

**Správa o vytváraní podmienok na realizáciu  
projektov s privátnym partnerstvom**

**Ministerstvo financií SR**

**Bratislava 1. marec 2005**

## ÚVOD

Pre projekty v angličtine známe ako Public-Private Partnership sa u nás používa viacero názvov, napríklad Projekty partnerstva verejného a súkromného sektora, Projekty verejno-súkromného partnerstva, Projekty pre prosperitu, Projekty s privátnym partnerstvom a ďalšie. V tomto materiáli je použitý názov Projekty s privátnym partnerstvom (ďalej len PPP), ktorý jednak vystihuje podstatu týchto projektov a zároveň umožňuje zachovať zaužívanú skratku pre takéto projekty - PPP.

Projekty PPP vznikli v Spojených štátoch amerických, kde je tradične väčšia dôvera v trhové sily a menšie pochybnosti, že súkromný sektor dokáže pracovať efektívnejšie ako štátna byrokracia.

V Európe ako prví prebrali koncept PPP vo Veľkej Británii, kde najpoužívanejšia forma PPP (typ DBFO, pozri kapitola 2.b.) dostala názov Iniciatíva súkromného financovania (Private Financial Initiative - PFI). Neskôr sa táto forma budovania infraštruktúry vo verejnom záujme využitím kapitálu súkromného sektora rozšírila do celého sveta. Najúspešnejšie sú projekty PPP rozbehnuté popri Veľkej Británii aj v Chile, Írsku, Holandsku, Portugalsku, Mexiku, Nemecku, Francúzsku a vo veľa ďalších krajinách.

Napríklad v Írsku je rozbehnutých okolo 40 veľkých PPP projektov, väčšinou diaľnic, ktorých kumulatívna hodnota presahuje 6,4 mld. eur. A okolo 100 malých PPP projektov, väčšina sú čističky odpadových vôd a vodné hospodárstvo.

Mnohé úspešné realizácie sú dostatočným dôvodom pre každú krajinu, aby projektom PPP venovala pozornosť. Na druhej strane existujú aj negatívne príklady realizácie PPP, ako napríklad diaľnica M1/M15 v Maďarsku alebo česká diaľnica D 47.

Preto je potrebné k projektom PPP pristupovať opatrne, poučiť sa zo skúseností s realizovanými PPP projektmi a zabezpečiť tak realizáciu len dobre ekonomicky a politicky zdôvodnených projektov.

# 1. DEFFINÍCIA PPP

## *1.a. Charakteristika projektov s privátnym partnerstvom.*

Rozličné definície projektov PPP, ktoré sa vo svete používajú, vyplývajú z rozmanitosti ich foriem. Projekty PPP majú niekoľko spoločných znakov. V prvom rade ide o zabezpečenie verejnej infraštruktúry a verejných služieb prostredníctvom súkromných firiem, využitím ich vlastných zdrojov a schopností, pričom súkromná firma získava trvalý tok verejných peňazí.

Pre projekty PPP je charakteristické, že:

- ide o zložito pripravované projektové financovanie<sup>1</sup>, pre ktoré je typické založenie „Účelovo zriadenej spoločnosti“ (v angličtine Special Purpose Vehicle, SPV), v ktorej sú príjmy zabezpečené jednou z dvoch nasledovných foriem:
  - súkromná spoločnosť vybuduje verejnú infraštruktúru a je dlhodobo zodpovedná za jej prevádzku a údržbu. Pritom sa sektor verejnej správy zaviazne platiť ročný poplatok v závislosti od výslednej kvality poskytovanej služby (napr. pri cestách známe ako tieňové mýto, ktoré je závislé od počtu vozidiel a/alebo dostupnosti tejto cesty),
  - súkromná spoločnosť vybuduje a dlhodobo prevádzkuje verejnú infraštruktúru a náklady financuje tak, že vyberá poplatky priamo od používateľov,
- podstatnú časť rizika investovaného kapitálu do projektu PPP nesie súkromný partner projektu, týmto sa líši PPP od iných podobných foriem financovania, ako je outsourcing a contracting-out, kde podnikatelia síce nesú riziko zisku, ale nie riziko investovaného kapitálu,
- majú dlhodobé zmluvné vzťahy (minimálne 3 roky), typické sú koncesie na 20 až 40 rokov (u nás zákon o verejnom obstarávaní limituje koncesie na najviac 30 rokov),
- pri klasických projektoch sa verejne obstarávajú vstupy, pri projektoch PPP požadované výstupy. Inými slovami, súkromný partner zabezpečuje celý projekt, jeho realizáciu, implementáciu, údržbu a financovanie, pričom partner zo sektora verejnej správy zabezpečuje definovanie cieľov a kritérií projektu z hľadiska verejného

---

<sup>1</sup> **projektové financovanie** sa využíva na finančne náročné dlhodobé investičné projekty, pri ktorých dochádza k deleniu rizika medzi viacerých partnerov. Poskytnutý úver sa spláca z tokov cash-flow generovaných realizáciou projektu a úverová analýza skúma ich reálnosť. Zdroje projektu sú klasifikované podľa predpokladaných tokov cash-flow a nie podľa historických údajov, ako to zvykne byť pri klasickom úverovom financovaní.

záujmu, konkrétne definuje požadovanú kvalitu služieb, cenovú politiku a kontrolu stanovených cieľov.

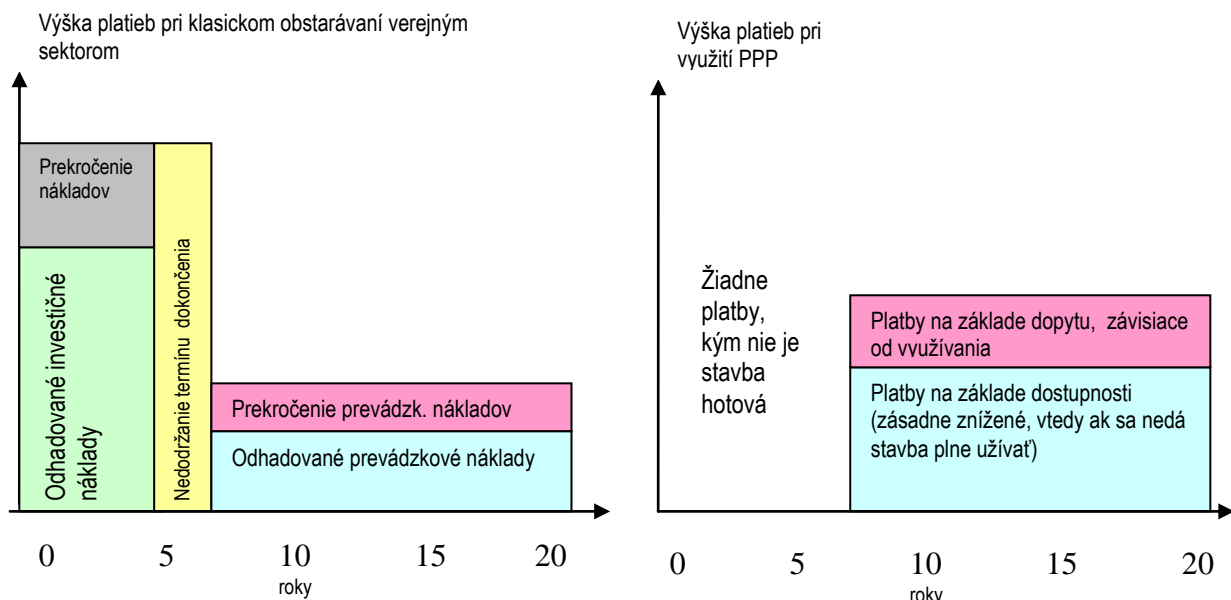
Na identifikáciu projektov PPP sa pre naše účely hodí nasledovná všeobecná definícia, ktorú používa vo svojich materiáloch Európska komisia a Eurostat<sup>2</sup>:

PPP sú projekty, kde vstupuje verejná a súkromná organizácia do partnerstva, ktoré je založené s cieľom vybudovania infraštruktúry a poskytovania služieb, obvykle zabezpečovaných sektorom verejnej správy.

### 1.b. Hlavné výhody a riziká PPP

#### Výhody PPP:

- **kvalitnejšie a efektívnejšie** zabezpečenie služieb, výstavby a prevádzkovania infraštruktúry súkromným partnerstvom v porovnaní s tým, keď to zabezpečuje štát alebo štátne firmy. Súkromná firma dokáže obvykle zabezpečiť úspornejší projekt, dodržať termín výstavby a neprekročiť náklady.



- PPP projekty môžu zabezpečiť investičné prostriedky bez štátnych záruk a splácanie sa rozloží na dlhé obdobie. Vďaka prenosu podstatných rizík na súkromnú firmu,

<sup>2</sup> Smernica pre úspešné verejno – súkromné partnerstvá, Guidelines for successful Public-Private Partnerships, DG REG, marec 2003 a Rozhodnutie Eurostatu z 11. februára 2004

úvery **nie sú zaručené štátom** a určité druhy PPP projektov umožňujú znížiť schodok a dlh vykázaný podľa Maastrichtských kritérií<sup>3</sup> v porovnaní so situáciou bez realizácie PPP.

- PPP projekty **prinášajú kapitál** a môžu pomôcť vybudovať infraštruktúru, ktorej výstavba zaostáva kvôli nedostatku finančných prostriedkov.
- Pri dobre pripravených projektoch PPP sú občania so službami spokojnejší a PPP ponecháva štátu primeranú kontrolu nad projektom.

#### Riziká PPP:

- PPP sú **dlhodobé** projekty. Dôsledky v prípade zlyhania projektu PPP presahujú horizont volebného obdobia jednej vlády, preto k nim treba pristupovať veľmi opatrne. V súčasnosti sa štát zaviazal k platbám, ktoré budú zabezpečovať až budúce politické garnitúry. PPP sa môže v budúcnosti, v prípade zle pripravených zmlúv ukázať ako verejnosťou neakceptovateľné zaručenie príjmov súkromnej firmy z verejných zdrojov. Ide o **skrytý dlh**, PPP zvyšuje mandatorne výdaje v budúcnosti. PPP projekty vytvárajú dojem, že k zadlžovaniu štátu nedochádza, ale štát uzatvára zmluvu, na ktorej základe predáva budúce výnosy súkromnému partnerovi, čo zadlžením v skutočnosti je.
- Veľká časť projektov PPP, ktoré zlyhali, mali spoločné to, že nebola zabezpečená prijateľná transparentnosť výberu súkromného partnera. PPP sú náročné na zabezpečenie **transparentnosti**. Pri zadávaní podmienok projektu a samotnom výbere je vhodné od začiatku zapojiť čo najširšiu verejnosť.
- Komplikované, dlhodobé zmluvy PPP, ak sa ukážu ako nevýhodné pre štát, v prípade ich vypovedania prinášajú obrovské ťažkosti a náklady na právnikov a prehraté arbitráže majú priame dopady na štátny rozpočet. Nevýhodou je, že sektor verejnej správy väčšinou **nemá dostatočnú skúsenosť** s projektmi PPP (napr. zmluvy neriešia dostatočne dobre prenos rizík či kritické situácie). Súkromný partner sa prirodzene snaží vyjednať lepšie podmienky pre seba.

---

<sup>3</sup> ESA 95, rozhodnutie Eurostatu STAT/18/2004,

## 2. DRUHY PPP

### 2.a. PPP podľa prenosu rizika

Dôležitou výhodou projektov PPP je, že v prípade dodržania pravidiel Eurostatu, nemusia byť zahrnuté do štátneho rozpočtu.

Vo februári 2004 Eurostat vydal smernicu určujúcu spôsob účtovania projektov PPP. Pri realizácii PPP projektov sa vyskytuje veľa druhov rizík. Eurostat zjednodušil a sprehľadnil posudzovanie týchto rizík a pri posudzovaní, či sa projekt PPP zahŕnie do rozpočtu alebo nie, rozhoduje analýza nasledovných troch:

1. Riziko výstavby (construction risk)
2. Riziko dostupnosti (availability risk)
3. Riziko dopytu (demand risk)

Projekt PPP nie je, podľa súčasného výkladu Eurostatu<sup>4</sup>, zahrnutý do rozpočtu verejných financií, ak súkromný partner nesie riziko výstavby a aspoň jedno z rizík dostupnosti alebo dopytu.

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

2. Riziko dostupnosti znamená, že infraštruktúra alebo služba spĺňa vopred dohodnuté parametre a je verejnosťou využiteľná (na rozdiel od tretieho rizika, kde sa hodnotí, či je aj reálne využívaná). Dôkazom, že štát 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.

---

<sup>4</sup> rozhodnutie Eurostatu STAT/18/2004

3. Riziko dopytu pokrýva riziko toho, či bude o infraštruktúru alebo službu záujem, napríklad z dôvodu nových trendov na trhu, konkurencie alebo technickej zastaranosti. Menší alebo väčší záujem ovplyvňuje príjmy 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 štátneho rozpočtu.

Treba upozorniť, že vyššie uvedené pravidlá sú stanovené Eurostatom, ale pravidlá MMF sa považujú za prísnejšie. Skúsenosti totiž ukázali, že v prípade zlyhania projektu PPP pri uplatnení ustanovení o vypovedaní zmluvy, štátny orgán, čo vydal koncesiu, musí zaplatiť veľkú časť, niekedy aj celú výšku nesplatených úverov. Za predpokladu, že cudzie zdroje predstavujú 80-90% hodnoty projektu PPP, je evidentné, že zlyhanie projektu, zvlášť v prvých rokoch výstavby môže znamenať skutočne značný záväzok vlády.

