

**Politika pre realizáciu
projektov verejno-súkromných partnerstiev
(PPP)**

Obsah Politiky pre realizáciu projektov verejno-súkromných partnerstiev (PPP):

1.	Úvod.....	3
2.	Charakteristika PPP.....	5
2.1.	Definícia PPP.....	5
2.2.	Dlhodobé zmluvy, ktoré nie sú PPP.....	5
2.3.	Základné druhy PPP.....	6
3.	Riziká pre rozpočet verejnej správy.....	7
3.1.	Základná podmienka PPP: efektívnosť pre verejný sektor.....	7
3.2.	Vplyv PPP na rozpočet verejnej správy.....	8
3.3.	Rozdelenie rizík medzi verejný a súkromný sektor.....	9
3.4.	Spôsob regulácie PPP a legislatívny rámec PPP.....	10
4.	Princípy, ktoré musia projekty PPP spĺňať.....	11
4.1.	Odbornosť a správny postup pri príprave PPP.....	12
4.2.	Dialóg so súkromným sektorom pred začiatkom procesu.....	12
4.3.	Transparentnosť počas celého procesu.....	12
4.4.	Dôkladne pripravené zmluvy PPP.....	13
4.5.	Monitoring počas celej životnosti.....	14
5.	Potenciálne PPP.....	14

1. Úvod

Existencia modernej a efektívnej infraštruktúry je v súčasnosti nevyhnutnou podmienkou pre ekonomický rast, vytváranie nových pracovných príležitostí a zvyšovanie sociálnej úrovne každej krajiny vrátane Slovenska.

Budovanie a prevádzka infraštruktúry je tradične zabezpečovaná predovšetkým verejným sektorom, pričom priestor pre súkromných investorov je v tejto oblasti zatiaľ limitovaný. V poslednom období sa však situácia vo viacerých členských štátoch EÚ výrazne mení a výhody súkromného sektora sa čoraz častejšie začínajú využívať aj pri budovaní a prevádzke infraštruktúry.

Existujú dva základné dôvody, pre ktoré sa zvyšujú aktivity súkromného sektora v oblasti infraštruktúry. Prvým je fakt, že súkromný sektor je obvykle pri realizácii veľkých investícií efektívnejší ako verejný sektor. A niet dôvodu, prečo túto efektívnosť nevyužiť aj v oblasti infraštruktúry. Druhým dôvodom je to, že prostredníctvom účasti súkromného sektora je možné zabezpečiť kvalitnejšiu infraštruktúru bez okamžitého vplyvu na výdavky rozpočtu verejnej správy.

Súkromný sektor, ak má správne nastavenú motiváciu, je efektívnejší. Platí to pre výrobu ceruziek aj automobilov. Platí to však tiež pre notárske či telekomunikačné služby, pre bankovníctvo i distribúciu elektrickej energie. Niet dôvodu, pre ktorý by to neplatilo aj pre výstavbu a prevádzku infraštruktúry, či v iných oblastiach, ktoré v posledných desaťročiach tradične zabezpečoval verejný sektor. Podmienkou sú samozrejme veľmi jasné pravidlá a adekvátne regulácie, a to napríklad v oblasti životného prostredia, bezpečnosti, ochrany hospodárskej súťaže či cien. V takomto prostredí existuje veľký priestor, aby štát prenechal časť svojich aktivít súkromnému sektoru a sústredil sa na tie oblasti, ktoré súkromný sektor efektívnejšie realizovať z rôznych dôvodov nemôže.

Forma verejno-súkromného partnerstva (ďalej len PPP podľa anglického názvu Public-Private Partnerships) poskytuje nové možnosti budovaniu infraštruktúry alebo iných investícií vo verejnom záujme, s využitím súkromných zdrojov financovania za súčasného zvýšenia efektívnosti z pohľadu verejnej správy.

PPP znamená zmenu myslenia. Verejný sektor, ktorý je zvyknutý obstarávať aktíva, sa v tomto prípade musí zamerať na to podstatné, čím je služba, ktorá je výsledkom používania týchto aktív. Kým pri tradičnej výstavbe diaľnic verejný sektor samostatne nakupuje projekt, následne výstavbu a nakoniec techniku na údržbu ciest, pri PPP si objednáva len jediné – prevádzkyschopnú diaľnicu.

S využitím potenciálu, ktorý ponúkajú PPP, počíta programové vyhlásenie vlády, stratégia rozvoja konkurencieschopnosti Slovenska do roku 2010, ale aj dokumenty Európskej komisie, napríklad Lisabonský akčný plán¹, či uskutočňovanie Lisabonskej stratégie².

¹ Lisabonský akčný plán zahrnujúci Lisabonskú stratégiu EÚ a odporúčania pre členské krajiny pre ich Národné lisabonské stratégie, Brusel, 3.2. 2005, SEC (2005) 192.

² Uskutočňovanie Lisabonskej stratégie - Reformy pre rozšírenú Úniu, Európska komisia, Správa Komisie pre jarné zasadnutie Európskej rady, 26. marca 2004.

Najdôležitejšou charakteristickou črtou PPP je, že ide súčasne o významnú investíciu a dlhodobé poskytovanie služieb. Súkromný partner zabezpečuje financovanie a výstavbu investične náročnej infraštruktúry a súčasne ako protihodnotu dostáva právo na prevádzku a poskytovanie služieb prostredníctvom tejto infraštruktúry.

Nevýhodou PPP je veľmi komplikovaný vzťah, z ktorého môžu vyplývať pre verejný sektor rôzne riziká. Druhou nevýhodou je skutočnosť, že štát dokáže spravidla zabezpečiť finančné zdroje potrebné na realizáciu projektov za nižšiu cenu ako súkromní investori. Naopak výhodou PPP je najmä to, že súkromní investori bývajú efektívnejší ako verejný sektor. Majú väčšiu motiváciu projekt efektívne pripraviť a realizovať. To sa prejaví napríklad v optimálnom projektovaní, dodržaní termínu odovzdania stavby a dohodnutých investičných nákladoch, ale aj v zabezpečení kvality investície, ktorá sa prejaví v nižšej potrebe prevádzkových nákladov.

