

Projekt PPP dostupné bydlení v České republice

**Výstup 4: Průvodce identifikací,
hodnocením, alokací a řízením
rizik pro PPP projekty dostupného
bydlení**

16. ledna 2024



**Financováno
Evropskou unií**



Ministerstvo financí
České republiky



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Tento dokument byl vypracován s finanční podporou Evropské unie. Výhradní odpovědnost za jeho obsah nese autor (autoři). Názory v něm vyjádřené nelze v žádném případě považovat za oficiální stanovisko Evropské unie.

Projekt je financován Evropskou unií prostřednictvím nástroje technické pomoci spravovaného Generálním ředitelstvím Evropské komise pro podporu strukturálních reforem.

Tento dokument byl dodán v lednu 2024 na základě smlouvy EK č. REFORM/SC2022/123, která provádí rámcovou smlouvu č. REFORM/2021/OP/0006 LOT 1. Dokument byl dodán v rámci projektu „Projekt PPP dostupné bydlení v České republice“.

Obsah dokumentu

Úvod	5
1. Manažerské shrnutí	6
2. Proces řízení rizik	9
2.1 Identifikace rizik	9
2.2 Zhodnocení a ocenění rizik	12
Kvalitativní zhodnocení	12
Kvantitativní ocenění rizik	13
2.3 Alokace rizik	15
Klasifikace projektů PPP s platbou za dostupnost podle Eurostatu	16
2.4 Ošetření (mitigace) rizik	17
2.5 Monitorování a revize	18
3. Aplikace analýzy rizik při výběru lokality	19
4. Existující metodiky řízení rizik	22
5. Možné zdroje pro analýzu rizik v konkrétním území	24

Seznam zkratek

Zkratka	Definice
EPEC	Evropské expertní centrum pro PPP (European PPP Expertise Centre)
EU	Evropská unie
EK	Evropská komise (European Commission)
GŘ REFORM	Generální ředitelství pro podporu strukturálních reforem
NDFA	Národní rozvojová finanční agentura (National Development Finance Agency)
PPP	Partnerství veřejného a soukromého sektoru (Public Private Partnership)
VfM	Hodnota za peníze (Value for Money)

Prohlášení

Tato zpráva byla vypracována s finanční podporou Evropské unie. Za její obsah nese výhradní odpovědnost autor. Názory v ní vyjádřené nelze v žádném případě považovat za oficiální stanovisko Evropské unie.

Tato zpráva nereprezentuje názory Generální ředitelství pro reformy (DG REFORM), Evropské komise (EC) nebo jiných orgánů a institucí Evropské unie (EU). Jakékoli názory vyjádřené v tomto dokumentu, včetně výkladu(ů) předpisů, odrážejí aktuální názory autora(ů), které nemusí nutně odpovídat názorům DG REFORM, EC nebo jiných institucí a orgánů EU. Názory vyjádřené v tomto dokumentu se mohou lišit od názorů uvedených v jiných dokumentech, včetně podobných výzkumných prací, publikovaných DG REFORM, EC nebo jinými orgány a institucemi EU.

Obsah této zprávy, včetně vyjádřených názorů, je aktuální k datu zveřejnění uvedeného výše a může se změnit bez upozornění. DG REFORM, EC nebo jiné orgány a instituce EU nenesou ani neposkytují žádné prohlášení nebo záruku, ať už výslovnou nebo předpokládanou, a nepřijímají žádnou odpovědnost za přesnost nebo úplnost obsažených informací a jakékoli takové odpovědnosti se výslovně zříká.

Nic v této zprávě nepředstavuje investiční, právní nebo daňové poradenství a nelze na ně jako na takové rady spoléhat. Před přijetím jakéhokoli opatření založeného na této zprávě je třeba vždy zvlášť vyhledat konkrétní odbornou radu.

Použití těchto materiálů třetími stranami je povoleno podle ustanovení Rozhodnutí Komise o opakovaném použití dokumentů Komise (2011/833/EU) za předpokladu, že v souladu s Článkem 6 uvedeného Rozhodnutí není zkreslen původní význam nebo sdělení materiálů a je uveden zdroj materiálů. Evropská komise ani žádná osoba jednající jménem Evropské komise nenesou odpovědnost za případné použití informací obsažených v těchto materiálech.

Obsah dokumentu

Tento dokument byl vytvořen v souladu s postupem pro rámcovou smlouvu REFORM/2021/OP/0006 Lot 1 jako součást projektu s názvem Capacity building in public-private partnership in the provision of affordable housing in the Czech Republic (REFORM/SC2022/123). Projekt byl financován Evropskou unií prostřednictvím nástroje technické podpory, který spravuje Generální ředitelství Evropské komise pro podporu strukturálních reforem.

Cílem tohoto projektu je přispět k institucionálním, administrativním a prorůstovým strukturálním reformám v České republice v souladu s článkem 3 předpisu TSI. Výstupem projektu bude posílení kapacit českého veřejného sektoru a realizace projektů dostupného bydlení prostřednictvím spolehlivých PPP. Dále se očekává, že tento projekt povede k aktualizaci stávajících vnitrostátních příruček pro PPP a k vypracování specifických příruček pro daný sektor.

Úvod

PPP projekty oproti klasickým veřejným zakázkám v řadě případů dosahují lepších výsledků v oblasti kvality i ceny veřejné služby pro zadavatele. Jedním z faktorů, který tuto skutečnost výrazně ovlivňuje, je možnost alokace odpovědnosti za rizika na soukromý nebo veřejný sektor podle toho, který je dokáže efektivněji řídit. Rizika nese ta strana, veřejný sektor nebo soukromý partner, která je schopna ošetřit rizika s vynaložením nižších nákladů a tím dosáhnout úspor v celkových nákladech projektu. Rozdělení rizik ve smlouvě uzavřené mezi soukromým a veřejným partnerem je tak jedním z klíčových faktorů ovlivňujících dosahovanou hodnotu za peníze (maximální užitek za vynaložené prostředky).

Na nových nebo méně vyspělých PPP trzích může být nutné najít kompromis mezi zajištěním maximální hodnoty za peníze a potřebou zajistit komerční proveditelnost a bankovní financování. Místo optimalizace alokace rizik mezi soukromého a veřejného partnera tak může být preferována strategie snížit rizika pro soukromého partnera s cílem zajistit jeho dostatečnou atraktivitu na trhu.

Tento dokument představuje metodiku řízení rizik, tj. identifikace, zhodnocení a ocenění, alokace, ošetření, monitorování a revize v projektech PPP s platbou za dostupnost v sektoru dostupného bydlení a společně s příloženou ilustrativní maticí rizik pokrývá rizika vztahující se k celému životnímu cyklu projektu (přípravná fáze, veřejná zakázka, výstavba, správa a provoz). Dokument zejména vychází z evropských a celosvětových metodik analýzy rizik pro dostupné bydlení. Cíleně jsou však níže popsane pokyny zaměřeny na prostředí legislativy České republiky a tuzemského trhu.

Účelem této metodiky je poskytnout zadavatelům PPP projektů informace při výběru vhodné lokality pro realizaci dostupného bydlení a pro nastavení celého procesu řízení rizik projektu. Dokument popisuje způsob jak a kdy identifikovat možná rizika, jakým způsobem je zhodnotit a ocenit, jaké je možné rozložení rizik v projektech PPP dostupné bydlení a jaké existují možnosti jejich ošetření.

Cílem této metodiky je poskytnout jednoduchý návod „krok za krokem“ a vzhled do problematiky řízení rizik v PPP a odkázat uživatele tohoto dokumentu na další relevantní zdroje informací k tomuto tématu.

Tento dokument je rozdělen do pěti kapitol. V první kapitole je stručně charakterizován celý proces řízení rizik, který je ve větším detailu rozveden v následující kapitole zabývajících se jednotlivými procesními kroky. Třetí kapitola se zabývá aplikací analýzy rizik na výběr lokality a rozdíly mezi novostavbou a modernizací stávající výstavby. Poslední dvě kapitoly přináší přehled existujících metodik k řízení rizik a možných zdrojů pro analýzu rizik v konkrétním území, které vhodně doplňují tohoto průvodce.

Přílohou tohoto dokumentu je ilustrativní matice rizik, která zahrnuje identifikaci, alokaci, zhodnocení a ošetření rizik projektů PPP dostupné bydlení a možné zdůvodnění. Cílem této matice rizik je vhodně doplnit tohoto průvodce o indikativní přehled rizik, z kterého je možné vycházet při analýze rizik a adaptovat ho na potřeby konkrétního projektu.

Konkrétní hodnocení míry rizika obsažené v příložené matici rizik je pouze ilustrativní a nelze na ně v žádném ohledu spoléhat. Cílem ilustrativní matice rizik je poskytnout počáteční seznam rizik, která je vhodné analyzovat a uvést příklady, jak je možné s těmito riziky nakládat.