Vo Veľkej Británii je z tohto titulu a z dôvodu opatrnosti zahrnutých do rozpočtu okolo 60% projektov PPP.

## **2.b. PPP podľa formy**

Existuje nepreberné množstvo jednotlivých foriem projektov PPP, ktoré sa zvyknú deliť do štyroch skupín. Odlišujú sa vlastníctvom aktív PPP a delením rizík medzi štátom a súkromným partnerom:

### 1.skupina s prevahou rizík na strane sektora verejnej správy.

Táto forma sa v súčasnosti u nás bežne využíva. Patrí sem výstavba na kľúč, outsourcing, leasing a pod. Vlastníctvo majetku ostáva štátne a súkromný partner je zodpovedný len za presne definované úlohy s obmedzenou zodpovednosťou.

- D&B - Design&Build (naprojektovanie a výstavba). Súkromný partner naprojektuje a vybuduje infraštruktúru podľa požiadaviek štátu za fixnú sumu, pričom riziko prekročenia nákladov nesie súkromný partner. Keďže súkromný partner stavbu nevlastní ani neprevádzkuje, nenesie riziko, či bude investícia stratová, alebo či stratí časom svoju prevádzkyschopnosť.

- O&M - Operation & Maintenance (prevádzka a udržba). Súkromný partner len prevádzkuje a udržiava infraštruktúru, ale vlastníctvo ostáva štátne. Je to vlastne bežne využívaný outsourcing.

### 2.skupina s vyšším podielom rizík na strane súkromného partnera, ale so zárukami verejných financií

Ide o dlhodobé projekty, často dvadsať a viac rokov. Sú financované s prevahou štátnych zdrojov. Súkromný partner nesie zodpovednosť, že stavba splní všetky predpísané kritériá, ale nezodpovedá za to, či bude o túto infraštruktúru dopyt, alebo či bude neustále verejnosti dostupná.

- BOT – Build Operate Transfer (výstavba, prevádzka, prevod vlastníctva na štát). Financovanie infraštruktúry je plne zaručené verejnými financiami a v prípade zlyhania projektu, napríklad z dôvodu stratovosti investície, dôsledky nesie štát. Spravidla má súkromný partner v účelovo zriadenej spoločnosti (SPV) menšinový vlastnícky podiel.

- DBOT – ako BOT, ale projektovanie zabezpečuje súkromný partner. U nás sa vyskytli projekty tohto typu v oblasti zásobovania teplom pod názvom „Energy Performance Contracting“. Privátny partner zabezpečil kompletnú rekonštrukciu sústavy centrálného zásobovania teplom a sektor verejnej správy sa na dlhšie obdobie zaviazal platiť rovnaké (alebo mierne nižšie) poplatky za dodávku tepla ako pred rekonštrukciou. Investícia sa splácala z dosiahnutých úspor.

### 3.skupina, klasické projekty PPP, prevaha rizík na strane súkromného partnera

V tejto skupine je prenos rizika na súkromného partnera podstatne vyšší. Majiteľom infraštruktúry je účelovo zriadená spoločnosť (SPV), financovanie je zabezpečené projektovým financovaním alebo leasingom. V mnohých krajinách sa za PPP považuje len táto skupina projektov s privátnym partnerstvom, pretože sa realizujú bez poskytnutia záruk verejných financií.

- BOOT - Build Own Operate Transfer (výstavba, vlastníctvo infraštruktúry súkromným partnerom, prevádzka, prevod vlastníctva). Súkromný subjekt financuje, vybuduje, vlastní a prevádzkuje infraštruktúru, po skončení zmluvného obdobia prevedie vlastníctvo na štát.

- BOOT concession – rovnaké ako BOOT ale s koncesiou. Súkromný subjekt na základe koncesie financuje, vybuduje, vlastní a prevádzkuje infraštruktúru, po skončení koncesie



prevedie vlastníctvo na štát. Udelenie koncesie poskytuje projektu väčší komfort z hľadiska jeho financovania, lebo je to istá forma „záruky“.

- DBFM – Design Build Finance Maintain (projekt, výstavba, financovanie a údržba, alebo koncesia na údržbu). Vlastnícky podiel súkromného partnera v SPV môže byť rôzny a časom sa môže meniť podľa vývoja projektu. Po skončení projektu majetok prechádza na sektor verejnej správy.

- DBFO (T) – Design Build Finance Operate (Transfer), (projekt, výstavba, financovanie, prevádzka a prevod ). Takáto zmluva umožňuje privátnemu partnerovi naprojektovať, financovať, vybudovať (alebo zrekonštruovať) infraštruktúru, ktorú potom aj prevádzkuje a po skončení koncesie prevedie vlastníctvo na štát. Takýto projekt má transparentným výberom pridelenú koncesiu na dlhé obdobie.

V mnohých krajinách sa za projekty PPP považujú len DBFO projekty, resp. vládne agentúry na podporu PPP podporujú často len tento typ projektov.

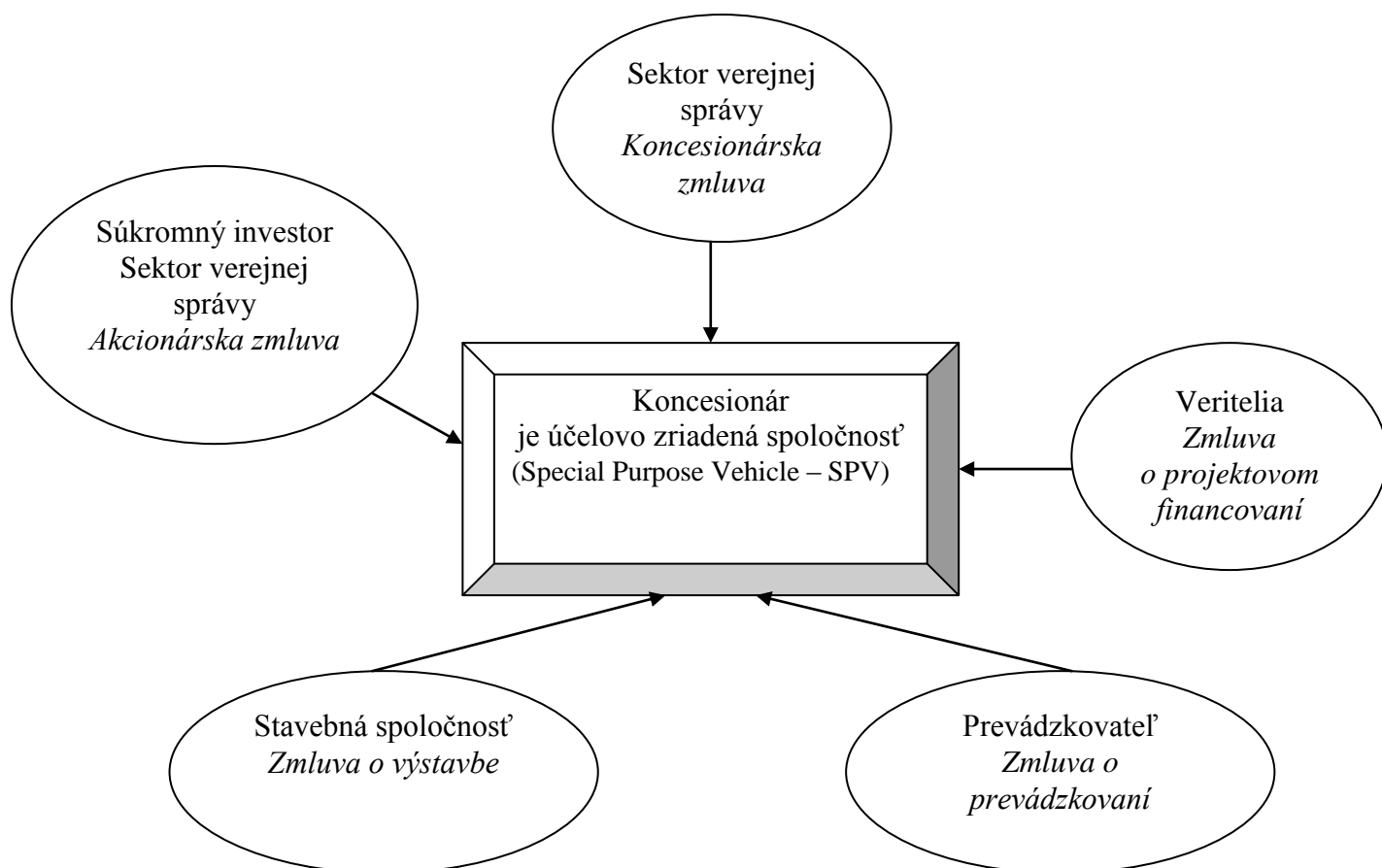
#### 4.skupina, na hranici privatizácie a súkromného vlastníctva