Výhody dobre pripravených PPP sú dnes už preukázané, avšak chybou by bolo považovať PPP za „záračné“ riešenie všetkých problémov spojených s nedostatkom zdrojov financovania, či s nízkou úrovňou niektorých služieb poskytovaných doteraz verejným sektorom. PPP prenášajú a rozkladajú záväzky na budúce obdobia, preto treba obmedziť projekty, ktoré nemajú predpoklad, že aj v budúcnosti budú považované za výhodnú investíciu, alebo ktoré prenášajú neakceptovateľné riziko do budúcich rozpočtových období.

Pri prvých projektoch PPP v Maďarsku (diaľnica M1) došlo ku komplikáciám a v Českej republike (diaľnica D47) došlo k úplnému zlyhaniu so značnými finančnými dôsledkami na rozpočet verejnej správy. Skúsenosti s PPP, ktorých realizácia zlyhala, nútia k zvýšenej pozornosti a k nutnosti monitorovania týchto projektov. V najbližšom období bude dôležitá opatrnosť a len postupné rozbiehanie projektov, pri súčasnom sústreďovaní skúseností s realizáciou PPP v našich podmienkach.

Pozornosť bude potrebné venovať aj oblasti majetkoprávných vzťahov vznikajúcich pri realizácii PPP projektov a posudzovaniu jednotlivých projektov z hľadiska pravidiel štátnej pomoci.

Ciele politiky PPP:

- Deklarovať princípy, ktoré by mali projekty PPP spĺňať.
- Nastaviť takú reguláciu PPP, ktorá obmedzí riziká pre rozpočet verejnej správy.

Forma PPP dokáže pri optimálnej implementácii zvýšiť efektívnosť verejných služieb. Faktom však je, že pri PPP existujú vyššie riziká, ako pri klasickom verejnom obstarávaní. Z dlhodobého hľadiska je preto možné považovať PPP za jeden z perspektívnych spôsobov zvyšovania efektívnosti verejných financií, z krátkodobého a strednodobého hľadiska je však užitočný veľmi opatrný prístup k tomuto novému nástroju. Vzhľadom na súčasný nedostatok skúseností v tejto oblasti je potrebné v prvom rade zrealizovať niekoľko málo pilotných projektov, ktoré budú pod podrobnou pozornosťou štátnej správy aj verejnosti, a až potom rozhodnúť o ďalšom rozširovaní PPP na Slovensku. V každom prípade je potrebné vývoj v tejto oblasti veľmi pozorne monitorovať a v prípade potreby prispôbovať aj legislatívne podmienky aj inštitucionálny rámec.

2. Charakteristika PPP

Vo svete neexistuje v súčasnosti jednotné vymedzenie PPP. V niektorých krajinách je PPP definované veľmi široko a v iných sú za PPP pokladané len konkrétne, vybrané typy projektov. Spoločným znakom všetkých PPP je len to, že súkromný partner preberá na seba významné podnikateľské riziká spojené s daným projektom.

2.1. Definícia PPP

Európska únia zatiaľ nemá oficiálnu definíciu PPP. Európska komisia pripravila návrh definície PPP v Zelenej knihe o PPP [2]. Podľa tohto materiálu je **PPP forma spolupráce medzi verejným a súkromným sektorom s cieľom financovania výstavby, rekonštrukcie, prevádzky a údržby infraštruktúry a poskytovania služieb pomocou tejto infraštruktúry.**

Spoločným znakom väčšiny definícií PPP sú nasledovné charakteristiky, ktoré budú kľúčové aj pri posudzovaní jednotlivých projektov na Slovensku:

- súkromný partner zabezpečuje výstavbu a prevádzku diela, napríklad infraštruktúry, a ako protihodnotu poskytuje služby spojené s týmto dielom za platby od jeho používateľov alebo od verejného partnera.
- súkromný partner a verejný sektor si rozdelia jednotlivé riziká, ktoré sú spojené s výstavbou a prevádzkovaním diela.
- pri PPP ide o dlhodobé vzťahy.

Návrh nového zákona o verejnom obstarávaní, ktorý bol schválený vládou uznesením vlády č. 735 z 28. septembra 2005 upravuje definíciu koncesie, ktorá je konzistentná aj s európskou legislatívou³:

„Koncesia je zákazka rovnakého typu ako zákazka na uskutočnenie stavebných prác s tým, že peňažné plnenie za stavebné práce, ktoré sa majú uskutočniť, je kompenzované právom užívať stavbu na dohodnutý čas. Toto právo môže byť spojené s peňažným plnením“.

Táto definícia pokrýva aj PPP, pričom PPP je špeciálny druh koncesie. Predmetom PPP totiž je spolu s uskutočnením stavebných prác aj zabezpečovanie prevádzky. Preto sa každý PPP musí riadiť koncesným obstarávaním a musí mu byť pridelená koncesia. Tento fakt bude využitý pri regulácii PPP.

2.2. Dlhodobé zmluvy, ktoré nie sú PPP

Keďže v rôznych krajinách je PPP definované rôzne, častým problémom sú nejasnosti pri rozlišovaní, ktorý projekt je možné označiť ako PPP a ktorý nie. Aj keď býva niekedy za PPP označená takmer akákoľvek spolupráca medzi subjektom verejnej správy a súkromným subjektom, od outsourcingu až po privatizáciu, tieto formy spolupráce verejného a súkromného sektora sú u nás bežné a nevyžadujú z hľadiska rozpočtu verejnej správy nový prístup. Táto politika PPP sa zaoberá takými projektmi, ktoré podľa doteraz platných pravidiel

³ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov pri zadávaní verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby. (L 134, 30. apríla 2004)

predstavujú novú formu a spôsobujú niektoré ťažkosti. Do definície PPP, ktorou sa zaoberá táto politika PPP, nespádajú nasledovné dlhodobé zmluvy verejnej správy so súkromným partnerom:

a. Dlhodobá zmluva na nákup služieb

Sektor verejnej správy nakupuje na základe dlhodobej zmluvy len služby, napríklad prevádzku a údržbu, ale bez významnej investície. Spadajú sem niektoré formy outsourcingu.

b. Dodávka stavby na kľúč

V takomto prípade je súkromný partner zaviazaný postaviť a odovzdať stavbu podľa stanovených požiadaviek (spravidla kontrolovaných treťou stranou). Prevádzka stavby je však riešená samostatne.

c. Spoločný podnik (Joint-venture)

Vytvorenie nového subjektu, kde verejný aj súkromný subjekt vlastní podiel, pričom takýto subjekt nie je zameraný len na realizáciu jedného konkrétneho projektu.

d. Záruky

Na podporu niektorých projektov môže vláda vydať štátne záruky za úver súkromnému subjektu.

e. Lízing

Sektor verejnej správy je počas dohodnutého obdobia užívateľom infraštruktúry, ktorej vlastníkom je súkromný partner.

f. Privatizácia

Pri privatizácii nejde o rozdelenie rizík, pretože v zásade všetky riziká preberá súkromný partner.

