

HODNOTÍCÍ ZPRÁVA

Analýza rizik & řízení rizik v PPP projektech

Zpracováno v rámci twinningového projektu CZ/2005/IB/FI/04



Konečná verze schválena Řídícím výborem projektu 24.dubna 2007



Obsah

1. Úvod	34
2. Nakládání s riziky v projektech investic veřejného sektoru	45
2.1 Význam řízení rizik v projektech	45
2.2 Hlavní oblasti rizik v projektech veřejných investic	56
2.4 Přijetí opatření za účelem snižování rizik: řízení rizik	1011
2.5 Organizace řízení rizik v projektu	1314
2.6 Řízení rizik = řízení procesů	1415
3. Hlavní poznatky twinningových odborníků v oblasti rizik	1617
3.1 Role Ministerstva spravedlnosti České republiky v řízení rizik PPP projektů	1718
3.1.1. Poznatky/klíčová rizika/možnosti zdokonalení	1718
Role Ministerstva financí ČR v řízení rizik v PPP projektech	1819
3.2.1 Poznatky/klíčová rizika/možnosti zdokonalení	1920
3.3 Role českého PPP centra při řízení rizik v PPP projektech	2021
3.3.1 Poznatky/klíčová rizika/možnosti zdokonalení	2021
3.4 Role soukromého poradce při řízení rizik PPP projektů	2122
3.4.1 Poznatky/klíčová rizika/možnosti zdokonalení	2122
4. Doporučení	2223

Přílohy:

Příloha 1: SE Key Stage Review at OBC / pre-advertising OJEU

Příloha 2: SE Key Stage Review at pre-issue of tender documentation to shortlist bidders

Příloha 3: SE Key Stage Review pre-issue of invitation to submit final tenders and/or pre-appointment of a preferred bidder (depending on procurement procedure)

Příloha 4: SE Key Stage Review at pre-financial close

Vysvětlivky ke zkratkám:

EU	Evropská unie
RPKF	Revize projektu v klíčových fázích
MF	Ministerstvo financí České republiky
MSp	Ministerstvo spravedlnosti České republiky
ČS	“starý” členský stát (Nizozemí / nebo Velká Británie)
STE ČS	krátkodobý expert starého členského státu
OBC	koncesní projekt (OBC)
OJEU	Úřední věstník Evropské unie
PPP	Partnerství veřejného a soukromého sektoru
PUK	Partnerships UK
RTA	Stálý twinningový poradce
STE	Krátkodobý expert
UK	Velká Británie
VfM	Hodnota za peníze
MMD	Mott McDonald
MD	Ministerstvo dopravy České republiky



1. Úvod

Tato výchozí zpráva byla zpracována pro účely Ministerstva financí České republiky (MF ČR). Vznikla ve spolupráci se Skotskou exekutivou Velké Británie a Ministerstva dopravy, veřejných prací a vodohospodářství Nizozemí, pod záštitou twinningové iniciativy Evropské unie¹. Projekt se skládá ze sedmi komponentů, které se zabývají jednotlivými aspekty problematiky PPP projektů. Předložená zpráva se soustředí pouze na komponent 2: hodnocení rizik v PPP projektech.

Primárním cílem této zprávy je poukázat na některé problematické otázky související se současným přístupem veřejných orgánů České republiky k řízení rizik v projektech PPP a nastínit předběžná opatření, která by bylo dobré zvážit při přípravě vhodného manuálu k řízení rizik v projektech PPP a k zajištění jeho efektivního uvedení do praxe. Dalším účelem tohoto dokumentu je informovat veřejné orgány České republiky o nejlepší praxi v oblasti řízení rizik v projektech veřejných investic v Nizozemí a ve Skotsku. Vzhledem k metodě realizace veřejných investic, která se v ústředních orgánech českého veřejného sektoru uplatňuje, se doporučuje zvyšovat povědomí zaměstnanců veřejného sektoru o rizicích (např. na úrovni Řídícího výboru projektů). Předpokládá se, že twinningoví odborníci v oblasti řízení rizik budou české straně průběžně asistovat v klíčových fázích přípravy výše zmiňované příručky a její implementace.

Z hlediska obsahu sestává tato práce z řady postřehů a doporučení učiněných na základě série rozhovorů, které zprostředkoval twinningový projekt. Těchto dialogů se za koordinace stálého twinningového poradce (RTA)² zúčastnili krátkodobí twinningoví odborníci (STE ČR) v oblasti rizik ze Skotské exekutivy³ a z holandského Ministerstva dopravy⁴. Hovory se vedly s představiteli českého Ministerstva spravedlnosti⁵, Ministerstva financí⁶, PPP Centra⁷ v Praze dne 3. května 2007. Kromě toho měli krátkodobí experti přístup také k pracovní verzi manuálu řízení rizik PPP projektů⁸.

Obsah zprávy je rozdělen následujícím způsobem. Nejprve jsou v kapitole 2 podány základní informace o řízení rizik v projektech veřejného sektoru. V kapitole 3 jsou uvedena jednotlivá zjištění expertů. Nakonec jsou ve čtvrté kapitole zařazena některá klíčová doporučení pro zdokonalování současného českého přístupu k řízení rizik v PPP projektech. Různé způsoby řízení rizik ve členských státech EU jsou uvedeny v přílohách ke zprávě.

Poznámka: tato zpráva byla vypracována pouze za účelem odborné pomoci veřejným orgánům České republiky při zlepšování řízení rizik v PPP projektech. Zpráva nehodnotí jednotlivé systémy řízení rizik konkrétních soukromých poradců, jelikož by to přesahovalo rozsah mandátu starých členských států participujících v rámci twinningového projektu.

¹ Tento projekt byl zahájen 4. října 2006. Hlavním cílem je poskytnout odbornou pomoc české vládě ze strany špičkových PPP center starých členských států EU. Projekt si klade za cíl asistovat české vládě při vytváření vhodných metodik PPP v českém kontextu na základě postupů nejlepší praxe a pomoci při zavádění těchto metodik do praxe.

² Evert-Jan Schuurman (Holandské Ministerstvo dopravy, veřejných prací a vodohospodářství)

³ Mikko Ramstedt (Skotská exekutiva)

⁴ Joop Bormans (Holandské Ministerstvo dopravy, veřejných prací a vodohospodářství)

⁵ ing. Michael Mrzkoš (MSP), ing. Josef Pařízek (MSP), ing. Radek Jakob (VS ČR), ing. Zdeněk Zabilanský (MMD), JUDr. Jan Tobiáš (MSP)

⁶ ing. Kateřina Helikarová, ing. Vladimíra Trojanová;

⁷ ing. Filip Drapák (ředitel); ing. Miroslava Moravcová

⁸ PPP Centrum a.s., 2005



2. Nakládání s riziky v projektech investic veřejného sektoru

2.1 Význam řízení rizik v projektech

Orgány veřejné správy provádí celou řadu úkolů ve prospěch svých občanů. Většina těchto povinností státu se opakuje a probíhá v relativně stabilním prostředí (např. správa daní, úklid veřejných prostranství). Rizika vlastní těmto aktivitám jsou poměrně nízká vzhledem k tomu, že je zřejmé, co bude plnění takových úkolů obnášet. Všeobecně lze říci, že tyto činnosti bývají naplánovány, rozpočtovány a následně realizovány bez větších obtíží. Nicméně veřejný sektor má také povinnosti, jejichž splnění vyžaduje spojené úsilí zdrojů z různých disciplín, jejichž cílem je zajistit určité veřejné užítky, které doposud nebyly pro občany k dispozici (např. výstavba nové dálnice, stavba nové nemocnice či školy). Je důležité, aby tyto posledně zmiňované činnosti byly provedeny tak, aby v budoucnu vedly k zajištění veřejných užiteků nebo veřejných služeb, a došlo tak ke změně současného stavu. Pro tyto aktivity je charakteristické, že jsou jednorázové, soustředí se na výstupy, spojují několik disciplín, často jsou nákladné, bývá pro ně vyčleněno určité časové rozmezí, dokdy musí být dokončeny, bývají složité a v neposlední řadě jsou často realizovány v nestabilním prostředí veřejného sektoru. Takové práce bývají běžně plněny pomocí struktury projektu. Projekty staví na třech základních pilířích, a to následovně:

- Rozfázování činností: jednotlivé aktivity, které mají vést k uskutečnění požadovaného výstupu, jsou rozděleny do časových rámců. Každá část projektu se skládá z aktivit, které je třeba provést, aby bylo dosaženo nějakého dílčího produktu ("milníku") v předem stanoveném čase.
- Řízení klíčových rozhodnutí: V jednotlivých fázích projektu budou přijata stěžejní rozhodnutí o dalším postupu v rámci projektu. Na začátku každého stádia projektu je rozhodnuto, co je třeba učinit; na konci každé fáze je posouzeno, které mandatorní výsledky byly dosaženy a zda jsou splněny všechny podmínky proto, aby projekt mohl postoupit do další fáze své realizace.
- Systematický management a kontrola: Během celého trvání projektu monitoruje projektový management průběh projektu, identifikuje rizika, která mohou ohrozit dosažení mandatorních výsledků, volí opatření vydávaná za účelem řízení těchto rizik a systematicky monitoruje, zda byla zvolená opatření ke snižování rizik skutečně splněna.

Protože management projektu vychází ze současné situace a chce docílit nějakého budoucího žádoucího stavu, musí se potýkat s jevem nejistoty: přestože mohou být budoucí možnosti zachyceny v prohlášeních veřejné politiky vyčerpávajícím způsobem, nelze tuto budoucnost úplně přesně odhadnout. Negativní stránka nejistoty se označuje jako "riziko". Termín riziko může být definován jako „pojem označující potenciální negativní dopad na určité aktivum nebo vývoj určitých hodnot, a tento negativní vliv může být vyvolán buď současným děním nebo budoucí událostí“⁹. Zde je třeba uvést, že pojetí rizika vychází z předpokladu, že je budoucí cíl již stanoven. S přihlédnutím k tomuto předpokladu je možné identifikovat potenciální - nejisté - překážky, které by mohly zmařit dosažení požadovaných výsledků projektu. Řízení projektových rizik je disciplína, která se zabývá otázkou předcházení vzniku rizik a kontrolou dopadu různých překážek plánovaného výstupu projektu. Tvoří ji dvě hlavní oblasti: analýza rizik a řízení rizik jako takové.