1. Manažerské shrnutí

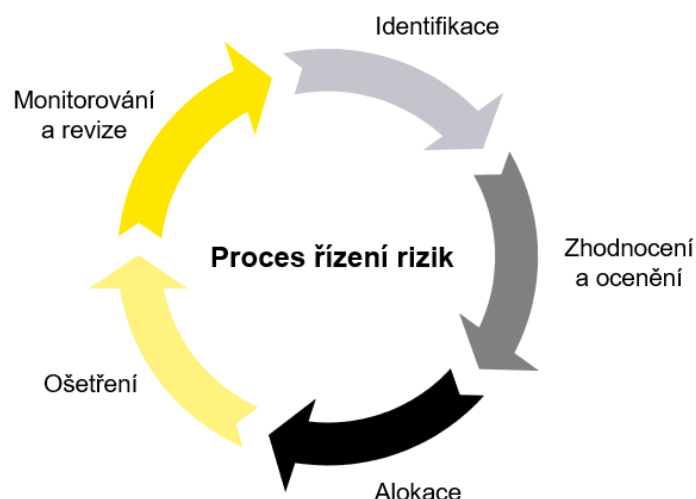
Riziko obecně představuje možnost odchýlení skutečných od očekávaných výsledků. Jedná se o významný faktor, který může ohrozit úspěšné dokončení projektu z hlediska nákladů, kvality nebo času. Riziko nelze nikdy zcela eliminovat, zadavatel a soukromý partner jej ale může úspěšně řídit s cílem vyhnout se významným ztrátám, udržet požadovanou kvalitu projektu a omezit zpoždění realizace.

Na základě identifikace jednotlivých rizik a ohodnocení jejich dopadu na daný projekt by měla být přijata rozhodnutí, jak s riziky daného projektu dále nakládat, jak rizika alokovat a jak je ošetřit.

Zadávací autorita a soukromý partner by měli přijmout strukturovaný přístup k posouzení rizik na začátku životního cyklu, aby všem stranám bylo jasné, která rizika ponesou, a aby mohli učinit kroky pro zmírnění a řízení těchto rizik co nejefektivnějším způsobem.

Proces řízení rizik zahrnuje zejména kroky popsané v schématu 1, které jsou představeny v této kapitole a dále podrobně vysvětleny v následující kapitole.

Schéma 1: Proces řízení rizik



Identifikace

Prvním krokem při vypracování analýzy rizik je sběr dat a sestavení seznamu všech rizik, která by mohla ovlivnit plánování a přípravu projektu, průběh veřejné zakázky, výběr vhodné lokality, majetkoprávní vypořádání nemovitostí, projektové řízení, vyprojektování, výstavbu, údržbu a provoz projektu dostupného bydlení. Identifikace rizik je základním stavebním kamenem pro efektivní řízení rizik v rámci projektu a rizika by měla být sepsána do souhrnného katalogu rizik, který by měl být co nejvíce vyčerpávající, aby žádné riziko, které by mohlo ohrozit řízení projektu, nebylo opomenuto.

Zhodnocení a ocenění

Po identifikaci rizik následuje jejich kvalitativní zhodnocení a kvantitativní ocenění. Cílem kvalitativního zhodnocení je vyhodnotit, která rizika mají největší úroveň rizika a mohla by zabránit úspěšné realizaci projektu, aby jim byla podle toho věnována patřičná míra pozornosti. Rozhodující je míra potenciálního dopadu a pravděpodobnost výskytu rizika, které určují celkovou úroveň rizika (malá/střední/vysoká). Největší pozornost by měla být věnována rizikům s vysokou úrovní rizika a rizikům, jejichž pravděpodobnost může být sice nízká, ale mají potenciálně velký dopad, jelikož taková rizika mohou výrazně ohrozit úspěšnou implementaci projektu.

Následně je nutné rizika ocenit a kvantifikovat jejich hodnotu. Základním smyslem této aktivity je zahrnutí hodnoty rizik do finančního modelu a zhodnocení výhodnosti jeho implementace formou PPP. Detailně kvantifikovat hodnotu rizika má smysl především u významných rizik, tj. rizik s významným dopadem na projekt nebo vysokou pravděpodobností vzniku, nicméně, v ideálním případě by měla být kvantifikována všechna rizika tak, aby finanční model co nejlépe odrážel reálnou hodnotu projektu.

Alokace

Během alokace rizik je definováno, která ze stran bude odpovědná za následky jednotlivých rizik. Cílem je určit, za která rizika a do jaké míry bude odpovědný soukromý partner, za která veřejný sektor a která budou sdílena mezi oběma partnery a do jaké míry.

Klíčovou roli v rozhodování přitom hrají předpoklady a schopnosti riziko lépe kontrolovat, aby bylo výsledkem snížení pravděpodobnosti vzniku nebo limitace dopadu. Rozdělení rizik mezi veřejný sektor a jeho soukromého partnera je jedním ze základních faktorů, které ovlivňují efektivnost a úspory v nákladech PPP projektů. Je třeba mít na paměti, že cílem alokace rizik není přenést co největší riziko na soukromého partnera, ale vhodně rozdělit rizika mezi strany, podle toho, který z partnerů je schopný riziko lépe řídit, a tím zvýšit hodnotu za peníze.

Zadavatel by měl mít při výběru soukromého partnera vlastní ohodnocení identifikovaných rizik a určit alokaci mezi smluvní strany. Alokace rizik může být projednána s potenciálními soukromými partnery během sondování trhu s cílem získat zpětnou vazbu k navrhovaným podmínkám projektu a jeho komerční proveditelnosti, aby byl zajištěn dostatečný zájem trhu.

Ošetření (mitigace) rizik

Všechna podstupovaná rizika, která vyplynula z předchozích kroků analýzy (identifikace, zhodnocení a ocenění, alokace) je třeba náležitě ošetřit a řídit v závislosti na jejich významnosti.

K ošetření rizik se používají především dva hlavní přístupy. V případě nízké pravděpodobnosti vzniku rizika s relativně nízkým dopadem je možné si riziko ponechat a nevynakládat žádné úsilí na jeho odstranění, riziko je možné tzv. zadržet.

Rizikům, která ovšem mají větší pravděpodobnost výskytu nebo vyšší dopad, je ovšem třeba věnovat náležitou pozornost, aktivně je řídit a snížit nebo odstranit jejich dopad na implementaci projektu.

Některá rizika lze také efektivně eliminovat změnou strategie a zadání projektu nebo výběrem vhodnější lokality pro realizaci projektu dostupného bydlení.

Monitorování a revize

Řízení rizik v průběhu životního cyklu projektu je nepřetržitý proces, který nekončí počáteční identifikací, zhodnocením a oceněním, alokací a ošetřením rizik. V průběhu projektu je třeba rizika neustále monitorovat, v případě změn náležitě revidovat. O aktuálním stavu a případných změnách je důležité informovat všechny zúčastněné strany. Monitorování a pravidelné revidování seznamu identifikovaných rizik je jedním ze základních nástrojů projektového řízení celého projektu. Seznam rizik by se tedy měl stát pravidelným bodem při kontrolních výborech pracovní skupiny.

Průběžné monitorování je zásadní pro řízení rizik ve všech fázích životního cyklu projektu (přípravná fáze, veřejná zakázka, výstavba, správa a provoz). Bez pravidelného monitorování by nebylo možné nebo by se nepodařilo identifikovat rizika, která nebyla známá při zadávacím procesu.

Jednotlivé kroky obsažené v popsaném proces řízení rizik je proto potřebné v průběhu životního cyklu projektu neustále opakovat a vyhodnocovat případné změny a jejich dopad. Celkový životní cyklus PPP projektu spolu s jednotlivými fázemi řízení rizik ilustruje schéma níže. Detailní popis jednotlivých fází řízení rizik je předmětem následující kapitoly.

Schéma 2: Řízení rizik v rámci životního cyklu projektu

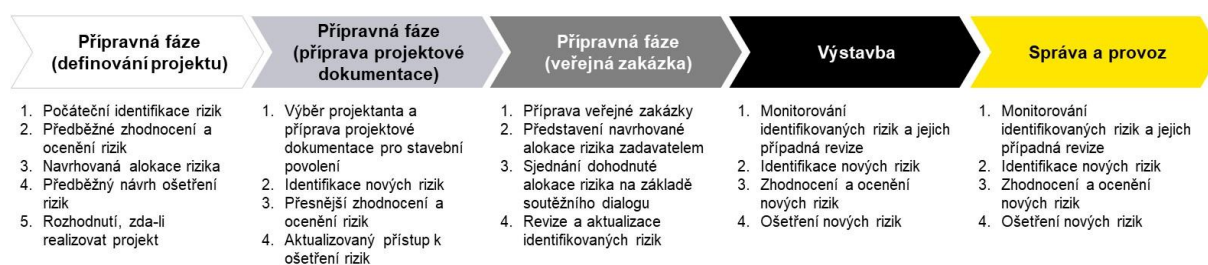


Schéma výše názorně ukazuje, že řízení rizik je dynamický proces navzájem podmíněných kroků, které se pravidelně opakují během celého životního cyklu projektu. Při identifikaci nového rizika nebo jakékoliv změně je proto často důležité opakovat jednotlivé kroky procesu tak, aby všechna podstatná rizika byla vždy pod kontrolou.

2. Proces řízení rizik

2.1 Identifikace rizik

Prvním krokem analýzy rizik je jejich identifikace. Jedná se o první a nejdůležitější krok v procesu řízení rizik, protože pomáhá identifikovat potenciální problémy dříve, než nastanou, což umožňuje přijmout vhodná opatření k jejich zmírnění nebo zamezení.