2.3. Základné druhy PPP

Pri projektoch PPP je veľmi dôležité, akým spôsobom sa rozdelia riziká vyplývajúce z projektu medzi súkromný a verejný sektor. Každý projekt má tieto základné riziká: riziko výstavby, dostupnosti a dopytu. Vo väčšine prípadov preberá súkromný investor riziko výstavby, teda najmä to, že investícia bude realizovaná pri plánovaných nákladoch a v primeranom čase. Podľa toho, ktoré z ostatných dvoch rizík preberá súkromný sektor, rozlišujeme dva základné druhy PPP. Môžu existovať aj kombinácie týchto dvoch druhov PPP.

a. PPP na báze dopytu

V tejto skupine PPP nesie súkromný partner okrem rizika výstavby aj riziko dopytu, resp. riziko správneho odhadnutia dopytu. Ide o projekty, kde subjekt verejnej správy platí súkromnému partnerovi poplatky v závislosti od počtu zákazníkov užívajúcich danú infraštruktúru, resp. zákazníci platia priamo súkromnému partnerovi.

b. PPP na báze dostupnosti

Pri tomto druhu PPP nesie súkromný partner okrem rizika výstavby aj riziko dostupnosti. Používa sa najmä v prípadoch, keď predpokladaný počet zákazníkov nebude dostatočný alebo je ťažko odhadnuteľný. Preto subjekt verejnej správy platí nezávisle od počtu užívateľov. Platby sa však zastavujú, resp. obmedzujú, ak infraštruktúra nie je prevádzkyschopná, či nespĺňa stanovené parametre, teda nie je dostupná.

3. Riziká pre rozpočet verejnej správy

3.1. Základná podmienka PPP: efektívnosť pre verejný sektor

Základnou a nevyhnutnou podmienkou pre to, aby sa akákoľvek investícia realizovala formou PPP, by malo byť to, že takýto prístup musí prinášať zvýšenú efektívnosť pre verejný sektor, ktorá sa často označuje aj ako „**hodnota za peniaze**“ (**value for money**) v porovnaní s tradičným obstarávaním diela. To znamená, že daná investícia sa realizuje za nižšie náklady, alebo že pri rovnakých vynaložených nákladoch dostanú daňovníci kvalitnejšie služby.

V nijakom prípade by sa nemalo stať, že jedinou výhodou PPP projektu bude to, že náklady na tento projekt nebudú súčasťou dlhu verejnej správy. Takýto prístup by bol nezodpovedný a znamenal by iba presúvanie výdavkov verejnej správy do budúcnosti. Zmyslom PPP by nikdy nemalo byť riešenie napätého rozpočtu, ale skombinovanie skúsenosti verejného sektora so zabezpečovaním infraštruktúry a skúsenosti súkromného sektora s využitím invencie, podnikateľského ducha a so zabezpečovaním finančných prostriedkov, a teda priniesť vyššiu „hodnotu za peniaze“.

Skúsenosti z mnohých krajín potvrdzujú, že projekty PPP dokážu zabezpečiť efektívnosť pre daňovníkov a súčasne aj zisk pre súkromných investorov. Potreba vytvárať zo svojich aktivít zisk, vytvára na súkromné spoločnosti tlak, aby splnili svoje sľuby bez prekročenia nákladov a omeškaní v realizácii, ktoré sú charakteristické pre mnoho projektov obstarávaných a financovaných konvenčnými metódami.

Hodnota za peniaze sa dosahuje tým, že súkromný sektor zabezpečí:

- efektívnejší projekt, kreatívny a inovatívny prístup k technickým problémom,
- neprekročenie investičných nákladov,
- odovzdanie projektu presne v požadovanom termíne,
- optimalizáciu životného cyklu projektu (integrácia projekčnej časti, výstavby, financovania a údržby).

„Hodnota za peniaze“ je komplexným porovnaním obstarania daného projektu s účasťou súkromného partnera a obstarania bez jeho účasti, teda klasickým verejným obstarávaním. Aj keď PPP môže prinášať rad výhod, nesmie sa zabudnúť na porovnanie, či by sa klasickým zabezpečením projektu bez účasti súkromného partnera nedosiahla vyššia efektívnosť a nižšia cena. Analýza hodnoty za peniaze zohľadňuje kvalitu, cenu, sociálno-ekonomické aspekty a prevádzkové aspekty projektu.

Pri porovnávaní PPP a tradičného verejného obstarávania je nevyhnutné urobiť komplexnú analýzu, ktorá objektívne porovná všetky pozitíva a negatíva oboch metód. Nemožno zabúdať na to, že v prípade PPP môžu byť v splátkach započítané nielen náklady na počiatočnú investíciu, ale aj úroky spojené s jej finančným zabezpečením a tiež náklady na prevádzku, opravy a údržbu danej investície.

Hlavným kritériom pre rozhodnutie, či sa využije financovanie formou PPP, by vždy malo byť preukázanie dosiahnutia „hodnoty za peniaze“.