Řízení rizik je často vnímáno jako něco nehmatatelného a teoretického. To ale platí pouze o technické metodě, pomocí níž je určena pravděpodobnost vzniku daného rizika a jeho dopadu. Řízení rizik v praxi je založeno na snižování nejistoty pomocí každodenních rozhodnutí, a proto je tak zásadní pro běžný projektový management na všech úrovních.

⁹ <http://en.wikipedia.org/wiki/Risk>



Teoreticky by ale měli dopadu projektových rizik důkladně rozumět všichni ti, kterých se projekt může dotýkat. To se vztahuje zejména na státní zaměstnance, kteří se podílí na zásadních rozhodnutích na úrovni Řídícího výboru. Metoda řízení rizik, jenž je stručně popsána zdola, si klade za cíl zvýšit povědomí daných zaměstnanců veřejného sektoru v oblasti projektových rizik. Popisovaný model umožňuje běžným pracovníkům (tj. těm, kteří nejsou přímo specialisty v oblasti řízení rizik) lépe proniknout do analytického přístupu k řízení rizik ve všech rozhodných fázích projektu veřejných investic a pochopit jeho význam. Tento model se nazývá „RISMAN“ a byl vytvořen skupinou holandských zadavatelů z řad ústředních orgánů státní správy a místní samosprávy za asistence soukromých poradců. Díky tomuto modelu mohou pracovníci veřejného sektoru lépe řídit rizika, jenž mohou negativně ovlivnit prezentaci projektu v médiích.

2.2 Hlavní oblasti rizik v projektech veřejných investic

Řízení rizik projektů zahrnuje identifikaci rizik, jejich seřazení dle významu a následnou kontrolu všech eventualit, které mohou ohrozit výsledky projektu. Je nutné zdůraznit, že řízení rizik je považováno za přirozený způsob rozšíření možností řízení projektu. Zaměření na rizika implikuje, že se pozornost soustředí přímo na možné překážky projektu. Pro zvládnutí rizik je dobré rozdělit očekávané výsledky projektu do hlavních stavebních bloků, konkrétně na kategorii času, informací, finančních prostředků, organizace a kvality (ČIFOK = TIMOQ - Time, Information, Money, Organization, Quality). Model RISMAN se snaží zachytit rizika v rámci těchto kategorií a aplikovat je jako proměnné, a tím zajistit úspěšné vedení projektu. Ze zkušeností Ministerstva dopravy, veřejných prací a vodohospodářství Nizozemí vyplývá, že díky sledování rizik dle kategorií ČIFOK je pro projektový management snazší pochopit koncepční rámec řízení rizik.

Cílem metody RISMAN je označit oblasti klíčových rizik, které jsou společné prakticky všem projektům veřejných investic (bez ohledu na to, zda bude projekt realizován tradiční cestou nebo formou PPP). Jednotlivá projektová rizika mohou být ve výsledku uvedena v rámci jedné nebo i více kategorií ČIFOK. **Na obrázku č. 1** jsou stručně vysvětleny všechny tyto aspekty. Rozdělení projektu dle kategorií ČIFOK je zdánlivě jednoduché, nicméně při posuzování těchto aspektů je třeba si klást následující otázku: Jak velký negativní dopad by mělo případné nesplnění konkrétní podmínky? V minulosti nebyla řada projektů úspěšná právě proto, že nebyly splněny základní předpoklady. Například tzv. „optimistické zkreslení“ („optimism bias“) je nechvalně známým prvkem při hodnocení kategorií ČIFOK¹⁰.

Obrázek č. 1: Popis projektu z hlediska kategorií ČIFOK

Dimenze projektu

Požadované výsledky

Čas	⇒	Kompletní projekt bude dokončen v předem stanoveném čase. To znamená, že bude každá fáze projektu hotova v době určené podle plánu.
Informace	⇒	Veškeré nezbytné a relevantní informace o projektových aktivitách (např. informace týkající se technické, finanční a právní stránky či záležitostí životního prostředí), které by měly zajistit úspěšnou realizaci projektu, budou k dispozici nebo budou zpřístupněny všem, jichž se projekt může dotýkat.
Finanční prostředky	⇒	Celková výše nákladů na projekt je stanovena předem. Náklady zahrnují veškeré prostředky nutné k dosažení

¹⁰ Další informace o optimistickém zkreslení viz Bent Flyvbjerg: <http://flyvbjerg.plan.aau.dk/>



konečného výstupu, včetně finančních prostředků vynaložených na zajištění dostatečných zdrojů.

Organizace



Pro realizaci projektu byly vyčleněny dostatečné prostředky (např. zaměstnanci, finance, zařízení, logistika) – jak z hlediska kvality tak kvantity - a byla zvolena vhodná struktura pro koordinaci průběhu projektových aktivit.

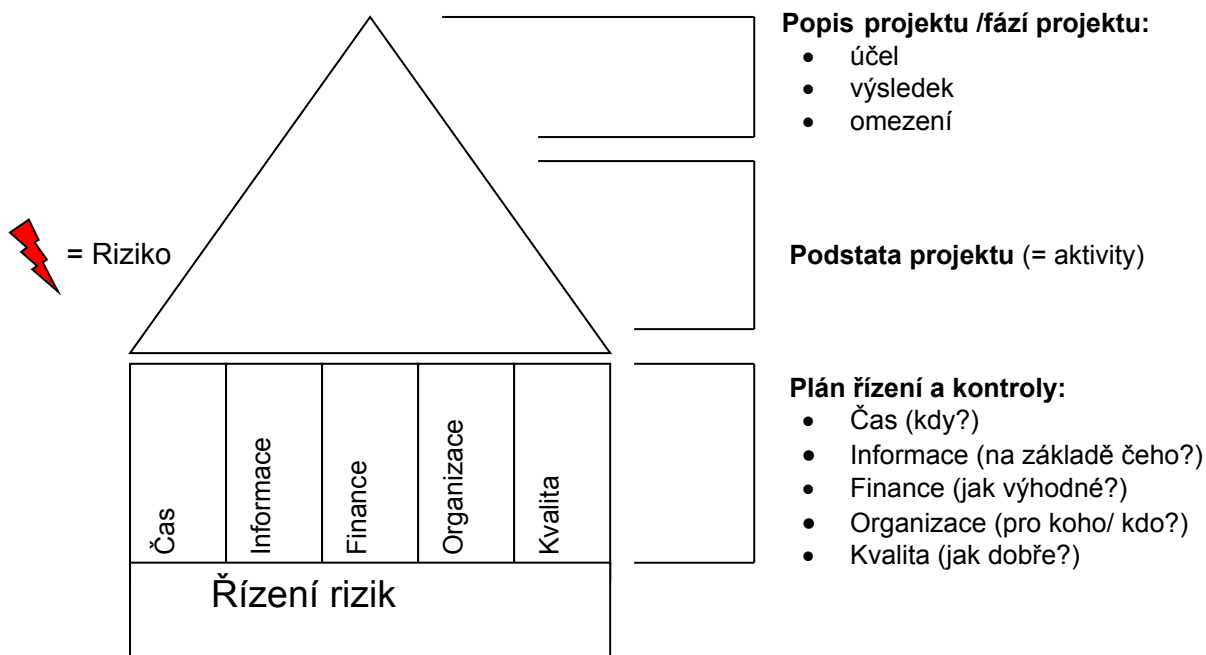
Kvalita



projektové vstupy (= zdroje), průběh (vývoj aktivit) i výstupy (produkty projektu) budou řádně kvalifikované/specifikované tak, aby projekt dospěl k očekávaným výsledkům.

Na podkladě kategorií ČIFOK lze rizika a řízení rizik v prostředí projektů zobrazit následujícím způsobem:

Obrázek č. 2: Řízení rizik v prostředí projektů

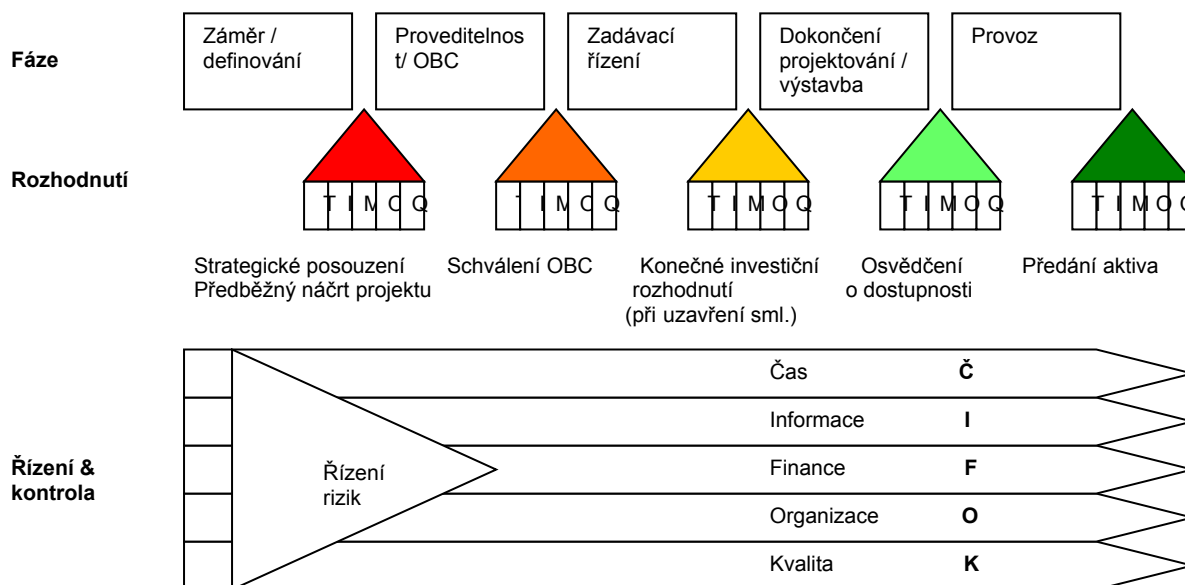


Obrázek č. 2 znázorňuje hlavní stavební díly konceptu řízení rizik RISMAN. Tento koncept je poměrně jednoduchý. Na základě uvedených mandatorních výsledků projektu (tzn. na základě návrhu projektu) se provádí celá řada činností za použití vhodného postupu tak, aby byly docíleny dané výsledky. V rámci jednotlivých aktivit se mohou objevit určité nejistoty, které mohou mít nepříznivý vliv na projekt. Pomocí analýzy rizik lze tyto nejistoty odhalit, kvantifikovat z hlediska jejich pravděpodobnosti a finančního dopadu na projektu, následně seřadit dle významu a ošetřit. Všechna projektová rizika mohou být nějakým způsobem spojená s aspekty času, informací, finančních prostředků, organizace a kvality (ČIFOK) a je možné je seskupovat dle těchto kategorií. Projektový management jako orgán odpovědný za dosažení požadovaných projektových výsledků musí zajistit řádné řízení rizik pomocí vhodného plánu řízení a kontroly projektu. Jinými slovy má projektový management za úkol předcházet tomu, aby nepřesnost údajů týkajících se kategorií ČIFOK nepřesáhla únosnou míru. Má-li management přistupovat k řízení rizik obezřetně, neprovádí celý proces, který obnáší celou řadu aktivit, pouze jednorázově, nýbrž systematicky.



