

**PUBLIC-PRIVATE
PARTNERSHIP
A
SLOVENSKO**

Obsah

1. Úvodník	5
(Pavol Ďuriník, predseda predstavenstva a prezident Dexia banky Slovensko, a.s.)	
2. PPP ako filozofia	7
(Milan Ištván, výkonný riaditeľ občianskeho združenia Partnerstvá pre prosperitu)	
3. Správa o vytváraní podmienok na realizáciu projektov s privátnym partnerstvom	9
(materiál schválený vládou SR dňa 6. apríla 2005, uznesenie č. 245/2005)	
4. Návrh politiky pre realizáciu projektov verejno-súkromných partnerstiev (PPP)	39
(materiál schválený vládou SR dňa 23. novembra 2005, uznesenie č. 914/2005)	
5. Verejno-súkromné partnerstvá z hľadiska práva EÚ	63
(Angelika Koman, Európska komisia, DG Internal Market and Services)	
6. Verejné a súkromné partnerstvo	111
(Valéria Svobodová, Ekonomická univerzita Bratislava)	
7. Verejno-súkromné partnerstvá z pohľadu verejného sektora	155
(Peter Chovanec, Dexia banka Slovensko, a.s.)	
8. Siemens Business Services, partner pripravený na PPP	187
(Marián Krško, Siemens Business Services)	
9. Od vydavateľa na záver	195
(Ján Kirnág, MUNICIPALIA, a.s.)	



MUNICIPALIA

Vážení čitatelia,

som nesmierne rád, že naša banka podporila vznik spoločnosti MUNICIPALIA, a.s., ktorá Vám s hrdosťou predkladá svoju prvú odbornú publikáciu – Public-Private Partnership a Slovensko.

Jej zámerom je poskytnúť pre verejnú správu, súkromný sektor a pre iných čitateľov kvalitné informácie o PPP podložené nielen teóriou, ale najmä osvedčenou praxou, s ktorou má finančná skupina Dexia, do ktorej patrí aj naša banka, bohaté svetové skúsenosti.

Využitie poznatkov publikácie je široké a určené pre odbornú i pre laickú verejnosť, pretože filozofia PPP je nielen o kooperácii dvoch partnerov – verejného a súkromného partnera pri dosiahnutí určitého cieľa, ale na konci tohto procesu majú z toho zisk predovšetkým občania, napríklad v podobe kvalitnejších a komplexnejších služieb.

Verím, že informácie o tomto spôsobe realizácie projektov vo verejnom sektore budú pre Vás cenné a užitočné a prinesú tradíciu odborných a prijateľnou formou poskytovaných informácií, ktoré Vám spoločnosť MUNICIPALIA, a.s., prinesie prostredníctvom svojich pripravovaných publikácií.

Prajem Vám príjemné skúsenosti pri čítaní tejto publikácie i s formou spolupráce prostredníctvom PPP

Ing. Pavol Ďuriník, PhD.

Predseda predstavenstva a prezident

Dexia banky Slovensko a.s.



PPP ako filozofia

So slovným spojením Public-Private Partnership (skrátene tiež PPP) sa v ostatných mesiacoch môžeme často stretnúť aj na Slovensku. Skratku PPP registrujeme tak v médiách, ako aj v politických deklaráciách. O tomto spôsobe realizácie projektov vo verejnom sektore sa začína hovoriť i u nás. Objavili sa dokonca i prvé pokusy.

Public-Private Partnership je istým prejavom kvality vzťahov, najmä medzi komerčným a verejným sektorom, v spoločnosti. Odzrkadľuje mieru vzájomnej dôvery, veľkosti korupcie, transparentnosti, kvality legislatívy a podnikateľského prostredia. PPP je podľa mňa istý kvalitatívny ukazovateľ, keď sa viacero rozličných partnerov dokáže dohodnúť na realizácii spoločensky prospešného projektu.

Myslím si, že môžeme hovoriť o istej „filozofii PPP“. Na takýchto základoch bolo svojho času postavené aj naše občianske združenie Partnerstvá pre prosperitu, tiež používajúce skratku PPP. U nás po týchto troch P nevidíme iba Politickú a Podnikateľskú sféru, ale aj Pedagógov, teda akademickú obec. Všetky tieto tri skupiny dokážu na platforme nášho občianskeho združenia PPP spolupracovať (v akomsi myslenom trojuholníku) s cieľom podporovať budovanie a rozvoj Informačnej spoločnosti na Slovensku. Tento spoločný záujem nás priviedol aj k podpore myšlienky Public-Private Partnership, pretože využitie tohto modelu podľa nás môže pomôcť aj informatizácii našej spoločnosti. Sme preto veľmi radi, že vychádza publikácia, ktorá sa tejto téme po prvýkrát na Slovensku venuje.

Mgr. Milan Ištván

výkonný riaditeľ občianskeho združenia

Partnerstvá pre prosperitu (PPP), www.ppp.sk

**MINISTERSTVO FINANCIÍ
SLOVENSKEJ REPUBLIKY**

Číslo: MF/005493/2005-432

Materiál na rokovanie
vlády Slovenskej republiky

N á v r h

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

Materiál sa predkladá:

z vlastnej iniciatívy

Obsah materiálu:

1. Návrh uznesenia
2. Predkladacia správa
3. Návrh správy o vytváraní podmienok
na realizáciu projektov s privátnym
partnerstvom
4. Prílohy
5. Doložka finančných, ekonomických,
environmentálnych vplyvov, vplyvov
na zamestnanosť a podnikateľské
prostredie
6. Návrh komuniké

Materiál predkladá:

Ivan Mikloš
podpredseda vlády a minister financií
Slovenskej republiky

Bratislava 8. marec 2005

Správa o vytváraní podmienok na realizáciu projektov s privátnym partnerstvom

**Ministerstvo financií SR
Bratislava 8. 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. DEFINÍCIA 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 financovanie¹, 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 zaviazá 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 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 Eurostat²:

¹ **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.

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

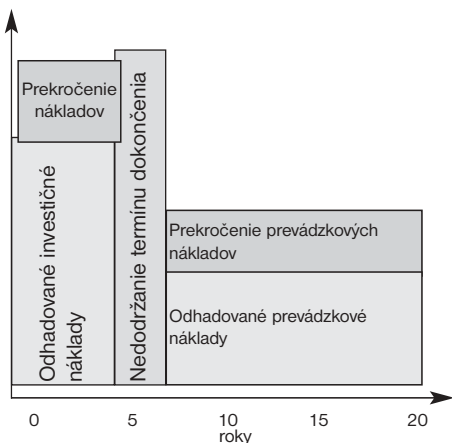
PPP sú projekty, kde vstupuje verejná a súkromná organizácia do partnerstva, ktoré je založené s cieľom vybudovania infraštruktúry a poskytovania služieb, obvykle zabezpečovaných sektorom verejnej správy.

1.b. Hlavné výhody a riziká PPP

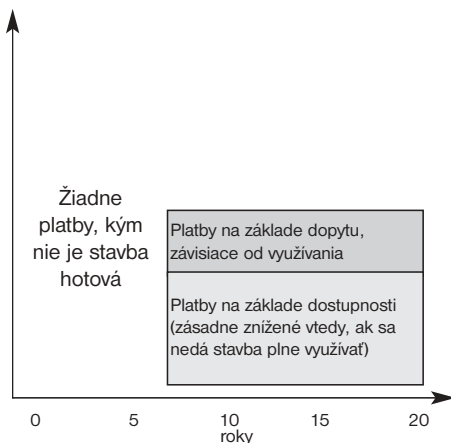
Výhody PPP:

- **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.

Výška platieb pri klasickom obstarávaní verejným sektorom



Výška platieb pri využití PPP



- PPP projekty môžu zabezpečiť investičné prostriedky bez štátnych záruk a splácanie sa rozloží na dlhé obdobie. Vďaka prenosu podstatných rizík na súkromnú firmu, úvery **nie sú zaručené štátom** a určité druhy PPP projektov umožňujú znížiť schodok a dlh vykázaný podľa Maastrichtských kritérií³ v porovnaní so situáciou bez realizácie PPP.

³ ESA 95, rozhodnutie Eurostatu STAT/18/2004,

- 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 verejnou 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.

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 zahŕňa 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 Eurostatu⁴, 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.
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

⁴ rozhodnutie Eurostatu STAT/18/2004

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 udrzuje 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

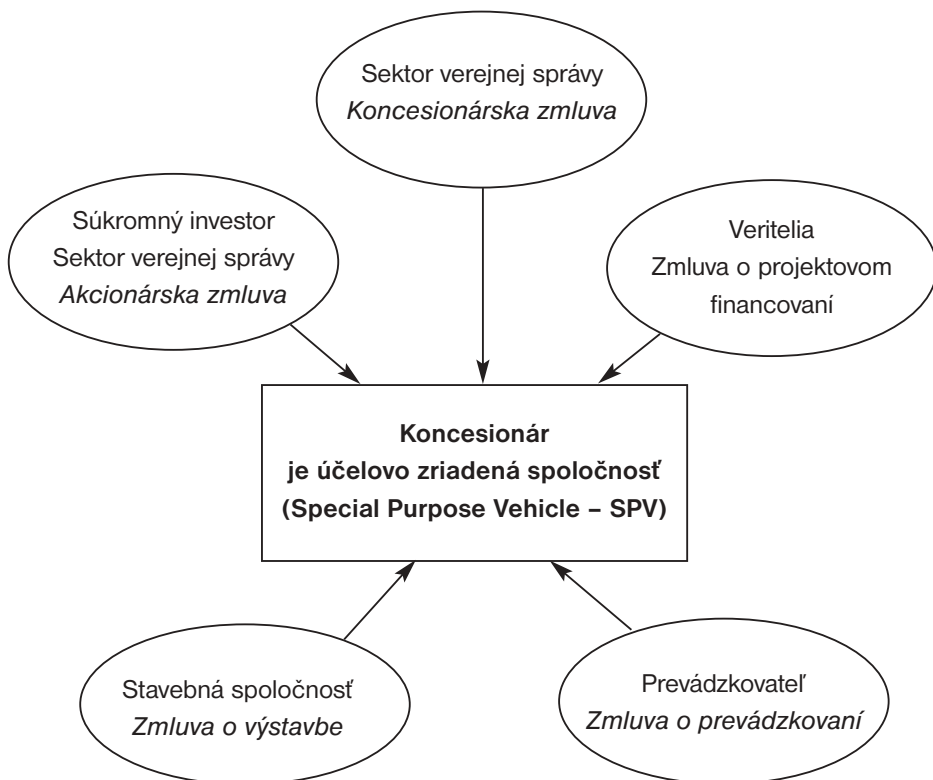
- **BOO** – Build Own Operate (výstavba, vlastníctvo, prevádzka). Súkromný partner financuje, vybuduje, vlastní a prevádzkuje infraštruktúru natrvalo. Záujmy štátu sa uplatňujú cez regulačný orgán, alebo zmluvne dohodnutými kompetenciami pre štát, napríklad v kontrole dohodnutých kritérií a pod. Od úplnej 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 financiami², 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 dosiaľ uplatňovaných spôsoboch realizácie sektorom verejnej správy. Vzhľadom na dlhodobosť projektu však nemôžu byť porovnávané jednoducho len investičné náklady, ale aj čistá súčasná hodnota budúcich peňažných tokov a prínosov z projektu.

