

# Autobusové zastávky versus těžba ropy

*Během pár posledních let proběhlo v České republice mnoho pokusů, jejichž cílem bylo definovat nebo přinejmenším alespoň popsat Partnerství veřejného a soukromého sektoru (Public Private Partnerships, dále také jako „PPP“). Výsledkem těchto pokusů je pak celá řada definic, od definic jednoduchých (způsob zajištění jak stavebních prací, tak souvisejících služeb, a to v jediném zadávacím řízení) po definice komplexnější (způsob jak účelně zapojit efektivitu soukromého sektoru prostřednictvím převedení stavebních a provozních rizik, včetně rizika životního cyklu, coby jednotného celku, za pevně stanovenou cenu na sektor veřejný) a definice pragmatické (způsob podobný leasingu, prostřednictvím něhož je možno získat aktiva a související služby náhradou za měsíční platby, jež budou hrazeny pouze po dobu jejich užívání).*



► Christian Blatchford

Tento článek nabízí odlišný úhel pohledu na věc a je založený na faktu, že PPP je de facto jedním z typů projektového financování. Podíváme-li se na projekty z oblasti těžby a výroby ropy, plynu a elektřiny, které náleží do stejné typové skupiny a srovnáme-li s nimi projekty typu PPP, je pravděpodobné, že u nich objevíme některé společné rysy, které by nám mohly pomoci PPP lépe porozumět.

Nejprve si však v rychlosti připomeňme, co vlastně projektové financování v širším slova smyslu znamená. Projektové financování zahrnuje financování (poskytované zpravidla účelově založené společnosti, vlastněné projektovými sponzory) projektových aktiv, od nichž se do budoucna očekává, že budou schopny pokrýt náklady vynaložené na financování projektu. Pro projektové financování je nepochybně důležité i to, aby byla příslušná aktiva řádně vytvořena a udržována tak, aby byly výnosy, které z nich vzniknou, výnosy předvídatelnými a stabilními.

## Rozvoj aktiv

Hledání nalezišť surové ropy a následné úspěšné využívání naftového pole je vysoce rizikový a nákladný proces. Nicméně pokud je tento proces úspěšný, pak přináší výnosy, které vysoce převyšují náklady do něj původně investované veřejným sektorem, byly-li vůbec nějaké. Z výše uvedených důvodů je proces, kterým subjekt veřejného sektoru (ať už ministerstvo energetiky či obdobný státní orgán nebo státem vlastněná ropná společnost) umožní subjektu soukromého sektoru (většinou konsorciu mezinárodních ropných společností) realizovat ropný projekt, relativně neformální. Celý proces se obvykle realizuje tak, že subjekt veřejného sektoru uzavře, na základě vlastního zadávacího řízení, se subjektem soukromého sektoru smlouvu o dělení výnosů (a production sharing agreement, dále také jako „PSA“) nebo tak, že subjekt veřejného sektoru udělí subjektu soukromého sektoru licenci nebo jakousi jednoduchou koncesi, která tomuto subjektu umožní provádět průzkum a rozvíjet projektová aktiva, přičemž náklady a rizika ponese právě subjekt soukromého sektoru (a to za určitých podmínek, kterými mohou být např. výčet vrtů, atd.) a která v případě, že ropa bude později skutečně objevena a těžena, upravuje podmínky její dělby mezi subjekty soukromého a veřejného sektoru.

Realizace projektů těžby a výroby ropy a elektřiny mohou být spojena také se značnými riziky.