Při identifikaci rizik je cílem shromáždit seznam všech potenciálních rizik (katalog rizik), která by mohla nastat v průběhu projektu. Může jít o rizika související s plánovanou lokalitou, rozsahem projektu, časovým plánem, zdroji, zúčastněnými stranami, technologií nebo jinými faktory, které by mohly ovlivnit úspěch projektu. Tento proces zahrnuje shromažďování informací z různých zdrojů, včetně zainteresovaných stran, členů týmu a odborníků na danou problematiku. Cílem je sestavit katalog rizik, která mohou konkrétní projekt ohrozit pro následnou analýzu.

Identifikace rizik není jednorázovým procesem prováděným pouze v přípravné fázi projektu, ale je aktivitou, která se průběžně opakuje během životního cyklu projektu s cílem odhalit nová možná rizika a včas na ně zareagovat. Míra detailu obsažená v katalogu rizik a míra jejich zpracování by měla být přímo úměrná velikosti, významu a jednotlivých fází projektu, aby docházelo k optimalizaci projektových nákladů. Identifikována by nicméně měla být všechna rizika tak, aby mohla být reflektována ve finančním modelu a ten poskytoval co nejpřesnější výpočet hodnoty projektu.



Identifikace rizik v rámci celého procesu řízení rizik by měla být prováděna systematicky a co možná nejkompaktněji, přičemž by se zainteresované strany měly držet následujících základních kroků:

- ▶ **Dohledání existujícího katalogu rizik:** Vhodným výchozím bodem při analýze rizik je vyhledání dostupného seznamu rizik identifikovaných v minulých projektech, realizovaných smlouvách nebo ve veřejně dostupných zdrojích. Ilustrativní katalog rizik je součástí matice rizik pro projekty dostupného bydlení PPP, která je přiložena k tomuto průvodci.
- ▶ **Identifikace stakeholderů:** Všichni stakeholderi, kteří mají zájem na úspěšné realizaci projektu, by měli být identifikováni za účelem expertních konzultací. Může se jednat o sponzory projektu (investory), členy týmu, zákazníky, dodavatele apod.
- ▶ **Hledání potenciálních rizik (brainstorming):** Prostřednictvím diskusí s odborníky a stakeholdery by měl být rizikový katalog přizpůsoben podle konkrétních parametrů projektu a přidány nově identifikovaná rizika. Výstupem této činnosti by měl být komplexní seznam všech potenciálních rizik, která mohou PPP projekt dostupného bydlení ohrozit. Identifikaci nových rizik mohou napomoci techniky dále popsané v této kapitole. V rámci hledání potenciálních rizik nelze vyloučit, že si bude muset zpracovatel (municipalita/veřejný subjekt) nechat zpracovat dílčí odborné studie nebo průzkumy, jejichž výsledky by měly identifikovat rizika, vyhodnotit jejich míru, dopady a nastínit principy ošetření těchto rizik. Potřebu realizace těchto studií a průzkumů je již nutné identifikovat v raných fázích identifikace rizik z důvodů včasného alokování potřebných odborných zdrojů a nákladů, aby v pozdějších fázích projektu nedošlo ke zbytečným časovým prodávám.
- ▶ **Kategorizace rizik:** Identifikovaná rizika je vhodné zařadit do kategorií podle různých typů rizik, jako jsou strategická, politická, sociální, environmentální a změny klimatu, finanční, předání finálního stavu, riziko lokality a rekonstrukce, a dále podle fází životního cyklu projektu, aby byl rizikový katalog přehledným a užitečným nástrojem pro jeho uživatele.
- ▶ **Přezkoumání a aktualizace:** Během životního cyklu projektu je nutné pravidelně revidovat a aktualizovat rizika z hlediska jejich úplnosti a případných změn. Díky průběžné aktualizaci katalogu rizik se zajistí, aby nebyla opomenuta žádná významná rizika, která by mohla ohrozit průběh projektu.

Výstupem procesu identifikace rizik bude přehled všech relevantních rizik zobrazený v katalogu rizik. Rizika by dále měla být podrobněji rozpracována do tzv. matice rizik, která obsahuje navíc veškeré relevantní informace o identifikovaném riziku a je rozebírána v dalších kapitolách. Tabulka níže ilustruje strukturu matice rizik, která je přílohou tohoto průvodce.

Tabulka 1: Ilustrativní matice rizik

Kategorie rizika	Identifikace rizika	Kvalitativní zhodnocení	Alokace rizika	Ošetření rizika
<i>Typ rizika a fáze projektu</i>	<i>Název a popis rizika</i>	<i>Pravděpodobnost; Dopad na projekt; Úroveň rizika - nízká, střední, vysoká a velmi vysoká</i>	<i>Soukromý partner / veřejný sektor / sdílené</i>	<i>Dopad na projekt a navrhované opatření (mitigace)</i>

Identifikace relevantních rizik se provádí různými metodami. Jako výchozí bod je možné využít ilustrativní matici rizik projektu PPP dostupné bydlení, která je přílohou tohoto průvodce. Vhodné je využít především zkušeností z implementovaných projektů, zkušenosti odborných poradců (např. v technických, právních a ekonomických oblastech) nebo alespoň veřejně dostupné informace. Proces identifikace rizik není nutné dělat od nuly, ale je možné začít proces posouzením relevantnosti rizik uvedených v dohledatelných seznamech pro konkrétní projekt a pokračovat hledáním dalších rizik.

Pro identifikaci rizik je možné využít množství různých metod. Ilustrativní seznam je uvedený níže.

- ▶ Využití osobních a expertních zkušeností (know-how developera)
- ▶ Zhodnocení realizovaných projektů (případové studie, předešlé výstavby developera)
- ▶ Intuitivní identifikace rizika a brainstorming
- ▶ Prohlídka místa realizace projektu
- ▶ Analýza veřejně dostupných zdrojů informací a mapových podkladů (např. platná Územně plánovací dokumentace)
- ▶ Analýza předpokladů projektu
- ▶ Využití zkušeností partnerských organizací

Při identifikaci rizik je zpravidla sestaven seznam velkého množství různých rizik, které je důležité zařadit do věcných a časových kategorií, aby byla rizika adresována experty odpovědnými za danou oblast a výsledný katalog rizik přehledným nástrojem pro řízení rizik projektu.

Tabulka níže stručně shrnuje základní skupiny rizik, se kterými se lze v rámci projektů dostupného bydlení setkat. Míru podrobnosti a skupiny rizik si veřejný sektor nebo soukromý partner určuje sám, podle potřeb projektu, a jeho výsledná podoba se může lišit. Podrobný katalog rizik je součástí matice rizik, která je přílohou tohoto průvodce.

Tabulka 2: Příklad kategorizace rizik

Kategorie rizika	Fáze projektu
Projekční rizika	přípravná fáze
Environmentální rizika	přípravná fáze / celá doba projektu
Riziko lokality	přípravná fáze / fáze výstavby
Sociální rizika	přípravná fáze / fáze výstavby
Stavební rizika	fáze výstavby
Provozní rizika	provozní fáze
Finanční rizika	provozní fáze / celá doba projektu
Předání bytových jednotek	ukončení projektu
Předčasné ukončení projektu	ukončení projektu
Politická rizika	celá doba projektu
Strategická rizika	celá doba projektu
Vyšší moc (Force Majeure)	celá doba projektu

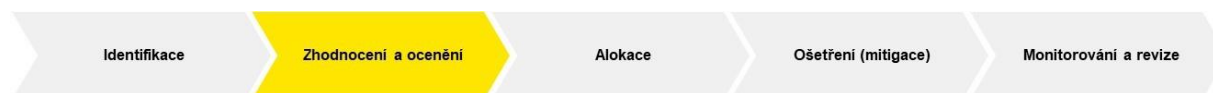
Cílem identifikace rizik je sestavení kompletního seznamu rizik, tzv. katalog rizik, který bude sloužit jako výchozí bod pro zhodnocení a ocenění, alokaci, ošetření, monitorování a revizi rizika. Katalog rizik je nezbytné pravidelně aktualizovat v průběhu celého životního cyklu projektu tak, aby jednotlivá rizika byla včas odhalena a ošetřena.

2.2 Zhodnocení a ocenění rizik

Po identifikaci rizik následuje jejich kvalitativní zhodnocení a kvantitativní ocenění. Cílem kvalitativního zhodnocení je vyhodnotit, která rizika mají největší celkový dopad na průběh implementace projektu, na strategická rozhodnutí osob odpovědných za řízení projektu a jeho úspěšné dokončení. Vyhodnocení matice rizik je také klíčovým nástrojem pro řízení celého procesu projektu až do jeho ukončení.

Následně je nutné rizika ocenit a kvantifikovat jejich potenciální dopad na projekt a pravděpodobnost jejich výskytu, aby mohla být vypočtena hodnota rizika. Základním smyslem této aktivity je zahrnutí hodnoty rizik do finančního modelu a zhodnocení výhodnosti jeho implementace formou PPP. Detailně kvantifikovat hodnotu rizika by měl projektový manažer především u významných rizik, tj. rizik s významným dopadem na projekt nebo vysokou pravděpodobností vzniku, protože ta mohou významně negativně ovlivnit implementaci projektu.