- 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 vyjednávanie 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. Toto súhlasné vyjadrenie Ministerstva financií SR sa bude zabezpečovať po vyhodnotení predložených ponúk uchádzačov, resp. pred schválením víťaznej ponuky.

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, by mal návrh novely uvedených zákonov upraviť aj pravidelné predkladanie údajov o priebehu realizácie týchto projektov Ministerstvu financií SR.

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
- PPP Diaľnice v SR, fáza 1, Mott MacDonald
- Rozhodnutie Eurostatu STAT/18/2004
- Draft Guideline, 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
- 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.

Príloha 1

Inštitucionálne zabezpečenie PPP v zahraničí

Vo Veľkej Británii sú nepochybne najhlbšie a najdlhodobejšie 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.

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 (Isipa) s cieľom spolufinancovania PPP. Týmto sa umožňuje znižovať súkromným investorom ich kapitálový vklad a takto podporiť ich vstup do PPP.

Príloha 2

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 verejnosťou 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 zahnovali 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 Dánsku⁵ 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.

⁵ Podľa *Draft Guidline, 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.

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. 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 nedodrжала 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 Škótsku⁴ 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
- Vyradovanie jadrových zariadení

Životné prostredie

- Vodné hospodárstvo, odpadové hospodárstvo a ovzdušie

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.



UZNESENIE VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

č. 245

zo 6. apríla 2005

**k správe o vytváraní podmienok na realizáciu projektov s privátnym
partnerstvom**

Číslo materiálu: 5251/2005

Predkladateľ: podpredseda vlády a minister financií

Vláda

schvaľuje

správu o vytváraní podmienok na realizáciu projektov s privátnym partnerstvom
s pripomienkou prijatou na rokovaní vlády;

ukladá

podpredsedovi vlády a ministrom financií

predložiť na rokovanie vlády Politiku projektov s privátnym partnerstvom

do 30. septembra 2005

ministrom

predsedom ostatných ústredných orgánov štátnej správy SR

správcom ďalších rozpočtových kapitol

pred schválením projektu, kde vstupuje verejná a súkromná organizácia do
partnerstva, ktoré je založené s cieľom vybudovania infraštruktúry
a poskytovania služieb, obvykle zabezpečovaných sektorom verejnej správy,
zabezpečiť súhlasné vyjadrenie Ministerstva financií SR s analýzou rizík
projektu a jeho vplyvu na verejné financie

ihneď

kontrolný termín 31. júl 2005

**predsedom samosprávnych krajov
primátorom miest a starostom obcí**

pred schválením projektu, kde vstupuje verejná a súkromná organizácia do partnerstva, ktoré je založené s cieľom vybudovania infraštruktúry a poskytovania služieb, obvykle zabezpečovaných sektorom verejnej správy, zabezpečiť súhlasné vyjadrenie Ministerstva financií SR s analýzou rizík projektu a jeho vplyvu na verejné financie

ihneď

kontrolný termín 31. júl 2005.

Vykonajú: ministri
predsedovia ostatných ústredných orgánov štátnej správy SR
správcovia ďalších rozpočtových kapitol

Na vedomie: predseda Združenia miest a obcí Slovenska
prezident Únie miest Slovenska
predsedovia samosprávnych krajov



**MINISTERSTVO FINANCIÍ
SLOVENSKEJ REPUBLIKY**

Číslo: MF/23530/2005-2A

Materiál na rokovanie
vlády Slovenskej republiky

N á v r h

politiky pre realizáciu projektov verejno-súkromných partnerstiev (PPP)

Materiál sa predkladá na základe:

uznesenia vlády SR č. 245
zo 6. apríla 2005

Obsah materiálu:

1. Návrh uznesenia
2. Predkladacia správa
3. Návrh Politiky pre realizáciu projektov verejno-súkromných partnerstiev (PPP)
4. Doložka finančných, ekonomických, environmentálnych vplyvov, vplyvov na zamestnanosť a podnikateľské prostredie
5. Vyhodnotenie pripomienkového konania
6. Komuniké

Materiál predkladá:

Ivan Mikloš
podpredseda vlády a minister financií
Slovenskej republiky

Bratislava, 15. novembra 2005

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

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 regulácia, 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 aktiv. 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.

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 „zázračné“ 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

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.*

realizácii PPP projektov a posudzovaní 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.

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.

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

klúčové 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.

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 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:

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)*

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.

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 nesplňuje stanovené parametre, teda nie je dostupná.

Riziká pre rozpočet verejnej správy

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.

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 spíňa 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 spíňa 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.**

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.

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

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.*

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.

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

⁵ *Zákon 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.*

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.

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 preyšuje sumu u obcí s

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.

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.

Princípy, ktoré musia projekty PPP spíňať

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 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.

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.

Dialóg so súkromným sektorom pred začiatkom procesu

Nemá význam mŕňať 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 skĺznu do problémov a vytvárajú situácie, ktoré nie sú na prospech nikoho.

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.

Dôkladne pripravené zmluvy PPP

Najzložitejšou časťou prípravy PPP sú dôkladne pripravené zmluvy. Zmluvy musia podrobne zabezpečovať všetky obvyklé aspekty PPP vrátane prípadného prerozdeľovania 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.

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.

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 neprijemným 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 ňou 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.

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

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.

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 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 Diaľnice v SR, fáza 1, Mott MacDonald



UZNESENIE VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

č. 914

z 23. novembra 2005

**k návrhu politiky pre realizáciu projektov verejno-súkromných partnerstiev
(PPP)**

Číslo materiálu: 20060/2005

Predkladateľ: podpredseda vlády a minister financií

Vláda

schvaľuje

návrh politiky pre realizáciu projektov verejno-súkromných partnerstiev (PPP).

Na vedomie: predsedovia samosprávnych krajov
predseda Združenia miest a obcí Slovenska

Verejno-súkromné partnerstvá z hľadiska práva EÚ¹

Angelika Koman² – Generálne riaditeľstvo pre vnútorný trh
a služby Európskej Komisie, Brusel

*Kde je silná túžba po poznaní,
tam bude nevyhnutne veľa dohadovania,
množstvo dopisovania, veľa názorov;
pretože názory správnych mužov sú len rodiace sa vedomosti.*

John Milton
Anglický spisovateľ (1608-1674)

1. Úvod

Verejno-súkromné partnerstvá (VSP) sú súčasťou moderného ekonomického života. Ani verejné inštitúcie, ani súkromní ekonomickí hráči si nemôžu dovoliť ignorovať význam týchto partnerstiev vo vzťahu k ekonomickej a sociálnej politike: napokon sú to nástroje, ktoré umožňujú štátu alebo jeho miestnym správam (regióny, provincie, alebo v prípade Rakúska a Nemecka – Länder) plniť svoj mandát, t. j. v najširšom zmysle slova vytvárať životaschopné prostredie pre svojich občanov prilákaním súkromných zdrojov alebo knowhow.

Vo všeobecnosti je zvýšené spoliehanie sa štátu na finančné prostriedky súkromného sektoru spôsobené na jednej strane napätím medzi zníženými štátnymi príspevkami alebo prerozdelením prostriedkov do ostatných oblastí a na strane druhej neustále rastúcim počtom úloh, ktoré štát musí plniť aj napriek kráteniu rozpočtu. Toto napätie vyvoláva “invenčný prístup” najčastejšie v prípadoch, kedy sa špecifikácia nového prípadu už nevmetie do daného právneho rámca alebo hrozí, že presiahnu jeho rozsah. Objavujú sa minimálne dva fenomény. Právne štandardy sa vykladajú tak,

¹ *Status quo k júlu 2005*

² *Autorka je Správkyňou Európskej Komisie v Bruseli a v súčasnosti pracuje pre Generálne riaditeľstvo pre vnútorný trh a služby Európskej Komisie. Táto správa prezentuje osobný názor autorky.*

- aby obsiahli nové špecifikácie, teda zabezpečili, že sa nové špecifikácie vmestia do rozsahu aplikácie štandardov, alebo
- aby nové špecifikácie prípadu boli určené tak, že nespádajú, dokonca že ani nespádali, do rozsahu aplikácie štandardov (t. j. že sú mimo rozsah aplikácie).

Ak si pozrieme vývoj verejno-súkromných vzťahov v Európe za posledných niekoľko rokov, je zrejmé, že práve toto sa udialo.

- Ale ktorý z horeuvedených prístupov je ten správny?
- Ktoré rozhodnutia prijaté zmluvnými orgánmi sú v súlade s pravidlami prideľovania platnými na európskej úrovni?
- Existujú aj šedé zóny na ktoré nie je možné aplikovať ani jednu možnosť?
- Existujú ešte nevyriešené prípadové špecifikácie?

Najmä preto, že príspevky ako je tento prezentovaný text, nevznikajú z abstraktných právnych komentárov, zistení a záverov, ale čerpaním zo skutočných alebo hypotetických prípadov, navrhuje prezentovaný príspevok možné riešenia takého typu otázok, aké sme položili vyššie. Ďalej sa ich snaží ilustrovať pomocou konkrétnych prípadov³. Postoje sú samozrejme prezentované len k prípadom, ku ktorým vydala vlastný právny názor aj Európska Komisia. Prípady, ktoré boli predmetom konania pred Európskym súdnym dvorom sú tak výslovne označené. Všetky ostatné prípady slúžia výlučne na ilustráciu možného použitia právnych štandardov a sú prezentované nestranne.

Rozsah tohto stručného príspevku jednoznačne nepostačuje na úplné vyčerpanie tejto témy, no napriek tomu je jeho cieľom poskytnúť zmluvným orgánom na miestnej aj regionálnej úrovni zhustený prehľad koncepcnej štruktúry navrhutej Európskou Komisiou s cieľom sa aspoň čiastočne priblížiť k vyriešeniu množstva nevyriešených otázok týkajúcich sa VSP. Tí, ktorí sa zaujímajú o štruktúru rozhodovacieho procesu, ktorý predchádza uzatvoreniu zmluvy VSP alebo o vzorové zmluvy a súvisiace dôsledky v rámci súkromného a obchodného práva, by sa mali obrátiť na vysoko informačné a podrobné poradné texty na tému VSP publikované národnými orgánmi⁴, množstvo takýchto textov si môžete prevziať priamo z Internetu.

³ *Prezentovaný príspevok odkazuje výhradne na prípadové špecifikácie ktoré sú všeobecne známe (prostredníctvom tlače, vyhlásení miestnych združení, prípadov citovaných ako príklady v prípadových materiáloch, alebo tlačové vyhlásenia Európskej Komisie alebo Členských štátov). Autorka nezodpovedá za úplnosť faktických prvkov jednotlivých prípadov.*

⁴ *Príručka VSP nemeckého Federálneho ministerstva vnútra, Federálneho ministerstva pre ekonomiku a prácu, atď. Obrázky v kapitole pochádzajú tiež zo spomínaného materiálu.*

Po starostlivom uvážení a s ohľadom na prezentovanú publikáciu ako aj na profesionálne pozadie autorky, ktorá sa určitý čas v mene Európskej Komisie zaoberala Mödlingovým prípadom, spomínaným v tomto texte, sa javí ako najvhodnejšie zvoliť štruktúru textu podobnú štruktúre Zelenej knihy Európskej Komisie o VSP⁵. V spomínanej Zelenej knihe, predloženej na verejnú diskusiu, zaujala Komisia oficiálne stanovisko k spomínanej téme. Od 3. mája 2005 je verejne dostupná aj správa⁶ obsahujúca príspevky od tretích strán.