Oproti tomu projekty typu PPP budou obvykle iniciovány subjektem veřejného sektoru, který vymezí jak aktiva příslušného projektu, tak i s

ním související služby (například autobusové zastávky v centru města, nemocnice nebo zařízení pro likvidaci odpadu, spolu se souvisejícími službami, zahrnujícími při nejmenším údržbu těchto aktiv). Subjekt veřejného sektoru bude pravděpodobně vlastníkem nebo alespoň osobou oprávněnou nakládat s příslušným pozemkem, na němž budou daná aktiva umístěna a také subjektem, který zajistí příslušné územní rozhodnutí. Riziko toho, že aktiva nebude možno rozvíjet a spravovat komerčně vhodným způsobem je pro subjekt soukromého sektoru minimální. (Nebo tam, kde by takové riziko mohlo existovat, např. u dálničních projektů, které mají být financovány mýtným, které nebude s největší pravděpodobností schopno pokrýt veškeré projektové výdaje, by to mělo být zřejmé již od samého počátku tak, aby to mohlo subjekt veřejného sektoru své od účasti na takovémto projektu odradit). Je také pravděpodobné, že většina nebo dokonce veškeré výnosy, které jsou nezbytné pro zafinancování projektu, budou poskytnuty pouze příslušným subjektem veřejného sektoru. S ohledem na relativně nízká projektová rizika subjektu soukromého sektoru a pravděpodobný platební závazek subjektu veřejného sektoru věnují subjekty veřejného sektoru zadávání PPP projektů velkou pozornost a kladou také důraz na to, aby byly subjekty soukromého sektoru schopny dostatečně prokázat, že jsou schopny příslušný projekt úspěšně realizovat. Zadávací řízení je detailně popsáno příslušnými evropskými a českými právními normami a podléhá dohledu českého Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a do určité míry i dohledu Ministerstva financí.

## Projektové výnosy

Jak již bylo zmíněno výše, výnosy z rozvíjejících se aktiv mají klíčovou roli při financování projektových nákladů.

Smlouvy o dělbě výnosu u ropných projektů zajišťují to, že projektové náklady, včetně nákladů na splácení dluhu, jsou pokryty z tzv. „ropy na náklady“ („cost recovery petroleum“), jež je vytěžena subjektem soukromého sektoru, k dělbě podílů tzv. „ziskové ropy“ („profit petroleum“) mezi subjekty soukromého a veřejného sektoru dochází až posléze.

Na druhou stranu výnosy z projektu týkajícího se dodávek zemního plynu jsou tvořeny na základě ujednání typu „ber nebo zaplat“, s nímž je možno se setkat v jednotlivých smlouvách o prodeji plynu (a gas sales agreement, dále také jako „GSA“). Prostřednictvím GSA se kupující zaváže odebrat od prodávajícího určité minimální množství plynu za předem dohodnutou cenu ročně, přičemž odebrání menšího než minimálního množství plynu nezbavuje kupujícího povinnosti zaplatit prodávajícímu stejnou částku, kterou by mu byl povinen uhradit při odběru právě onoho minimálního množství plynu. (Kupujícímu pak v následujícím roce vznikne kromě nároku na odběr minimálního množství plynu za příslušný

## PPP

rok i nárok na odběr tzv. „nevyčerpaného plynu“ („make-up gas“), jehož množství odpovídá zůstatku z nevyčerpaného minimálního množství plynu z roku předešlého, což napomáhá obnovit rovnováhu finančního postavení kupujícího). Důsledkem výše uvedeného mechanismu je, že je umožněno subjektu soukromého sektoru, podílejícímu se na příslušném projektu, dosáhnout předvídatelných výnosů, které jsou nezbytné pro splacení finančních nákladů projektu.

Obdobný model se aplikoval v minulosti na projekty na výrobu elektřiny (ačkoliv deregulace trhu s elektřinou poněkud zastřela jak vztahy mezi výrobcí energií, provozovateli přenosové soustavy a distributory a také povahu a výši plateb poukazovaných výrobcům). Základním principem je to, že příslušný kupující platí dle smlouvy o nákupu energií (power purchase agreement, dále také jako „PPA“) výrobcí elektřiny de facto dvousložkovou cenu, skládající se: zaprvé z poplatku za dostupnost hrazeného náhradou za to, že výrobce dá kupujícímu k dispozici určité množství elektřiny, odpovídající zaplacené kapacitě a zadruhé z poplatku za elektřinu, které kupující hraď výrobci za samotnou dodávku elektřiny. První složka by měla výrobcí pokrýt fixní náklady a náklady na splácení projektového dluhu, zatímco složka druhá by měla výrobcí pokrýt výdaje proměnné, včetně ceny paliv.