Dále je nutné v rámci kvantifikování zásadních rizik identifikovat i možné časové milníky, které vznik rizik a jejich dopady ohraničují. S milníky je pak vhodné počítat v rámci pracovních časových harmonogramů a plánů, aby se včas a s dostatečným předstihem před vznikem možného rizika přistoupilo k alokaci zdrojů či spuštění dílčích procesů nebo opatření vedoucích k eliminaci či snížení pravděpodobnosti vzniku rizika.



Kvalitativní zhodnocení

Detailně kvantifikovat hodnotu rizika má smysl především u významných rizik, tj. rizik, která mají významný potenciální dopad nebo vysokou pravděpodobnost vzniku tohoto dopadu na projekt dostupného bydlení.

Hlavním cílem kvalitativní analýzy je určit, která rizika jsou pro projekt nejvýznamnější. Pod kvalitativní analýzou rizik se rozumí proces, který zahrnuje hodnocení pravděpodobnosti a dopadu identifikovaných rizik pomocí subjektivního expertního odhadu a na základě informací z projektů implementovaných v minulosti.

Kvalitativní analýza typicky zahrnuje následující kroky:

- ▶ **Hodnocení pravděpodobnosti výskytu rizika:** Pravděpodobnost se obvykle hodnotí na základě historických dat z implementovaných projektů nebo odborných znalostí a zkušeností expertů. Níže je popisována pětistupňová škála pravděpodobnosti od velmi nízké (1) až po velmi vysokou (5) pravděpodobnost, kterou uvádí například metodika analýzy nákladů a přínosů vypracovaná Evropskou komisí v roce 2014.¹
- ▶ **Hodnocení potenciálního dopadu rizika:** Druhým krokem je určení dopadu, který by riziko mělo, pokud by nastalo. Zdrojem informací pro hodnocení potenciálního dopadu jsou obdobně jako u hodnocení pravděpodobnosti zkušenosti z implementovaných projektů a odborné odhady. Níže je popisována pětistupňová škála pravděpodobnosti od velmi nízké (1) až po velmi vysokou (5) pravděpodobnost, kterou uvádí například metodika analýzy nákladů a přínosů vypracovaná Evropskou komisí v roce 2014.
- ▶ **Hodnocení celkové míry rizika:** Třetím krokem je určení celkové míry rizika zkombinováním pravděpodobnosti a hodnoty očekávaného dopadu s cílem získat celkovou míru rizika a zhodnotit jeho významnost pro implementaci projektu.

Pro zhodnocení významu rizik, na základě kterého se určí, kterým rizikům je třeba věnovat zvýšenou pozornost a která je nutná detailně kvantifikovat, lze využít matici níže. Na základě dostupných informací a minulých zkušeností s implementovanými projekty je zhodnocena míra pravděpodobnosti a dopadu rizika na škále od velmi nízké (1) až po velmi vysoké (5). Vynásobením pravděpodobnosti a dopadu rizika získá projektový manažer číselnou hodnotu rizika.

¹ EC. Guide to cost-benefit analysis of investment projects. Available from: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/120c6fcc-3841-4596-9256-4fd709c49ae4>

Tabulka 3: Hodnocení významu projektových rizik

Pravděpodobnost / dopad	Velmi nízká (1)	Nízká (2)	Střední (3)	Vysoká (4)	Velmi vysoká (5)
Velmi nízký (1)	1	2	3	4	5
Nízký (2)	2	4	6	8	10
Střední (3)	3	6	9	12	15
Vysoký (4)	4	8	12	16	20
Velmi vysoký (5)	5	10	15	20	25

Výsledné hodnoty jsou rozděleny do kategorií na nízkou, střední, vysokou a velmi vysokou míru rizika. Toto hodnocení umožňuje určit, která rizika jsou nejvýznamnější a měla by jim být věnována největší pozornost při řízení rizik a kvantitativním ocenění rizik.

Míra rizika	Míra rizika (MIN)	Míra rizika (MAX)
Nízká	1	4
Střední	5	9
Vysoká	10	15
Velmi vysoká	16	25

Výsledkem kvalitativního hodnocení by měla být identifikace nejvýznamnějších rizik projektu, aby projektový manažer věděl, na která rizika by se měl zaměřit při kvantitativním hodnocení a na která rizika by měl být kladen důraz v rámci strategie ošetření (mitigace) rizik popsané dále v tomto průvodci.

Kvantitativní ocenění rizik

Kvantitativní ocenění rizik, jakožto vstup do PPP finančního modelu je velmi důležitým krokem v procesu analýzy rizik. Zejména významná rizika zjištěná během kvalitativní analýzy je třeba velmi pečlivě vyhodnotit, neboť mají moc ovlivnit cenovou dostupnost, komerční proveditelnost a významně ovlivnit výpočet hodnoty za peníze PPP projektů v rámci studie proveditelnosti projektu a při jejím ověření před podepsáním smlouvy s vybraným soukromým partnerem.

Na výběr se nabízí několik způsobů kvantifikace rizik od velmi jednoduchých až po sofistikované simulační metody (např. Monte Carlo).

Proces ocenění rizik závisí na odhadu očekávané budoucnosti a může být jen tak přesný, jak přesná jsou dostupná data (historická data z implementovaných projektů nebo expertní odhady). Kvalitativní hodnocení rizik vyžaduje především, co nejkvalifikovanější odhad a přesná vstupní data jsou klíčová. Sofistikované nástroje pro oceňování rizik jsou velmi užitečné, ale v případě nedostupnosti kvalitních dat mohou vyvolávat mylný dojem přesnosti.

Tento průvodce analýzou rizik proto klade důraz především na kvalitu vstupních dat, tj. odhadu pravděpodobnosti a dopadu rizika. Pro ocenění rizik byla zvolena jednodušší metoda kvantitativního ocenění rizik identifikovaná v Průvodci výpočtu hodnoty za peníze v PPP projektech od EPEC² z roku 2018, jehož výhodou je jeho snadná příprava a interpretace.

² EPEC. A Guide to Qualitative and Quantitative Assessment of Value for Money in PPPs. Available from: <https://www.wbif.eu/storage/app/media/Library/8.%20Public%20Private%20Partnership/2.%202-Value-for-Money-Assessment-Guide-FINAL-310818.pdf>

Hodnocení by mělo být založeno na zkušenostech s implementací předchozích projektů, současných osvědčených postupech a pravděpodobných budoucích zlepšeníh, podpořených spolehlivými informacemi, jsou-li k dispozici.

Vhodné je analyzovat informace dostupné u již realizovaných projektů, kde je možné sledovat například překročení doby výstavby nebo vzniklé vícenáklady. Pro pilotní projekty bývá ocenění rizik zpravidla obtížnější a méně přesné. Kvantifikace se zpřesňuje s postupem času díky tomu, že je možné rizika přesněji kvantifikovat díky dostupným informacím z více projektů. U rizik, ke kterým nejsou dostupná historická data lze využít expertního odhadu nebo dílčí analýzy.

Analytický postup kvantitativního ocenění je obdobný tomu kvalitativnímu, jen jsou místo verbálního hodnocení na škále od velmi nízké (1) až po velmi vysoké (5) přiřazovány číselné hodnoty nebo procentuální hodnoty, jak je ukázáno tabulce níže. Hodnota rizika je získána jednoduchým vynásobením pravděpodobnosti a dopadu obdobně jako u kvalitativního hodnocení, jež je vyčíslena a může být použita ve finančním modelu.

Tabulka 4: Postup výpočtu hodnoty rizika

Pravděpodobnost	Kvantifikace pravděpodobnosti	Dopad	Kvantifikace dopadu	Míra rizika	Hodnota rizika
Velmi nízká (1)	X %	Velmi nízký (1)	Y %	$1 \cdot 1 = 1$	$X \cdot Y = Z \%$
Nízká (2)	X %	Nízký (2)	Y %	$2 \cdot 2 = 4$	$X \cdot Y = Z \%$
Střední (3)	X %	Střední (3)	Y %	$3 \cdot 3 = 9$	$X \cdot Y = Z \%$
Vysoká (4)	X %	Vysoký (4)	Y %	$4 \cdot 4 = 16$	$X \cdot Y = Z \%$
Velmi vysoká (5)	X %	Velmi vysoký (5)	Y %	$5 \cdot 5 = 25$	$X \cdot Y = Z \%$

Jak již bylo uvedeno výše, náročnost kvantitativního ocenění rizik projektu spočívá především v získání kvalitních dat (historicky implementované projekty, odborné studie, expertní zkušenosti a odhady). Samotný výpočet je pak relativně jednoduchý.

Pro finanční ocenění rizik je nutno vycházet z hodnoty nákladů nebo výnosů, ke kterým se dané riziko vztahuje. Tento základ je pak vynásoben hodnotou rizika Z % viz tabulka výše. Tento výpočet je přiblížen na ilustrativním příkladu v následující tabulce níže. Konkrétní a detailní výpočet ocenění rizik a jejich dopad na hodnotu za peníze je popsán v průvodci k finančnímu modelu, který jako přílohu obsahuje i vzorový finanční model k projektům PPP dostupné bydlení.