Tematika prezentovaného dokumentu sa odvíja najmä od nedávneho rozhodnutia Európskeho súdneho dvora (ESD) v otázkach verejného obstarávania, ktoré vyjasnilo in-house koncepciu rozsudkom v prípade *Halle*⁷. Bude veľmi zaujímavé sledovať, či ESD dostoží vlastného rozhodnutia a dospeje k rovnakému rozsudku v stále prebiehajúcim prípade Mödling⁸, v ktorom bolo zahájené pojednávanie na podnet Komisie voči Rakúskej republike.

2. Verejno-súkromné partnerstvá medzi verejnými inštitúciami a súkromnými zainteresovanými skupinami – Rozsah a charakteristiky VSP

Oblasti využitia VSP sú široké; zahŕňajú urbanizmus a rozvoj mesta, podporu ekonomiky, rozvoj infraštruktúry, výskum a vývoj, prevod technológií, služby verejného záujmu, ochranu životného prostredia, kultúrne aktivity, vzdelávací sektor, turizmus a sociálnu politiku.

Tak v literatúre ako aj v praxi sa stretneme s množstvom rozličných prístupov k deleniu a pomenovaniu VSP. Rozdelenie VSP použité v tomto dokumente by sa nemaol považovať za vyčerpávajúce a ani nie je prezentované ako jedine platné.

⁵ *Zelená kniha o Verejno-súkromných partnerstvách a Verejné právo v otázke Verejných zmlúv a koncesií, COM (2004) 327 konečná verzia.*

⁶ *Pracovný dokument personálu Komisie, Správa o verejnej rozprave o Zelenej knihe o Verejno-súkromných partnerstvách a Verejné právo v otázke Verejných zmlúv a koncesií, SEC (2005) 629.*

⁷ *ESD, rozsudok z 11. januára 2005, C-26/03, mesto Halle a RPL Recyclingpark Lochau GmbH versus Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungs-analage TREA Leuna.*

⁸ *Zhrnutie generálneho advokáta, C-29/04, Komisia európskych komunití versus Rakúska republika, 21. apríla 2005.*

2.1. Od interného manažmentu úloh k úplnej privatizácii

Podniky spadajúce do koncepcie VSP siahajú od výlučne interných projektov, alebo manažmentu úloh verejnými inštitúciami, až po celkovú privatizáciu, t. j. úplný alebo čiastkový prevod pôvodne obecnej/regionálnej úlohy na verejných investorov. Naopak, formálna (alebo organizačná) privatizácia v skutočnosti nepredstavuje VSP, keďže štát aj naďalej zabezpečuje výkon verejných úloh, no v tomto prípade využíva nástroje súkromného práva, najmä v _podnikoch, v ktorých vystupuje ako vlastník, no ktoré boli založené podľa súkromného práva (príkladom sú napr. obecné podniky komunálnych služieb, t. j. takzvané Komunálne podniky).

2.2. Od finančných modelov k modelom organizačným

VSP sa zvyčajne delia do týchto dvoch kategórií, pričom každý z organizačných typov určuje štruktúru financovania a rozdelenie rizika. Vzorové prípady uvádzané nižšie sa od seba navzájom líšia buď podmienkami právneho a ekonomického vlastníctva výsledných prác alebo predmet zmluvy, čo má naopak za následok špecifické dôsledky pre daňové právo.

a) Modely financovania

Koncepcia súkromného predfinancovania slúži na zastrešenie bežných modelov ako sú lízing a prenájom-odkúpenie. Sú charakteristické tým, že plánovanie a realizácia nie sú predmetom zmluvy: pozornosť sa sústreďuje na financovanie, keďže súkromní investori, okrem toho, že vybudujú dielo podľa stanovených špecifikácií plánu určených zmluvným orgánom, zabezpečujú tiež financovanie predmetu zmluvy v kontexte nájomno-kúpnej alebo lízingovej zmluvy. Pravidlom je, že dodávateľovi je vyplatená provízia až v momente začatia vlastného využívania. Tento prístup sa odlišuje od bežných modelov financovania, pri ktorých sa provízia zvyčajne vypláca podľa toho, ako napredujú práce.

Za posledných niekoľko rokov si možno všimnúť, že aj napriek tomu, že financovanie predstavuje dôležitý prvok VSP, musí byť vnímané vo všeobecnom kontexte konkrétneho projektu, t. j. v súvislosti s plánovaním, implementáciou, prevádzkou a využívaním.

Obecné pôžičky

Prevažná časť obecného investovania sa realizuje prostredníctvom obecných

pôžičiek. V porovnaní s ostatnými možnosťami financovania je táto možnosť charakteristická najmä priaznivými úrokovými sadzbami, rýchlou dostupnosťou, pružnými splátkovými kalendármi a pevnými úrokovými podmienkami.

Faktoring

V oblasti dodávok alebo služieb zberu odpadu sa môžu investície financovať prostredníctvom súkromného podniku, ktorému prostriedky na výstavbu poskytne banka. Banke sa potom vyplácajú budúce finančné pohľadávky samosprávy voči používateľom zariadenia. V takomto prípade sa investícia financuje vyplatenou hotovostnou hodnotou budúcej pohľadávky, ktorej výška je určená pomocou finančných matematických operácií.

Lízing, predaj a spätné odkúpenie, US cezhraničný lízing

Pod pojmom lízing sa rozumie komerčné postúpenie alebo prenájom hnuteľného alebo nehnuteľného majetku. Poskytovateľ lízingu dostáva čiastkové platby ako úhradu za postúpenie, pričom predmet lízingu sa zvyčajne po skončení zmluvy vracia do vlastníctva poskytovateľa. Zmluva o lízingu však môže obsahovať aj možnosť odkúpenia predmetu lízingu alebo predĺženie trvania zmluvy. Lízing je však pre samosprávy nákladnejší, ako keby projekt realizovali vo vlastnej réžii.

V prípade predaja a spätného odkúpenia je verejná budova alebo zariadenie odpredané súkromnému vlastníkovi a stáva sa predmetom lízingu pre štát. Z právneho pohľadu môžu byť takéto zmluvy v rozpore s podmienkou nepredajnosti, ktorá je často súčasťou samosprávnych stanov. Možným zdôvodnením predaja a spätného odkúpenia môže byť dôvod rýchleho financovania pre účely rehabilitácie, rozširovania alebo obnovy obecného majetku.

Ak sa takýto spôsob financovania implementuje za účasti investora zo Spojených Štátov Amerických (US) (US cezhraničný lízing), možno dosiahnuť výrazné daňové úspory. Európska samospráva investorovi poskytne na lízing alebo prenájme hnuteľný alebo nehnuteľný majetok, napr. čističku odpadových vôd, zariadenie na rozvod vody, atď., na obdobie niekoľkých desaťročí a okamžite takýto majetok poskytne formou lízingu späť samospráve. Takto si môže US investor uplatniť daňovú úľavu v Spojených Štátoch a potom postúpiť samospráve ako náhradu súčasnej hodnoty. Takto sa táto možnosť lízingu stáva atraktívnejšia ako „bežný“ lízing; samospráva podľa občianskeho práva ostáva vlastníkom majetku. Zmeny v daňových

zákonoch US v súčasnosti podstatne znížili atraktivitu tejto možnosti financovania.

Prípad 1 – Asociácia odpadových vôd, Rakúsko⁹ – US cezhraničný lízing¹⁰

Rakúska asociácia odpadových vôd vlastní zariadenia na spracovanie odpadovej vody a kanalizačné systémy v hodnote 200 miliónov USD. Tento infraštruktúrny majetok sa má využívať pomocou modelu US lízingu, pričom výnos z takého usporiadania sa má použiť na obnovu kanalizačnej siete. US partner za týmto účelom vytvorí jednouúčelový trust. Zmluvné podmienky stanovujú, že veritelia US investora nemajú právo konfiškovať žiadny majetok v držaní trustu. Takto je rakúska asociácia odpadových vôd chránená pred možnou insolventnosťou US investičného partnera. Asociácia odpadových vôd dlhodobo poskytuje trustu na lízing vlastný majetok infraštruktúry, no ostáva vlastníkom zariadení (hlavná lízingová zmluva). Trust pritom vypláti nájomné za celú dobu trvania zmluvy už v deň vstupu zmluvy do platnosti (zvyčajne formou čistého imania aspoň do výšky 13% a pôžičiek od bánk). V rovnaký deň si asociácia odpadových vôd prenajme zariadenia späť na lízing na základe druhej lízingovej zmluvy (druhá lízingová zmluva). Táto druhá lízingová zmluva tiež obsahuje možnosť odstúpenia od celej transakcie po vypršaní druhej lízingovej zmluvy. Samotné trvanie celej transakcie je tak dané trvaním druhej lízingovej zmluvy. Aby mohla asociácia realizovať platby za lízing z druhej lízingovej zmluvy, uloží 97% príjmu z hlavnej lízingovej zmluvy do banky. Počas trvania druhej lízingovej zmluvy sa z tohto depozitu trustu vyplácajú pravidelné splátky a trust takého prostriedky používa na splácanie cudzieho kapitálu zhromaždeného na úhradu hlavnej lízingovej zmluvy.

⁹ Podľa informácií podaných firmou Tiroler TIWAG Wasserkraft AG, spoločnosť uzatvorila tri cezhraničné líziny, ktorých predmetom boli ich elektrárne Sellrain-Silz, Achensee, Imst, Kirchbichl, Amlach, Kalserbach a Heinfels. Zmluvy uzatvorené na rôzne dlhé obdobia tvorili celkovú čistú náhradu súčasnej hodnoty – finančná náhrada (vrátane všetkých transakčných nákladov) poskytnutej spoločnosti TIWAG – 171 miliónov Euro. Tieto prostriedky sa použili prevažne na financovanie strategických partnerstiev medzi spoločnosťami ITWAG a Innsbrucker Kommunalbetriebe. Vo všetkých transakciách zostali vlastnícke práva spoločnosti TIWAG. Zmluvní partneri spoločnosti TIWAG v už ukončených transakciách boli vysoko vážené podnikateľské subjekty US dodávateľského sektoru, poisťovacie skupiny ako aj niekoľko medzinárodných a rakúskych bánk; Finančná správa krajinského predsedu spolkovej krajiny Tirolsko, Tirolský krajinský snem, 30. júna 2003

¹⁰ Platzer, Die Gemeinde im Spannungsfeld zwischen Maastrichtkriterien und Daseinsvorsorge, Zeitschrift für Gemeinwirtschaft, Vol. 39/2, str. 90.

Podľa daňového práva US sa trust v dôsledku dlhodobej pôžičky stáva využívajúcim majiteľom investovaných aktív. Investor môže odpisovať majetok infraštruktúry z daňového základu a odpočítať si finančné výdavky spojené s transakciou (zdanenie majetku v Rakúsku sa nemení). Daňová úľava možná na základe práva US sa rozdeľí medzi investora a asociáciu odpadových vôd. Výhoda vytvárania dodatočnej likvidity asociácie môže predstavovať až 3-7% objemu transakcie.