Jak již bylo uvedeno výše, zkušenosti naznačují, že lze model RISMAN aplikovat na řízení rizik v prostředí projektů veřejných investic. Odstavec 2.1 říká, že hlavními charakteristikami projektu je jeho rozfázování na jednotlivé aktivity, řízení klíčových rozhodnutí a systematický proces vedení a kontroly projektu. Model RISMAN umožňuje členům projektového managementu činit kvalifikovaná rozhodnutí na začátku resp. na konci každého stádia projektu. Díky provedení analýzy rizik a řízení rizik v rámci běžného rozhodování v řízení projektu bude mít Řídící výbor potenciální nepříznivé procesy nebo budoucí události stále pod kontrolou. **Obrázek č. 3** je příkladem využití modelu RISMAN ve fiktivní struktuře řízení PPP projektu (pozn. pro účely tohoto dokumentu jsou jednotlivé fáze projektu zobrazeny souhrnně). Pro zvýraznění významu rizik, která ohrožují naplnění očekávaných výsledků, jsou trojúhelníky odlišeny barevně: začátek projektu se vyznačuje vysokou mírou nejistoty: je identifikováno mnoho rizik a jejich dopad na projekt může být velmi negativní (označeno červeně). Postupně projekt prochází dalšími fázemi a jakmile jsou zaznamenány první výsledky, jsou k dispozici podrobnější informace. V důsledku toho se snižuje výše a míra celkových rizik a jejich implikací (označeno žlutě). Tím, jak se projekt blíží k finálním fázím a jak se postupně dosahuje většiny výstupů, mizí míra nejistoty a výše rizik se obvykle vrací k nízkým hodnotám (zelené značení). Hlavní myšlenkou tohoto modelu je, že díky identifikaci klíčových rizik kategorií ČIFOK a jejich následnému řízení lze předcházet různým obtížím, které brání dosažení požadovaných výsledků. Velkou výhodou modelu RISMAN je jeho jednoduchost, díky níž snadno pochopí problematiku dopadů rizik na projekt i ti pracovníci, kteří se na oblast rizik přímo nespecializují.

Obrázek č. 3: Integrovaný přístup k řízení rizik v projektech veřejných investic (PPP)

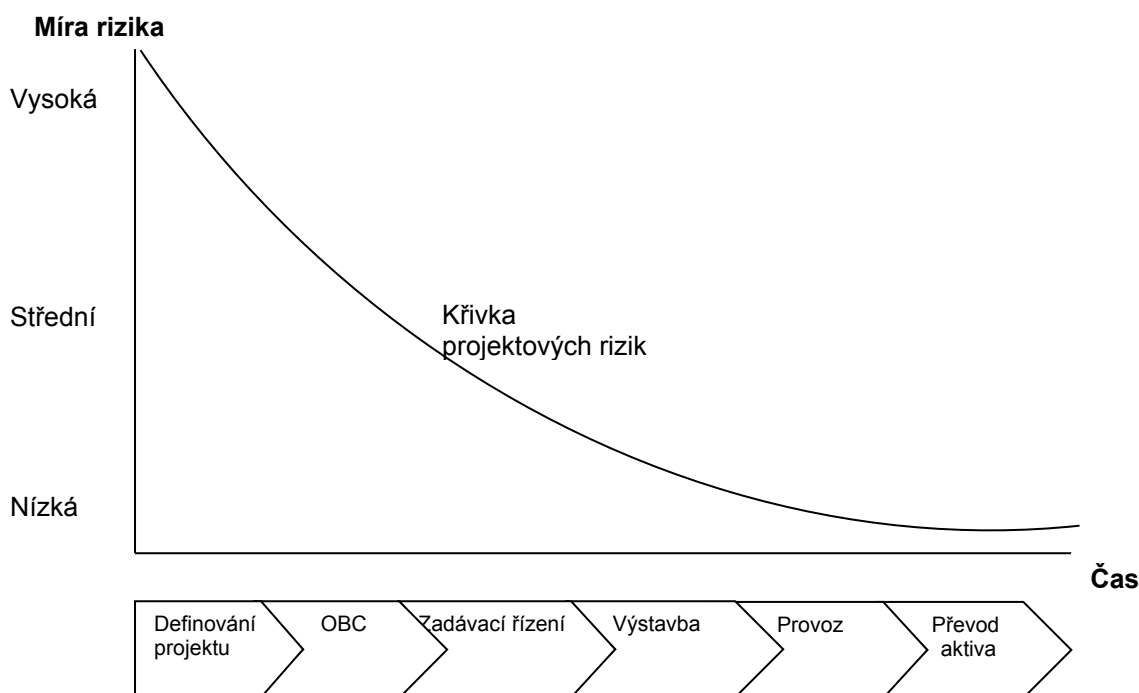


Je třeba zmínit ještě jeden aspekt týkající se modelu RISMAN. Hlavní rizika v projektech veřejných investic mají vždy také politický rozměr, který může – někdy dokonce nečekaně – hrát zásadní roli. Například překročení rozpočtu projektu (kategorie „finance“) bývá často v centru pozornosti politiků a médií, stejně jako nedostatečná kvalita veřejných služeb (kategorie „kvalita“) a neopatrné zvažování otázek životního prostředí (kategorie „informace“). Tato politická dimenze rizik je v podstatě kvalitativní a nelze ji jednoduše vyčíslit. Ale neznamená to, že je možné toto riziko zanedbat. Naopak, model kategorií ČIFOK ve své podstatě předpokládá, že hlavní příčiny politických rizik mohou být a měly by být řízeny. Záleží na vedení projektu, zda ošetří politickou dimenzi projektu tím, že bude průběžně politické zástupce (např. ministry, náměstky ministrů) o projektových rizicích informovat. Kromě toho je řízení politického rizika prvotním důvodem k založení meziresortního Řídícího výboru projektu, jehož úkolem bude sledovat průběh projektu.



A co je cílem řízení rizik v projektech veřejných investic? Stručně řečeno zajistit, aby byl projekt realizován v souladu s požadavky. Na obrázku č. 4 je zjednodušeně vyznačeno, jak by teoreticky, z pohledu veřejného sektoru, měla vypadat křivka rizik ve fiktivním PPP projektu (za předpokladu, že rizika výstavby a dostupnosti/provozu byla převedena na soukromého dodavatele).

Obrázek č. 4. Teoretická křivka rizik v PPP projektech (z pohledu veřejného sektoru)

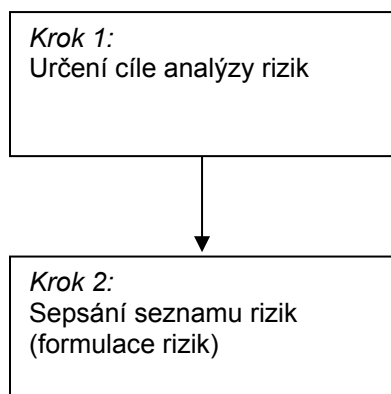


2.3 Začátek správného řízení projektových rizik: Analýza rizik

Řízení rizik vždy předchází jejich analýza. Je to proces identifikace projektových rizik, řazení rizik dle jejich dopadu na projekt z hlediska možných zpoždění, nepříznivých vlivů na komunikaci, zvyšování nákladů, špatných organizačních a manažerských postupů, nebo snížení kvality vstupů/průběhu/výstupů projektu. Ještě před započítím analýzy rizik je ale třeba dohodnout její účel, protože na ni bude pravděpodobně potřeba vynaložit značné množství finančních, časových a lidských zdrojů (v závislosti na typu a rozsahu projektu). **Obrázek č. 5** podává příklad typické struktury analýzy rizik.

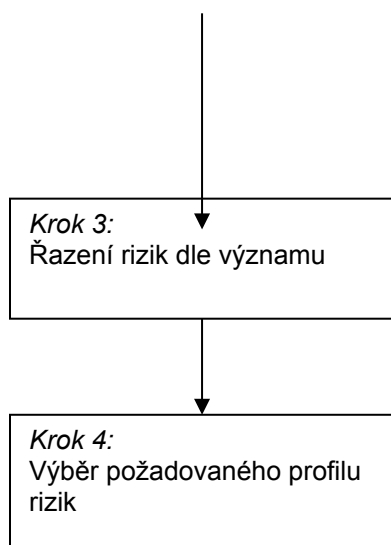
Obrázek č. 5: Přehled postupů analýzy rizik

Kroky, které je třeba učinit:



Otázky, které je třeba zodpovědět:

- Čeho chceme analýzou rizik docílit?
- O kterou fázi projektu se jedná?
- Měly by být výsledky analýzy uvedeny v kvantitativně nebo kvalitativně?
- Jaké informace jsou dostupné a připravené k použití?
- Brainstorming: sepsání seznamu rizik z několika hledisek /např. Finančního, právního, politického, socioekonomického nebo environmentálního)



- Mapování prostředí (analýza zainteresovaných stran):
 - Jaké jsou zájmy příjemců?
 - Kdo může být projektem negativně dotčen?
 - Kdo má rozhodující pravomoci?
 - Kdo má pravomoc blokovat rozhodování?
 - Kdo vyčlenil na projekt své zdroje?
- Jak lze definovat rizika z hlediska jeho příčiny, pravděpodobnosti a dopadu.
- Jakou metodu/y použijeme pro seřazení významu rizik dle jejich kvality?:
 - Přidělením bodů jednotlivým rizikům dle významu
 - určením pravděpodobnosti jejich výskytu a jejich vlivu v jednotlivých částech projektu
- Chceme nést rizika sami a přijmout případné následky? Možnosti:
 - vyvarování se rizikům (tzn. nedělat některé věci, nebo dělat je jinak)
 - snižování rizik (zaměřením na příčinu rizika, zaměřením na účinek rizika)
 - akceptace rizik (uvedeno v nouzovém plánu)
- Chceme přesunout rizika na jiné (soukromé) strany a akceptovat cenovou přírážku, kterou to s sebou nese? Možnosti:
 - Pojistit se proti rizikům
 - Přesunout je na soukromého dodavatele
 - Předat je třetí straně

Většina výše zmíněných kroků mluví sama za sebe. Výsledek *Kroku č. 4 – Výběr vhodného profilu rizik* – bude zapsán do registru rizik. V rejstříku rizik jsou popsána všechna rizika z pohledu kategorií ČIFOK a jsou alokována straně, která je dokáže nejlépe řídit.¹¹ Tento obecný postup při hodnocení rizik je aplikovatelný ve všech projektech investic veřejného sektoru bez ohledu na jejich konkrétní obsah. Ale protože je každý investiční projekt něčím ojedinělý, pokládané otázky a odpovědi se mohou lišit. Například v případě PPP projektu jsou otázky rizik do velké míry dány strukturou návrhu projektu a souvisejícími závazky veřejné politiky (např. nutnost dodržet pravidla Eurostatu o alokaci rizika výstavby, dostupnosti/provozu a rizika poptávky).