Je nutné poznamenat, že k vyhodnocování rizik je vždy třeba přistupovat individuálně a senzitivně. Z vyhodnocení některých rizik s nízkou pravděpodobností a vysokým dopadem na projekt může vyplynout pouze střední míra rizika. To může mít za následek, že může být riziko v průběhu projektu opomenuto nebo nedostatečně ohodnoceno. Pokud by se však toto riziko v průběhu projektu naplnilo, tak by mohlo mít zásadní dopad na celý projekt. Také může hrát v hodnocení rizik roli subjektivní pohled a zkušenosti zpracovatele. Je tedy vhodné provést vyhodnocení rizik spíše pracovní skupinou než jednotlivcem, aby se došlo ke kolektivním závěrům.

Tabulka 5: Vzorový výpočet hodnoty rizika

Položka	Pravděpodobnost (%)	Dopad (%)	Hodnota rizika (%)
Navýšení stavebních nákladů	X = 50 %	Y = 10 %	$50 \% \cdot 10 \% = 5 \%$

Položka	Základ (Kč)	Hodnota rizika (%)	Hodnota rizika (Kč)
Navýšení stavebních nákladů	1 000 000 000 Kč	Z = 5 %	50 000 000 Kč

Při kvantitativním oceňování rizik je třeba mít na paměti, že je důležité zaměřit se na významná projektová rizika a ty správně nacenit, protože mohou mít výrazný dopad na průběh implementace projektu. Hodnota rizik je zásadním vstupem finančního modelu PPP dostupné bydlení a ovlivňuje výpočet hodnoty za peníze, podle kterého se určuje vhodnost implementace projektu metodou PPP.

2.3 Alokace rizik

Dalším krokem v analýze rizik je jejich alokace. Správné rozdělení rizik mezi soukromého partnera a veřejný sektor je jedním ze základních faktorů, které ovlivňují efektivnost projektu PPP.



Přenesení rizika na tu stranu, která má lepší předpoklady snižovat pravděpodobnost jeho výskytu nebo dopadu ztráty vzniklé v důsledku rizika, je hlavní myšlenkou PPP projektů. Díky efektivnímu rozdělení rizik mezi obě strany podle toho, která je umí lépe a levněji řídit může být dosaženo nižších celkových nákladů projektu, a tím zvýšené hodnoty ve srovnání s tradičními metodami veřejného zadávání.

Zadavatel by měl mít při výběru soukromého partnera představu o významu identifikovaných rizik a jejich alokaci mezi smluvní strany a alokovat rizika na tu stranu, která je schopná je lépe řídit.

Alokace rizik představuje převedení odpovědnosti za následky rizik na jednu ze stran, tedy na veřejný sektor nebo soukromého partnera podle toho, která strana je schopna dané riziko lépe kontrolovat (tj. má lepší předpoklady k tomu, aby snižovala pravděpodobnost vzniku nebo dopad ztráty vzniklé v důsledku rizika).

Proces alokace rizik lze shrnout do šesti základních kroků:

- ▶ **Identifikace rizik a zhodnocení rizik:** Před zahájením procesu alokace rizik je důležité se detailně seznámit se všemi riziky projektu identifikovanými v předchozích krocích.
- ▶ **Definování klíčových politik a cílů veřejného sektoru:** Jedním z faktorů, které mají vliv na alokaci rizik mezi soukromého partnera a veřejný sektor mají politiky a cíle veřejného sektoru. Příkladem může být zájem veřejného sektoru ponechat si kontrolu nad určitou činností jako je výběr nájemníků za cenu nesení rizik spojených se špatným výběrem nájemníků apod.
- ▶ **Analýza schopností soukromého sektoru:** Klíčovým faktorem, podle kterého jsou alokována rizika je schopnost soukromého partnera a veřejného sektoru efektivně nakládat s riziky. Důležitou součástí je proto analýza schopností soukromého sektoru převzít odpovědnost za rizika a řídit je efektivněji v porovnání s veřejným sektorem. Tato analýza by měla zahrnovat diskuse s experty a relevantními stakeholdery (asociace developerů, bankovní asociace apod.) a jejím cílem by měl být efektivní návrh alokace rizik, při kterém vzniká hodnota za peníze.
- ▶ **Definování časových horizontů (milníků) rizik:** Jednotlivým definovaným rizikům, která mohou mít zásadní dopad na projekt je vhodné identifikovat časový horizont, do kterého je třeba alokovat patřičné zdroje nebo spustit dílčí procesy aktivního řízení cílené na snížení či eliminaci rizik. Toto je vhodné proto, aby se předešlo případným prodávám v průběhu realizace projektu. Časové horizonty (milníky) je vhodné vést v rámci pracovních harmonogramů a vždy je ověřit a aktualizovat v době, kdy projekt přechází do navazující fáze svého vývoje.
- ▶ **Veřejná zakázka:** Na základě předchozí analýzy předloží veřejný sektor první návrh alokace rizik obsažený v návrhu PPP smlouvy.
- ▶ **Podpis PPP smlouvy:** Po uzavření dialogové fáze smlouva je finalizována a dochází k jejímu podpisu.

Výsledným cílem alokace rizika by nemělo být prosté přesunutí rizika na soukromého partnera, ale jeho rozdělení na základě důkladné analýzy tak, aby se celkové náklady projektu minimalizovaly a zároveň byly splněny cíle zadavatele projektu.

Matice rizik by měla obsahovat každé z identifikovaných rizik a jeho alokaci s adekvátním odůvodněním proč tak bylo učiněno, jak ukazuje tabulka níže. Alokace rizika může být adaptována podle konkrétních potřeb projektu a politických cílů, ale vždy by měla být zvážena schopnost optimálního řízení rizika, z toho vyplývajících úspor a získané hodnoty za peníze.

Tabulka 6: Alokace rizika v rámci matice rizik

Identifikace rizika	Alokace rizika	Zdůvodnění
Název a popis rizika	Soukromý partner / veřejný sektor / sdílené	Vysvětlení zvolené alokace rizika

Klasifikace projektů PPP s platbou za dostupnost podle Eurostatu

Alokace rizika má zcela zásadní vliv na klasifikaci projektu podle metodiky ESA 2010 (Eurostat) a jeho dopad na zadluženost veřejné autority (municipality), která může být pro některé municipality naprosto zásadní při rozhodování, zdali projekt PPP s platbou za dostupnost v sektoru dostupného bydlení implementovat. Územní samosprávný celek je povinen hospodařit tak, aby výše jeho dluhu za daný rok nepřekročila 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky. Ministerstvo financí dodržování tohoto pravidla každoročně vyhodnocuje. V rámci této podkapitoly jsou proto vysvětleny zásadní principy fungování, které by měly být zohledněny při alokaci rizik mezi soukromého a veřejného partnera. Pro klasifikaci projektu PPP mimo rozvahu veřejného partnera (municipality) je klíčový princip ekonomického vlastnictví aktiva (bytových jednotek), na který má zásadní vliv alokace rizik a odměn. Pokud je ekonomickým vlastníkem bytových jednotek municipalita, pak bude i dluh účtován na rozvaze municipalita a naopak.

V prvním kroku této analýzy je třeba určit, zdali je projekt považován podle definice Eurostatu za PPP a vztahují se na něj proto i relevantní pravidla. Pojem partnerství soukromého a veřejného sektoru je široce definovaný termín používaný pro celou řadu typů dlouhodobých smluvních vztahů mezi tzv. sektorem vládních institucí (dle ESA) a korporacemi týkající se poskytování veřejné infrastruktury. Pojem PPP používá Eurostat k popisu specifického typu dlouhodobých smluv, v nichž vláda platí partnerovi za celou či většinu služby a zároveň příjem od koncových uživatelů (nájemců) nepředstavuje více jak 50 % celkové hodnoty predikovaných výdajů veřejného sektoru během celého životního cyklu projektu.³

Pokud je splněna první podmínka alokace příjmů od koncových uživatelů, analýza alokace rizika mezi veřejným a soukromým partnerem představuje druhé ústřední téma. Aktiva zahrnutá do PPP smlouvy mohou být v národních účtech považována za nevládní aktiva pouze tehdy, jestliže soukromý partner nese většinu rizik spojených s aktivem.

Zásadní jsou pro hodnocení následující dvě rizika:⁴

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

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

U přenosu rizik musí platit, že ho nese z většiny soukromý partner a že díky dalším ustanovením nedochází k navrácení rizika veřejným institucím v rámci ČR, např. prostřednictvím veřejného financování, garance apod.⁵

3 Eurostat. A Guide to the Statistical treatment of PPPs. Available from: https://www.eib.org/attachments/thematic/epec_eurostat_statistical_guide_en.pdf

4 MFCR. Off balance sheet public-private partnerships (PPPs) ESA. Available from: https://www.mfcr.cz/assets/en/media/Methodological-description-Off-balance-sheet-PPPs-v2_v3.pdf

5 Eurostat. Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010. Available from: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/w/ks-gq-23-002>

2.4 Ošetření (mitigace) rizik

V momentě úspěšného dokončení alokace rizika mezi soukromého partnera a veřejný sektor, mohou obě strany vypracovat efektivní strategii řízení rizik, tj. navrhnout a implementovat opatření k jejich ošetření. Rizika je možné adresovat za využití strategie „zadržení“ nebo „aktivního řízení“ podle významnosti jejich vlivu na průběh projektu.