- BOO – Build Own Operate (výstavba, vlastníctvo, prevádzka). Súkromný partner financuje, vybuduje, vlastní a prevádzkuje infraštruktúru natrvalo. Záujmy štátu sa uplatňujú cez regulačný orgán, alebo zmluvne dohodnutými kompetenciami pre štát, napríklad v kontrole dohodnutých kritérií a pod. Od úplnej privatizácie sa tento typ projektu líši napríklad tým, že sektor verejnej správy má právo z vopred stanovených zmluvných dôvodov od projektu odstúpiť a musí, v prípade, že sa tým privátnemu partnerovi poskytne monopolné postavenie, zabezpečiť ekonomickú a vecnú reguláciu tohto subjektu.

## 2.c. PPP podľa štruktúry

Projekty PPP majú rozmanitú štruktúru a veľmi zložité zmluvné vzťahy. Nie je vhodné vopred stanoviť preferovanú formu a tým obmedziť PPP len na niektorú vybranú schému. Naopak, je vhodné nechať súkromným partnerom slobodu a priestor pre invenciu.

Nižšie je uvedená schéma DBFO s koncesiou, pričom tento projekt využíva projektové financovanie a na tento účel je založená „účelovo zriadená spoločnosť“ (Special Purpose Vehicle, SPV). Takáto spoločnosť je nositeľom koncesie a akcionárom je privátny aj verejný partner a často aj financujúce banky.



Okrem piatich zmlúv uvedených na schéme je pri projektoch PPP obvykle dojednaný a uzavretý celý balík ďalších zmlúv, medzi inými napríklad hlavná zmluva o projekte, zmluva o špecifikácii služieb, zmluva o vzťahu k subdodávateľom a ďalšie. Jednou z objektívnych nevýhod PPP projektov je, že len samotná príprava dobrých zmlúv môže trvať až dva roky.

### **3. OPATRENIA POTREBNÉ NA REALIZÁCIU PPP:**

V záujme implementácie projektov PPP by mala vláda SR prijať „Politiku PPP“. Investori, ale najmä financujúce inštitúcie vnímajú schválenú vládnu politiku PPP ako významnú podporu realizácie projektov PPP.

Politika PPP musí zodpovedať niektoré zásadné otázky:

- a. Budú sa využívať projekty PPP prioritne len vtedy, ak nebudú zaručené verejnými financiami<sup>2</sup>, alebo preváži hľadisko efektívnejšieho manažmentu súkromným partnerom?
- b. Budú sa PPP projekty regulovať? Ak áno, potom všetky PPP projekty, alebo len od istej výšky investície, alebo len niektoré druhy PPP?
- c. Bude založená nová centrálna inštitúcia pre PPP projekty (tzv. „Central Task Force“), ktorá bude aj podporovať rozbehnutie projektov PPP, alebo sa využijú existujúce štruktúry?

#### **3.a. Politika PPP**

Ministerstvo financií SR pripravuje Politiku PPP, ktorú predloží do vlády v septembri 2005. Táto Politika PPP bude deklarovať zámer realizovať PPP transparentne, najmä pri výbere súkromného partnera, v súlade s pravidlami vnútorného trhu EÚ, so zámerom ochrany verejného záujmu, v súlade s pravidlami pre štátnu pomoc a najmä len vtedy, ak sa preukáže, že PPP prinášajú primeranú hodnotu za peniaze, tzv. „value for money“.

Na základe doterajších analýz je možné odporúčať, aby sa preferovali projekty PPP bez ohľadu na to, či sú zaručené štátom, alebo zabezpečia skrytie časti verejného dlhu.

Prijatá Politika PPP bude podkladom pre Ministerstvo financií SR, ktoré vypracuje „Zásady PPP projektov“, ktoré by sa odporúčali aplikovať pre všetky PPP projekty v SR.

Zásady PPP projektov by mali mať rozpracované nasledovné kritériá:

- a) Hodnota za peniaze (Value for Money) je hlavnou požiadavkou. Výsledný ekonomický prínos PPP by mal byť prinajmenšom rovnaký ako pri doposiaľ

uplatňovaných spôsoboch realizácie sektorom verejnej správy. Vzhľadom na dlhodobosť projektu však nemôžu byť porovnávané jednoducho len investičné náklady, ale čistá súčasná hodnota.

- b) Musí byť zaručený transparentný výber súkromného partnera PPP a poradenstvo pri celom procese musí zabezpečovať renomovaný poradca so skúsenosťami s realizáciou PPP projektov.
- c) Je vhodné, ak väčšinu rizík nesie súkromný partner, konkrétne riziko výstavby a aspoň jedno z rizík dopytu a dostupnosti. Pravidlom by malo byť, že tá zmluvná strana, ktorá je schopná najviac ovplyvňovať dané riziko, ho aj nesie.
- d) Sektor verejnej správy musí presne, podrobne a jednoznačne špecifikovať požiadavky, parametre a štandard požadovaných verejných služieb. PPP projekty musia zaručovať spoľahlivú údržbu hodnoty spravovanej infraštruktúry počas trvania koncesie.
- e) V zmluvách o PPP musia byť jednoznačne upravené podmienky pre prípady zlyhania projektu.
- f) V zmluvách musí byť ošetrený spôsob kontroly projektu sektorom verejnej správy a v prípade, že je týmto projektom súkromnému partnerovi poskytnuté dominantné alebo monopolné postavenie na trhu, aj spôsob regulácie.
- g) Vyhodnocovať projekty z hľadiska „efektu času“, t. j. už dnes môže byť k dispozícii to, čo by sa iným spôsobom financovania mohlo získať až podstatne neskôr.