Aj v prípade investícií realizovaných tradičným verejným obstarávaním sa podstatná časť investície realizuje v súkromnom sektore, do ktorého napríklad patria projektanti alebo stavebné firmy. A tiež pri prevádzke je podstatná časť obstarávaná v súkromnom sektore, napríklad nákup techniky. Pri PPP je však možné vyťažiť synergické efekty z toho, že celý proces bude mať „jedného pána“. V prípade PPP je súkromný investor veľmi jednoznačne motivovaný vyhľadávať možné úspory. Napríklad pri analýze prvého PPP projektu v oblasti diaľnic na Slovensku, poradca navrhol predĺženie násypov a skrátenie mostov, čím je možné získať podstatné úspory. Druhým príkladom môže byť automatické zameranie na kvalitu diela. V prípade, že stavebníkom aj prevádzkovateľom je jedna súkromná firma, má táto podstatne lepšiu motiváciu dielo postaviť v adekvátnej kvalite, aby mohla ušetriť na jeho údržbe. Rovnako má motiváciu vybrať materiály, ktoré sú najefektívnejšie z hľadiska prevádzky a údržby.

3.2. Vplyv PPP na rozpočet verejnej správy

Koncept PPP bol pôvodne postavený na využití vyššej efektívnosti súkromných podnikateľov oproti štátu. Význam PPP ako nástroja na budovanie kapitálovo náročných infraštruktúrnych investícií, sa zvýšil po tom, ako sa ukázalo, že je možné prostredníctvom PPP zabezpečiť investície aj bez zvýšenia dlhu verejnej správy. Za predpokladu splnenia určitých podmienok totiž náklady spojené s vybudovaním infraštruktúry nezvyšujú deficit rozpočtu verejnej správy v čase budovania infraštruktúry. Nemožno však zabúdať na to, že v tomto prípade do deficitu vstupujú splátky za prevádzku tejto infraštruktúry. PPP teda umožňuje znížiť deficit v súčasnosti za cenu zvýšených verejných výdavkov v budúcnosti. To však pri dodržaní niektorých podmienok (ako napríklad nezaťažovanie budúcich generácií vysokým verejným dlhom, či implicitnými záväzkami z penzijných systémov), môže byť akceptovateľné – daňovníci budú znášať náklady presne v tom čase, kedy budú príslušnú infraštruktúru využívať.

Vo februári 2004 Eurostat vydal rozhodnutie stat/18/2004 a v auguste 2004 vydal časť IV príloh k ESA 95 s názvom Dlhodobé zmluvy medzi subjektami verejnej správy a nevládnymi partnermi (verejno-súkromné partnerstvá), ktoré určujú spôsob vykazovania projektov PPP s dlhodobými zmluvami na „nákup služieb viazaných s vybudovaním infraštruktúry“. Spôsob vykazovania závisí od spôsobu zdieľania rizík medzi partnermi PPP.

Každý PPP projekt je jedinečný z hľadiska rizík spojených s jeho realizáciou a prevádzkou. Pri hodnotení sa musia samostatne sledovať tieto tri riziká:

1. Riziko výstavby - predstavuje také udalosti ako oneskorený termín odovzdania stavby, nedosiahnutie platných noriem a štandardov, prekročenie nákladov, technické nedostatky a externé negatívne dosahy. Ak má vláda povinnosť začať uhrádzať pravidelné platby partnerovi bez ohľadu na to, čo stavba spĺňa a v akom je stave, je to dôkaz, že vláda preberá väčšinu rizika výstavby. Vo väčšine prípadov je však v zmluvách uvedené, že v prípade nedodržania štátom predpísaných termínov, harmonogramu, rozpočtu, noriem a dohodnutých špecifikácií, štát nezaplatí dohodnuté platby.

2. Riziko dostupnosti – súvisí s tým, či infraštruktúra alebo služba spĺňa vopred dohodnuté parametre a je prevádzkyschopná. Dôkazom, že verejný sektor nepreberá riziko dostupnosti je to, že jeho periodické platby súkromnému partnerovi sú automaticky a významne (nie len „kozmeticky“) znížené, ak predmetná infraštruktúra či služba nie je verejnosti dostupná, ako bolo dohodnuté v zmluvách, nefunguje alebo nesplňuje technické, environmentálne či iné normy.

3. Riziko dopytu - predstavuje trhové riziko poklesu záujmu o infraštruktúru alebo službu, napríklad z dôvodu nových trendov na trhu, konkurencie alebo technickej zastaranosti. Menší alebo väčší záujem ovplyvňuje výnosy projektu. Prevzatie rizika dopytu spôsobilo v minulosti ťažkosti mnohým projektom PPP, preto sa mu súkromní partneri snažia vyhnúť, na druhej strane prevzatie aspoň časti tohto rizika zabezpečí väčšiu istotu nezahrnutia financovania takejto infraštruktúry do dlhu verejnej správy.

Podľa pravidiel Eurostatu nie je postačujúce, keď vo finančnom vyjadrení nesie väčšinu rizika súkromný partner.

Projekt PPP nie je, podľa súčasného výkladu Eurostatu⁴, zahrnutý do dlhu verejnej správy, ak súkromný partner nesie riziko výstavby a aspoň jedno z rizík dostupnosti alebo dopytu.

3.3. Rozdelenie rizík medzi verejný a súkromný sektor

Základným rozdielom medzi PPP a tradičným verejným obstarávaním je, že v prípade PPP je podstatné rozdelenie rizík medzi verejným a súkromným partnerom. Základné pravidlo efektívnych PPP projektov hovorí, že „riziko by mala prijať tá strana, ktorá je najlepšie pripravená ho zvládnuť“.

Zdieľanie významných rizík súkromným partnerom je hlavným nástrojom, ktorým sa dá zabezpečiť nielen okamžité nezapočítanie investičných výdavkov do deficitu rozpočtu verejnej správy, ale aj dosiahnutie efektívnosti celého projektu pre verejný sektor. Viaceré riziká je totiž súkromný sektor schopný riadiť podstatne efektívnejšie ako sektor verejný.

Práve správne rozdelenie rizík medzi oboch partnerov je jedným z kľúčových bodov úspechu alebo neúspechu projektu. V niektorých prípadoch je určenie nositeľa rizika pomerne ľahké, napríklad riziko nedodržania termínu pri výstavbe preberá súkromný partner, čo sa preukáže tým, že záväzné platby za PPP začína platiť subjekt verejnej správy až po odovzdaní stavby do užívania.