Komplementárně ke koncepčnímu přístupu (shora-dolů) k řízení rizik aplikovanému v Nizozemí lze zaujmout také přístup zdola nahoru, v rámci něhož je hodnoceno, do jaké míry byla rizika ošetřena z perspektivy ústřední vlády. Například Skotská exekutiva monitoruje projekty pomocí sebehodnotících dotazníků speciálně uzpůsobených daným sektorům, které vyplňují místní úřady v klíčových fázích rozhodování o PPP projektech. Tento dotazník zvaný Revize klíčových fází projektu (RKFP) má zhodnotit, zda je projekt připraven postoupit do další fáze své realizace, tzn. zda byla dostatečně ošetřena klíčová rizika. Tento formulář se soustředí na následující klíčové fáze: (1) na fázi přípravy OBC / před uveřejněním projektu v Úředním věstníku Evropské unie (OJEU), (2) na fázi před poskytnutím zadávací dokumentace užšímu výběru zájemců, (3) na fázi před vydáním výzvy k podávání nabídek pro užší výběr uchazečů o projekt a/nebo před vybráním preferovaného dodavatele (podle druhu zadávacího řízení), a (4) na stádium před uzavřením finanční smlouvy. Zadavatelé si tak mohou ověřit, zda nebyl opomenut žádný důležitý aspekt projektu, čímž zajistí, že přijatá

¹¹ Přesto je třeba mít na paměti, že alokace všech předvídaných rizik je do okamžiku podepsání smlouvy s vybraným uchazečem o zakázku nejistá a bude předmětem jednání se soukromými partnery. Také je důležité si uvědomit, že převod jakéhokoli rizika na soukromý sektor bude mít svou cenu. Převod rizik si vždy vyžádá dodatečné náklady!



rozhodnutí budou podložena dostatečnými informacemi a budou postavena na pevném základě. Jakmile Skotská exekutiva vyplněný dotazník obdrží, zajistí nezávislé posouzení v něm uvedených odpovědí. Během něho vypracuje hodnotitel pro vládu zprávu, jež obsahuje možná doporučení v oblastech, kde je popřípadě prostor pro další vylepšení tak, aby byla rizika dostatečně ošetřena. Následně exekutiva vyžaduje, aby zadávací organizace zvážily tato doporučení a reagovaly na ně vzájemně dohodnutým způsobem. Vedoucí projektu a Řídící výbory obecně vítají tento nezávislý posudek a domnívají se, že je tento postup velmi užitečný. Díky Revizi klíčových fází projektu navíc tržní subjekty zjistí, jak detailní bude proces podávání nabídek. Dotazník také přispívá ke zvyšování důvěry trhu, protože standardizovaný způsob posuzování projektů je důkazem, že projekty jsou hodnoceny důkladně, a to před i během realizace. Je třeba zdůraznit, že RKFP by se nikdy nemělo stát jediným rámcem hodnocení rizik, mělo by sloužit pouze jako vedlejší nástroj. Pro informační účely jsou dotazníky RKFP používány v kontextu skotského PPP programu pro školy součástí **přílohy 1 až 4** k této zprávě.

Jakmile zadavatel dospěje k závěru, že je analýza rizik nezbytná, může začít s její realizací. Nejprve je třeba analýzu rizik zadat. Pro snazší sestavení kompletního seznamu požadavků na zpracování analýzy rizik je třeba uvažovat některé důležité okolnosti. Aby bylo možné s jistotou výsledky analýzy optimálně zužitkovat, je nutné, aby byly tyto podmínky splněny ještě před samotným začátkem analýzy rizik.

Obr. č. 6. Strukturování analýzy rizik: uvedení do kontextu

Čas	<ul style="list-style-type: none">• Stanovit den, dokdy má být analýza rizik dokončena;• Zvolit nezbytné/dostupné lidské zdroje pro zpracování analýzy;• Vytvořit plán.
Informace	<ul style="list-style-type: none">• Zvolit proces rozhodování o výsledcích analýzy;• Rozhodnout, jaký druh informací se bude uchovávat v dané databázi.
Finance	<ul style="list-style-type: none">• Vyčlenit na provedení analýzy nezbytné a dostupné finanční zdroje;• Rozhodnout, zda bude analýza provedena interně, nebo zda je třeba vyhradit finanční prostředky na zadání analýzy dalším, externím odborníkům.
Organizace	<ul style="list-style-type: none">• Rozhodnout o tom: kdo bude odpovědný za realizaci analýzy rizik;• kdo se bude na její přípravě podílet;• pro koho bude analýza rizik určena;• komu bude umožněn přístup k jejím výsledkům.
Kvalita	<ul style="list-style-type: none">• Rozhodnout o požadované kvalitě/charakteristice výsledků analýzy;• Ujistit se, že budou při analýze použity vhodné měřicí nástroje dle požadavků.

2.4 Přijetí opatření za účelem snižování rizik: řízení rizik

Jakmile je v rámci analýzy rizik vybrán vhodný profil rizik, je na čase přistoupit k samotnému řízení rizik. Je třeba vydat nejvhodnější opatření pro řízení rizik, provést je a zhodnotit, zda přinesla očekávané výsledky. Na základě výstupů hodnocení je třeba profil projektových rizik znovu upravit. To si může vyžádat další nebo nová opatření k minimalizaci rizik. Protože



smyslem řízení rizik je udržovat projektové aktivity pod kontrolou, je zapotřebí celý cyklus pravidelně opakovat během celého trvání projektu. Tento přístup má dvě výhody, a to: (1) všichni odpovědní pracovníci (např. na úrovni Řídícího výboru) se musí dopodrobna seznámit s hlavními projektovými riziky a (2) vedení projektu se vždy včas dozví o jakékoli odchylce od původních předpokladů týkajících se kategorií ČIFOK, ze kterých projekt vycházel. **Obrázek č. 7** na následující straně popisuje cyklus řízení rizik.

Kromě toho je třeba zmínit ještě další stránky této fáze použití modelu.

Za prvé je výběr vhodných opatření za účelem řízení rizik vždy složitý proces, protože je třeba nalézt rovnováhu mezi očekávanými výsledky opatření na straně jedné a prostředky (čas, peníze, kapacitu), které je zadavatel ochotný investovat do jejich dosažení, na straně druhé. Struktura řízení rizik by měla být úměrná velikosti a komplexnosti projektu a měla by být přizpůsobena fázi, ve které se projekt nachází. Důsledkem toho je, že si projekty mohou vyžádat úpravy modelu řízení rizik. Kromě zvažování poměru mezi cenou a užitekem je také důležité stanovit si jasně kriteria pro výběr nástrojů řízení rizik. V tomto ohledu je třeba dbát na následující části:

- Je opatření realizovatelné z hlediska dostupných finančních prostředků, zdrojů a dalších rezerv?
- Může být riziko ovlivněno? A pokud ano, jak? Některá externí rizika stojí mimo dosah vlivu projektového managementu na jejich řízení.
- Kdo nebo která strana – může rizika nejlépe ošetřit? Obzvláště v projektech PPP je alokace rizik klíčovou otázkou pro posouzení hodnoty za peníze (VfM) předpokládané projektové struktury.
- Otázky životního prostředí: figurují zde nějaké vnější činitele, kteří mohou zmařit plnění opatření k řízení rizik?
- Mohou navrhovaná opatření k eliminaci rizik vést ke vzniku dalšího rizika, nebo zvyšuje zvolené opatření míru dopadu jiného rizika?

Po přijetí všech možných opatření zbývá ošetřit ještě tzv. „zbytková rizika“. To jsou rizika (nebo jejich část), která v projektu přetrvávají i přesto, že byly aplikovány správné nástroje řízení rizik. Například klíčová otázka v mnoha projektech výstavby zní: Kdo ponese reziduální riziko kontaminace půdy a jakou cenu je strana ochotna za přenos tohoto rizika na partnera zaplatit?