Prenájom, nájom-kúpa

Výhoda nájomných zmlúv spočíva v tom, že samosprávy nenesú riziko ceny ani všeobecné riziko spojené s predmetom, ktorý si prenájímajú. Rovnako nie sú ani povinné (no nemajú ani právo) odkúpiť prenajatý predmet po skončení nájomnej zmluvy (aj keď táto možnosť býva súčasťou nájomno-kúpnych zmlúv). V prípade dlhodobých nájomných zmlúv sa nájomné upravuje (zvyšuje) podľa vývoja na trhu s nehnuteľnosťami, čo môže pre rozpočet samosprávy spôsobiť neplánované zaťaženie.

Možnosť nájmu-kúpy sa často využíva vtedy, ak súkromní investori postavia budovu, ktorú potom po dlhej (zvyčajne 20 alebo 30 rokov) dobe prenájmu samospráva odkúpi. Platby nájomného sú vlastne skutočnými splátkami s výhľadom odkúpenia príslušnej budovy.

Investičný model (postaviť a financovať)

Samosprávy, ktoré sa pre tento model rozhodnú vyhlásia verejnú súťaž na stavbu budovy konzorciom tvoreným architektom, staviteľom a bankou. Vybraný víťaz založí investičnú spoločnosť a uzatvorí zmluvu o dielo. Investor má k dispozícii pôdu podľa prevodného stavebného práva. Po dokončení budovy ju môže orgán verejnej správy prenajať, dostať na lízing alebo odkúpiť vyplatením splátky po určitej, dlhšej dobe (zvyčajne 30 rokov).

Výhodou tejto možnosti financovania je vytvorenie stabilného finančného základu zapojením banky do konzorcia.

Zmluvy

Zmluvné modely sa najčastejšie využívajú v sektore energetiky, kde je cieľom zabezpečiť dodanie dohodnutej služby, napr. optimalizácia využívania energie. Súkromný investor garantuje dodávku výhrevnej energie pre budovu a na oplátku je

mu samosprávou vyplácaná mesačná protihodnota za dodávku energie a spotrebované množstvo energie. Aj tento model môže, v súlade s vopred dohodnutými podmienkami, samosprávu oprávňovať odkúpiť budovu od zmluvnej strany po skončení zmluvy alebo znova vyhlásiť súťaž alebo len zmluvu obnoviť.

b) Organizačné modely

V najširšom význame tohto označenia môžu organizačné modely zahŕňať prevádzkové, koncesné, spoločný podnik, manažérske a participačné modely, všetky sa spomínajú nižšie. Jednotlivé modely sa od seba navzájom odlišujú nástrojmi firemného práva a funkčnými kompetenciami. Táto kapitola popisuje len najčastejšie používané modely.

Organizačné VSP sa od týchto nástrojov odlišujú v prípadoch, keď štát na plnenie svojich úloh využíva vlastné obecné oddelenia alebo podniky, napr. verejné podniky založené podľa súkromného práva (GmbH – spoločnosť s ručením obmedzeným, AG – akciová spoločnosť).

Prevádzkový model

V prípade prevádzkových modelov samospráva poverí tretiu stranu prevádzkou verejného zariadenia ako celku, alebo len jeho časti. Následne po vyhlásení verejnej súťaže (tender) samospráva prideli tretej strane financovanie, výstavbu a prevádzku verejného zariadenia ako celku alebo len jeho časti. Vlastná prevádzka, správa, údržba alebo iné činnosti operačného manažmentu sa prevedú samostatne alebo ako súčasť iných služieb.

Keďže občianske právo nepozná pojem prevádzková zmluva ako osobitný, špecifický typ zmluvy, môžu takéto zmluvy nadobúdať rozličné podoby, v závislosti od predmetu zmluvy:

- v prípade, ak prevádzková zmluva okrem prevádzky zahŕňa aj výstavbu, údržbu a financovanie zariadenia, môže zmluva obsahovať prvky nájmu-odkúpenia, lízingu alebo prenájmu (podľa obsahu článkov týkajúcich sa ukončenia zmluvy).
- ak skutkovou podstatou zmluvy nie je výstavba, údržba alebo financovanie nákladov na výstavbu a údržbu, ale výhradne len prevádzka verejného zariadenia, zmluva má podobu typickej zmluvy na poskytnutie služby.

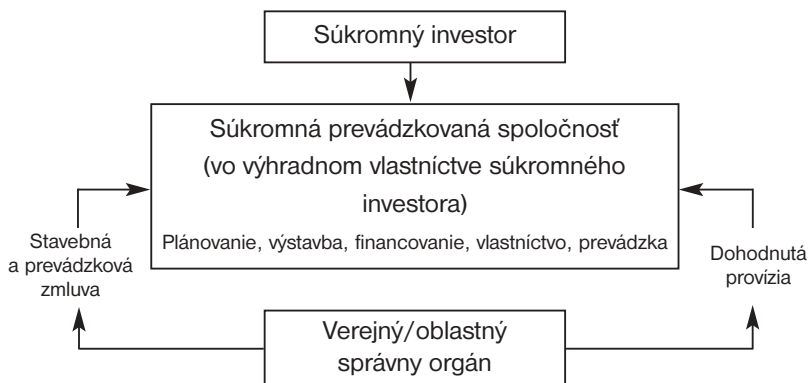
Prevádzkovateľ často získa vlastníctvo novovybudovaného zariadenia, buď prevodom, alebo ako dôsledok toho, že zariadenie postavil.

Ak je však zariadenie prevádzkované ako obecné zariadenie so všeobecným záujmom verejnosti, obstarávateľ súhlasí s vyčlenením zariadenia na obecné účely. Voči okolitému svetu a jasne viditeľne pre občanov zostáva nositeľom a prevádzkovateľom zariadenia obec. Obstarávateľ obdrží províziu pre prevádzkovateľa, ktorú tvorí provízia za prevádzkové náklady, úroková miera, daň z obratu a provízia za riziko podnikania a tvorí obstarávateľov zisk. Obec financuje prevádzkovateľove provízie z používateľských poplatkov a iných príspevkov.

Prevádzkové zmluvy sa často uzatvárajú na dlhé obdobie a podobne, ako všetky bežné zmluvy na poskytovanie služieb zberu a likvidácie odpadu, obsahujú podrobný popis prevádzky zariadenia, ktoré sa má vybudovať, výkonu zmluvne dohodnutých činností, definíciu primárnych a sekundárnych povinností zmluvných strán, predpisy týkajúce sa financovania a vyplácania provízie, dohľadu a zodpovednosti, postupu ako riešiť prípadné prerušenie dodávky služby, možnosť inkluzie tretích strán a dodatky k zmluve.

Prevádzkový model sa od koncesného líši v kľúčovom prvku koncesie, teda v prvku ekonomického rizika, ktoré nesie koncesionár a prevádzkovateľ s nim preto nekalkuluje. Ďalší rozdiel často spočíva v skutočnosti, že koncesionárom sa vypláca provízia z poplatkov používateľov za nimi vybudované/prevádzkované zariadenia, pričom prevádzkovateľov za dodávku služby kompenzuje priamo štát.

Obrázok 1 Prevádzkový model



Prevádzkové zmluvy sa obzvlášť často využívajú v oblasti spracovania odpadových vôd.

Prípad 2 – Čistička odpadových vôd v obci Rahden, Nemecko¹¹

Obec Rahden sa nachádza v regióne Severné Porýnie-Westfálsko a má 17.000 obyvateľov. 75 per cent domácností je pripojených na verejnú kanalizačnú sieť; zvyšných 25 per cent má decentralizovaný systém odvodu odpadovej vody. Na začiatku rokov 1990 si čistička odpadových vôd vyžadovala súrnu rehabilitáciu; navyše sa mali dodržať právne požiadavky na tretí stupeň čistenia. Obec Rahden vyhlásila verejnú súťaž. Vlastné znenie oznámenia umožňovalo prihlásiť sa záujemcom s ponukami zameranými výhradne na výstavbu novej čističky odpadových vôd, ako aj s ponukami, ktoré okrem výstavby čističky ponúkali aj prevádzku zariadenia podľa prevádzkového modelu.

Zmluva bola uzatvorená s podnikom, ktorý ponúkal prevádzkový model s nasledujúcimi zmluvnými prvkami:

- trvanie 25 rokov
- prevzatie starej stanice prevádzkovateľom
- prevodné práva na budovu
- plánovanie, obnova a financovanie rozšírenia čističky odpadových vôd
- financovanie stavebných prác plne zo súkromných zdrojov
- čistenie vody a služby spracovania odpadu za prevádzkovú províziu (podľa objemu)
- odvod odpadovej vody a údržba kanalizačnej siete zostáva obecnou úlohou
- obyvatelia platia poplatky za služby odvodu a spracovania odpadových vôd obci

Mesto Rahden hodnotilo tento projekt pozitívne, najmä pre rýchle dokončenie čističky odpadových vôd prevádzkovateľom, ktorý zabezpečil plánovanie a stavebné práce bez ďalších partnerov.

Modely postaviť-prevádzkovať-previesť tiež patria do skupiny prevádzkových modelov. Jedná sa však len o krátkodobé zmluvy zamerané na súkromné plánovanie, financovanie a implementáciu stavebných prác; po skončení doby trvania zmluvy vlastníctvo prechádza na štát. V dlhodobom výhľade má teda prevádzku zabezpečovať obec, t. j. dodržanie verejných úloh je povinnosťou obce. Z toho dôvodu je dôležité dbať na návrh a formuláciu zmluvy, aby bolo plnenie úloh zabezpečené v dlhodobom rámci.

¹¹ *Deutscher Städte- und Gemeindebund, Dokumentácia číslo 28, Verejno-súkromné partnerstvá. Dieter Schörken, Warnowquerung – Das erste privatfinanzierte Verkehrsprojekt Deutschlands, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, časť 21, str. 89.*

Prípad 3 – Tunel Warnow v Rostocku, Nemecko – Koncesia prác: prvé VSP v oblasti dopravy v Nemecku – model F¹²

V septembri 2003 bol odovzdaný tunel Warnow a tým aj prvá súkromne financovaná spoplatnená diaľnica v Nemecku. K dnešnému dňu sa jedná o druhý z dvoch modelov F uzatvorených na základe koncesnej zmluvy. Podľa výberového konania mali byť plánovanie, výstavba, financovanie a prevádzka zabezpečené jediným uchádzačom o tender. Tento projekt sa implementoval v spolupráci s francúzskou skupinou. V roku 1996 obec Rostock uzatvorila koncesnú zmluvu so spoločnosťou Warnowquerung VerwatuungsGmbH, podnik, ktorého 30% podiel vlastní spoločnosť Bouygues Travaux Publics a 70% vlastní spoločnosť Macquarie, austrálska banka. Nakoniec spoločnosť VerwaltungsGmbH uzatvorila hlavnú dodávateľskú zmluvu so spoločnosťou Bouygues Travaux Publics SA. Obec Rostock si ako zmluvný orgán vyhradilo právo priameho stavebného dozoru, i keď koncesionár uzatvoril zmluvy o poskytnutí inžinierskych služieb stavebného dozoru.

