný tlak kladený na výsledky

Trvalá existence podniku závisí na vyrovnanosti výsledků, na velmi přísné determinaci a usměrňování nákladů. Ta je ještě důležitější v případě, že soukromý podnik financuje své investice částečně z vlastních fondů a je tím často nucen amortizovat zařízení v delším časovém kalendáři, než stanovuje smluvní vztah, kterým je vázán. Například tříletá smlouva o svozu odpadu z domácností bude vyžadovat investice do vozidel, jež budou odepsány nejdříve za pět let. Ztráta smluvního vztahu k danému datu by tímto způsobila vyšší finanční riziko soukromému podniku, kterému se tímto vymazala příjmová položka při nákladech trvajících ještě několik let. Delegovaný podnik musí disponovat účinným nástrojem řízení za účelem neustálého zlepšování výsledků.

Dále je třeba připomenout, že účetnictví vedené veřejnou správou ještě do nedávné doby neposkytovalo průhledný náhled na skutečné náklady na řízení. Následkem toho obecní správa stavěla do popředí především rozpočet než znalost a kontrolu skutečných nákladů na provoz. Tímto odbourala jakoukoliv možnost srovnání a zhodnocení účinnosti daného sektoru služeb.

Permanentní snaha o vyšší účinnost

Soukromý podnik musí neustále čelit tlaku nařízení a konkurenci; soukromý podnik v oblasti nakládání s odpadem musí dát zastupitelstvu k dispozici takové nejlepší prostředky a technologii, ke kterým by zastupitelstvo samo nemělo za normálních okolností šanci se dostat. Toho lze dosáhnout díky sebraným zkušenostem ve Francii a v zahraničí, díky zformulování postupů a znalostí a v neposlední řadě díky úsilí věnovanému výzkumu a vývoji.

2.2.2. Soukromý poskytovatel služeb přináší nové kompetence

Soubor prostředků určených ke svozu odpadu

Množství vozů odpovídající potřebám, jednotnost materiálu, vybraná technika a větší využití, to vše jsou výhody soukromého řízení ve srovnání s obecními možnostmi, jež disponuje méně flexibilnější organizací ve svozu, což často vede ke zbytečně velkému vozovému parku a přehnaným nákladům.

Ve Francii se počítá při klasickém svozu odpadu produktivita o 6 tunách na jeden vůz a jeden výjezd s platovým výdajem, který odpovídá 5 zaměstnancům na jeden vůz proti 9 tunám o 4 zaměstnancích¹³ v soukromém sektoru, o srovnatelné kvalitě. Rozdíl se zvětšuje v okamžiku, kdy se zvětšují nároky a nejvíce se projevuje například v oblasti tříděného svozu. Vysoké výsledky jsou možné naprostou optimalizací vozového parku a vybavení jež slouží několika obcím najednou, užitím vozů o větší kapacitě, účinnému využívání správou garáže a zodpovědnou preventivní údržbou, která urychlí odpis a sníží pořizovací ceny.

Motivace zaměstnanců

Počet zaměstnanců, odpovídající reálné potřebě daného sektoru je klíčovým bodem. Počet zaměstnanců se zvyšuje úměrně s množstvím nasazených vozů. Soukromý sektor dosahuje lepších výsledků větší flexibilitou pracovní doby a větší přesností. Motivace zaměstnanců se měří zejména jejich absencí. Špatné ovládnutí dané oblasti vede k vysokým nákladům obcí a problémy se správou zaměstnanecké politiky.

Náklady na provoz činí 85% celkových nákladů firmy zabývající se svozem odpadu. Jsou předmětem permanentní kontroly a dalšího zlepšování.

Koncepce účinné trasy vedoucí k plnému vytížení je pravidelně posuzována s ohledem na plnou spokojenost klienta (provozní dona svozu...). Ovlivňuje kontrolu nákladů za maximální redukce prostojů mezi místem svozu a zpracováním odpadu (tento čas může představovat až 50% z celkové jízdy vozu). Soukromí provozovatelé se snaží o systematické rozvíjení ještě účinnější organizace, která se promítá do většího počtu klientů obslužených při jednom výjezdu.

Soukromí provozovatelé se snaží o systematické rozvíjení ještě účinnější organizace, která se promítá do většího počtu klientů obslužených jedním výjezdem.

¹³ tři z nich jsou na voze

Politika hromadného nákupu

Jedna ze silných stránek podniku spočívá v centralizovaném odkupu na základě státního konkursního řízení. Umožňuje získat lepší podmínky dodávek, zejména v akvizici vozů, kontejnerů....

Daná politika umožňuje výběr materiálu, který nejvhodněji reflektuje zdroje obcí. Delegovaný správce se odlišuje od tržní konkurence a udržuje si důvěru klienta do dalšího obnovení smlouvy. Obec naopak neoplývá stejnou pružností.