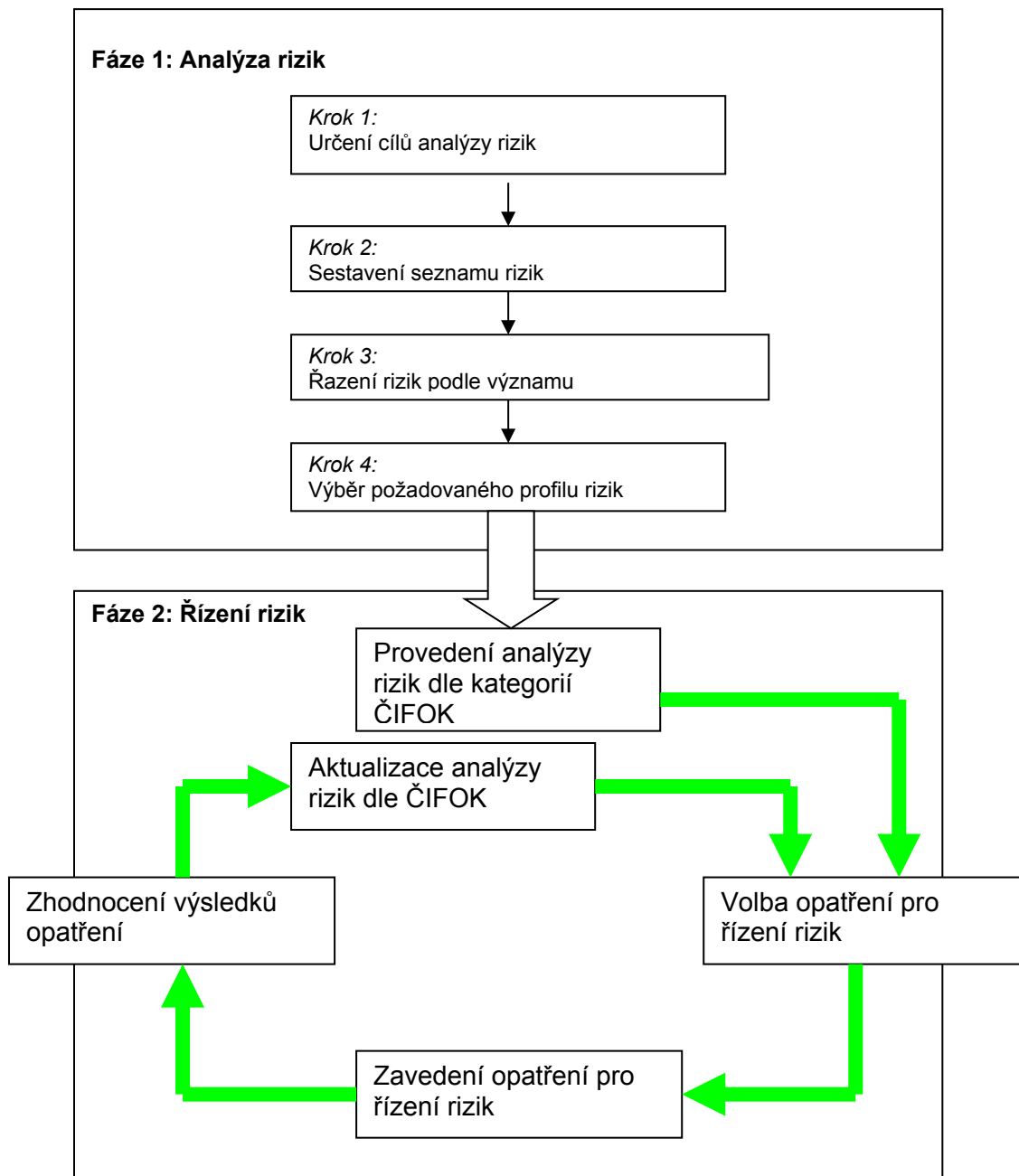
Za druhé je třeba zmínit, že je nutné po prozkoumání výsledků opatření k řízení rizik analýzu rizik resp. katalog rizik aktualizovat. Aby bylo tohoto modelu řízení rizik využito optimálně, je třeba rozbor rizik opakovat v pravidelných intervalech. Konkrétně okamžik, kdy projekt přechází z jedné fáze do druhé (např. okamžik, kdy je připraven koncesní projekt a začíná zadávací řízení) je vhodnou příležitostí nejen pro přijetí dalších rozhodnutí, ale také pro přezkoumání profilu projektových rizik (pozn. blíže k rozhodovacímu procesu a hodnocení rizik viz obr. 3). Pro další informace odkazujeme na skotskou praxi, kde se používá dotazník Revize projektu v klíčových fázích, díky němuž jsou položeny stěžejní otázky, které je třeba vyřešit ještě předtím, než se projekt posune do další fáze.

Za třetí by rizika měla být vždy vyjádřena explicitně, neměla by se skrývat. Vždy se objeví interní účastníci či externí zainteresované strany, které mají své důvody, proč nechtějí rizika přímo odhalovat, nebo mají strach z konkrétních rizik a chtějí je prozatím odložit, nebo jednoduše nechtějí trávit čas a vynakládat úsilí na porozumění a řízení specifických projektových rizik. Proto je závazek nejvyššího projektového managementu k přiměřenému řízení rizik maximálně důležitý. Pokud (nejvyšší) management prokáže opravdový zájem monitorovat všechny pracovní postupy, aby popřípadě odhalil potenciální události s nepříznivými účinky, projeví i podřízení zaměstnanci snahu o pravidelné řízení rizik, které se stane nedílnou součástí jejich každodenní práce. To souvisí s převládající pracovní kulturou



v organizaci projektu: pokud zaměstnanci vyjádřením svých obav riskují svou pozici v dané instituci, mají pochopitelně menší zájem pomoci zdokonalovat metodu zmírňování rizik v projektu.

Obr.č. 7: Celkový cyklus řízení rizik v prostředí projektů





Stejně jako analýza rizik i fáze jejich řízení by měla být postavena na pevných základech. Je nutné vymyslet takový systém řízení rizik, který bude odpovídat stávající struktuře managementu daného investičního projektu. Čím více se podaří začlenit řízení rizik do existující organizace projektu a struktury rozhodovacího a vedoucího orgánu, tím efektivnější bude řízení a kontrola rizik. Při strukturování praktického řízení rizik v projektu, se doporučuje zvážit naplnění následujících podmínek (viz **obr. 8**).

Obr.č. 8. Struktura řízení rizik: vybrané klíčové aspekty

Čas	<ul style="list-style-type: none">• Zvolit nezbytné/dostupné lidské zdroje, které se budou podílet na řízení rizik;• Určit, ve kterých okamžicích v průběhu aktivit budou rizika diskutována a měřena (např. zároveň s přijímáním rozhodnutí);
Informace	<ul style="list-style-type: none">• Zvolit způsob, jakým budou informace o rizicích uchovávány a podávány;• Rozhodnout, kdo bude dostávat informace o rizicích;
Finance	<ul style="list-style-type: none">• Odhadnout náklady a užitky řízení rizik;• Zhodnotit, zda předpokládané náklady nepřekročí rozpočet projektu;
Organizace	<ul style="list-style-type: none">• Zvolit velikost a místo nezbytné organizační struktury pro řízení rizik systematickým způsobem;
Kvalita	<ul style="list-style-type: none">• Rozhodnout o požadované kvalitě/charakteristikách systému řízení rizik;• Zhodnotit, zda jsou všechny podmínky nastaveny tak, aby bylo zaručeno, že požadavky kvality budou řádně dodrženy.

2.5 Organizace řízení rizik v projektu

K tomuto tématu se vztahuje důležitá otázka: Komu svěřit řízení rizik v rámci organizace projektu? Je nasnadě odpovědět: všem! Abychom mohli čerpat užitky ze systému řízení rizik naplno, nejen management projektu, ale také běžní pracovníci musí být motivováni k tomu, aby rizika identifikovali, hlásili potenciální odchylky od původních předpokladů a navrhovali opatření, která jim mohou zamezit. Řízení rizik může být zakomponováno do organizační struktury projektu pomocí řady modelů. V této zprávě není bohužel prostor pro jejich detailní popis. Spíše bychom chtěli zdůraznit hlavní myšlenku, která za řízením rizik stojí: činitel(é), který/kteří může/mohou riziko ovlivnit, by měli být zodpovědní za jejich řízení. Odpovědnost za řízení rizik jde ruku v ruce s jejich kompetencemi. Nemá smysl pověřit řízením technických rizik právníka, nebo vložit riziko týkající se rozpočtu do rukou projektantů. V některých případech ale rizika mohou souviset hned s několika disciplínami najednou. Jako příklad uveďme riziko rozhraní, které má technickou, environmentální i právní složku. V takovém případě může být vhodné sestavit multidisciplinární tým, jehož úkolem bude předkládat možná řešení jak riziko zmírnit. V každém případě je třeba si uvědomit, že osoba odpovědná za řízení rizik musí mít (1) odpovědnost za management projektu, a (2) musí mít dostatečné kompetence k prosazení zvolených opatření k snižování rizika.



V projektech PPP je zakládání jednotlivých pracovních skupin, které se zaměřují na finanční, technickou a obchodně-právní otázku, zcela běžné. Pracovní skupiny informují projektového manažera a ten rozhoduje o tom, jak se s rizikem naloží. Některá velmi důležitá rizika s potenciálně vysokým dopadem na projekt vyžadují pozornost více účastníků projektu. V takovém případě nerozhoduje projektový manažer, ale Řídící výbor projektu, ve kterém jsou tyto strany zastoupeny. Je důležité upozornit, že pokud se hrozba naplní, ponese za riziko vždy odpovědnost veřejný sektor, a to bez ohledu na rozsah či typ rizika. Dokonce i v případech, kdy je management projektu předán do rukou soukromého poradce/manažera, je za jakékoli chyby v projektu v konečném důsledku odpovědný veřejný sektor. Proto je nutné za všech okolností zaručit, aby byli státní zaměstnanci součástí projektové organizace. Pracovníci státního sektoru musí projektu plně rozumět, chápat jeho problémy a znát rizika související s projektem. To je jediný způsob, jak lze zajistit efektivní komunikaci s vrcholnými představiteli zadávající organizace. Pro zapojení státních zaměstnanců do projektu na každodenní bázi musí veřejný orgán vyhradit čas a prostředky na jejich vzdělání tak, aby jejich schopností při řízení rizik mohl optimálně využít. Ve velkých projektech veřejných investic bývá jmenována osoba řídící rizika. Jejím úkolem je vytvořit systém řízení rizik a postupovat v souladu s ním, aktualizovat rejstřík rizik, informovat management projektu o rizicích, kterým projekt musí čelit (zároveň i o opatření vedoucí ke snížení profilu rizik) a pořádat workshopy/školení pro zaměstnance pracující v projektu za účelem zvyšování jejich povědomí o rizicích.