⁴ Rozhodnutie Eurostatu STAT/18/2004 a ESA 95, časť IV, Dlhodobé zmluvy medzi subjektami verejnej správy a nevládnymi partnermi (Projekty s privátnym partnerstvom), Long Term Contracts Between Government Units and Non-Government Partners (Public-Private Partnerships), Eurostat, 30. august 2004

Rozloženie rizík musí byť pripravené jednoznačne a musí počítať aj s podmienkami, za ktorých sa presúva na zúčastnené strany. Príliš veľký presun rizík na súkromného partnera môže urobiť tento projekt zbytočne drahý, alebo dokonca až nefinancovateľný. Riziko zmien, ktoré sú predvídateľné, a s ktorými musí každý súkromný podnikateľ počítať, ako je zvýšenie cien stavebných prác, či oneskorená dodávka, nesie zväčša súkromný partner. Ale napríklad riziko zmien v daňovej oblasti nesie verejná správa.

3.4. Spôsob regulácie PPP a legislatívny rámec PPP

Dlhodobosť projektov PPP, ich mimoriadna komplikovanosť a možné dôsledky na rozpočet verejnej správy vyžadujú špecifický dohľad štátu. Zvýšenú pozornosť je potrebné venovať PPP aj vzhľadom na to, že ide na Slovensku o nový spôsob obstarávania infraštruktúry.

Súčasný legislatívny rámec, vrátane rozpočtových pravidiel, či pravidiel koncesného obstarávania nepredstavuje podstatný problém pri príprave projektov PPP. Faktom však je, že nezabezpečuje v adekvátnej miere, že takéto projekty budú schvaľované s dostatočnou pozornosťou.

Ministerstvo financií SR, ktoré je zodpovedné za rozpočet verejnej správy a výkazníctvo verejného sektora, musí pripraviť podklady pre správne premietnutie PPP do národných účtov v súlade s pravidlami stanovenými Eurostatom, a musí tiež zabezpečovať povinné pravidelné informovanie Eurostatu o PPP.

Skvalitnenie regulácie PPP si vyžiada novelizáciu zákonov upravujúcich rozpočtové pravidlá⁵. V prípade schválenia regulácie by boli **subjekty verejnej správy, s výnimkou subjektov územnej samosprávy**, oprávnené uzavrieť koncesnú zmluvu podľa zákona o verejnom obstarávaní⁶ len s predchádzajúcim súhlasom vlády. Obligatórnou náležitosťou materiálu na rokovanie vlády SR bude stanovisko MF SR k vplyvu realizácie zmluvy na dlh verejnej správy (analýza toho, či väčšinu rizík nesie verejný alebo súkromný sektor). Táto regulácia sa bude týkať len projektov, ktorých investičné náklady prevyšujú 100 mil. Sk.

Táto úprava si vyžiada novelu zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Cieľom úpravy je obmedzenie negatívnych dôsledkov v prípade nesystémovo realizovaných projektov v oblasti PPP a účinnej kontroly vytvárania dlhodobých podmienených záväzkov v nadväznosti na možnosť ich dopadu na dlh verejnej správy vykazovaný v jednotnej metodike ESA 95 platnej pre Európsku úniu.

Zároveň sa subjektom verejnej správy ukladá povinnosť na požiadanie MF SR poskytnúť údaje potrebné na účely hodnotenia a vykazovania dlhu verejnej správy.

Územná samospráva bude musieť doručiť na MF SR oznámenie o začatí koncesného obstarávania z dôvodu evidencie PPP. Keď prebehne koncesné obstarávanie, ale ešte pred uzavretím koncesnej zmluvy, si územná samospráva bude musieť vyžiadať stanovisko MF SR z hľadiska vplyvu pripravenej koncesnej zmluvy na dlh verejnej správy. Toto stanovisko MF SR bude potrebné si vyžiadať aj pred zmenou zmluvy formou dodatku.

⁵zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁶§ 10 ods.6 (v novom návrhu zákona 14 ods. 1) zákona č. 523/2003 Z. z. o verejnom obstarávaní.

Na základe stanoviska MF SR k dopadu PPP na dlh verejnej správy realizácia koncesnej zmluvy má dve alternatívy:

- Ak väčšina rizík zostane vo verejnom sektore, potom budú pre takéto zmluvy platiť rovnaké pravidlá, ako keby išlo o návratný zdroj financovania. Územná samospráva bude teda môcť uzatvoriť koncesnú zmluvu, len ak súčet hodnoty investície z tejto zmluvy a celková suma dlhu obce alebo vyššieho územného celku neprekročí limit 60% skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka⁷ a tiež súčet sumy ročného peňažného plnenia z koncesnej zmluvy a sumy ročných splátok návratných zdrojov financovania vrátane úhrady výnosov neprekročí 25 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka⁸.
- Ak väčšina rizík prechádza na súkromného partnera a investičné náklady nebudú mať dôsledky na vykazovanie verejného dlhu, potom územná samospráva môže uzatvoriť koncesnú zmluvu, ak súčet sumy ročného peňažného plnenia z tejto zmluvy a suma ročných splátok návratných zdrojov financovania vrátane úhrady výnosov neprekročí 25 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka⁹.

Vyššie uvedená regulácia sa bude týkať len projektov od istej výšky, ktorá bude rôzna pre rôzne typy obstarávateľov. Pre vyššie územné celky a nimi zriadené a založené právnické osoby bude hraničná hodnota investičných nákladov zo zmluvy 100 mil. Sk.

V prípade, že ide o obec a ňou zriadené a založené právnické osoby, bude sa táto úprava regulácie vzťahovať na koncesné zmluvy, ktorých celková hodnota investičných nákladov PPP prevyšuje sumu u obcí s

a.	počtom obyvateľov do 1000	12 000 000 Sk,
b.	počtom obyvateľov od 1001 do 3000	20 000 000 Sk,
c.	počtom obyvateľov od 3001 do 5000	35 000 000 Sk,
d.	počtom obyvateľov od 5001 do 10000	50 000 000 Sk,
e.	počtom obyvateľov od 10001 do 50000	65 000 000 Sk,
f.	počtom obyvateľov od 50001 do 100000	75 000 000 Sk,
g.	počtom obyvateľov nad 100001	100 000 000 Sk.