Úsilí věnované nepřetržitému výzkumu a vývoji

Soukromé podniky jsou nuceny podporovat výzkumnou a vývojovou činnost, aby tím zvýšily produktivity používaných prostředků a udržely si dlouhodobou konkurenceschopnost. Pracovníci činní v oblasti odpadu vyvinuli například přenosný počítačový systém, realizaci ekologických sběrných košů, vytvořily nové postupy biologického zhodnocení.

2.2.3. Smluvní závazek jako pojistka dobrého konce

Tlak zprostředkovatelských obcí a orgánů kontroly

Spotřebitel chce za své peníze „nakoupit“ a daňový poplatník chce „služby“, na které finančně přispívá. Činí tímto na zastupitele tlak, aby obdržel co nejlepší služby za nejlepší cenu.

Zastupitelé jsou sami vystaveni silnému tlaku kontrolních legislativních a finančních orgánů, mají proto při tvorbě smlouvy vysoké nároky a musí jasně specifikovat své požadavky a přesně vymezit spoluodpovědnost.

Přesně stanovené cíle

Konkurenční prostředí napomáhá k jasnému definování kvantitativních a kvalitativních cílů služeb: četnost operací, určení používaného materiálu a prostředků.... Dané parametry jsou smluvní bází v rámci níž je delegující strana paradoxně omezena na to, aby vyvíjela silný tlak na stranu výkonnou s cílem udržení získané kvality.

Sankce v případě nedodržení závazku

V průběhu smlouvy může dojít k neuspokojivému spravování, které povede klienta k aplikování smluvních pokut nebo dokonce k zrušení smluvního vztahu. Provozovatel je nucen úzkostlivě dodržovat zadávací podmínky přesně určující stanovené kvantitativní a kvalitativní cíle služeb: frekvence operací, určení užitého materiálu.

Při naplnění smlouvy: neobnovení smlouvy představuje ohrožení provozovatele. Ten je tímto stimulován, aby udržel a rozvíjel dobré vztahy na základě spokojenosti klienta i mimo hranici dohodnutých aplikovaných norem (tím že mu nabídne rozšíření služeb, které jsou v souladu s technickým vývojem a s vývojem předpisů...). Provozovatel si takto připravuje půdu pro další možné obnovení smlouvy.

2.3. Závěr

Soukromá správa v oblasti nakládání s odpady je základem fungujícího trhu. Forma způsobu řízení je velmi různorodá od města k městu. Správa soukromou osobou neznamena ztrátu odpovědnosti nebo moci veřejného činitele, znamená pověření k výkonu pod záštitou svého vedení celku nebo části sektoru uvalením částečné nebo plné odpovědnosti s podmínkou ponechání si kontroly nutné k vyrovnání fungování smlouvy.

3. Příklady různých typů veřejko-soukromého partnerství

V postavení obecních zastupitelstev, průmyslových podniků a ve veřejné moci existuje velká různorodost mezi jednotlivými zeměmi. Rostoucí technická komplexita řemesel a kontrola nákladů je naopak společným jmenovatelem rozhodujících veřejných nebo soukromých činitelů, která vede k téměř obecnému rozvoji veřejko-soukromého partnerství.

Francouzské podniky jsou schopny se pomocí technické a finanční synergie adaptovat na četné typy smluvních vztahů dle potřeby klienta. Existují tři největší kategorie smluvních vztahů, které mohou samy o sobě pokrýt řadu variant.

3.1. Ovládání soukromého díla

Tento typ partnerství je často veden pod označením BOT (*Built, Operate, Transfer*). V daném případě obdrží podnik vybavení, vkládá investice a užívá tyto jednotky. Tento typ je přizpůsobivý v případě, kdy je třeba investovat do obnovy vybavení, které si zastupitelstva nemohou nebo nechtějí dovolit - například spalovny domovního odpadu (UIOM).

Jako to bylo v případě vody, systém BOT může být odpojen od služeb svozu, továrna pak může sloužit několika sítím svozu odpadu najednou. Typ BOT s sebou přináší jistotu minimálního objemu ze strany jedné nebo vícera obcí (smlouva typu *taje ar May*), ke kterým se může připojit i další více či méně četná klientela z dalších obcí či podniků.

3.2. provozování soukromým operátorem za dohledu veřejného orgánu

Tento způsob partnerství typu veřejko-soukromé se týká stejně tak svozu jak provozu středisek zpracovávání a likvidace a skládek. Z obecného hlediska tento typ zahrnuje vstupní investice ze strany veřejného sektoru. Investice do obnovy a renovace mohou být však přeneseny do soukromého sektoru. Trvání tohoto smluvního vztahu může dosáhnout deseti let nebo je překročit a zapsat se tak do logiky dlouhotrvajícího vztahu za účasti výkonného veřejného činitele. (příklad skládky v Caracasu-Venezuela) Daný smluvní vztah obnáší pro soukromého operátora závazek k technickým a ekonomickým výsledkům a ochraně životního prostředí.