Bez ohledu na strukturu zvolenou pro řízení rizik je třeba informovat o rizicích patřičný stupeň managementu. Podávání zpráv o rizicích by mělo být řešeno jednotně, někdy může být dokonce součástí celkové struktury reportování v rámci projektu. Mezi hlavní prvky obsažené v jednotlivých zprávách o rizicích patří následující:

- Popis rizika;
- Popis příčiny rizika;
- Popis dopadu rizika na projekt z hlediska času, informací, financí, organizace a kvality (ČIFOK);
- Odhad pravděpodobnosti vzniku rizika a jeho účinku;
- Možná nebo již zvolená opatření pro snižování rizika;
- Osoba odpovědná za řízení rizika;
- Osoba/y jež byla/y pověřena/y prováděním opatření;
- (Kde je to účelné) zpráva o současném stavu plnění opatření snižující riziko;

2.6 Řízení rizik = řízení procesů

Metoda modelu RISMAN popsaná v této kapitole vychází z předpokladu, že řízení rizik velmi úzce souvisí s úspěšným vedením projektových aktivit. Řízení rizik není statickým jevem, nebo povinnou aktivitou, kterou je třeba si odbít na začátku projektu. Naopak, jedná se o průběžný proces kontroly a nápravy odchylek od původních předpokladů ČIFOK. Tímto způsobem kopíruje řízení rizik dynamiku projektu. Pracovní postupy jsou sledovány nepřetržitě. Proto lze řízení rizik vnímat jako nástroj pro řízení procesů. Prvek řízení rizik někdy zvyšuje náročnost řízení procesů (protože je zapotřebí střízlivé reflexe nad projektovou realitou, což není vždy příjemné!) a protahuje je (vzhledem k tomu, že musí být vývoj projektu v pravidelných intervalech podroben detailní kontrole a opakovaně projednáván, aby se management ujistil o správnosti svých kroků). Nicméně z našich zkušeností vyplývá, že pokud projektoví manažeři začnou aplikovat vhodný systém řízení rizik, bude způsob nakládání s riziky ad hoc nahrazen efektivním strukturovaným přístupem. Ačkoliv příprava a zavedení adekvátního systému řízení rizik vyžaduje určité úsilí, nesporně to organizaci projektu i politicky odpovědným osobám přinese výhody. Za prvé organizace nebude tolik zaskočena případnými odchylkami od specifikací ČIFOK nebo nepředvídanými nepříznivými událostmi, protože díky analýze rizik sama získá přehled o případných slabínách a bude vědět, jak je řešit. Za druhé bude organizace projektu pravděpodobně lépe



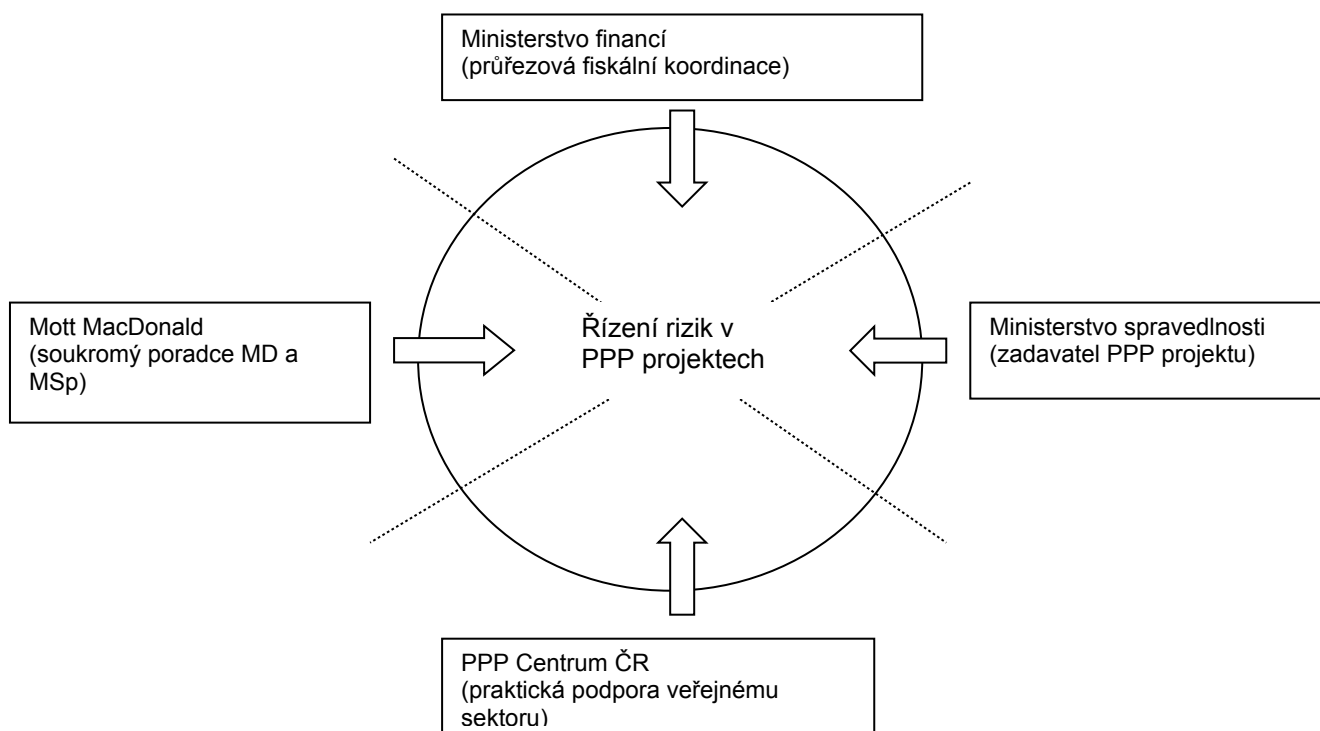
připravena na případná důležitá rizika a nebude nepříjemně překvapena jejich možným vážným dopadem, protože bude mít zavedené určité organizační zvyklosti, jak se s takovými nepříjemnými situacemi vyrovnávat. Celkovou výhodou je, že bude možné soustředit více času a úsilí na hlavní cíl celého projektu: dosáhnout výstupů projektu efektivně a účelně.



3. Hlavní poznatky twinningových odborníků v oblasti rizik

Twinningoví experti zaznamenali celou řadu postřehů, pokud se týče současného přístupu k řízení rizik v PPP projektech v České republice. Zjištění vycházejí z rozhovorů vedených s různými představiteli českých ústředních orgánů státní správy, kterých se projekty PPP dotýkají (viz obr. č. 9 níže). Rozbor z pohledu několika zainteresovaných stran pomůže získat představu o potřebách a o převažujícím přístupu projektových představitelů k řízení rizik. Ačkoliv je třeba se vyvarovat přílišnému zobecnění výstupů rozhovorů, je možné si z rozhovorů vyvodit základní ponětí o současné praxi v oblasti řízení rizik. Tyto poznatky jsou shrnuty níže. V souladu s cíli twinningového projektu se zaměřujeme především na řízení rizik v projektech PPP z hlediska institucionálního prostředí.

Obr. 9: Analýza zúčastněných stran provedená v rámci komponentu 2





3.1 Role Ministerstva spravedlnosti České republiky v řízení rizik PPP projektů

Zdá se, že si týmy projektu soudu a věznice vytvořily jasnou představu o otázkách rizik a jejich řízení. V obou projektech byla identifikována rizika v souladu s nejlepší praxí na základě semináře o rizicích, jehož se zúčastnili klíčoví účastníci projektu. Členové týmů mají přehled o hlavních rizicích, která se doposud v projektech vyskytla. Koncesní projekt (OBC) k projektu soudu měli twinnigoví odborníci k dispozici v anglickém jazyce. Zdá se ale, že zde uvedený rejstřík rizik zahrnuje pouze obecný seznam. Během rozhovoru dali však členové projektového týmu najevo, že mají mnohem přesnější představu o aktuálních rizicích, se kterými se jejich projekty potýkají. Na úrovni projektu je využíván rejstřík rizik a analýza rizik je prováděna pravidelně. Přesto není patrně řazení rizik dle významu, jejich dokumentace a monitorování v některých případech prováděno systematicky. Klasifikace rizik je k dispozici, ale bohužel není zřejmé, jakým způsobem byla rizika hodnocena.

Není jasné, kdo převezme jaká rizika. Např. rizika nejsou rozdělena podle hierarchie (endogenní nebo exogenní), Řídící výbor nenese systematicky odpovědnost za alokaci určitých rizik a za rozhodnutí, zda je bude řídit tato platforma, nebo zda je nutné je předat vyššímu managementu. V projektu se soustředí především na převod rizika výstavby na soukromý sektor. Členové projektů jsou si vědomi více kategorií rizik a obzvláště je zajímavá možnost přenosu rizika dostupnosti na soukromého partnera. Zdá se, že nevyužívají referenčních projektů ani dostupných informací o praxi osvědčené v jiných projektech.

MSp potvrdilo, že vede záznamy o použitých postupech a že provedlo nezbytné kroky pro zajištění řídicí struktury pomocí Řídícího výboru. Přestože byl rejstřík rizik diskutován na poradách Řídícího výboru, jednotlivá rizika nebyla svěřena konkrétním odpovědným osobám a odpovědnost za jejich řízení/ ošetření byla přenesena na soukromého poradce. Oba projekty zadali komerčním poradcům komplexně všechny práce spojené s řízením rizik (tzn. přípravu koncesního projektu, zadávacího řízení, i každodenní řízení rizik).

Z hlediska převodu rizik v projektu soudu je v současné době soukromý sektor omezen projektováním veřejného sektoru a inovaci soukromého sektoru lze rozvíjet jenom v oblasti použitých materiálů a uspořádání přilehlých komerčních prostor. V projektu věznice čelí komplikovanému rozhraní mezi veřejným a soukromým sektorem vyplývajícím z platné legislativy, a to i po podrobném přezkumu možností správné alokace rizik.

3.1.1. Poznatky/klíčová rizika/možnosti zdokonalení

Rizika související s realizací jsou nedílnou součástí rizik veřejného sektoru, která se mohou přímo dotknout dostupnosti a hodnoty za peníze PPP projektu. Zdá se, že se klade důraz na takovou alokaci rizik, která bude přijatelná pro půjčující banky, a na due diligence z důvodu identifikace nesourodostí v současném legislativním rámci. Hrozí že, pokud rizika realizace nebudou dostatečně zjištěna, zaznamenána a alokována, může dojít k prodlžení projektu, což povede k jeho prodražení, a tudíž i ke tlaku na dostupnost, jehož výsledkem může být změna rozsahu projektu. To sice pomůže srazit náklady na projekt (a to i přes zpoždění), ale konečné řešení nemusí být optimální.

Přestože je projektový manažer soukromé poradenské firmy schopen rizika identifikovat a navrhnout strategii jejich redukce, nemůže rizika veřejného sektoru řídit efektivně. Řídící výbor by měl provádět kontrolu rejstříku rizik, identifikovat klíčová rizika, radit je dle významu, zvážit, jaké kroky by měl veřejný sektor podniknout za účelem snižování jednotlivých rizik, určit vhodný orgán pro kontrolu a nejlepší praxi, který by měl tyto aktivity na starosti, měl by delegovat zástupce jednotlivých zainteresovaných stran v projektu do Řídícího výboru a



projektového týmu a zastoupeným orgánům zadat specifické úkoly pro snižování rizik. Je třeba stanovit postupy revize rizik a vyhradit čas v rámci zasedání Řídícího výboru na diskutování jednotlivých kroků k řízení rizik, v rámci něhož bude znovu posouzen význam jednotlivých klíčových rizik a zhodnoceno, zda došlo ve snižování rizik k nějakému pokroku.