### **3.b. Regulácia projektov PPP**

Realizácia PPP projektov je vo všeobecnosti možná pri súčasnom právnom rámci v SR. Výnimkou sú projekty PPP takého typu (v kapitole 2.b., tretia skupina PPP projektov), kde sa zakladá spoločný podnik SPV, ktorý nemôžu zakladať rozpočtové alebo príspevkové organizácie. V súlade s § 27 ods. 1 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, rozpočtová alebo príspevková organizácia môže uzatvárať zmluvu o združení, ak týmto združením prostriedkov nevznikne iná právnická osoba. V zmysle § 21 ods. 11 zákona rozpočtová a príspevková organizácia s výnimkou rozpočtovej organizácie, ktorou je ministerstvo a s výnimkou rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie zriadenej rozhodnutím zriaďovateľa, ktorým je ústredný orgán štátnej správy, nemôžu byť zakladateľom ani zriaďovateľom inej právnickej osoby, ak osobitný predpis neustanoví inak. Do spoločných podnikov založených na účel partnerstva teda môžu vstupovať ministerstvá, ústredné orgány štátnej správy, obce a mestá. Takáto úprava sa v súčasnosti javí z hľadiska projektov PPP ako vyhovujúca.

Zákon o verejnom obstarávaní už obsahuje ustanovenia o koncesnom obstarávaní. Realizáciu PPP projektov ďalej uľahčí pripravovaný nový zákon o verejnom obstarávaní. Nový zákon by mal umožniť ďalšie vyjednávania zmluvných podmienok po prvom kole výberu súkromného partnera PPP (tzv. Competitive Dialogue).

Pri realizácii konkrétnych projektov môže vzniknúť požiadavka úprav niektorých ďalších zákonov, napríklad pri diaľnicach zákon upravujúci postavenie Diaľničnej spoločnosti a podobne. Zo skúseností krajín, ktoré úspešne projekty PPP využívajú, vyplýva, že nie je osvedčené prijať jeden prierezový zákon o PPP, pretože by prax vyžadovala jeho pomerne časté zmeny.

Pri PPP existujú **rozpočtové riziká** najmä v prípade, keď projekt zlyhá a uplatnia sa časti zmlúv o zdieľaní rizík týchto projektov. Skúsenosti s neúspešnými PPP projektmi ukazujú, že v prípade zlyhania sa odhalia ďalšie neplánované dosahy na verejné financie aj v prípade dobre zmluvne podložených projektov (napr. náklady na právnikov). Môže sa stať aj to, že zástupcovia sektora verejnej správy v zmluvách nepostrehnú niektoré ustanovenia a že projekt nesie v sebe skryté poskytnutie záruk verejných financií.

Pre projekty PPP, ktoré sa v súčasnosti na Slovensku pripravujú, nie je povinnosť konzultovať ich s MF SR. Ich prípadné zlyhanie v budúcnosti môže nečakane negatívne ovplyvniť našu snahu o napĺňanie Maastrichtských kritérií.

Na druhej strane sa zdá, že bankový sektor u nás je značne konzervatívny a v súčasnosti pripúšťa len projekty PPP z 1. a 2. skupiny, podľa vyššie uvedenej kapitoly 2.b., teda so zárukami verejných financií. Na takéto projekty sa vzťahuje dostatočne súčasná úprava zákonov o rozpočtových pravidlách.

V prípade, že sa pri projekte PPP vyskytnú niektoré chyby pri verejnom obstarávaní, nemožno vylúčiť, že bude privátnemu partnerovi poskytnutá ekonomická výhoda. V takom prípade sa musí zabezpečiť informovanosť Ministerstva financií SR aj z hľadiska pravidiel štátnej pomoci a potreby notifikácie projektu Európskej komisii.

#### ***Návrh riešenia regulácie PPP projektov na Slovensku:***

Potenciálne riziko projektov PPP pre verejné financie vyžaduje zainteresovanie Ministerstva financií SR už v štádiu prípravy projektov PPP.

Každý projekt, kde vstupuje sektor verejnej správy a súkromný partner do partnerstva s cieľom vybudovania infraštruktúry a poskytovania služieb, ktoré obvykle zabezpečuje verejný sektor, bude musieť pred schválením zabezpečiť súhlasné vyjadrenie Ministerstva financií SR s analýzou rizík projektu a jeho vplyvov na verejné financie.

Keďže v súlade s Čl. 67 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a podľa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov ukladať povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy len na základe zákona, na prijatie tejto regulácie je potrebné vykonať novely zákona NR SR č.583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov a zákona NR SR č.523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Dočasne, kým sa pripraví takáto novela zákonov, je nevyhnuté prijať k tomuto materiálu uznesenie vlády SR, zabezpečujúce monitoring projektov PPP. Územnej samospráve sa tento postup len odporučí.

Okrem vyššie uvedeného súhlasného vyjadrenia Ministerstva financií SR, predchádzajúceho schválenie nového projektu PPP, vzhľadom na nutnosť priebežného vyhodnocovania projektov PPP a na požiadavky Eurostatu o pravidelnom poskytovaní údajov o projektoch

PPP, bude novela uvedených zákonov obsahovať aj povinnosť predkladať raz ročne Ministerstvu financií SR údaje o priebehu realizácie týchto projektov.

### ***3.c. Inštitucionálne zabezpečenie PPP***

V najbližšom období budú využité na pokrytie problematiky projektov PPP existujúce kapacity Ministerstva financií SR. V krátkom čase sa neočakáva prudký nárast projektov PPP. Prvé projekty, napríklad pri výstavbe diaľnic, využívajú renomovaných poradcov so skúsenosťami pri realizácii PPP projektov. Tento prístup bude prehodnocovaný podľa vývoja v množstve PPP projektov a náročnosti príslušnej agendy.

V prípade vývoja v tejto oblasti a narastania počtu projektov PPP bude potrebné v budúcnosti zvážiť vytvorenie zvláštneho oddelenia PPP pri MF SR alebo Agentúry PPP zriadenej pri MF SR. Riešením finančného zabezpečenia alebo právnej formy takejto inštitúcie sa bude zaoberať Politika PPP.