Predstavitelia nemeckého mesta považovali tento projekt za veľmi úspešný, najmä preto, že financovanie bolo zabezpečené rýchlejšie, ako by tomu bolo v prípade projektu financovaného výhradne z verejných zdrojov. Projekt, ktorého dokončenie bolo naplánované na rok 2017 bol tak odovzdaný už v roku 2003.

Poznámka – Výstavba federálnej diaľnice: model a a model F – Prevádzkové modely využívajúce koncesnú zmluvu.

Obidva modely majú spoločný prvok, ten že sa jedná o prevádzkové modely pri ktorých je predmetom zmluvy výstavba, prevádzka a financovanie projektu dopravnej infraštruktúry. Podobne ako modely a aj modely F sa realizujú s určitým počiatočným financovaním Spolkovou republikou, no suma financovania je nižšia, tvorí presne 20 per cent nákladov na investovanie výstavby.

V prípade *modelu* a zabezpečujú obnovu, údržbu a prevádzku existujúceho úseku diaľnice súkromní investori. Až 50% očakávaných nákladov primárne financuje Spolková republika plus spolkový výnos z poplatkov vybraných za nákladné automobily na príslušnom úseku diaľnice. Počas trvania zmluvy Spolková republika tiež odvádza prevádzkovateľovi pomernú časť poplatkov vybraných za veľké vozidlá

¹² Dieter Schörken, Warnowquerung – Das erste privatfinanzierte Verkehrsprojekt Deutschlands, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, časť 21, str. 89.

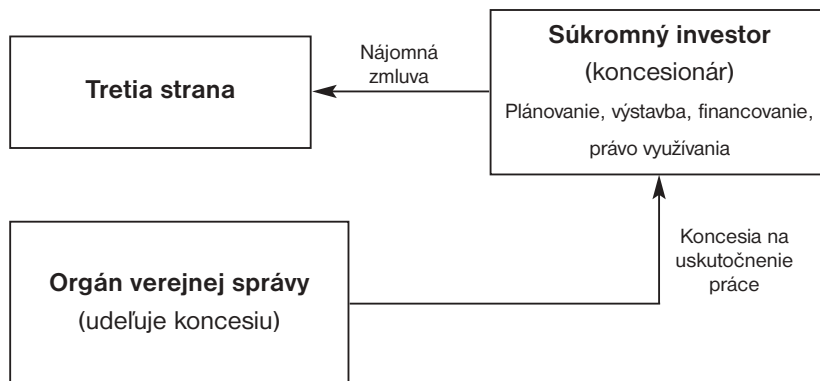
podľa zákona o poplatkoch za používanie diaľnice. Keďže poplatky vyberá Spolková republika, nemusel byť pre prevádzku príslušného úseku diaľnice súkromnými investormi vytvorený žiadny zvláštny právny základ.

Model F naopak zabezpečuje výstavbu a prevádzku jednotlivých projektov súkromnými investormi, napr. tunelov alebo mostov. Základný rozdiel medzi týmito dvoma modelmi spočíva v skutočnosti, že financovanie modelu F zabezpečuje prevádzkovateľ výberom poplatkov od používateľov podľa zákona o financovaní súkromnej výstavby diaľnic (FstrPrivFinG) a jeho novely, t. j. štát oprávni súkromného investora vykonávať určité činnosti bežne vyhradené pre oblastné orgány verejnej správy¹³.

Koncesný model

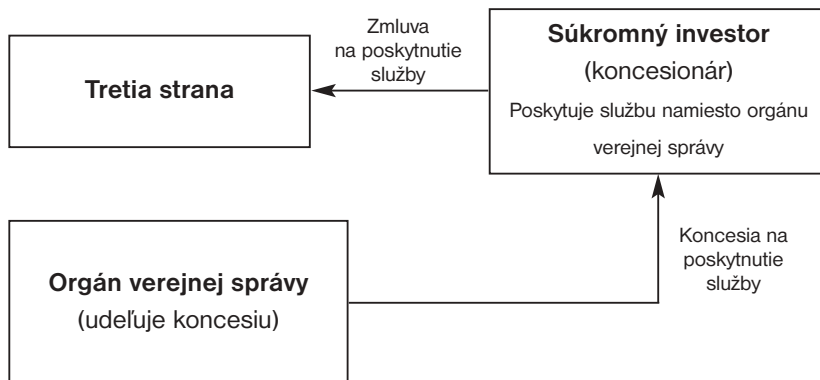
V tomto modeli koncesionár na seba preberá priame vykonanie konkrétneho úkonu v prospech používateľov/občanov na vlastné ekonomické riziko. Na oplátku má koncesionár nárok financovať svoje náklady z poplatkov a platieb vybraných od používateľov. Pod výkonom úkonu sa môže rozumieť výstavba zariadenia (koncesia na vykonanie práce) alebo poskytnutie služby (koncesia na poskytnutie služby).

Obrázok 2 Koncesia prác



¹³ Informácie o projektoch infraštruktúry modelu a nemeckého Federálneho ministerstva pre dopravu a právne podrobnosti udeľovania takých projektov, cf. Byok/Hansen, *Durchbruch für das A-Modell im Fernstraßenbau?*, NZBau, 5/2005, str. 241.

Obrázok 3 *Koncesia služieb*



Prípad 4 – Diaľnica č. A6 v Španielsku, prepojenie obcí Segovia a Ávila a časť Villalba-Adanero¹⁴

V roku 1999 španielske orgány vyhlásili verejnú súťaž na koncesiu stavby, údržby a využívania dvoch prepojení diaľnice číslo A6 medzi obcami Segovia a Ávila, ako aj údržbu a využívanie úseku Villalba-Adanero tej istej diaľnice. Oznam o verejnej súťaži zahŕňal výlučne spomínané práce a služby. Netýkal sa však ďalších infraštruktúrnych prác, ktoré boli pridelené priamo a bez vyhlásenia verejnej súťaže a ktorých celková hodnota bola rovnaká ako hodnota dvoch častí koncesie pre ktoré bola verejná súťaž vyhlásená. Dodatočné infraštruktúrne práce (výstavba nového jazdného pruhu pre otáčanie a nového tunela medzi obcami San Rafael a El Valle de los Caidos; výstavba nových pruhov na dvoch ďalších úsekoch; výstavba novej mýtnice a iné práce) neboli zahrnuté ani v prvom ani v druhom ozname o koncesii, ani v administratívnych špecifikáciách.

Španielske orgány argumentovali tým, že zmeny vykonané pri prideľovaní koncesie vychádzali z dvoch článkov špecifikácií, ktoré ustanovili, že uchádzači o tender musia v svojich ponukách uviesť opatrenia, ktoré sa majú prijať v rámci celkového riadenia dopravy v oblasti výstavby nových úsekov.

Európska Komisia sa ale domnieva, že za predpokladu, že horeuvedené články nemôžu samé o sebe umožniť významnú zmenu predmetu koncesie, najmä preto, že

¹⁴ Tlačová správa Európskej Komisie, IP 02/1154, 25. februára 2002.

tieto články výslovne hovoria o oblasti výstavby dvoch nových úsekov. Nič v špecifikáciách teda neopodstatňuje tvrdenie, že uchádzači o tender môžu predložiť aj návrhy zahŕňajúce aj ďalšie práce mimo uvedených dvoch úsekov.

Keďže boli vynechané niektoré prvky služieb, ktoré sa mali tiež poskytnúť, boli tak z verejnej súťaže vylúčení možní uchádzači, čím boli porušené princípy transparentnosti a rovnosti zaobchádzania.

Komisia sa teraz musí rozhodnúť, či sú argumenty predložené španielskymi orgánmi dostatočné na opodstatnenie vzniku porušenia.

Model spoločného podniku (hovoríme o druhu spolupráce v rámci podnikového práva, keďže zmluvy o spoločnom podniku sú často vo verejnom práve koncesné zmluvy a zmluvy o spoločnom podniku v súkromnom práve sú buď nájomno-kúpne zmluvy, lízingové zmluvy alebo jednoducho zmluvy na dodanie tovaru alebo zmluvy na poskytnutie služby s určitými prvkami spolupráce)

Štát a jeho súkromný partner založia spoločnosť projektového manažmentu alebo spoločný podnik na konkrétny účel. Takému podniku sú následne pridelené verejné úlohy spadajúce pod súkromné právo. Obec zvyčajne vlastní väčšinový podiel podnikov, ktoré môžu potom uzatvoriť s obcou zmluvu na dodávku a so súkromným partnerom zmluvu na riadenie. Spoločnosť projektového manažmentu však tiež môže vybudovať budovu a prenajať ju obci na dlhé obdobie. Takýto druh spolupráce je v rámci obchodného práva bežne doplnený súbežnými (kolaterálnymi) zmluvami, ako napr. nájomno-kúpne doložky, lízingové alebo koncesné zmluvy.

Tento model možno ľahko odlíšiť od prevádzkových modelov, keďže rozdiel jednoznačne spočíva v jedinom prvku, bez potreby podrobného rozboru ustanovení zmluvy medzi orgánom verejnej správy a súkromným podnikom: model spoločného podniku je charakteristický vznikom zmiešaného subjektu, zatiaľ čo v prípade prevádzkového modelu službu vykonáva podnik tvorený len súkromnými investormi. Modely spoločných podnikov sa primárne využívajú pre likvidáciu odpadu, dodávku vody a spracovanie odpadovej vody.

Participačný model

Takýto model umožňuje spoločnostiam so súkromným financovaním získať podiel v obecných podnikoch ako tzv. tichým partnerom. Tiché podiely sú súčasťou povinného kmeňového kapitálu; najčastejšie sa používajú s cieľom zmierniť daňové zaťaženie.

Prípado 5 – Prímorské letisko v obci Cuxhaven/Nordholz¹⁵, Nemecko

Vojenské letisko obce Nordholz (Dolné Sasko) vlastní štát. Začiatkom rokov 1990 sa najmä preto, že príslahlé letiská v Brémach a Hamburgu už využívali svoju maximálnu kapacitu navrhlo využívať letisko aj pre civilné účely. V roku 1992, následne po súkromnej iniciatíve Správneho dištriktu obce Cuxhaven, mesta Cuxhaven a samosprávy Nordholz bolo rozhodnuté získať väčšinový podiel v súkromne plánovanej holdingovej leteckej spoločnosti FBG. Spoločnosť FBG bola financovaná obecnými orgánmi, štátnymi dotáciami, krajom Dolné Sasko a EÚ, ale tiež súkromným kapitálom. Prípravný projektový plán bol dokončený v roku 2000. Aby sa zabezpečila solventnosť spoločnosti FBG, bolo potrebné niekoľkokrát navýšiť základné imanie. V končenom dôsledku sa pre letisko nenašli žiadni ďalší prevádzkovatelia; správny dištrikt Cuxhaven preto odkúpil parcelu letiska, prevzal väčšinu prevádzkovej spoločnosti a financoval vybudovanie celej infraštruktúry potrebnej pre civilné letisko. Počiatočná fáza sumarizujúca straty by mala byť pripravená do konca roku 2005. Štát tento projekt hodnotí pozitívne a tvrdí, že vzájomné pôsobenie rozhodujúcich subjektov z verejného sektoru a súkromných prevádzkovateľov rozhodne ovplyvnilo implementáciu projektu. Kľúčovým bodom bol najmä vplyv ekonomických princípov súkromného sektoru na holdingovú spoločnosť prostredníctvom súkromného, tichého partnera.