Územná samospráva bude povinná na žiadosť Ministerstva financií SR predkladať údaje potrebné na účely vykazovania dlhu verejnej správy.

4. Princípy, ktoré musia projekty PPP spĺňať

Projekty PPP môžu priniesť podstatný úžitok verejnému aj súkromnému sektoru. Je však známych aj mnoho prípadov, kedy sa projekt skončil veľmi zle pre verejný sektor (napríklad diaľnica D47 v ČR), ale aj prípadov, kedy investície znamenali obrovské straty pre súkromný sektor, ako napríklad výstavba železničného tunela medzi

⁷ Limit uvedený v § 17 ods. 6 písm. a) zákona č. 583/2004 Z.z.

⁸ Limit uvedený v § 17 ods. 6 písm. b) zákona č. 583/2004 Z.z.

⁹ Limit uvedený v § 17 ods. 6 písm. b) zákona č. 583/2004 Z.z.

Veľkou Britániou a Francúzskom. K tomu, aby sa prípady neúspešných PPP projektov neopakovali, je potrebné najmä sa vyvarovať chýb, ktoré sa v minulosti vyskytli. Podstatné je najmä naplnenie nižšie uvedených predpokladov.

4.1. Odbornosť a správny postup pri príprave PPP

Postup pri príprave PPP je mimoriadne náročný na vysokú odbornosť a skúsenosť obstarávateľa. Je nevyhnutné, aby na PPP projektoch pracovali špičkoví technici, finančníci aj právnici. Výrazne môže prispieť kvalitný poradca, ani ten však nemôže znížiť nároky na odbornosť obstarávateľa. Kľúčovým bodom je zabezpečenie adekvátneho obsadenia projektového tímu a jeho zdrojov, a predovšetkým jeho vedenia vysoko kvalifikovaným jednotlivcom, ktorý má skúsenosti s realizáciou podobných projektov. Mimoriadne dôležité je aj vytvorenie vhodnej riadiacej štruktúry, ktorá umožní účinné prijímanie dôležitých rozhodnutí.

4.2. Dialóg so súkromným sektorom pred začiatkom procesu

Nemá význam miňať verejné zdroje na prípravu takého projektu PPP, na ktorý sa nikto nerozhodne predložiť ponuku alebo do ktorého nikto nechce investovať. Najlepším spôsobom ako sa dá tomuto predísť, sú predbežné konzultácie so zástupcami súkromného sektora ohľadom ekonomickej realizovateľnosti plánovaného projektu. Potenciálni partneri môžu okrem toho navrhnúť inovácie, ktoré budú znižovať celkové náklady a zlepšovať efektívnosť projektu. Je veľmi dôležité, aby sa takéto konzultácie realizovali ešte pred začiatkom verejného obstarávania.

Projekty so zjavnou nerovnováhou medzi ziskami a prínosmi, či už pre štát alebo súkromný sektor veľmi často skĺznú do problémov a vytvárajú situácie, ktoré nie sú na prospech nikoho.

4.3. Transparentnosť počas celého procesu

Mimoriadne dôležitým faktorom úspechu projektov PPP je transparentnosť. Ak nie je dodržaná transparentnosť, ani odbornosť prípravy alebo dodržanie správneho postupu nezaručí úspešnosť PPP. Legislatívne pravidlá sú nastavené zákonom o verejnom obstarávaní.

Transparentnosť, otvorenosť a férovosť počas celého procesu prípravy PPP sú dôležité najmä tým, že minimalizujú možnosť korupcie a klientelizmu. Tým jednak pomáhajú zabezpečiť pre daňovníkov najlepšie možné podmienky v prebiehajúcej súťaži a zároveň zvyšujú konkurenciu v tejto súťaži. Spravodlivá súťaž je totiž v záujme všetkých serióznych investorov. Tí sa naopak nebudú chcieť zapojiť do procesu, keď pochybujú o jeho objektívnosti a naopak očakávajú, že nemajú šancu vyhrať kvôli tomu, že súťaž môže byť ovplyvnená korupčnými praktikami. Zapojenie sa do ponukovej fázy znamená totiž značné finančné náklady.

Skúsenosti všetkých krajín, ktoré využili formu PPP, ukazujú, že nesúťaživý spôsob obstarávania je druhou najčastejšou príčinou zlyhania PPP, a to hneď po nedostatočnej príprave. Netransparentne vybraný partner nepreberie dobrovoľne významné riziká na seba, zvlášť keď mu hrozí, že v budúcnosti môže vyjsť najavo jeho korupcia. Podstatné je najmä to, aby boli dostupné aktuálne informácie o projekte a tiež o procese obstarávania, rokovaní a realizačných fázach projektu.

Aj keď sú princípy otvorenosti a transparentnosti prvoradé, rovnako je dôležité, aby sa nepoužívali ako ospravedlnenie pre nenáležité omeškanie procesu obstarávania. Investori a uchádzači budú chcieť byť súčasťou spravodlivého a objektívneho procesu obstarávania. Nebudú však chcieť byť súčasťou procesov dlhších ako tie, ktoré sú potrebné v rámci zákona. Podmienky súťaže by mali byť vyjadrené zrozumiteľnou rečou.

Okrem snahy o čo možno najjednoduchší proces obstarávania, musí brať obstarávateľ primerane do úvahy vplyvy svojho konania (alebo nekonania) na zaťaženie uchádzačov, pokiaľ ide o náklady a zdroje. Uchádzači majú len obmedzené zdroje a v prípade rizika neprimeraných nákladov sa na súťaži nezúčastnia.

4.4. Dôkladne pripravené zmluvy PPP

Najzložitejšou časťou prípravy PPP sú dôkladne pripravené zmluvy. Zmluvy musia podrobne zabezpečovať všetky obvyklé aspekty PPP vrátane prípadného prerozdelenia dodatočného zisku medzi verejným a súkromným partnerom, či regulácie projektu v prípade poskytnutia dominantného postavenia. Je nevyhnutné, aby prípravu takýchto zmlúv zabezpečili renomovaní poradcovia, ktorí majú skúsenosti s prípravou PPP.