3.3. Společnost smíšeného typu hospodaření (SEM)

Tento model veřejno-soukromého partnerství je ve Francii dobře znám a je často vyhledáván v zahraničí. Zastupitelstvo a soukromý podnik tvoří společný subjekt, obvykle s většinovým zastoupením veřejného sektoru, který řídí dané služby a dle potřeby provádí investice. Toto schéma partnerství se setkává z velkým úspěchem v zemích ve fázi ekonomické transformace jako jsou země východní Evropy. (viz ukázka Pecs, Maďarsko). Umožňuje princip vnitřní regulace v podniku s využitím kontrolních nástrojů zastupitelstva a zachování výhod správy soukromým operátorem.

Co je důležité pro postupitele?

- * Ochrana životního prostředí se stále více prosazuje ve světě. Ekonomický a sociální kontext včetně nařízení pro tuto oblast se v každé zemi silně odlišují, delegovaná správa však může být rozvíjena všude za podmínky, že bude tyto odlišnosti respektovat.
- * Delegovaná správa musí flexibilně reagovat na nová opatření přijatá správními celky (financování, transparentnost) a na nové požadavky (odpovědnost, výkon)
- * Povinnosti soukromé smluvní strany musí být jasně formulovány a upřesněny jak po stránce kvalitativní tak i kvantitativní. Za daných okolností může zastupitelstvo vykonávat potřebnou kontrolu.
- * Soukromý provozovatel musí podléhat požadavku výkonnosti, zejména nepřetržitým mechanismu obnovování smlouvy a mechanismem sankcí stanovených zadávacími podmínkami.
- * Předpokládají se tři základní typy partnerství: BOT zařízení na zpracování odpadu zafinancované, postavené a užívané soukromým partnerem; delegovaná správa (zařízení a svozu), kde veřejná výkonná moc uskutečňuje část vstupních investic, podnik pak doplňkové investice (obvykle do obnovy); dále správa smíšeného typu hospodaření, kde se partnerské vazby tvoří uvnitř podniku a v rámci externí smlouvy.

PŘÍKLAD

Partnerství dlouhodobého charakteru v oblasti nakládání s odpadem v Peci (Maďarsko)

Bernard LANFRANCHI (CGEA-ONYX)

1. Kontext

Pecs je město o 170 000 obyvatelích, které disponovalo již před mnohými roky firmou nakládající s odpadem, která byla zastaralá a nesplňovala normy: od roku 1981 používala skládky bez potřebné nepropustnosti, používala zastaralé prostředky ve špatném stavu. Svoz a ukládání odpadu byl řízen obchodní společností ve stoprocentním vlastnictví města.

2. Smlouva

Na základě mezinárodně vyhlášeného výběrového řízení, se město rozhodlo podepsat v srpnu 1994 rámcovou smlouvu se společností CGEA o délce trvání dvaceti let, jejímž předmětem byl svoz a zpracovávání odpadu pro toto město. Na podkladě smlouvy byla vytvořena společná firma Biokom.

Rámcová smlouva svěchovala společnosti CGEA exkluzivitu na svoz a zpracovávání odpadu a globální řízení veškerých operací; město zodpovídalo za konečný výkon (uložení do země na skládce), jejímž je vlastníkem.

3. Smluvní ujednání

Vytvoření společné firmy proběhlo vstupními investicemi uskutečněnými z 80% v naturáliích (převážně nové kontejnery na domovní odpad), 20% v hotovosti. Rozdělení kapitálu mezi CGES a městem Pecs bylo zprvu ustaveno na 38%-62% a přehodnoceno v roce 1998 na 49%-51%. Jako protiváhu získává poskytovatel služeb smluvně stanovené prostředky za své plnění přímo u obyvatel, živnostníků a maloobchodníků. Tyto prostředky kryjí náklady na svoz a destrukci odpadu. Plnění je v závislosti na počtu obyvatel v případě domácností a v objemu kontejnerů v případě živnostníků a maloobchodníků.

Firma Biokom nese odpovědnost za případná průmyslová rizika; město Pecs odpovídá svým obyvatelům za výběr poskytovatele služeb.

4. Průběh smluvního vztahu a jeho vývoj

V rámci maďarského programu recyklace a na základě tendru vypsáného ministerstvem životního prostředí, byl v roce 1996 Biokom vybrán jako vedoucí síť v 6 krajích do investičního programu infrastruktur o svozu a třídění recyklovatelného odpadu (papír/kartón, sklo, plasty, pneumatiky, akumulátory). Tato přídatná aktivita přinesla Biokomu roční objem ve výši 25 milionů franků, kromě čistého příjmu z prodeje recyklovaného materiálu.

Společná firma uloží do země ročně 70 000 tun domovního odpadu a běžného průmyslového odpadu, zpracovává 7 500 tun recyklovatelného odpadu ročně. Sváží odpad od 230 000 obyvatel z více než 80 obcí, v Peci a v kraji Baranya.