Riadiaci model (manažérsky)

V tomto prípade štát len prideli správu zariadenia súkromnému partnerovi a kompenzuje ho za takú činnosť vyplácaním určitej formy provízie.

2.3. Od zmluvných VSP k inštitucionalizovaným VSP

Literatúra zaoberajúca sa VSP¹⁶ rozlišuje VSP aj na základe ich štrukturálneho rozmeru. Týka sa to spôsobu organizácie spolupráce medzi štátom a súkromným investorom a rámca koordinácie recipročných činností. Tieto dva druhy VSP sa navzájom fundamentálne odlišujú vzhľadom na svoju štruktúru a ciele. Zmluvné VSP si vyžadujú spoločnú úpravu a prispôsobenie sa vzhľadom na neistotu a komplikácie

¹⁵ *Deutscher Städte- und Gemeindenbund, Dokument č. 28, Verejno-súkromné partnerstvá.*

¹⁶ *Budäus, Verejno-súkromné partnerstvá – Ansätze, Funktionen, Gestaltungsbedarf, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, obrázok, č. 16.*

pri predikovaní nákladov, činností a rizík, ako aj zložitost' samotných zmlúv. Inštitucionalizované alebo organizačné VSP majú za cieľ riadiť súbor prostriedkov na zabezpečenie bežných úloh. Analýza problémov týkajúcich sa VSP v Zelenej knihe Európskej Komisie¹⁷ tiež prihliada na tieto dva typy VSP.

Komisia zdôvodňuje svoje rozhodnutie tvrdením, že tento rozdiel vyplýva z pozorovania rozdielnych prístupov k VSP v Členských štátoch a možno rozpoznať práve dva hlavné modely. Obidva prípady ponúkajú špecifické otázky týkajúce sa aplikácie práva Spoločenstva na verejné zmluvy a koncesie, ktorých analýza je obsiahnutá v nasledujúcich kapitolách. Takéto rozdiely teda neuvažujú o právnej interpretácii podľa národného práva a v žiadnom prípade nezaujímajú postoj voči interpretácii práva Spoločenstva v takýchto typoch usporiadaní alebo zmlúv. Jediným účelom nasledujúcej analýzy je odlišiť jednotlivé usporiadania, všeobecne označované ako VSP, aby bolo možné v druhej fáze rozhodnúť, ktoré pravidlá práva Spoločenstva pre oblasť verejných zmlúv a koncesií by sa mali použiť.

2.4. Iniciatívy súkromného financovania – ISF

Ako odpoveď na prvú otázku v Zelenej knihe Európskej Komisie týkajúcej sa typov výlučne zmluvných usporiadaní VSP v rozličných Členských štátoch, Britská vláda¹⁸ definovala ISF nasledovne: „Najčastejšie využívanou formou zmluvných VSP vo Veľkej Británii je Iniciatíva súkromného financovania (ISF), kedy sa verejný sektor zmluvne zaviaže nakúpiť kvalitné služby v dlhodobom výhlade, aby tak využil riadiace schopnosti súkromného sektoru stimulované tým, že riziku sú vystavené súkromné financie. To zahŕňa koncesie, licencované podniky (franchise), v ktorých partner zo súkromného sektoru prevezme zodpovednosť za poskytovanie verejnej služby, vrátane údržby, rozširovania alebo budovania potrebnej infraštruktúry.“

Pôvod ISF možno hľadať vo Výbore pre súkromné financie (Private Finance Panel) založeného vo Veľkej Británii v roku 1994. V súčasnosti sa až 20% všetkých verejných investícií vo Veľkej Británii realizuje pomocou ISF. Projekty ISF spadajú do dvoch

¹⁷ *Zelená kniha partnerstiev medzi verejným a súkromným sektorom a právnych predpisov Spoločenstva o verejnom obstarávaní a koncesiách" COM (2004) 327 v konečnom znení.*

¹⁸ *Odpoveď Britskej vlády na otázky položené v Zelenej knihe na domovskej stránke Generálneho riaditeľstva pre vnútorný trh a služby Európskej Komisie, www.europa.eu.int.*

kategórií¹⁹: prvú kategóriu tvoria projekty pri ktorých používatelia infraštruktúry poskytovanej súkromným investorom platia poplatky samotnému investorovi (nezávislé projekty, cesty alebo zariadenia voľného času); druhú kategóriu tvoria projekty v ktorých štát vypláca súkromnému investorovi určitú províziu za používanie predmetnej infraštruktúry (väznice, informačné technológie). Tak ako v ostatných modeloch financovaniach uvedených vyššie sa provízia vypláca ako odmena pre súkromného investora za samotné poskytovanie dohodnutej služby.

Prípad 6 - Väznice v obciach Bridgend a Fazakerley, Veľká Británia – ISF

Projekt zahŕňal návrh, plánovanie, prevádzku a financovanie dvoch väzníc vo Veľkej Británii. 25-ročné zmluvy boli pôvodne pridelené po použití reštriktívnej procedúry. No keďže žiadna z predložených ponúk nezodpovedala projektovej špecifikácii, zmluvný orgán sa rozhodol pre negociačnú procedúru a vďaka tomu bol nakoniec schopný zmluvu prideliť. Zaujímavým aspektom tohto nezvyčajného projektu bol spôsob, akým boli vážené kritériá pre pridelenie projektu: predložené ponuky boli vyhodnotené podľa realizovateľnosti, ceny, kvality a inovativnosti. Tieto kritériá boli v celkovom hodnotení zvážené nasledovne: 20% tvorilo bezpečné držanie väzňov; 15% za patričné zariadenia a opatrenia na zabezpečenia potrieb väzňov; 15% za patričný administratívny systém; 12% za presvedčivý režim riešenia priestupkov väzňov; 12% za pomoc pri opätovnom zaradení sa väzňov do spoločnosti; a 6% za citlivý prístup k okoliu väzníc.

Podľa podmienok zmluvy mala budova po skončení zmluvy prejsť do vlastníctva štátu. Prevádzka inštitúcie bude opätovne predmetom tendra o 25 rokov.

Poznámka: Na prvý pohľad sa môže javiť ako nezvyčajné poveriť prevádzkou a správou väznice súkromnú tretiu stranu. No takýto model bol dokonca napodobnený: napr. v regióne Severné Porýnie-Westfálsko²⁰, víziou bolo vykonať trhový profil s cieľom určiť potenciál založenia väznice ako VSP v samospráve Ratingen.

¹⁹ Podrobné poznámky k otázke FSI a väzníc v obci Bridgend a Fazakerley, cf. Trybus, PFI – Private Finance Initiative in Großbritannien, Business Circle, publikácia konferencie prispievateľov seminára „Vergaberecht und Beschaffungspraxis“, 23/24 október 2003.

²⁰ Immobilien Zeitung, Číslo 16 z 29. júla 2004.

Prípád 7 – Budova školy v obci Espoo, Fínsko – FSI, koncesná zmluva²¹

Espoo bolo prvým fínskym mestom, ktoré sa pustilo do FSI projektu. Jeho cieľom bolo plánovanie, výstavba a financovanie budovy školy súkromným podnikom, pričom obec Espoo by po dokončení projektu získala právo využívať budovu školy, navyše so zabezpečenou prevádzkou, upratovaním, bezpečnosťou a poskytovaním jedál. Oficiálny bulletin Európskeho spoločenstva o tomto projekte informoval. Dokumenty o pridelení napríklad už obsahovali návrh koncesnej zmluvy. Zmluva bola pridelená ekonomicky najvýhodnejšej ponuke. Obec Espoo podpísala s projektovým podnikom koncesnú zmluvu na 28 rokov (pridelenú po negociačnej procedúre).

Obec Espoo bola s postupom projektu spokojná a plánuje implementáciu ďalších FSI. Bolo však možné badať, že bankový sektor vo Fínsku je stále pomerne opatrný pri takomto type projektov; fínske banky viacej dôverujú zárukám orgánov verejnej správy ako zárukám súkromných konzorcií. Z toho dôvodu sú fínske samosprávy schopné skôr nájsť na kapitálovom trhu zdroje financovania a za výhodnejších podmienok ako súkromné konzorciá.

3. Zelená kniha Európskej Komisie o verejno-súkromných partnerstvách

3.1. Zelená kniha z 30. apríla 2004²²

V apríli 2004 Komisia publikovala Zelenú knihu o VSP a prizvala zainteresované subjekty, aby sa podelili o svoje skúsenosti a know-how týkajúci sa VSP a aby tiež komunikovali potrebu osobitných pravidiel pre VSP, alebo potvrdili dostatočnú právnu istotu v už existujúcej aplikovateľnej legislatíve.

Pozadie

Okrem súkromných ekonomických investorov Európsky Parlament vyzval tiež

²¹ Túto ISF prezentovala Leena Karjalainen, Riaditeľka právnej rady mesta Espoo (Fínsko), pri príležitosti semináru organizovaného v Bruseli 21. októbra 2004, medzi inými, Rada architektov Európy (Architects' Council of Europe) o „Nové smernice EU o verejnom obstarávaní: Európska harmonizácia praxe obstarávania v oblasti inžinierskeho poradenstva a architektonických služieb“.

²² Zelená kniha partnerstiev medzi verejným a súkromným sektorom a právnych predpisov Spoločenstva o verejnom obstarávaní a koncesiách" COM (2004) 327 v konečnom znení.

Komisiu, aby sa vyjadрила, či považuje návrh smernice o jednotnej regulácii koncesii a typov VSP za schodný. Európsky ekonomický a sociálny výbor bol presvedčený už v roku 2002, že je nevyhnutná legislatívna iniciatíva. Komisia preto plánovala Zelenú knihu o VSP už na koniec roku 2003; dátum vydania bol v prvej správe o implementácii Internej trhovej stratégie²³ presunutý na jar roku 2004. Dokument bol nakoniec verejne dostupný na Internete 4. mája 2004 s cieľom vyvolať diskusiu.

VSP: pokus o definíciu na úrovni Európskeho spoločenstva

Termín „VSP“ bol do vedeckej terminológie zavedený až v polovici 80tych rokov 20. storočia.

Právo Spoločenstva neobsahuje žiadne špecifické pravidlá všeobecne aplikovateľné na nespočítateľné variácie VSP. Práve preto by sa mali v jednotlivých prípadoch používať princípy Zmluvy (transparentnosť, proporционаlita a rovnaké zaobchádzanie), slobody vnútorného trhu alebo Smernice o obstarávaní. Pozorný čitateľ informovaný o problematike nebude potrebovať ďalšie vysvetlenie tohto tvrdenia, keďže sa jedná o integrálnu súčasť „všeobecných vedomostí“ špecialistov z oblasti obstarávania.

Aj napriek tomu sa v tomto bode javí na mieste požadovať či už definíciu VSP, ako aj objasnenie otázky, či sa majú v konkrétnych prípadoch pre VSP použiť platné pravidlá. a ak áno, tak ktoré z týchto pravidiel by sa mali použiť najskôr.