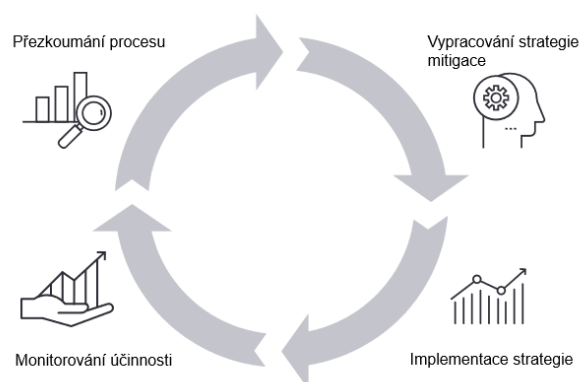
- ▶ **Zadržení** rizik znamená, že rizika jsou většinou rozpoznána, ale nedojde k uplatnění nějakého nástroje pro jejich ošetření. Tento přístup je charakteristický pro rizika s nízkou pravděpodobností a relativně nízkým očekávaným dopadem, kdy případný vliv rizika a úspěšnost projektu je minimální a náklady na jeho snížení by byly nepřiměřeně vysoké.
- ▶ **Aktivní řízení** rizik představuje přístup odstraňující (např. změna výběru lokality, změna strategie, změna návrhu stavby apod.) či redukcující (např. nastavení kontrolních opatření, nastavení systému řízení rizik, delegování rizika apod.) příčiny vzniku nebo negativní dopady rizik. V tomto případě se jedná o nástroj používaný pro ošetření rizik s vyšší pravděpodobností výskytu a významnějším dopadem.

Aktivně lze rizika řídit a ošetřit přístupy následujícími způsoby:

- ▶ Riziko ošetřit a aktivně řídit
- ▶ Převést riziko na jinou stranu
- ▶ Riziko plně eliminovat a nepodstupovat

Při výběru vhodných opatření k ošetření rizik je potřeba mít na paměti, že zvolenou strategii není možné považovat za neměnnou a finální. Projekty PPP jsou dlouhodobé a je zapotřebí jednotlivá rizika a zvolené strategie pravidelně testovat a podle potřeby upravovat. Pravděpodobnost a dopad analyzovaných rizik se v průběhu životnosti projektu mění, a proto je důležité pravidelně aktualizovat identifikovaná rizika a opatření přijatá k jejich ošetření.

Schéma 3: Proces aktualizace strategie ošetření rizik

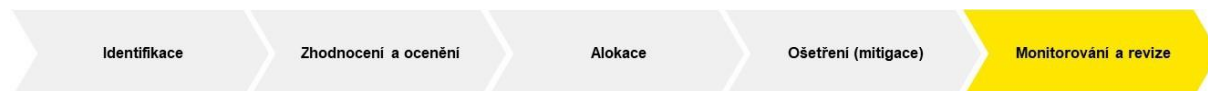


Výstupem ošetření rizik by měl být seznam konkrétních opatření, které je možné implementovat v rámci řízení projektu za účelem snížení celkového rizika a zajištění úspěšné průběhu projektu.

2.5 Monitorování, řízení a revize

Monitorování a revize rizik zahrnuje neustálé sledování a přezkum rizik v závislosti na vývoji projektu a jeho změnách. Tento proces začíná již v přípravné fázi samotného projektu (např. environmentální rizika spojená s výstavbou) a pokračuje po celou dobu jeho trvání, přičemž se průběžně aktualizují informace o všech identifikovaných rizicích a podle potřeby přidávají nová rizika. Zároveň je v této fázi nutné monitorovat a revidovat nutné termíny pro alokaci potřebných zdrojů či spuštění procesů aktivního řízení rizik dle zpracovaných harmonogramů a plánů projektu.

K efektivnímu monitorování rizik obvykle slouží matice rizik, která slouží jako evidence všech projektových rizik, jejich kvalitativní zhodnocení, alokaci a ošetření (mitigaci).



Monitorování rizik je důležitým a poslední částí procesu řízení rizik. Pro celkové řízení rizik je vhodné v týmu veřejného subjektu vyčlenit osobu odpovědnou za řízení rizik (např. projektový manažer, správce stavby), která zpracuje ucelený systém řízení rizik, bude spravovat vytvořené nástroje, v pravidelných intervalech o stavu reportovat (např. na kontrolních výborech projektu, výročních zprávách apod.) a systém inovovat v průběhu životnosti projektu dle nově zjištěných skutečností. Následující kroky je možné následovat pro zajištění efektivního procesu monitorování a revize rizik:

- ▶ **Vytvoření monitorovacího plánu:** Tento plán popisuje postupy a četnost monitorování rizik. Určuje rizika, která mají být monitorována, osobu odpovědnou za jejich monitorování a nástroje nebo metodické postupy, které mají být použity k jejich analýze. Jedná se o samostatný nástroj pro monitorování a řízení rizik.
- ▶ **Identifikace změn:** Monitorování rizik zahrnuje sledování interních a externích změn, které by mohly ovlivnit pravděpodobnost nebo dopad identifikovaných rizik. To zahrnuje změny na trhu, změny regulace nebo interní změny firemních procesů.
- ▶ **Revize opatření přijatých k ošetření rizik:** V případě identifikování změn nebo nových rizik je nezbytné aktualizovat nebo doplnit matici rizik nebo aktualizovat nebo doplnit přijatá opatření k ošetření rizik.
- ▶ **Monitorování účinnosti strategie ošetření rizik:** Je důležité sledovat účinnost opatření přijatých k ošetření rizik, aby se zajistilo, že zůstanou účinná v průběhu celého životního cyklu projektu.
- ▶ **Pravidelné zprávy o stavu rizik:** Procesy monitorování a revize rizik vyžadují pravidelné podávání zpráv a sdílení informací s projektovými manažery zastupujícími soukromého partnera a veřejný sektor. Příslušní aktéři musí být pravidelně informováni o stavu identifikovaných rizik a příslušných opatření k jejich ošetření. Tento proces pomáhá zajistit, že jak zástupci soukromého partnera, tak zástupci veřejného sektoru jsou si vědomi rizik, kterým projekt čelí, a kroků, které jsou podnikány (nebo mají být podniknuty) k jejich řešení.
- ▶ **Neustálé zlepšování procesu řízení rizik:** Monitorování rizik zahrnuje i průběžné přezkoumávání procesu řízení rizik, aby se zajistilo, že zůstává účinným během celého životního cyklu projektu. To zahrnuje hodnocení účinnosti opatření pro ošetření rizik a případnou aktualizaci zásad a postupů řízení rizik, pokud je to potřebné.

Řízení rizik je úzce provázaný systém, kde se jednotlivé fáze periodicky opakují během přípravy projektu, veřejné zakázky, výstavby, správy a provozu. Pokud dojde k významným změnám nebo novým zjištěním ve během monitorování a revize matice rizik, je třeba opakovat celý proces řízení rizik a matici rizik aktualizovat.

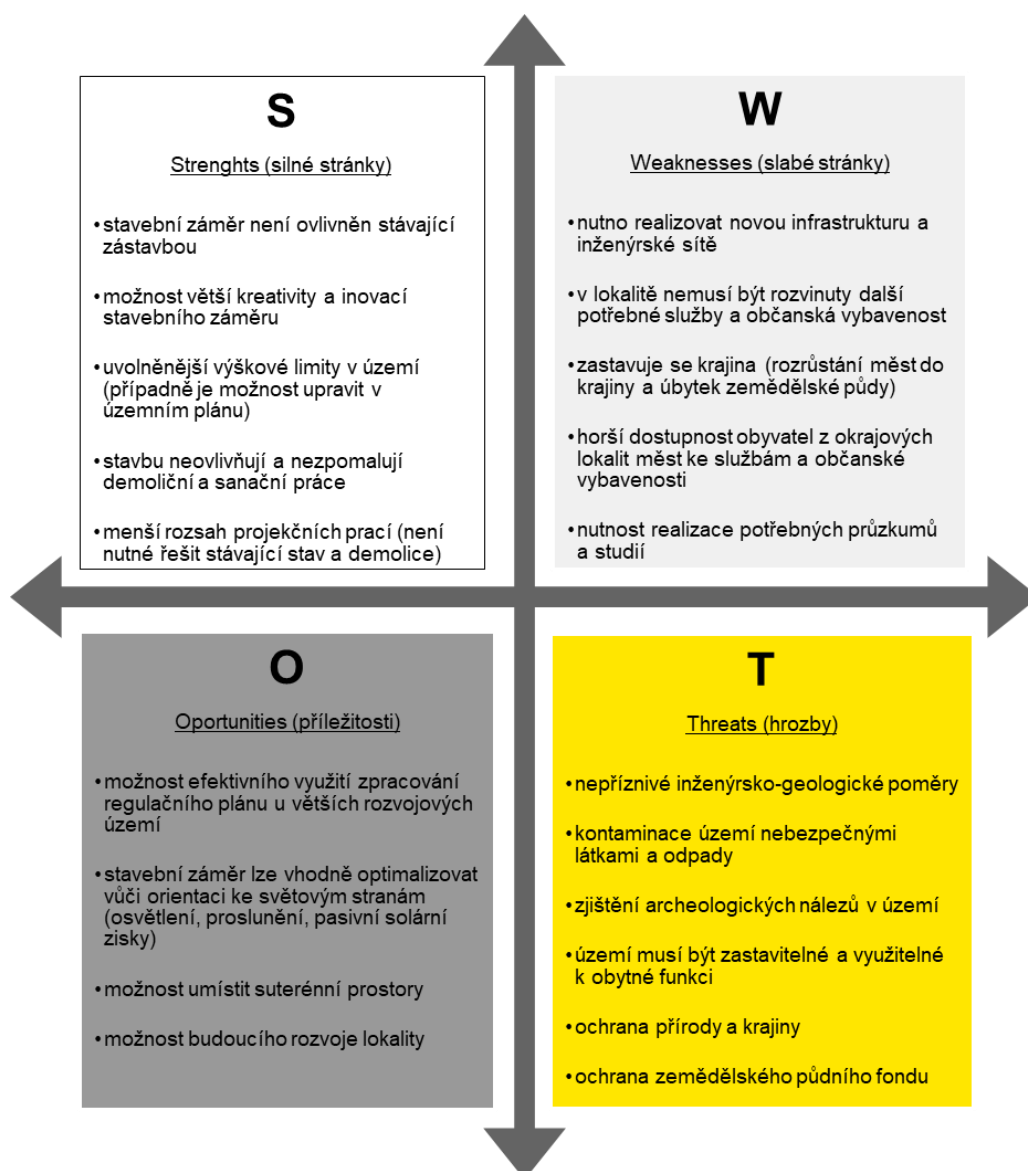
3. Aplikace analýzy rizik při výběru lokality