PPP projekty se díky způsobu, jakým jsou strukturovány jejich výnosy velmi podobají projektům výroby elektřiny, tj. i zde subjekt veřejného sektoru zaplatí subjektu soukromému sektoru určitou částku, za níž mu bude subjekt soukromého sektoru poskytovat aktiva a spojené služby, tuto částku je možno dále rozčlenit na složku dostupnosti a složku poskytovaných služeb. Povinnost platit za složku dostupnosti vzniká bez ohledu na to, zda byla (aktiva či jejich příslušná část) skutečně subjektem veřejného sektoru nebo konečnými uživateli využita, zatímco platby za složku služeb budou proměnlivé a budou do určité míry záviset na míře, v jaké jsou služby skutečně využívány. Vztah mezi dvěma výše uvedenými složkami a fixními a variabilními náklady projektu do velké míry odpovídá vztahům, s nimiž je možno se setkat i u projektů zaměřených na výrobu elektřiny.

### Ochrana projektových výnosů

Pokud má být projektové financování úspěšné, je nezbytné, aby byly výnosy z projektu výnosy předvídatelnými a stabilními. I v této kapitole je pozornost věnována stručnému přehledu dalších oblastí projektového financování, neboť máme za to, že takovýto přehled může pomoci objasnit, jak vlastně PPP funguje.

U tzv. plynového projektu je výpadek prodávajícího v dodávkách plynu řešen dle GSA obdobným způsobem jako kupujícího problémy spočívající v neschopnosti odebrat dohodnuté množství plynu, tj. příslušnými zálohovými platbami. Většinou je plyn, který měl být, ale nebyl prodávajícím dodán (tzv. „deficitní plyn“ – „shortfall gas“), prodán kupujícímu se slevou, přičemž tato úprava platby je jediným nápravným prostředkem, který má kupující ve vztahu k prodávajícímu, který takovýmto způsobem porušil smlouvu, k dispozici. Z výše uvedeného mechanismu je patrná snaha řešit případné porušení smlouvy prodávajícím spíše předvídatelným způsobem než-li nepředvídatelným postupem náhrady škody. I když u projektů realizovaných v rozvojových zemích je prodávající povinen nahradit kupujícímu škodu způsobenou výpadkem prodávajícího v dodávkách plynu, přičemž z náhrad jsou jednak vyloučeny následné škody jako je např. ušlý zisk nebo ztráta obchodní příležitosti a náhrady škody jsou vždy limitovány tak, aby nedošlo k podstatným zásahům do projektových výnosů.

Následky výpadků v dodávkách elektřiny dle PPA mohou být velmi podobné a zahrnují též vyloučení následných škod a limitaci odpovědnosti výrobce. Nicméně dle PPA se v obdobných případech ani tak neaplikuje koncept deficitů a slev, ale spíše smluvní pokuty, které představují relativně omezenou a předvídanou alternativu náhrady škody.

PPP projekty fungují obdobně jako projekty na výrobu elektřiny a plynu, avšak jsou poněkud sofistikovanějšími. Platby poukázané subjekty veřejného sektoru subjektům sektoru soukromého za úhradu dostupnosti projektových aktiv a poskytování souvisejících služeb podléhají v případě jejich výpadku slevám (například tma nebo nadměrná hloučnost v daném prostoru u projektů bytového typu) a/nebo poskytování služeb nevalné úrovně (např. neopravení prasklého okna během dohodnuté lhůty, pokud by však prasklé okno způsobilo též nedostupnost, aplikovala by se pouze sleva za nedostupnost, nikoliv však již sleva za neposkytnutí služby). U projektů, kde nejsou příslušné platby poskytovány subjekty veřejného sektoru, ale rovnou konečnými uživateli, mohou být subjekty soukromého sektoru smluvně zavázány k poskytnutí tzv. kompenzační platby subjektům veřejného sektoru a/nebo konečným uživatelům.