Komisia si bola vedomá ťažkostí spojených s pokusom podrobne a zároveň presvedčivo popísať VSP s ohľadom na ich charakter a povahu. Obzvlášť treba pamätať na skutočnosť, že súčasných 25 Členských štátov EÚ si vytvorilo vlastné typy VSP založených na konkrétnej národnej legislatíve. Práve preto je pokus o definíciu predložený v Zelenej knihe tak príťažlivý – sústreďuje sa na základ, no napriek tomu je dostatočne rozsiahly, aby zahrnul čo najširší možný záber VSP:

„Vo všeobecnosti tento pojem označuje formy spolupráce medzi orgánmi verejnej správy a svetom obchodu, ktorí sa spolu snažia zabezpečiť financovanie, výstavbu, renováciu, riadenie alebo údržbu infraštruktúry alebo poskytovanie služby.“

Táto veľmi široká definícia je však ohraničená kľúčovými prvkami, ktoré Komisia vníma ako charakteristiky VSP:

²³ Informácia Komisie Rade, Európskemu parlamentu Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov, COM (2004) 22 v konečnom znení, 21 januára 2004.

- dlhodobá spolupráca medzi verejným a súkromným partnerom;
- projekt je čiastočne financovaný súkromným sektorom;
- verejný partner sa sústreďuje primárne na vytýčenie cieľov a preberá zodpovednosť za sledovanie ich napĺňania, kvality poskytovaných služieb a cenovej politiky;
- rozloženie rizika medzi verejného a súkromného partnera.

Preto sa jedná o partnerstvo medzi orgánmi verejnej správy a investormi súkromného sektoru s cieľom zabezpečiť efektívnejšie a ekonomickejšie vykonávanie verejných úloh, ako tomu bolo v minulosti.

Štruktúra Zelenej knihy

Cieľom Zelenej knihy nie je uvažovať o otázke, či orgány verejnej správy smú alebo majú zabezpečiť poskytovanie služieb tretími stranami. Článok 295 Zmluvy ponecháva toto rozhodnutie na úsudku členského štátu. Zelená kniha sa vlastne týka následnej fázy rozvoja, t. j. keď už orgán miestnej správy prijal rozhodnutie a už je zrejmé, že bude konkrétna služba alebo infraštruktúra zabezpečovaná treťou stranou alebo tretími stranami. Cieľom preto zostáva premyslieť aplikáciu platného práva Spoločenstva o verejných zmluvách a koncesiách vzhľadom na rozličné typy VSP.

Poznámka – Diskusia o Článku 295 Zmluvy

„Zmluva by v žiadnom prípade nemala spôsobovať zaujatosť voči pravidlám Členských štátov riadiacich systém vlastníctva majetku“, hovorí článok 295 Zmluvy. Toto ustanovenie zabezpečuje, že Členské štáty, tak ako ktorýkoľvek súkromný investor, môžu konať nezávisle a podľa vlastného uváženia. Komisia nie je v žiadnom prípade oprávnená zasahovať do systému vlastníctva majetku.

V prednáške o verejných službách dňa 18. októbra 2002 na parížskej univerzite UX Dauphine bývalý prezident Komisie Romano Prodi uviedol, že Komisia sa absolútne riadi tromi princípmi, z ktorých jeden sa týka dodržiavania Odseku 295 Zmluvy:

„Ako prvá a najdôležitejšia je podmienka neutrality v otázke súkromného alebo verejného vlastníctva podnikov (Článok 295 Zmluvy). Nezávisle na tom, či je podnik v súkromnom alebo verejnom vlastníctve, má rovnaké práva a rovnaké povinnosti. Predovšetkým, nevynucujeme – nemôžeme vynucovať – privatizáciu verejných podnikov, ani tak robiť nechceme.“

Práve preto zostáva na Členských štátoch, aby sa rozhodli, ako budú prideľovať služby. Rozsah je široký a siaha od poskytnutia špecifickej služby obecnými

oddeleniami, verejne prevádzkovanými alebo vlastnenými podnikmi až po poskytnutie služby podnikmi zriadenými podľa súkromného práva úplne alebo čiastočne vlastnenými orgánmi verejnej správy.

Bez ohľadu na zvolenú právnu štruktúru podniku musia Členské štáty vyjasniť ktoré pravidlá sa majú na úrovni Komunity aplikovať; v tejto otázke môžu do hry vstúpiť aj pravidlá pre obstarávanie.

Pri verejnej rozprave je dôležité nezamieňať kompetencie Komisie týkajúce sa liberalizácie za neutrálny postoj, ktorý musí Komisia zachovať v rozhodnutiach o privatizácii.

Bývalý člen Európskej komisie Mario Monti, ktorý mal na starosti Konkurenciu, v roku 2000 na margo koncepcie privatizácie a liberalizácie poznamenal²⁴: *„Privatizácia a liberalizácia sú dva termíny, ktoré nie sú synonymami aj napriek tomu, že označujú procesy, ktoré sú často tesne a nevyhnutne prepojené. Európska Komisia má inštitucionálnu povinnosť zabezpečiť, že takéto podniky, či už súkromné alebo verejné, majú práva a povinnosti, ktoré sú prísne totožné, najmä potom v otázke režimu štátnej pomoci. Komisia nezaujíma s ohľadom na proces liberalizácie neutrálny postoj, ale podporuje ho v tých sektoroch, kde existujú obmedzenia súťaže, ktoré sú s ohľadom na riešenia vo verejnom záujme zbytočné.*

3.2. Príspevky a komentáre tretích strán k Zelenej knihe Komisie o Verejno-súkromných partnerstvách – Správa Komisie z 3. mája 2005²⁵

Charlie McCreevy, člen Európskej Komisie, ktorý má na starosti Vnútrošný trh a služby prezentoval správu týmito slovami:

„Počet odpovedí, ktoré sme dostali, potvrdil rastúci význam verejno-súkromných partnerstiev. VSP sa v súčasnosti často využívajú vo veľkých infraštruktúrnych projektoch a verejných službách, a môžu výrazne prispieť k rastu ekonomiky EÚ. Komisia musí zaistiť, že výber súkromných partnerov bude transparentný a že súťaž je korektná, najmä preto, lebo práve tieto princípy zabezpečujú daňovým

²⁴ Monti, *Libéralisation des services publics et croissance économique dans l'Union européenne*, *Revue du Droit de l'Union européenne*, 2/2000, str. 245.

²⁵ Pracovný dokument personálu Komisie, *Správa o Verejnej rozprave o Zelenej knihe o Verejno-súkromných partnerstvách a práve Spoločenstva o verejných zmluvách a koncesiách*, SEC (2005) 629.

poplatníkom dodanie hodnoty za vynaložené prostriedky. Pri konzultácii sme odhalili množstvo argumentov pre aj proti iniciatíve EÚ v tejto oblasti. Zvážime všetky názory a podáme správu o ďalších krokoch do konca roku 2005.“

Komisia obdržala celkom 195 príspevkov²⁶. Autormi sú orgány ako národné vlády 16 Členských štátov, ale tiež združenia súkromných a/alebo verejných subjektov, verejné a súkromné podniky a jednotlivci zo súkromného sektoru. Obzvlášť vysoký počet reakcií pochádzal z Nemecka, Francúzska, Veľkej Británie, Rakúska a Talianska. Drvivá väčšina obhajovala legislatívu alebo iné opatrenia týkajúce sa koncesii, ktoré v súčasnosti nie sú zahrnuté do rozsiahlych pravidiel EÚ pre obstarávanie. Prispievatelia požadovali, aby bol vyšpecifikovaný termín „koncesia“ a ustanovenia pre udelenie koncesie a aby bola vytýčená jasná hranica medzi právnymi normami týkajúcimi sa koncesii a „klasickými“ zmluvami.

Množstvo prispievateľov sa pýtalo, ako sa majú aplikovať pravidlá EÚ pri výbere súkromných partnerov inštitucionalizovaných VSP, t. j. podnikov, ktoré poskytujú verejné služby a ktorých kapitál bol spoločne zložený verejnými aj súkromnými partnermi.

Veľa prispievateľov zaujímal rozdiel medzi „vnútornými“ partnermi a tretími stranami. Vo všeobecnosti súkromný sektor obhajoval voľnejšiu definíciu „vnútornej“ koncepcie, pričom súkromný sektor si želá zachovať užšiu interpretáciu nedávno potvrdenú Európskym súdnym dvorom v prípade C-26/03²⁷ Stadt Halle.

3.3. Čo nasleduje po Zelenej knihe?

Komisia ako ďalší krok plánuje vydanie správy do konca roku 2005²⁸. To potvrdil aj predstaviteľ Komisie dňa 15. júna 2005 pri príležitosti diskusie výboru o „Perspektívach miestnych a regionálnych služieb všeobecného záujmu“ v reprezentačnej kancelárii EÚ kraja Baden-Württemberg.

Korektnú súťaž možno podporovať rozličným spôsobom, napr. pomocou legislatívy, výkladových správ, iniciatív na zlepšenie koordinácie národnej praxe alebo výmenou

²⁶ Správa obsahuje podrobný zoznam všetkých podaných príspevkov a tiež samotné príspevky, ak neboli autorom označené ako dôverné.

²⁷ ESD, rozsudok z 11. januára 2005, C-26/03, Stadt Halle a RPL Recyclingpark Lochau GmbH v. Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna.

²⁸ Cf. príslušné komentáre na domovskej stránke Generálneho riaditeľstva pre vnútorný trh a služby Európskej Komisie, www.europa.eu.int.

skúseností medzi Členskými štátmi. Potom, čo Komisia podrobne analyzovala príspevky tretích strán a publikovala svoju správu, môže navrhnúť ďalší postup a v správe vyjadriť svoje priority.

4. Úvahy Komisie o VSP v Zelenej knihe – podrobný pohľad vzhľadom na pozadie výsledkov verejnej rozpravy

Rozdelenie VSP do dvoch skupín – zmluvné VSP a inštitucionalizované VSP – Zelená kniha načrtáva problémy týkajúce sa týchto dvoch typov a prezentuje otázky, čím vyzýva k predloženiu pripomienok. Následne sa odprezentujú úvahy načrtnuté v Zelenej knihe. Tieto budú podľa potreby obohatené tematickými poznámkami a názormi odborníkov vyjadrených v príslušnej literatúre, doložené vhodnými prípadmi a doplnené odkazmi na príspevky od tretích strán, ktoré Komisia obdržala po vydaní.

4.1. Zmluvné VSP

V tomto modeli VSP sa partnerstvo medzi verejným a súkromným sektorom zakladá výlučne na zmluvných vzťahoch. Charakteristickým rozdielom odlišujúcim rozličné typy VSP tejto kategórie určenej Komisiou je typ zmluvy: rozdiel medzi „bežnými“ verejnými zmluvami a koncesiami. Zmluvný orgán môže zadať zmluvnému partnerovi návrh, financovanie, realizáciu, renováciu alebo využívanie diela alebo služby.

Verejné zmluvy

Smernice Európskeho spoločenstva o obstarávaní²⁹ určujú jednotlivé parametre a procedurálne kroky uzatvárania „bežných“ zmlúv, pričom Zmluvný orgán môže vytvoriť zoznam položiek, ktoré sa majú dodržiavať vždy pri vytváraní novej zmluvy.