Táto organizačná jednotka na podporu PPP by pomáhala ministerstvám, sektoru verejnej správy, vyšším územným celkom či obciam prekonávať ich problémy s nedostatočnými kapacitami na kvalitné zvládnutie PPP projektov. Pomáhala by prekonávať chýbajúce schopnosti vyjednávať so súkromným partnerom, pomáhala by využívať skúsenosti z realizovaných projektov a monitorovala by dlhodobé projekty. Jej úlohou by malo byť zbieranie skúseností s projektmi PPP doma a v zahraničí, vydávať „Zásady projektov PPP“, evidovať a monitorovať projekty PPP.

Prílohy:

1. Inštitucionálne zabezpečenie PPP v zahraničí
2. Vybrané príklady PPP

Hlavné použité zdroje:

- Smernica pre úspešné verejno–súkromné partnerstvá, Guidelines for successful Public-Private Partnerships, DG REG, marec 2003  
[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/guides/PPPguide.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/PPPguide.htm)
- PPP Diaľnice v SR, fáza 1, Mott MacDonald
- Rozhodnutie Eurostatu STAT/18/2004
- Draft Guidline, Good Governance in PPP in Infrastructure: Lessons Learned From Selected Case Study, Economic and Social Council, UN, Trade/WP.5/2003/7
- [www.ppp.gov.ie](http://www.ppp.gov.ie)
- Models for the financing of regional infrastructure and development projects, Public-private partnership, Council of Europe Publishing
- Public Private Partnership, International Monetary Fund, Teresa Ter-Minassian, March, 2004.

## ***Inštitucionálne zabezpečenie PPP v zahraničí***

Vo Veľkej Británii sú nepochybne najhlbšie a najdlhšie skúsenosti s realizáciou PPP v EÚ. Ministerstvo financií začalo pripravovať spoluprácu súkromného a verejného sektora v osemdesiatych rokoch. Jedným z prvých projektov bol Eurotunel. V roku 1992 bol vyhlásený program PFI na základe týchto skúseností. V roku 1997 Batesova správa navrhla zmeny v projekte PFI. Išlo najmä o požiadavku centralizovanej podpory pre jednotlivé ministerstvá. Bol vytvorený pracovný tím, pracovná skupina PFI zložená zo skúsených bankárov zameraných na projektové financovanie. Tento pracovný tím mal mandát bezprostredne sa podieľať na každom projekte PFI. Hlavnou úlohou bolo posúdiť životaschopnosť projektu ešte pred verejným obstarávaním.

Táto pracovná skupina vypracovala „Zásady pre PFI“, kde sa štandardizoval obsah zmlúv PFI. Tým sa podstatne skrátil čas potrebný prípravu projektov PFI v Británii, ale najmä sa zlepšili negociačné pozície verejnej správy.

Táto pracovná skupina bola v roku 2000 nahradená dvomi novými inštitúciami. Prvou bol Office of Government Commerce OGC) a druhou Partnership UK – PUK).

OGC je zodpovedná za politiku štátnych zákaziek a je súčasťou ministerstva financií. PUK je akciová spoločnosť, kde má verejný sektor menšinový podiel. Úlohou PUK je vyhľadávať nové projekty, pomáhať im pri príprave a tiež vyhodnocovať zrealizované projekty.

Každý rok PUK uzavrie 30 - 40 projektov PFI.

V Írsku bol vývoj PPP ovplyvnený Veľkou Britániou. Na rozdiel od VB však Írsko pristúpilo k tvrdšej regulácii projektov PPP a pozorne skúma fiškálne dosahy týchto projektov a eviduje ich. V Írsku je za PPP zodpovedná Central PPP Unit, ktorá je súčasťou ministerstva financií. Central PPP Unit zabezpečuje vykonávanie PPP projektov v súlade s predpismi vydanými na MF. Vydalo tiež zásady pre PPP projekty a príručku dobrých príkladov PPP.



V Holandsku má problematika PPP tiež dlhodobú tradíciu. Majú založený Kenniscentrum, ktoré je súčasťou MF. Regióny však nemajú povinnosť informovať o svojich PPP projektoch centrálnu vládu, robia to, len keď potrebujú konzultácie.

Na urýchlenie projektov PPP bol v Holandsku založený centrálny fond, z ktorého môže byť financovaných až 50% nákladov projektu PPP.

V Taliansku existuje od roku 2000 špeciálny útvar PPP v rámci MF (Unita Tecnica Finanza di Progretto). UTFP sa delí na tri časti, technickú, finančnú a právnu. Zamestnávajú skúsených odborníkov zo súkromnej sféry. Táto jednotka má len konzultatívnu funkciu. Regióny v Taliansku majú rozsiahlu autonómiu. UTFP pripravuje návrh právneho rámca pre realizáciu PPP v Taliansku.

V roku 2002 bola vládou vytvorená spoločnosť Infrastructure spa (Ispa) s cieľom spolufinancovania PPP. Týmto sa umožňuje znižovať súkromným investorom ich kapitálový vklad a takto podporiť ich vstup do PPP.

## **Vybrané príklady PPP**

Cieľom tejto prílohy je poskytnúť obraz o obvyklých projektoch realizovaných formou PPP, o ich veľkosti, o oblastiach, kde sa aplikujú a o niektorých negatívnych skúsenostiach s nimi.

### ***A. Vybrané príklady PPP***

Skúsenosti s realizáciou PPP projektov ukazujú, že problémy vznikajú, najmä ak sú v začiatkoch spojené s nedostatkom transparentnosti výberu súkromného partnera. PPP projekty vyžadujú zvláštny spôsob verejného obstarávania, ktorý sa však dá zabezpečiť spravodlivým a verejnou akceptovateľným spôsobom. Zároveň nesie v sebe možnosť deformovania spravodlivého výberu zo strategicko-politických dôvodov.

#### **Most Tagus, Portugalsko**

Tento projekt PPP zabezpečil výstavbu 18 km mosta cez rieku Tagus, ktorý umožnil severo-južnej premávke obísť mesto Lisabon. Na tento účel zriadená spoločnosť dostala koncesiu na 30 rokov vrátane prevádzky a údržby tohto nového mosta aj existujúceho starého mosta. Celkové náklady 897 mil.Eur, z toho grant EU bol 319 mil.Eur (35%), pôžička EIB (so zárukou banky) 299 mil.Eur (33%), vládny grant 218 mil.Eur (25%).

#### **Letisko Atény, Grécko**

Tento PPP projekt zabezpečil výstavbu druhého medzinárodného letiska pre Atény. Práce zahŕňovali vybudovanie prístavacej dráhy a prístupových dráh pre lietadlá, umožňujúcich vybavenie 65 lietadiel za hodinu. Toto letisko malo existujúcu kapacitu 16 mil. pasažierov za rok a týmto projektom sa kapacita zvýšila na 50 mil. za rok. Grécka republika a konzorcium súkromných firiem vytvorili na tento účel novú súkromnú spoločnosť Athens International Airport SPV, ktorá vlastní a prevádzkuje toto letisko. Vláda vlastní 55% a súkromné konzorcium 45%. Celkové náklady boli 2155 mil. Eur, z toho pôžička EIB 46%, EU grant 12%, štátna dotácia 7%.