Ve Spojeném Království je podmínkou schválení PPP projektu dosažení stavu, kdy žádná z plateb uskutečněných subjektem veřejného sektoru nemůže podléhat slevám. Tj. uplatňuje se zásada „bez služeb není platba“ („no service, no payment“) nebo ještě přesněji „bez dostupnosti a služeb není platby“ („no availability and services, no payment“). Nicméně v minulosti bylo možné se setkat s projekty, u nichž byla platba za dostupnost (nebo její část) omezena („ring-fenced“), a to s cílem zabezpečit za všech okolností prostředky na splácení projektového dluhu. To, že u prvních českých PPP banky vyžadovaly a dostávaly přesně takového omezení („ring-fencing“) je zajímavým anekdotickým faktem.

Pro slevy z plateb poskytovaných dle PPP je typické to, že jsou jedinými nápravnými prostředky, které má subjekt veřejného sektoru při porušení smlouvy subjektem soukromého sektoru k dispozici, tudíž představují předvídatelnou alternativu k náhradě škody. Nemělo by být opomenuto ani to, že dokonce tam, kde by mohla zásada „bez služeb není platba“ („no service, no payment“) zredukovat projektové výnosy až na nulu, je takové riziko většinou minimalizováno skrze subdodavatele subjektů soukromého sektoru, který je se subjektem veřejného sektoru ve smluvním vztahu tak, aby mohly být ušlé zisky způsobené pochybením subdodavatele nahrazeny.

# PPP

pokračování ze str. 23 >

## Stav projektových aktiv

Projekty ve všech oblastech, které byly v tomto článku zmíněny budou samozřejmě vyžadovat, aby byla příslušná projektová aktiva udržována ve stavu, který umožní vytváření výnosů nezbytných pro to, aby mohl být příslušný projekt považován za úspěšný.

S ohledem na vysokou míru rizika a vysoké náklady, které doprovází ropné projekty, není pravděpodobné, že by příslušný subjekt veřejného sektoru uložil subjektu soukromého sektoru jakoukoliv výslovnou povinnost údržby aktiv (nicméně ke dni uplynutí doby trvání projektu se dá očekávat vznik závazku směřujícího k vyřazení aktiv z provozu uvedení příslušného aktiva do bezpečného stavu nebo závazku k jeho likvidaci). S obdobnou situací je možno se setkat u dodávek plynu a výroby elektřiny. Nicméně dodržování obecně závazných předpisů, obzvláště z oblasti práva životního prostředí, může vyžadovat, aby byly některé závazky údržby a náhrady prováděny subjektem soukromého sektoru.

Obdobné principy se samozřejmě aplikují i na PPP projekty. Nicméně je obvyklé, že PPP projekty jdou mnohem dále. Slevy za nedostupnost a služby nevalné kvality jsou přípustné v těch případech, kdy nejsou závazky údržby a náhrady řádně subjektem soukromého sektoru plněny, neboť cílem systému výše zmíněných slev je motivovat subjekty soukromého sektoru právě k plnění svých závazků. Vzhledem k tomu, že subjekt veřejného sektoru bude po skončení doby trvání projektu vyžadovat, aby mu