Kľúčovou súčasťou zmlúv je spôsob merania požadovaných cieľov. Tu môžu často nastať spory, pretože platby súkromnému partnerovi v prípade neplnenia musia byť zastavené, alebo podstatne znížené. Špecifikácia cieľov a požadovaných výstupov musí byť dôkladná, merateľná, pretože ich zmena počas životnosti PPP je veľmi ťažká, až nemožná.

Delenie dodatočných výnosov je potrebné presne stanoviť vopred. Pozornosť je potrebné venovať tiež presnému ošetreniu možného odstúpenia od zmluvy a práva financujúcich bánk vstúpiť do projektu pri jeho zlyhaní.

Verejný sektor musí mať právo od zmluvy odstúpiť kedykoľvek a bez udania dôvodu. Spravodlivé kompenzácie takéhoto odstúpenia musia byť vyjednané vyvážené a presne.

Príklady niektorých dôležitých ustanovení koncesných zmlúv:

- Definovanie cieľov a ich kvantifikácia, meranie výkonov.
- Vzorec, podľa ktorého verejná správa projekt platí (podľa dostupnosti, dopytu a kvality).
- Delenie dodatočných výnosov a nadmerného zisku.
- Dôsledky porušenia povinností tejto zmluvy zo strany koncesionára.
- Obmedzenia zodpovednosti koncesionára.
- Právo financujúcich bánk vstúpiť do projektu.
- Delenie rizík.
- Právo verejnej správy vystúpiť z projektu bez udania dôvodu a spravodlivá kompenzácia koncesionára v takomto prípade.
- Čo sa stane s infraštruktúrou po skončení koncesnej zmluvy.
- Riešenie sporov a konfliktov.

4.5. Monitoring počas celej životnosti

PPP projekt nekončí odovzdaním infraštruktúry do prevádzky. Práve fáza, keď sa začínajú pravidelné platby za poskytované služby vyžaduje od subjektu verejnej správy, ktorý obstarával PPP náročnú kontrolu všetkých dohodnutých kritérií.

Akékoľvek nedodržiavanie jednotlivých ukazovateľov musí viesť k významnému (nie len kozmetickému) znižovaniu pravidelných platieb pre súkromného partnera. Infraštruktúra musí byť adekvátne udržiavaná, aby po skončení trvania koncesie bola odovzdaná verejnej správe v dobrom stave.

Takéto monitorovanie projektu si prirodzene vyžaduje primerané kapacity na strane verejnej správy. Monitorovanie musí byť vykonávané tak, aby bolo možné včas predvídať ťažkosti a vykonávať také opatrenia, aby sa predišlo ich vzniku. Dôsledné monitorovanie musí zabezpečiť včasné opatrenia v prípade hrozby, že súkromný partner zlyhá.

5. Inštitucionálny rámec PPP

Efektívne a transparentné fungovanie PPP projektov si vyžaduje aj zodpovedajúci inštitucionálny rámec. Niektoré krajiny, ktoré úspešne realizujú PPP, majú ústredné národné jednotky pre PPP, niektoré majú špecializované rezortné a regionálne jednotky PPP a niektoré majú úplne decentralizované jednotky PPP zriadené len na obdobie prípravy konkrétneho PPP.

O tom, aký prístup je najvhodnejší, prebiehajú v odborných kruhoch diskusie. Problémom ústrednej agentúry pre PPP býva zabezpečenie primeraného finančného ohodnotenia kvalitných pracovníkov a tiež zladenie PPP s regionálnymi požiadavkami. Centrálna jednotka PPP musí mať odborníkov na širokú škálu oblastí, ako sú diaľnice, školy, nemocnice, vodárne a kanalizácie atď., ktorí by vytvárali kapacity, ktoré už existujú na jednotlivých ministerstvách. Naopak špecializované rezortné a regionálne ad hoc jednotky PPP často dokážu lepšie naplňovať rezortné a regionálne požiadavky.

V súčasnosti je na Ministerstve dopravy, pôšt a telekomunikácií SR vo vysokom štádiu rozpracovanosti prvý pilotný PPP projekt. Ide o diaľničný úsek dlhý 29 km medzi Žilinou a Martinom. Tento projekt je pripravovaný v spolupráci s renomovaným poradcom.

Projekt PPP je len jeden z druhov verejného obstarávania. Preto každý subjekt verejnej správy je v rámci svojich kompetencií zodpovedný za prípravu, realizáciu a monitoring projektu PPP počas celej jeho životnosti.

Vzhľadom na to, že v súčasnosti nie sú signály o významnom využívaní PPP v blízkej budúcnosti, je potrebné sústrediť sa najmä na úspešnú realizáciu tohto projektu. V prípade zvýšeného záujmu o používanie PPP bude v budúcnosti nevyhnutné vrátiť sa aj k otázke organizačného a inštitucionálneho zabezpečenia PPP a vyhodnotiť, či si prax nevyžiada zriadenie centrálnej inštitúcie PPP, ktorej hlavnou úlohou by bolo využívanie skúseností s PPP. Aj bez zriadenia „centrálnej jednotky pre PPP“ je užitočné, aby verejná správa využívala informácie získané pri prvých pilotných projektoch PPP.

Úloha Ministerstva financií SR

Významnú úlohu pri projektoch PPP musí zohrávať MF SR, najmä z hľadiska rizík pre rozpočet verejnej správy. MF SR musí monitorovať PPP, aby sa vyhlo nepríjemným prekvapeniam v oblasti dosahu PPP projektov na deficit rozpočtu verejnej správy a úroveň dlhu verejnej správy. Preto je potrebné, aby každý PPP mal na MF SR schválený dôsledok PPP na dlh verejnej správy, čím sa ex ante získa informácia o vplyve daného PPP na rozpočet verejnej správy. MF SR bude mať za úlohu pripravovať stanovisko k dôsledkom projektu PPP na dlh verejnej správy a monitorovať PPP do konca trvania koncesie.