#### **Program budovania ciest v Írsku**

Írska vláda si vytýčila cieľ zabezpečiť v rokoch 2000 až 2006 zo súkromných zdrojov na vybudovanie jedenástich národných ciest 1,27 mld.Eur, čo je 23% z celkových investícií do cestnej infraštruktúry. Bez tejto injekcie zo súkromných zdrojov by neboli schopní zabezpečiť plán budovania ciest. Tieto projekty sú na báze PPP projektov typu DBFO s koncesiami nad

30 rokov. Súkromní partneri majú právo vyberať mýto, ale v prípadoch, že to nebude postačovať, počíta sa s príspevkom zo štátneho rozpočtu. Na tieto projekty bol využitý kohézny fond (na 38 projektov), ktorý pokryl najmä náklady na investičnú a projektovú prípravu.

### **Školy a športové zariadenia, Dánsko**

V Dánsku<sup>5</sup> sa rozhodli realizovať projekt PPP tak, že súkromnému subjektu bol predaný majetok, konkrétne školské budovy a škôlky, ktoré boli potom štátom naspäť prenajaté so zmluvnou podmienkou, že štát ich naspäť odkúpi po 20 rokoch. Schéma tiež zahŕňala vybudovanie športového areálu, futbalového štadióna a nautického centra podľa 20-ročného kontraktu. Táto schéma využívala výhodu dánskeho daňového systému, ktorý umožňoval lízingovej spoločnosti daňové zvýhodnenie, aké by štát nemohol dosiahnuť. V roku 2000 bola podpísaná dohoda o predaji a spätnom lízingu s finančnou inštitúciou. Tento predaj a spätný lízing nebol ponúknutý do transparentného výberového konania.

Na prvý pohľad vyzeral tento projekt veľmi dobre. Do realizácie tohto projektu žiadne školy a športové areály v Dánsku neposkytovali taký vysoký štandard služieb z verejných zdrojov. Žiaci v školách mali k dispozícii zadarmo PC, penzisti mali do zariadení vstup voľný a športové ihriská a vybavenie malo vysoký štandard.

Táto kauza však skončila veľkým škandálom, pretože sa ukázalo, že súkromná spoločnosť, aby získala tento kontrakt, prispela na istý futbalový klub. Miestny predstaviteľ bol akcionár spoločnosti, zároveň predseda futbalového klubu a tento klub mal hrať na novovybudovanom futbalovom štadióne.

V tomto prípade boli porušené pravidlá EÚ pre verejné obstarávanie pri tendroch a kontraktoch, nebol deklarovaný nijaký tender, miestne zastupiteľstvo bolo neschopné posúdiť finančnú stránku projektu, miestna samospráva nepoznala detaily a formality tohto projektu.

### **Česká republika, *Diaľnica D47***

V roku 1996 vláda zvažovala návrhy na výstavbu diaľnice D47 z Brna k poľskej hranici neďaleko Ostravy. Prognózy premávky a pravdepodobná výška mýta aj po zohľadnení podpory zo strany EÚ nestačili na zabezpečenie ekonomickej a finančnej realizovateľnosti.

---

<sup>5</sup> Podľa Draft Guideline, Good Governance in PPP in Infrastructure: Lessons Learned From Selected Case Study, Economic and Social Council, UN, Trade/WP.5/2003/7, v tejto štúdii sa neudávajú konkrétne názvy projektov.

Projektové náklady boli tiež vysoké (0,8 – 1 mld. EUR), čo bolo pre prvý český projekt PPP v tomto sektore nevýhodou.

Konzorciu vedenému izraelskou spoločnosťou Housing and Construction sa udelila koncesia typu PPP, ktorú mala financovať skupina komerčných veriteľov. Tento prípad si však z ekonomického hľadiska vyžadoval dlhodobé úverové zdroje, ktoré mohli poskytnúť iba rozvojové banky typu EBRD, EIB a pod.

Keďže vláda nedodržala príslušné postupy medzinárodných výberových konaní, ktoré by tieto rozvojové banky akceptovali, nebolo možné získať prístup k týmto zdrojom. Uvedené návrhy stroskotali. Napriek pomerne priaznivému prostrediu pre podporu transakcií PPP v Českej republike je úspešných projektov v rámci jednotlivých sektorov relatívne málo.

V apríli 2003 sa vláda rozhodla zrušiť kontrakt z dôvodu kritiky ceny a pozabudnutí v kontrakte aj napriek možným pokutám za predčasné ukončenie. V júli 2003 bola prijatá kompenzácia po prešetrení parlamentnou komisiou, ktorá skúmala okolnosti projektu a predčasného ukončenia.

V súčasnosti česká vláda rozhodla o riadnom tendri a použití tradičných metód k financovaniu cez ŠFDI (Štátny fond dopravnej infraštruktúry), vydanie obligácií a EIB.

**Poučenie:** Transparentnosť výberu súkromného partnera je pri dlhodobých projektoch kľúčová.

### **Budovanie škôl, Škótsko**

V Škótsku<sup>4</sup> sa viac ako 50% výdavkov na PPP použilo v školstve. Tieto projekty účtujú iba 10% celkových kapitálových výdavkov za verejný sektor. Každým rokom sa schvaľujú ďalšie prostriedky na tieto projekty, aby mohli školy uskutočňovať prestavbu, obnovenie, poskytovať kvalitné študijné prostredie pre žiakov a učiteľov, triedy s informačnými technológiami, zvyšovať tak produktivitu a efektívnosť, zdvihnúť štandardy a maximalizovať potenciál každého účastníka.

Ponaučenia: i) protihodnotou peňazí je zvýšenie vzdelávacích štandardov, ii) školy sú rozmiestňované vo viacej zanedbaných oblastiach, iii) školské projekty zavádzajú pokrok vo viacerých hľadáiskách, iv) v školstve PPP projekty nemajú jednotnú, štandardnú podobu, záleží od okolností a potrieb, v) kontraktmi súkromný sektor dostáva za úlohu dodržať podmienky dosahovania lepších štandardov, v opačnom prípade môže platiť penále za nedodržanie podmienok.