byla navržena projektová aktiva, zaváže se subjekt soukromého sektoru k uvedení projektových aktiv do předem definovaného stavu, a to ke dni ukončení projektu. Je možné, že subjekt veřejného sektoru bude po subjektu soukromého sektoru požadovat i provádění obnovy životnosti (lifecycle replacement) aktiv v určitém rozsahu a čase i v průběhu trvání projektu. Jistě by se dalo argumentovat tím, že výše uvedené je v rozporu s filozofií PPP projektů, neboť se zaměřuje na měřitelné výstupy a ne na uspokojování vymezených vstupů. Nicméně v průběhu vyjednávání PPP projektů je možné se občas setkat s názorem, že je spravedlivé, aby obnovu prováděl subjekt soukromého sektoru, neboť je mu subjektem veřejného sektoru umožněno, aby prostřednictvím platby za dostupnost a platby za služby dosáhl dostatečných prostředků nezbytných pro provádění této obnovy.

Ovšem, že existují i mnohé další druhy projektů, které náležejí též do skupiny projektového financování, včetně projektů souvisejících se získáváním energií z alternativních zdrojů, těžby nerostů, mezinárodního potrubního vedení a kapalného zemního plynu. Doufáme však, že výše uvedený krátký přehled klíčových aspektů projektů na výrobu ropy, plynu a elektřiny dokázal trochu objasnit i problematiku PPP projektů. Cílem tohoto článku nebylo poskytnout právní nebo slovníkovou definici pojmu PPP, ale spíše ukázat, jak se PPP projekty tvoří a jak v určitém okamžiku jejich vývoje slouží jednak k účelu, pro který byly vytvořeny a jednak k zajištění návratnosti finančních vkladů nezbytných pro jejich vytvoření.

Christian Blatchford/ Kocián Šolc Balašík



## Zajímavé odkazy ▶

vybráno ze stránek asociace



### Indie

Gujarat Infrastructure Development Board	<a href="http://www.gidb.org/">http://www.gidb.org/</a>
Infrastructure Development Finance Corporation	<a href="http://www.idfc.com/pages/home.htm">http://www.idfc.com/pages/home.htm</a>
Maharashtra State Road Development	<a href="http://www.msrdc.org/">http://www.msrdc.org/</a>
Ministry of Finance - PPP Unit	<a href="http://www.pppindia.com/index.asp">http://www.pppindia.com/index.asp</a>

### Mezinárodní

European PPP Forum	<a href="http://www.eipa.eu">http://www.eipa.eu</a>
Infrastructure investor	<a href="http://www.infrastructureinvestor.com/">http://www.infrastructureinvestor.com/</a>
PPP bulletin	<a href="http://www.pppbulletin.co.uk">http://www.pppbulletin.co.uk</a>
The International Project Finance Association (IPFA)	<a href="http://www.ipfa.org">http://www.ipfa.org</a>
World Bank - Public Private Infrastructure	<a href="http://ppi.worldbank.org/">http://ppi.worldbank.org/</a>

### Německo

Bundesverband Public Private Partnership	<a href="http://www.bppp.de">http://www.bppp.de</a>
PPP events in Germany	<a href="http://www.ppp-events.de">http://www.ppp-events.de</a>
Věstník veřejných zakázek	<a href="http://www.deutsches-ausschreibungsblatt.de">http://www.deutsches-ausschreibungsblatt.de</a>
Informační portál o veřejných zakázkách	<a href="http://www.vergabe.de">http://www.vergabe.de</a>

## T I R Á Ź

Vydává: > Asociace PPP

Na Příkopě 3 - 5  
110 00 Praha 1  
tel.: +420 234 155 341  
fax: +420 234 155 345  
e-mail: office@asociaceppp.cz  
www.asociaceppp.cz

> Redakce bulletinu

PS - PR a marketing  
Mgr. Kokta Martin  
Thámova 18  
186 00 Praha 8, Karlín  
tel.: +420 603 552 637  
e-mail: kokta@konstrukce.cz

> Produkce

MD communications, s.r.o.  
Hlubinská 1379/32  
702 00 Ostrava  
tel.: +420 595 136 375  
e-mail: info@mdcom.cz  
www.mdcom.cz