Řídící výbor, rada vedení odboru ani náměstci ministra nespécifikovali způsob řízení rizik, ani pevně nestanovili určité monitorovací postupy při projednávání klíčových rizik a podávání zpráv o jejich stavu. Projekty PPP bývají značně rozsáhlé z hlediska kapitálové hodnoty a veřejnost je často bedlivě sleduje. Proto by bylo užitečné zvyšovat povědomí o klíčových rizicích realizace projektu a hledat pro povinnosti spojené s řízením rizik podporu na vyšší úrovni managementu. Registr rizik by měl být prodiskutován na úrovni rady vedení odboru a tato rada by měla předložit návrh způsobu podávání zpráv / monitorování různých stránek klíčových rizik.

Projekt výstavby soudu má významný potenciál k dosažení maximální hodnoty za peníze pomocí optimální alokace rizik. Projektový tým by měl analyzovat klíčové faktory pro řízení rizik a zvážit, v jakých oblastech je možné ještě otevřít specifikace výstupů projekce změnám, aby se tak zvýšila flexibilita a provozní efektivnost. Ministerstvo spravedlnosti by mohlo vycházet z rozvržení stávajících budov a snažit se podporovat inovaci pomocí záznamových listů o místnostech a funkcích místností s údaji o míře a způsobu využití současných soudních prostor a soudních budov.

V oblastech, kde není snadné určit rozhraní, by měl veřejný sektor vycházet z dokonalé znalosti legislativních mezí, ale měl by zároveň plně využít možnosti co nejefektivnějšího řešení této styčné plochy se soukromým sektorem během soutěžního dialogu, protože z pohledu hodnoty za peníze se optimální rozhraní nemusí vždy shodovat s maximálním využitím legislativy.

Z dlouhodobého hlediska může být najímání soukromých poradců odměňovaných honorářem riskantní. MSp by mělo zvážit jmenování projektového manažera pro dané projekty z řad veřejného sektoru, kteří by v projektu pracovali na plný úvazek a zrychlili tak vzdělávání zadávacího ministerstva a zajistili by, aby během zadávacího řízení nedošlo ke střetu zájmů. Veřejný sektor si může sjednávat komerční poradce, kteří posílí projektový tým, ale pro zefektivnění vedení projektu a minimalizaci jeho nákladů by měl stát ve vedení projektu manažer, který se mu plně věnuje. Aby si veřejný sektor vytvořil vědomostní základnu a stal z něho inteligentní zákazník, měli by v projektovém týmu také figurovat odborní pracovníci takových oddělení zadavatele jako jsou finanční odbory, technické či právní služby, kteří by společně s komerčními poradci souběžně pracovali na projektu na každodenní bázi.

Role Ministerstva financí ČR v řízení rizik v PPP projektech

MF má překlenovací roli poradce kabinetu při rozhodování o koncesních / PPP projektech. Z regulatorního hlediska je role MF v přípravě PPP projektů a jejich zadávacího řízení zakotvena ve dvou legislativních předpisech: (1) Zákon o veřejných zakázkách¹² stanoví právní rámec pro zadání klíčové infrastruktury a veřejných služeb a (2) Zákon o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon)¹³ upravuje právní rámec a širší parametry pro přípravu PPP projektů. Oba zákony vstoupily v platnost 1. července 2006. Zákon o veřejných zakázkách řídí zadávací řízení veřejného sektoru všeobecně. Účelem Zákonu o koncesích je strukturovat proces klíčových rozhodnutí o koncesích (včetně PPP projektů) a

¹² Zákon 137/2006 Sb.

¹³ Zákon 139/2006 Sb.



následně s ním spojené zadávací řízení. Kromě toho o podmínkách řízení (fiskálních) rizik v projektech veřejných investic hovoří také následující předpisy: Zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)¹⁴ a Zákon o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)¹⁵

Klíčovou úlohu při dohlížení nad všemi PPP projekty realizovanými ústředními orgány hraje Referát regulace a metodiky PPP projektů MF, který dává konečný souhlas s přijetím souvisejících závazků. Jeho představitelé v současné době zasedají v Řídících výborech jednotlivých projektů a jejich hlavním zájmem jsou otázky rozpočtových dopadů, a tudíž rizika finanční dostupnosti projektů.

MF v současné době neposuzuje koncesní projekty k PPP podle standardizovaných kritérií. Zaměřuje se na širší spektrum otázek, jako je například zatřídění projektu do rozvahy a potenciální budoucí závazky, a posuzuje je případ od případu. Při svém hodnocení ale spoléhá na odhad nákladů a finanční dostupnosti provedeném ekonomickými odbory daného ministerstva. MF nepracuje v současné době s žádným specifickým systémem řízení rizik tak, aby mohlo PPP projekty monitorovat.

MF založilo a provozuje české PPP Centrum, ale manuál, který Centrum vypracovalo, není v současné době závazný.

3.2.1 Poznatky/klíčová rizika/možnosti zdokonalení

Zdá se, že role MF a jeho vztah k jednotlivým projektům a PPP Centru jsou poněkud nejednoznačné. Největším rizikem pro MF je zajištění nepřetržité realizovatelnosti a finanční dostupnosti PPP projektů, a proto by mělo požadovat, aby bylo přizváno k zasednutí v Řídícím výboru všech PPP projektů. MF by na zasedání Řídícího výboru nemělo hlasovat, ale mělo by být přítomno v roli pozorovatele a poradce v otázkách procesů a požadavků stanovených MF – tak získá možnost revidovat a komentovat projekt formálně ve fázi schvalování OBC.

Je pravděpodobné, že bude MF vystaveno značné míře rizik souvisejících s financováním a přijetím požadovaných závazků vzhledem k tomu, že projekty posuzuje ad hoc a bez znalosti rizik s nimi spojených. MF by mělo dále upřesnit svou roli tím, že své zájmy podchytí v soupisu kritérií, která by byla stanovena pro hodnocení obchodních případů¹⁶. Formalizace minimálních požadavků / kritérií pro projekty zajistí nejen jednotný přístup k jejich schvalování, ale také zhodnocení všech klíčových faktorů a souvisejících rizik (např. jaká míra inflace se dá očekávat, je rozumná (nízká či vysoká)?, pokud je nízká, ale vzrostla by o dalších 1,5%, bude projekt z finančního hlediska ještě dále dostupný pro státní rozpočet?, jak lze tomuto riziku v jednotlivých fázích předcházet? = očekávat vysokou míru inflace, požádat podavatele nabídek, aby riziko převzali, vytvořit indexační systém založený na sdílení inflačního rizika nebo zvážit nákup RPI swapu k fixaci poměru nákladů => požadovat, aby v projektu byly obsaženy kroky vedoucí k ošetření tohoto rizika). Jakákoli kritéria tohoto typu by měla být dána na vědomí ministerstvům předkládajícím své záměry, aby byly o projektech uváděny jen relevantní a užitečné informace, ale aby také bylo zřejmé, které otázky podléhají schválení MF.

¹⁴ Zákon 218/2000 Sb.

¹⁵ Zákon 320/2001 Sb.

¹⁶ Pozn.: příjemce twinningu má v úmyslu zpracovat hodnotící kritéria OBC v rámci technické asistence, která je součástí twinningového projektu. Zadávací řízení technické asistence bylo zahájeno 11.června 2007.



Míra finanční dostupnosti projektu se během jeho realizace mění, a proto je důležité najít vhodný mechanismus, kterým se v rámci kontrolního procesu OBC již na začátku projektu stanoví dostatečně velká částka, kterou je veřejný sektor maximálně ochoten uvolnit. Stejně tak je nutné projekt monitorovat během zadávacího řízení, aby byla rizika snižována kontinuálně a ocenění rizik proběhlo v kompetitivním prostředí. MF by mělo zorganizovat workshop na téma rizik pro interní pracovníky, kteří se podílí na projektu, aby zmapovali rizika v PPP projektech a použili tyto znalosti při sestavování seznamu hodnotících kritérií. Toto školení také přispěje ke stanovení mandatorních milníků, kterými projekt bude muset projít, což bude zárukou toho, že jsou rizika buď ošetřena, nebo bude projekt zastaven, pokud se rizika zdají být příliš vysoká nebo se jejich profil během realizace mění. Cílem workshopu by měla být dekompozice rizik finanční dostupnosti a rizik realizovatelnosti na hmatatelné části, na základě nichž budou stanovena kritéria ve formě milníků a kroků, které bude třeba splnit a díky nimž bude možné prověřit v rámci monitoringu, že vše souhlasí. Bližší úvod do této problematiky podá skotský dotazník pro revizi projektu v klíčových fázích, který je přiložen ke zprávě jako Příloha 1 až 4.

MF by mělo navrhnout, jak lze zaručit, aby se veřejný sektor nadále rozvíjel ve vzdělaného klienta a aby mělo stejně jako ostatní činitelé veřejného sektoru přístup k nestrannému poradenství, které bude oproštěno od konfliktu zájmů. MF by také mělo využívat jako poradce při hodnocení návrhů projektů PPP Centrum a nemělo by se snažit vytvářet požadovanou expertízu pouze na všech interních pozicích. MF by mělo zvážit možnost přeměny oddělení vnitřního auditu v organizaci, která bude schopná provádět provozní audity a nahodilé inspekce PPP projektů odvětvových ministerstev. Tento nástroj by pomohl (1) zvýšit informovanost o těchto projektech v rámci MF a (2) MF by tak vyslalo signál orgánům realizujícím PPP projekty, že dbá na to, jak organizace nakládají s riziky projektů.

3.3 Role českého PPP centra při řízení rizik v PPP projektech

PPP Centrum bylo založeno Ministerstvem financí, aby hrálo úlohu specializovaného centra v oblasti rozvoje politiky PPP a praxe všech sektorů v České republice. Centrum zpracovalo a vydalo „Manuál řízení rizik v PPP projektech“, který přistupuje k řízení rizik, a zejména k jejich identifikaci a hodnocení, z velmi technického hlediska. Manuál připravený Centrem v současné době není pro projekty závazný a projekty ani nemusí PPP Centru dávat zpětnou vazbu ke svým zkušenostem s jeho aplikací. Pilotní projekty věznic či soudu se nachází v současné době ve fázi přípravy OBC a vytvořily si svůj vlastní specifický způsob řízení rizik.