Veřejný subjekt, který bude plánovat výstavbu dostupného bydlení by měl výše uvedenou metodiku vždy individuálně přizpůsobovat specifikům plynoucích z konkrétní lokality. Každá lokalita totiž může pravděpodobnost výskytu určitých rizik potlačovat či naopak zvyšovat. K analýze rizik bude zpracovatel v konkrétních případech totiž přistupovat jinak v hustě zastavěné lokalitě intravilánu města, jinak u nově rozvíjejícího se území, které je nově urbanizováno. Dalším významným portfoliem případných rozvojových lokalit jsou území, která v historii ztratila svůj primární účel, stávající budovy na nich chátrají a nemají aktuální využití, tzv. brownfield. Typickými případy jsou staré průmyslové areály, skladiště, nebo nevyužívané vojenské prostory. Doporučujeme, aby si v atypických případech veřejný subjekt vždy přizval odborného poradce, který mu v rámci území pro plánovanou výstavbu dostupného bydlení pomůže s analýzou případných rizik.

Pro základní přístupy k prvotním rešerším v území a pro včasné vyhodnocení proveditelnosti projektového záměru uvádíme základní SWOT analýzy ke dvěma zásadně odlišnými přístupům v případě plánování stavebního záměru jako:

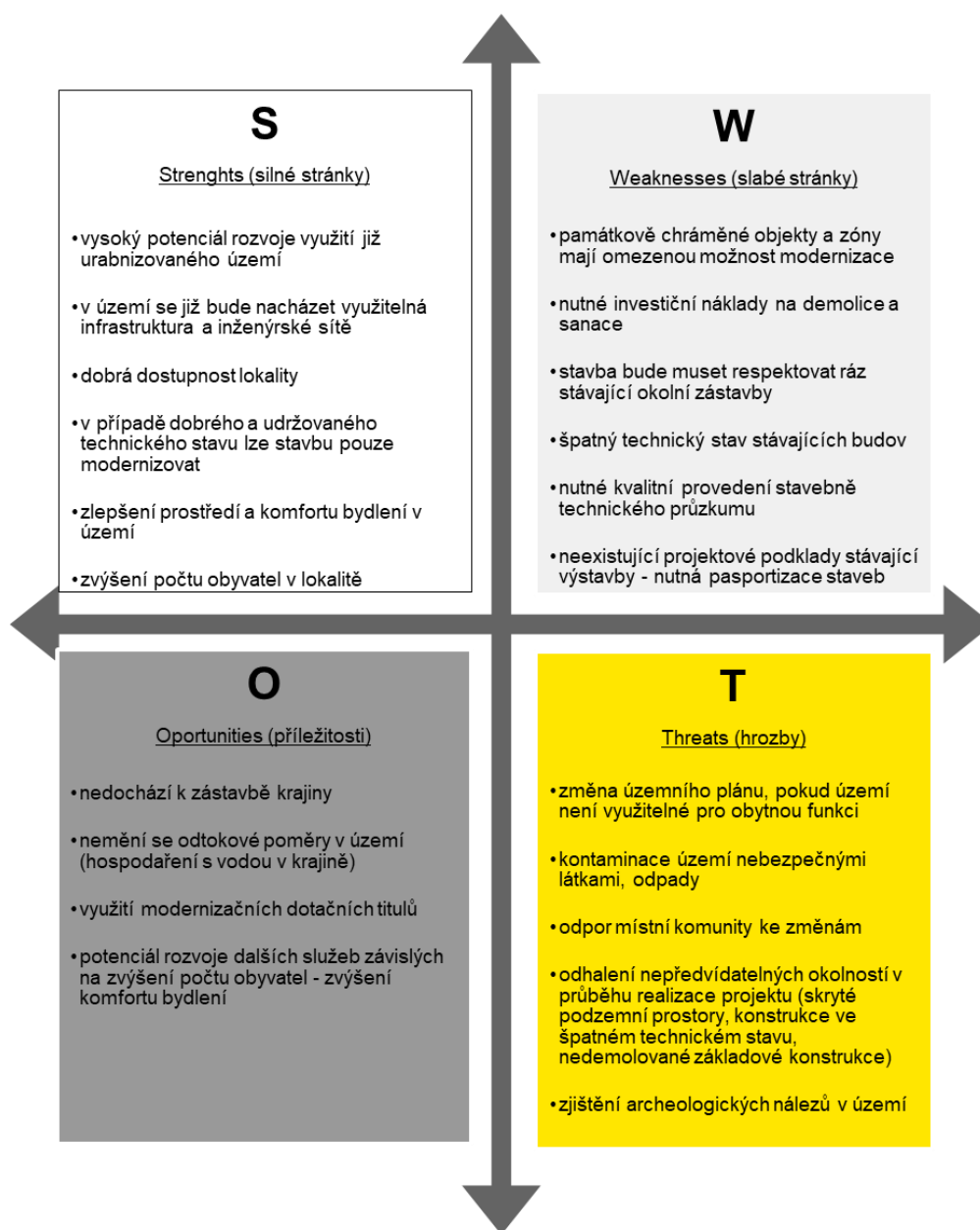
► Novostavby v nově urbanizovaném území

Schéma 4 - SWOT analýza – Novostavba v nově urbanizovaném území



► Modernizace stávající výstavby v již zastavěném území

Schéma 5 - SWOT analýza - Modernizace stávající výstavby v již zastavěném území



V rámci analýzy a prvotní rešerše území je vhodné využít základní veřejně dostupné mapové podklady a digitální technické mapy. Využívané zdroje mohou být jak pro novostavbu, tak pro modernizaci stávajících brownfields shodné. V rámci jednotlivých přístupů je však vhodné se zaměřit na základní cíle poznání dotčeného území:

► Novostavby v nově urbanizovaném území

Zde je vhodné se zaměřit zejména na funkční využitelnost uvedenou v územně-plánovací dokumentaci jednotlivých obcí. Dále je vhodné identifikovat ovlivňující ochranná pásma či nutné odstupy budoucí výstavby pro vhodné umístění stavby na pozemku. V neposlední řadě je vhodné se zaměřit na stav, dostupnost a kapacity inženýrských sítí v okolí dotčeného pozemku.

Dále je vhodné připravit v rámci přípravné fáze vhodné projekční podklady se zaměřením na inženýrsko-geologické průzkumy pro zjištění stavu geologického podloží, což může výrazně optimalizovat náklady na samotnou realizaci spodní stavby a základových konstrukcí.

► **Modernizace stávající výstavby v již zastavěném území**

U rekonstrukcí a modernizací stávajících staveb a areálů je jednoznačným cílem co možná v největší míře identifikovat a poznat stávající stav staveb. K tomu doporučujeme provést vhodný stavebně-technický průzkum, který by měl minimálně ověřit skutečný stav s posledním aktuálním stavem dostupné projektové dokumentace, ověřit stav, kvalitu a únosnost jednotlivých nosných konstrukcí, popsat skladby jednotlivých částí pláště budov a provést vhodné zdokumentování stávající stavu objektu (výkresově a fotografiemi). Dále je vhodné dobře identifikovat možné skryté konstrukce, které se mohou v území vyskytovat po historických stavbách, jako jsou například základy a podzemní stavby zdemolovaných budov, stávající nebo odpojené inženýrské sítě apod. Obecně řečeno, čím větší rozsah rekonstruovaných částí budovy, tím komplexnější a detailnější by stavebně-technický průzkum měl být. Maximální poznání stávajícího stavu v území je u rekonstrukcí zásadní pro vhodné zadání následujících projekčních prací a předpokladů, ze kterých se v dalších fázích projektu bude vycházet.