MF SR však nebude schvaľovať jednotlivé projekty a preto nebude ani preberať zodpovednosť za prípravu a realizáciu PPP.

Spolupráca v rámci Európskej únie

Taktiež je dôležité udržiavať dialóg s Európskou komisiou a inštitúciami ako EIB a EBRD a všade tam, kde sa to bude považovať za užitočné, je vhodné ich zapojiť do prípravy projektu. Európska komisia oficiálne deklaruje „záujem na podpore a rozvoji PPP v rámci štruktúr nou poskytovaných grantov¹⁰“. Tiež vyjadrila svoju ochotu pomôcť v rozvoji a realizácii projektov PPP.

Úspešné využitie fondov EÚ vyžaduje včasné konzultácie s Európskou komisiou, ktorá kvôli potrebe dôsledného preskúmania použitia jej fondov musí vykonať dôkladnú analýzu navrhovaných projektov PPP, aby sa zaistila objektivita.

V krátkej budúcnosti bude prijatá nová podoba „záručného nástroja“ Európskej investičnej banky (EIB), ktorý je navrhnutý podľa požiadaviek EK a členských krajín EÚ. Základným cieľom záručného nástroja je urýchlenie realizácie dopravných projektov transeurópskych sietí. V rámci novej podoby nástroja by EIB pri projektoch typu PPP ručila za pohotovostný úver do vopred stanovenej hornej sadzby, prípadne do výšky nominálneho stropu. Záruka by pokrývala neočakávané výpadky v splácaní dlhu spôsobené určitými konkrétnymi rizikami, ktoré by zahŕňali napríklad dopravné riziká.

6. Potenciálne PPP

Teoreticky neexistujú obmedzenia, pokiaľ ide o rozsah zapojenia PPP v oblasti budovania infraštruktúry. V posledných rokoch sa súkromné spoločnosti v mnohých krajinách EÚ a iných krajinách zúčastňovali vo viacerých oblastiach činnosti vlády.

Pokúsiť sa obmedziť tieto možnosti by znamenalo nechať sektor verejnej správy bez flexibility, ktorá je životne dôležitá pre maximalizáciu potenciálu z inovácie, ktorá môže pochádzať z PPP projektov. Toto je dôležité, ak má byť dosiahnutý cieľ dodania kvalitných služieb verejnosti za dostupné ceny.

Na úrovni ústredných orgánov štátnej správy sa pripravujú dva významné PPP projekty. Prvým je 29 kilometrov dlhý úsek diaľnice medzi Žilinou a Martinom. Súčasťou prvého plánovaného úseku postaveného

¹⁰ Smernica pre úspešné projekty s privátnym partnerstvom – PPP (Public-Private Partnerships), EK, GR Regionálna politika, január 2003

súkromným kapitálom bude aj najdlhší, 8 km dlhý tunel Višňové - Dubná Skala. Projekt má ukázať, ako súkromné firmy zvládnu výstavbu diaľnice na jednom z najťažších úsekov v SR. V prípade úspechu budú formou PPP postavené aj ďalšie úseky diaľnice D1 z Bratislavy do Košíc. Druhým analyzovaným projektom je elektronický výber diaľničného mýta.

V budúcnosti je možné, že PPP sa bude využívať aj v ďalších oblastiach: zdravotníctvo, športové a kultúrne zariadenia, železnice, sídla verejnej správy, sociálne bývanie, rekonštrukcia kultúrnych a historických pamiatok, väznice, ubytovacie zariadenia pre študentov vysokých škôl či E-government.

Na úrovni územnej samosprávy je možné využitie PPP napríklad v nasledovných oblastiach: miestne cesty, osvetlenie ulíc, mestská hromadná doprava, zásobovanie pitnou vodou, odvádzanie a čistenie mestských odpadových vôd, oblasť odpadového hospodárstva, centralizované zásobovanie teplom, či rozvoj turistickej infraštruktúry.

V týchto oblastiach boli v iných krajinách úspešne realizované projekty PPP a nie je dôvod, prečo by Slovensko pri potrebnej angažovanosti a vhodnej príprave nemohlo dosiahnuť podobný úspech. V skutočnosti má Slovensko ďalšiu výhodu v tom, že pred realizáciou týchto projektov na Slovensku má možnosť učiť sa z úspechov a chýb iných krajín. Je pravdepodobné, že projekty PPP s najvyššou úrovňou podpory budú tie, ktoré sú v sektoroch s dobrými medzinárodnými výsledkami a kde je možné učiť sa zo skúseností iných krajín.

Tak ako všetky významné projekty, aj projekty obstarávané formou PPP potrebujú na realizáciu primeraný čas. Bez ohľadu na to či financovanie je verejné alebo súkromné sa od veľkých projektov vyžaduje, aby prešli procesom intenzívnej prípravy, po ktorom nasleduje verejná súťaž v súlade s požiadavkami smerníc EÚ o verejnom obstarávaní. V krajinách EÚ je celkom bežné, že príprava projektov PPP trvá od 18 do 24 mesiacov, kým sa vôbec začne akákoľvek výstavba.

Použitá literatúra:

- [1] Smernica pre úspešné Verejno-súkromné partnerstvá – PPP (Public-Private Partnerships), EK, GR Regionálna politika, január 2003
- [2] Zelená kniha o Verejno-súkromných partnerstvách – PPP COM (2004) 237 z 30.4.2004
- [3] Rozhodnutie Eurostatu stat/18/2004
- [4] ESA 95, časť IV, Dlhodobé zmluvy medzi subjektami verejnej správy a nevládnymi partnermi (Verejno-súkromné partnerstvá), Long Term Contracts Between Government Units and Non-Government Partners (Public-Private Partnerships), Eurostat, 30. august 2004
- [5] Draft Guideline, Good Governance in PPP in Infrastructure: Lessons Learned From Selected Case Study, Economic and Social Council, UN, Trade/WP.5/2003/7
- [6] Models for the financing of regional infrastructure and development projects, Public-private partnership, Council of Europe Publishing
- [7] Public Private Partnership, International Monetary Fund, Teresa Ter-Minassian, March, 2004.
- [8] PPP Dialnice v SR, fáza 1, Mott MacDonald