### ***Bina Istra, diaľnica A1 a B1 (1999 – 2003), Chorvátsko***

Vzhľadom na vojnové udalosti na Balkáne Chorvátsko v oblasti rozvoja diaľničných koncesií formou PPP mierne zaostávalo. Na druhej strane však výrazne profitovalo zo skúseností okolitých štátov. Navyše ani koncepcia výberu mýta nebola nová, keďže v Chorvátsku sa spoplatňuje už vyše 500 km ciest. V roku 1995 bola spoločnosti Bouygues (Francúzsko) udelená koncesia na diaľnicu A1. Projekt sa dokončil v roku 1999. Išlo o výstavbu novej diaľnice v dĺžke 44 km a o modernizáciu 36 km úseku, pričom náklady na projekt dosiahli 185 mil. EUR. Finančná štruktúra bola konzervatívnejšia než v Maďarsku. Spoločnosť Bouygues niesla riziko spojené s výstavbou, ale vláda dotovala deficit tržieb a pokryla všetky náklady a platby súvisiace s dlhovou službou, pričom zabezpečila aj určité výnosy pre investorov. Pomerové ukazovatele krytia dlhovej služby dosahovali konzervatívne hodnoty na úrovni 2,5 a viac. Ďalším plusom je, že chorvátska legislatíva vychádza z juhoslovanského práva, ktoré je podobné nemeckému, čo predstavuje pre veriteľov určité pohodlie.

Projekt diaľnice B1 s podobnou výškou investícií takisto získala spoločnosť Bouygues. Charakteristickou črtou projektu B1, ktorá ho zároveň odlišovala od predchádzajúceho projektu, bolo využitie medzinárodnej emisie dlhopisov. Mechanizmus štátnych dotácií na pokrytie deficitu bol nastavený tak, aby uvedená emisia prilákala investorov.

***Poučenie:*** Vytvorenie realizovateľného mechanizmu podpory zo strany vlády výrazne prispelo k rýchlej a úspešnej implementácii týchto projektov PPP.

### ***Diaľnica M1/M15 (1992 – 1998), Maďarsko***

Ministerstvo dopravy, komunikácie a vodného hospodárstva Maďarska v apríli 1993 z poverenia štátu udelilo koncesiu na financovanie, výstavbu a prevádzku nižšie uvedených úsekov diaľnic konzorciu súkromných spoločností. Úrad pre diaľničné koncesie zabezpečil projektové a stavebné povolenia pred začatím výberového konania. Kúpu pozemkov zabezpečil a financoval štát. Implementácia projektu prebehla uspokojuivo. Projekt sa dokončil a pravdepodobne sa dodržal aj rozpočet koncesie.

Problémy prepukli, keď sa ukázalo, že premávka bola od začiatku nižšia, než sa očakávalo. Navyše sa množili sťažnosti na výšku mýta. Prvý vážny úder prišiel v rokoch 1997 – 1998, keď domáce environmentálne skupiny žalovali koncesionára za škody na životnom prostredí, ktoré spôsobovali ťažké nákladné vozidlá využívajúce alternatívne trasy.

Túto udalosť čoskoro zatienili miestne súdne spory týkajúce sa „neférového“ mýta.

Koncesionár napadol rozhodnutie súdu, čím spustil lavínu nárokov a protinárokov, odvolaní,

súdnych konaní atď. bez jednoznačného výsledku. Napriek tomu, že mýto bolo indexované podľa inflácie HUF, 30 % devalvácia HUF v rokoch 1995 a 1996 vyvolala ďalší tlak na ekonomiku projektu.

Keďže tržby dosiahli 50 % predpokladanej úrovne, projekt sa v roku 1998 dostal do krízy. Napriek tomu, že Európska banka pre obnovu a rozvoj („EBOR“) sa reštrukturalizácii financovania bránila (treba však uviesť, že EBOR bola ako politicky založená inštitúcia, ktorej akcionármi sú aj vlády vrátane maďarskej, pochopiteľne zdržanlivá, hoci komerčný veriteľ by sa za daných okolností a pri takomto vyostrení krízy správal agresívnejšie), reštrukturalizácia sa stala nevyhnutnou.

V roku 1998 sa v Maďarsku dostala k moci nová vláda. Či už pod vplyvom medzinárodného tlaku alebo z iných dôvodov, nová vláda ponúkla štátne záruky na podporu projektu a projekt získal reálny základ financovania (v dôsledku narastajúcich problémov sa v roku 1996 čerpanie úverov na dokončenie úseku M15 pozastavilo).

#### ***Poučenia:***

- Vypracovanie detailnej štúdie premávky a ochoty používateľov platiť mýto s využitím služieb nezávislých konzultantov, ak má riziko spojené s objemom premávky znášať súkromný sektor.
- Zabezpečenie, aby makroekonomická prognóza, z ktorej vychádza prognóza tržieb, mala podobný reálny základ a bola konzervatívna.
- Rozdelenie rizík medzi strany, ktoré sú najlepšie pripravené ich znášať (v tomto prípade zjavne zlyhal princíp, pri ktorom riziko spojené s tržbami znáša výlučne koncesionár).
- Zabezpečenie – hneď od začiatku – zavedenia účinného právneho rámca a spôsobu riešenia sporov pri koncesiách typu PPP.
- Maximálne financovanie investície z domácich zdrojov, aby sa znížilo menové riziko.
- Vytvorenie obozretnej finančnej štruktúry, t. j. štruktúry s nie príliš vysokou mierou zadlženia, aby bola vláda schopná do určitej miery absorbovať negatívne výkyvy, prípadne umožniť rokovanie v „záchrannom“ mechanizme, pri ktorom by sa vzniknuté deficity kryli zo štátneho rozpočtu danej krajiny.

## ***B. Príklady niektorých možných PPP projektov na Slovensku***

Tento návrh je len orientačný, pripravený na základe informácií získaných z krajín, kde úspešne realizovali projekty PPP.

### Oblasť dopravy

- Diaľnice, v prípade úspešnosti projektu Mott MacDonald, budú formou PPP postavené niektoré úseky diaľnice D1 medzi Žilinou a Košicami.
- Zavedenie a výber elektronického mýta
- Letiská
- Cesty pre motorové vozidlá,
- Železnice
- Prevádzka a údržba

### Oblasť priemyslu

- Infraštruktúra priemyselných parkov
- Budovanie zásobníkov pre 90-dňové zásoby ropy a ropných produktov
- Energetika, výstavba nových zdrojov, prenosových a distribučných sietí
- Vyradňovanie jadrových zariadení

### Životné prostredie

- Čističky odpadových vôd a vodné hospodárstvo

### Oblasť kultúry

- Rekonštrukcie, výstavba a dostavba kultúrnych zariadení

### Zdravotníctvo

- Výstavba, rekonštrukcia alebo prevádzka nemocníc

### Školstvo

- Výstavba, rekonštrukcia alebo vybavenie škôl

### Spravodlivosť

- Výstavba a prevádzka väzníc

### Stavebníctvo a sociálne veci

- Výstavba sociálnych bytov
- Výstavba a rekonštrukcia centralizovaného zásobovania teplom

Existuje potenciál množstva projektov, ktorých návrhy zrejme čoskoro vyplynú z invencie súkromnej sféry. Môže ísť nie len o budovanie či rekonštrukciu infraštruktúry, ale aj o poskytovanie služieb. Najmä na regionálnej úrovni je možné očakávať pomerne značnú rozmanitosť projektov PPP.