PPP Centrum v současné době formálně neplní svou úlohu při rozvoji PPP projektů v České republice, protože jeho rozpočet neumožňuje poskytovat asistenční služby a podporu orgánům veřejného sektoru za sníženou sazbu a očekává se, že bude konkurovat trhu komerčních poradců. Centrum disponuje značnými technickými znalostmi, jež využívají orgány veřejného sektoru v České republice i v okolních státech. Centrum je v současné době zastoupeno v Řídících výborech pilotních projektů PPP, s výjimkou projektu dálnice D3 Ministerstva dopravy.

3.3.1 Poznatky/klíčová rizika/možnosti zdokonalení

Je zřejmé, že zadavatelé projektu jsou zmateni rolí PPP Centra. Je jasné, že by projektům prospěla ústřední podpora při realizaci PPP projektů, obzvláště při stanovení nezbytných procesů a struktur. Zůstává otázkou, proč by mělo Centrum vstoupit na pole technické asistence, kde už existuje rychle se rozvíjející trh komerčních poradců.



Protože neexistuje jediná všespásná metoda a časem se objeví další techniky, není možné používání technické příručky (tzn. metodiky kvantifikace rizik) nařídít. Ale je důležité mít neutrální expertní středisko, které může zadavatelům poradit, jaké celkové procesy a fáze je třeba podstoupit. Proto by měl být stávající manuál řízení rizik doplněn o kapitolu pojednávající o praktické aplikaci tak, aby ministerstva, Řídící výbor a projektoví manažeři podnikly společné kroky, které povedou k efektivnímu řešení rizik. Pokud si bude veřejný sektor i nadále najímat odborníky a poradce soukromého sektoru, může jejich vědomostí čerpat, ale v takovém případě by měl tento manuál zadavateli pomoci najít cestu jak nejlépe zdroje soukromého know-how používat. Je dobré, aby veřejný sektor znal jednotlivé fáze procesu řízení rizik, věděl, co se od něj očekává a jaká je nejlepší praxe v oblasti identifikace a ošetření rizik. Jedině pokud veřejný sektor procesu rozumí, může využívat danou expertizu při provádění konkrétních úkolů, ať již se jedná o organizaci workshopu na téma rizik, nebo zpracování technického modelu nákladů na rizika. Za procesem by měl vždy stát veřejný sektor, jehož projekt je vystaven riziku, a tudíž musí kontrolovat, zda dostává kvalitní informace a musí zajistit, aby byly tyto informace předávány způsobem srozumitelným pro všechny zúčastněné, obzvláště pro ty, kteří byly pověřeni odpovědností za řízení konkrétních rizik. Manuál by se měl zaměřit na běžně používané metody a vysvětlit, co je třeba brát v potaz při volbě konkrétní metodiky. Technické údaje pozbudou významu, pokud je budou přijímat neoborníci. Průvodce bude nejužitečnější, pokud vysvětlí, jaké výsledky by měly být v jednotlivých částech projektu dosaženy, jaké jsou možnosti jejich dosažení a kde je možné získat příklady dobré praxe.

3.4 Role soukromého poradce při řízení rizik PPP projektů

Ministerstvo dopravy vybralo společnost Mott MacDonald (MMD), aby mu na klíč dodala projekt a vedla výběrové řízení pro pilotní projekt PPP dálnice D3. Společnost MMD vytvořila a zavedla struktury a procesy řízení projektu, které jim umožňují plnit své povinnosti otevřeným a efektivním způsobem. MMD má zkušenosti s posuzováním a řízením rizik, má k dispozici odborníky ze svých zahraničních poboček a vnímá tento projekt jako příležitost vytvořit standardy v oblasti PPP projektů, a tak získat náskok před konkurencí v budoucích projektech a veřejných zakázkách.

3.4.1 Poznatky/klíčová rizika/možnosti zdokonalení

Není jasné, do jaké míry se MD ČR podílí na každodenním rozhodování o projektu, a tudíž ani do jaké míry sdílí nasbírané poznatky. Hrozí nebezpečí, že MD do problematiky rizik v PPP projektech nepronikne a nebude schopno posoudit vhodnost konkrétních strategií ošetření rizik. Vzhledem k tomu, že už v projektech MD nepůsobí PPP Centrum, hrozí, že nasbírané zkušenosti a nejlepší praxe nebudou zaznamenány a neposlouží ani jako referenční materiál pro další projekty v jiných sektorech.

Hlavní riziko, stejně jako u projektů MSp, je nepřítomnost zástupců ministerstva a nedostatek expertízy v projektovém týmu. V případě, že by společnost MMD z projektu odešla, nový externí poradce / projektový manažer by pravděpodobně chtěl velkou část práce a analýzy opakovat z důvodů odlišných technických metod a zajištění svých smluvních povinností. V takové situaci by se MD potýkalo s dodatečnými platbami a zpožděním. Náklady na projekt by se tudíž zvýšily, např. vzhledem k inflaci ve stavebnictví. MD by se nemělo spoléhat na komerční poradce a nemělo by předat veškerou realizaci projektu externímu poradci, ale mělo by určit osobu, která by radila a podporovala specializovaný projektový tým, jenž by prezentoval klíčové zájmy a zahrnoval experty MD, jako jsou např. silniční technické, finanční odborníci ministerstva a právní služby.



4. Doporučení

Na základě zjištění uvedených v kapitole 3 a s odkazem na výše zmíněné konkrétní návrhy bychom rádi uvedli několik doporučení, jejichž přehled následuje.

Doporučení 1: Strategie řízení rizik

MF/PPP Centrum by mělo – nejlépe společně s jedním nebo více zadavateli (např. MSp nebo MD ČR) – zpracovat dodatek o aplikaci řízení rizik na projektové úrovni. Tento manuál by měl popsat klíčové principy řízení rizik, mapovat různá stadia přípravy/realizace projektu, zdůraznit potřebu hodnotit rizika opakovaně a pravidelně, uvést a poukázat na nejlepší praxi s ohledem na alokaci a ošetření rizik v rámci veřejného sektoru a nastavit standardní strukturu řízení projektu za účelem monitorování rizik. Tato příručka by neměla být technickým pomocníkem, protože takový manuál hodnocení rizik již PPP Centrum zpracovalo, ale měla by spíše vysvětlit, co dělat a jak využít těchto informací ku prospěchu efektivní realizace projektu.

V souladu s doporučeními twinningových expertů uvedených ve zprávě o hodnotě za peníze¹⁷ by mělo MF formalizovat proces kontroly, který by se uplatňoval u PPP Projektů, a to tak, že sestaví seznam veřejně dostupných evaluačních kritérií pro hodnocení OBC a následně bude průběžně monitorovat klíčové fáze realizace projektů, aby zajistilo, že projekty nepřesáhnou finanční únosnost a dodrží přijaté závazky a budou i nadále eliminovat riziko realizovatelnosti v souladu s nejlepší praxí. Kritéria a kontrolní proces by měly vycházet z konkrétního workshopu na téma rizik, uspořádaného MF, kde budou identifikována/y klíčová/é rizika/faktory ovlivňující finanční dostupnost projektů a budou zváženy možné strategie jejich ošetření, které by se mohly aplikovat v projektech a jejichž efektivita by byla průběžně sledována.

Doporučení 2: řízení PPP projektů

Přiměřená opatření jsou pro zajištění řízení rizik klíčová. V souladu s doporučeními twinningových odborníků ve zprávě ke komponentu 4¹⁸ by mělo MF /PPP Centrum - nejlépe společně s některým z předních zadávajících orgánů (MSp nebo MD) - vytvořit jednoduchý materiál podávající návod o struktuře vedení PPP projektů. V příručce by se měl klást důraz na potřebu založení projektového týmu, který by se skládal z představitelů veřejného sektoru, kteří by ho vedli a věnovali se mu na plný úvazek. Manuál by měl vysvětlit, jaká je role poradců a proč je zapotřebí, aby byl vysoký management zastoupen v Řídícím výboru a začleněn do struktury reportování. Tento návod by měl podat přehled o nejlepší praxi a poskytovat příklad organizační struktury v současných projektech. Postup v souladu s touto příručkou by měl být jedním z hodnotících kritérií pro MF a další ministerstva.

Doporučení 3: rozvoj vědomostní základny a sdílení dobré praxe

¹⁷ Zpráva mapující současný stav s ohledem na hodnotu za peníze (Komponent 1), přijata Řídícím výborem projektu dne 12. března 2007

¹⁸ Zpráva mapující současný stav s ohledem na procesy (Komponent 4) přijata Řídícím výborem projektu dne 24. dubna 2007



Doporučujeme, aby PPP Centrum nepůsobilo jako komerční poradce, ale aby jeho úkolem bylo spíše poskytování poradenství a podpory při zvažování přijetí vhodných procesů, struktur a pevných postupů v projektech a na ministerstvech, která je předkládají tak, aby příprava a realizace PPP projektů byly efektivní. Jeho financování ústřední vládou by mělo zajistit přístup k poradenství pro všechny projekty a ministerstva, což by přispělo k jednotnosti postupů a k šíření povědomí o těchto postupech v sektorových ministerstvech. PPP Centrum by mělo mimo jiné sbírat informace o projektech, které by byly dostupné jako referenční materiál pro nové projekty, a díky nimž by získalo lepší přehled o klíčových faktorech a výběru vhodných strategií řízení rizik.

MF by mělo začlenit mezi podmínky financování / schválení projektu také požadavek konzultace projektů s PPP Centrem a samo by mělo využívat centra přímo při posuzování obchodních případů a při monitorování jejich realizace.

Doporučení 4: Zdokonalování trhu / klientů

PPP Centrum by mělo organizovat společná fóra pro projektové manažery, týmy i předkladatele záměrů, kde by diskutovali a sdíleli své zkušenosti, nabytá ponaučení a osvědčené postupy. V současné době se projekty potýkají s problémy rizik izolovaně, ale řada specificky zaměřených fór by umožnila diskusi kompetentních odborníků. Podobná fóra organizovaná pro technické, finanční a právní poradce by také mohla zvyšovat jejich vzdělávání a poskytnout prostor pro neformální konzultace. Tyto diskusní platformy by umožnily PPP Centru přístup k neocenitelným informacím, které by mohlo využít při zpracování dalších metodik a při poradenství poskytovaném ministerstvům v problematických oblastech.

Přílohy:

Příloha 1: SE Key Stage Review at OBC / pre-advertising OJEU

Příloha 2: SE Key Stage Review at pre-issue of tender documentation to shortlist bidders

Příloha 3: SE Key Stage Review pre-issue of invitation to submit final tenders and/or pre-appointment of a preferred bidder (depending on procurement procedure)

Příloha 4: SE Key Stage Review at pre-financial close