Dále je třeba respektovat i vlivy okolí, které jsou v zastavěném území velice intenzivní a často napomáhají začlenit novou budovu do okolní zástavby. Jedná se zejména o výškové limity, zastínění okolní zástavby, ovlivnění okolí hlukem a dalšími emisemi. Rovněž je nutné vyhodnotit i dopady budoucího stavebního záměru na okolní zástavbu.

4. Existující metodiky řízení rizik

Tato kapitola uvádí seznam a krátký popis identifikovaných metodických dokumentů mezinárodních organizací (Světová banka, EPEC, G20), dobré mezinárodní praxe v oblasti PPP dostupného bydlení (Spojené království, Austrálie a Irsko) a národních metodik PPP existujících v České republice.

Cílem je poskytnout přehled existujících metodik řízení rizik v ČR doplněný o další relevantní materiály od mezinárodních organizací a zemí se zkušenostmi s řízením PPP projektů a vhodně tak doplnit tuto příručku o další informace k procesu řízení rizik.

MFČR: Metodika řízení rizik a katalog rizik (2011)⁶

Ministerstvo financí vydalo metodiku Řízení rizik v projektech PPP. Cílem tohoto dokumentu je poskytnout zadavatelům informace o způsobech jak a kdy identifikovat možná rizika, jakým způsobem je ocenit, jaká je obvyklá a vhodná alokace rizik v PPP projektech a jaké existují možnosti jejich řízení a ošetření.

Metodika detailně popisuje celý proces řízení projektových, právních a finančních rizik. Metodika zahrnuje dvě klíčové přílohy (katalog rizik a slovník pojmů).

Global Infrastructure Hub: Risk allocation matrix for social housing projects⁷

Tato stránka obsahuje matici rizik typických pro PPP projekty sociálního bydlení spolu s pokyny, jak jsou tato rizika obvykle rozdělena mezi zadavatele a soukromého partnera, zdůvodnění takového rozdělení rizik, opatření ke zmírnění a možná opatření státní podpory. Nástroj poskytuje matice rizik i pro jiná odvětví, jako je doprava, energetika apod. V současné době jsou stránka a její obsah dostupné pouze v anglickém jazyce.

Světová banka: PPP tools⁸

Světová banka pomáhá vládám přijímat informovaná rozhodnutí o zlepšování přístupu a kvality služeb infrastruktury, včetně využití partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP). Toho se snaží dosáhnout pomocí sběru informací, dat a nástrojů, které shromažďuje a publikuje na svých stránkách. Přes její webové stránky lze dohledat celou škálu užitečných informací, týkajících se nejen řízení rizik.

EPEC: The Guide to Guidance (2011)⁹

V tomto průvodci se odkazuje EPEC na řadu užitečných dokumentů v rámci celého procesu zadávání a řízení PPP projektů. Ve vztahu k řízení rizik uvádí příručky “Le guide opérationnel des PPP” a “Partnership Victoria Guidance Material: Risk Allocation Guide”.

EPEC: Guide to Public-Private Partnerships (2021)¹⁰

Na stranách 140–147 tohoto průvodce je popsáno řízení rizik, které se odkazuje na celou řadu metodických dokumentů k tématu řízení rizik od mezinárodních a národních institucí jako jsou Global Infrastructure Hub, NDFA, Banque des Territoires, Ministerstvo dopravy USA, Public-Private Infrastructure Advisory Facility – PPIAF, Světová banka.

Risk allocation and pricing approaches (2021)¹¹

Dokument se zabývá obecnými principy řízení rizik ze strany zadavatele, příručka není založena na PPP a spíše poskytuje obecné rady a doporučení na to, jak rizika řídit v jednotlivých fázích projektu. Uvádí registr typických rizik, který je založený spíše na makroekonomických skutečnostech a dalších

6 Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2011/metodika--rizeni-rizik-v-projektech-ppp-9542>

7 Dostupné z: <https://ppp-risk.github.org/risk-allocation-matrix/social/social-housing>

8 Dostupné z: <https://www.worldbank.org/en/topic/publicprivatepartnerships/brief/ppp-tools>

9 Dostupné z: https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/EPEC_Guide%20to%20Guidance_EN.pdf

10 Dostupné z: https://www.eib.org/attachments/publications/epec_guide_to_ppp_en.pdf

11 Dostupné z:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/987140/Risk_allocation_and_pricing_approaches_guidance_note_May_2021.pdf

obecných rizikách, která se mohou běžně objevit v rámci jakéhokoli projektu, společně s klíčovými body ke zvážení pro alokaci těchto rizik.

HMT: Orange Book - Management of Risk, Principles and Concepts (2004)¹²

Kniha nastiňuje rámec pro řízení rizik v různých oblastech, včetně finančních, operačních a strategických rizik, a poskytuje návod pro organizace veřejného sektoru při zavádění postupů řízení rizik. Kniha zdůrazňuje význam řízení rizik pro dosažení cílů organizace a zlepšení rozhodovacích procesů. Poskytuje také podrobné pokyny k různým nástrojům a technikám řízení rizik, jako je hodnocení rizik, zmírňování rizik a monitorování rizik. Publikace je všeobecně uznávána jako klíčová příručka pro postupy řízení rizik ve veřejném sektoru.

GOV.UK: Sector risk profile (2022)¹³

Příručka zahrnuje konkrétní rizika, která se objevila v souvislosti se sociálním bydlením v UK. Přestože tato rizika jsou popsána v kontextu ekonomické situace a podmínek trhu s bydlením ve Spojeném království, většina je alespoň částečně přenositelná do českého prostředí. Na odkazu lze nalézt přehled těchto rizik i za dřívější roky.

NDFA: Template Project Agreement User Guide (2007)¹⁴

Příručka poskytuje informace a pokyny k použití vzorové projektové smlouvy, která je standardním dokumentem používaným pro projekty partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP) v Irsku. Průvodce nastiňuje účel a strukturu vzorové dohody a krok za krokem vysvětluje její klíčová ustanovení. Dokument obsahuje rovněž pokyny k otázkám, jako je rozdělení rizik, řešení sporů a finanční ujednání. Cílem dokumentu je zajistit jasnost a konzistentnost dohod o projektech PPP a usnadnit vyjednávání a realizaci projektů PPP v Irsku. Celkově příručka slouží jako cenný zdroj informací pro subjekty zapojené do projektů PPP, včetně vládních úředníků, partnerů ze soukromého sektoru a dalších zúčastněných stran. Pro účely téhle publikace je především zajímavá a užitečná vzorová matice obecných rizik PPP (s. 36 – 52) s komentáři k jejich alokaci.

12 Dostupné z: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/191513/The_Orange_Book.pdf

13 Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/collections/sector-risk-profiles>

14 Dostupné z: https://www.ndfa.ie/wp-content/uploads/2015/03/NDFA_Template_Project_Agreement_User_Guide.pdf

5. Možné zdroje pro analýzu rizik v konkrétním území

Český úřad zeměměřický a katastrální¹⁵

Ověření majetkoprávních vztahů, sousedních parcel, věcných břemen a základních mapových podkladů.

Národní geoportál INSPIRE¹⁶

Národní nástroj sdružující větších množství digitálních mapových podkladů.

Digitální archiv AMČR¹⁷

Nástroj sdružující digitální data o archeologických nalezištích a archeologických průzkumech Archeologických map České republiky (AČMR).

Národní památkový ústav (NPÚ)¹⁸

Mapové podklady shrnující zákonem chráněných historických památek a památkových zón.

Mapový server České geologické služby (ČGS)¹⁹

Soubor digitálních mapových podkladů v oblasti inženýrské geologie, hydrogeologie a pedologie pod správou Resortu životního prostředí.

GEOREPORT – území Hlavního města Prahy²⁰

Komplexní digitální nástroj mapových podkladů pro území Hlavního města Prahy

Mapový portál města Brna²¹

Komplexní digitální nástroj mapových podkladů pro území města Brna

Mapový portál Statutárního města Ostrava²²

Komplexní digitální nástroj mapových podkladů pro území Statutárního města Ostrava

A další digitální technické mapy krajů a jednotlivých obcí. Dále pak dostupné části Územně plánovací dokumentace, zejména pak aktuální podoby Územních plánů jednotlivých správních celků a obcí.

¹⁵ Dostupné z: <https://www.cuzk.cz/>

¹⁶ Dostupné z: <https://geoportal.gov.cz/web/guest/map>

¹⁷ Dostupné z: <https://digiarchiv.aiscr.cz/results?mapa=true>

¹⁸ Dostupné z: <https://geoportaltest.npu.cz/web>

¹⁹ Dostupné z: <http://www.geology.cz/extranet/mapy/mapy-online/mapove-aplikace>

²⁰ Dostupné z: <https://georeport.ipraha.cz>

²¹ Dostupné z: <https://gis.brno.cz>

²² Dostupné z: <https://mapy.ostrava.cz>