²⁹ Smernice 92/50/EEC, 93/36/EEC, 93/37/EEC a 93/38/EEC týkajúce sa koordinácie procedúr pre udeľovanie kontraktov na verejné práce, koordinácie procedúr pre udeľovanie kontraktov na verejné dodávky a koordinácie procedúr pre obstarávanie subjektov pôsobiacich v odvetví vody, energie, dopravy a telekomunikácií. Smernice boli nahradené Smernicou 2004/18/EC Európskeho Parlamentu a Rady zo dňa 31. marca 2004 o koordinácii procedúr pre udeľovanie kontraktov na verejné práce, verejné dodávky a verejné služby, OJ L 134 z 30. apríla 2004, str. 114, ako aj Smernica 2004/17/EC Európskeho Parlamentu a Rady zo dňa 31. marca 2004 koordinujúca obstarávacíe procedúry subjektov pôsobiacich v odvetví vody, energie, dopravy a poštových služieb, OJ L 134 z 30. apríla 2004, str. 1.

Položka označená nielen Komisiou, ale aj Európskym súdnym dvorom ako základná, bez ohľadu na to, či sa týka verejnej zmluvy alebo koncesie, je transparentnosť: transparentnosť musí byť zabezpečená v každej fáze a má umožniť všetkým zainteresovaným stranám participovať na procese udelenia zmluvy³⁰:

„Následne je cieľom smerníc vyhnúť sa pri prideľovaní zmluvy zmluvným orgánom jednak rizikám zvýhodnenia národných uchádzačov o verejnú ponuku alebo žiadateľov a možnosti, že by sa subjekt financovaný alebo spravovaný štátom, regionálnym alebo miestnym orgánom mohol riadiť inými ako ekonomickými okolnosťami.“

Napokon, princípy rovnakého zaobchádzania a transparentnosti boli predstavené v novej Smernici Európskeho parlamentu o „bežných“ zmluvách, 2004/18/EC, ako vidno z Článku 2:

„Princípy udeľovania zmlúv

Zmluvné orgány majú pristupovať k ekonomickým operátorom rovnocenne a nediskriminačne a majú jednať transparentne.“

Otvorená, reštriktívna a negociačná procedúra

Pri výbere súkromného zmluvného partnera sa môže zmluvný orgán zvyčajne rozhodnúť medzi otvorenou a reštriktívnou procedúrou. Negociačná procedúra je prípustná len vo výnimočných prípadoch výslovne uvedených v Smerniciach o obstarávaní³¹, t. j. „v prípadoch, keď charakter prác, dodávok alebo služieb alebo toho sa týkajúce riziko neumožňujú predbežné celkové ocenenie“. To sa týka napr. prác, ktoré sa majú vykonať v geologicky nestabilnej alebo oblasti s archeologickou hodnotou, ktorých rozsah nie je možné predpovedať na začiatku procedúry. Je neprípustné rokovať o cene pod zámienkou použitia negociačnej procedúry, dokonca ani v prípadoch finančne alebo právne zložitých projektov.

³⁰ ESD, rozsudok z 3. októbra 2000, C-380/98, *Kráľovná versus Univerzita v Cambridge [2000], I-8035*.

³¹ Článok 7 Smernice 93/37/EEC, článok 11 Smernice 92/50/EEC, článok 30 odstavec 1(b) Smernice 2004/18/EC (negociačná procedúra).

Prípado 8 – Čistička odpadových vôd v obci Bockhorn a zber odpadu v obci Braunschweig, Nemecko

ESD, spojené prípady Európska Komisia versus Nemecká spolková republika, C-20/01 Bockhorn a C-28/01 Braunschweig³²

Samospráva Bockhorn uzatvorila na základe priamych rokovaní 30 ročnú zmluvu s energetickou spoločnosťou Weser Ems AG na odvod odpadovej vody. Obec Braunschweig uzatvorila dlhodobú zmluvu s podnikom Braunschweigische Kohlebergwerke na tepelné spracovanie zvyškového odpadu s použitím negociačnej procedúry bez toho, aby vopred o zmluve informovala.

ESD sa vyjadril, že obec Bockhorn porušila právo Európskeho spoločenstva, pretože svoju zmluvu na zber odpadovej vody mala prideliť podľa ustanovení Smernice 92/50/EEC o obstarávaní služieb. Naopak obec Braunschweig sa na Článok 11(3) Smernice 92/50/EEC o obstarávaní služieb nemala pri prideľovaní zmluvy o zbere odpadu odvolávať, pretože ustanovenia umožňujúce použitie negociačnej procedúry sa musia vykladať tesne a pretože úloha preukázať výnimočnosť okolností, ktoré sú dôvodom použitia výnimky pripadá strane, ktorá výnimku požaduje.

Poznámka – Prípado čaká na pojednávanie pred ESD³³

V októbri 2003 Komisia zaslala Nemecku oficiálny list, v ktorom žiadala o informácie o tom, aké opatrenia boli prijaté na vyhovenie rozsudku. Avšak Nemecké orgány odpovedali len tým, že zopakovali predchádzajúce argumenty, ktoré Súd už predtým zamietol. Rozsudok súdu znamená, že porušenie práva o obstarávaní trvá po celú dobu platnosti nelegálne pridelených zmlúv. Keďže dôsledky existujúcich zmlúv budú pretrvávať desaťročia, Komisia nepovažuje za dostatočné predchádzať takémuto porušeniu v budúcich procedúrach obstarávania. Na vyhovenie rozsudku sa vyžadujú opatrenia na ukončenie samotných porušení.

Napriek tomu, že Nemecko prisľúbilo predchádzať podobným porušeniam v budúcich procedúrach obstarávania, aj naďalej tvrdí, že nie je potrebné podstúpiť žiadne kroky v súvislosti s konkrétnymi projektmi v obciach Braunschweig a Bockhorn, keďže nemecké občianske právo si nevyžaduje ukončenie týchto zmlúv. Komisia opätovne zdôraznila, že rozhodnutie Súdu potvrdilo negatívny vplyv na slobodu poskytovania služieb, ktorý je dôsledkom porušenia Smernice 92/50EEC, ktoré trvá po celú dobu

³² ESD, rozsudok z 10. apríla 2003, C-20/01 a C-28/01, Komisia versus Nemecká spolková republika.

³³ Tlačová správa Európskej Komisie, IP 04/428, 31 marec 2004.

trvania zmlúv uzatvorených v rozpore s právom Európskeho spoločenstva (30 rokov). Komisia sa preto rozhodla druhý krát postúpiť prípad Súdnemu dvoru. ESD môže následne Nemecku vyrúbiť penále³⁴.

Poznámka – Rozdiel medzi zmluvami na dodávku a zmluvami na služby³⁵

V súlade s názorom Komisie ESD rozhodol, že zmluva v prípade Bockhorn je zmiešanej povahy v tom zmysle, že predmet zmluvy je zároveň službou (spracovanie odpadových vôd) a zároveň výstavbou zariadení na zber odpadovej vody. Uvádza sa, že stavebné práce majú malý význam a v podstate netvoria predmet zmluvy; preto je uzatvorená zmluva považovaná za zmluvu na poskytnutie služieb a nie za zmluvu na práce. Takému právnomu výkladu ESD oponujú v príslušnej literatúre tvrdenia, že náklady životného cyklu, t. j. že náklady na samotnú výstavbu a financovanie tvorí voči prevádzkovým nákladom čističiek odpadových vôd pomer 50%:50%. v dôsledku toho sa javí konštatovanie, že stavebné práce majú malý význam ako problematické, čo by znamenalo, že všetky zmluvy pridelené v súvislosti s postavenými budovami využívanými za odplatu sú v skutočnosti podriadené zmluvám na poskytnutie služieb, iba ak by bol prevádzkovateľ súčasne zmluvným orgánom³⁶.

Súťažný dialóg

Keďže žiaden z troch spomenutých postupov neumožňuje obstarávateľovi prerokovať s uchádzačom dizajn, použité materiály alebo inovatívne technológie, aby sa vyrovnali nedostatky v technických, právnych alebo finančných znalostiach, Komisia mala záujem zaviesť rozšírenú „verziu“ rokovacích postupov pre komplexné VSP. V budúcnosti budú legálne možné aj rokovania medzi obstarávateľmi a uchádzačmi: Súťažný dialóg³⁷ umožní obstarávateľom vstupovať do rokovania s uchádzačmi, s cieľom identifikovať riešenia ušité na mieru podľa konkrétnych potrieb. Tento dialóg by sa dal opísať aj ako zmes obmedzeného postupu vedúceho k rokovaciemu postupu a späť k obmedzenému postupu. Podrobné ustanovenia sú v článku 29 Smernice 2007/18/EC.

³⁴ Tlačová správa Európskej Komisie, IP 04/1294, 25. októbra 2004.

³⁵ Prachner, *Mögliche Abgrenzung von Bau- und Dienstleistungsaufträgen bei der Entsorgung von Müll und Abwasser – Kritische Anmerkungen*, RPA 2003, 117.

³⁶ Koman, *Die Funktionalität des Auftraggeberbegriffes neuerlich bestätigt durch den EuGH*, ZfBR, 02/2003, str. 127.

³⁷ Podrobná prezentácia súťažného dialógu v: Kullack a Terner, ZfBR 04/2004, s. 348.

1. *V prípade obzvlášť zložitých zákaziek môžu členské štáty ustanoviť, že verejní obstarávatelia môžu použiť súťažný dialóg podľa tohto článku, ak sa domnievajú, že použitie otvoreného alebo užšieho konania neumožní zadanie zákazky. Verejná zákazka sa zadáva výlučne na základe kritériá pre zadanie zákazky na základe ekonomicky najvýhodnejšej ponuky.*
2. *Verejní obstarávatelia uverejnia oznámenie o vyhlásení zadávacieho konania, v ktorom uvedú svoje potreby a požiadavky, ktoré definujú v tomto oznámení a/alebo v informatívnom dokumente.*
3. *Verejní obstarávatelia otvoria dialóg so záujemcami vybranými v súlade s príslušnými ustanoveniami článkov 44 až 52, ktorého cieľom je nájsť a definovať najvhodnejší spôsob na účely uspokojenia ich potrieb. Počas tohto dialógu môžu s vybranými záujemcami prediskutovať všetky aspekty zákazky. Verejní obstarávatelia zabezpečia počas dialógu rovnaké zaobchádzanie so všetkými uchádzačmi. Nesmú najmä poskytovať informácie diskriminačným spôsobom, ktorý by mohol zvýhodniť niektorých uchádzačov pred inými. Verejní obstarávatelia nesmú navrhnuté riešenia ani iné dôverné informácie, ktoré získajú od záujemcu, ktorý sa na dialógu zúčastňuje, bez jeho súhlasu sprístupniť ostatným účastníkom.*
4. *Verejní obstarávatelia môžu stanoviť, že sa konanie uskutoční v niekoľkých po sebe nasledujúcich etapách s cieľom znížiť počet riešení, ktoré sa majú prediskutovať v etape dialógu, pričom uplatní kritériá pre zadanie zákazky uvedené v oznámení o vyhlásení zadávacieho konania alebo v informatívnom dokumente. V oznámení o vyhlásení zadávacieho konania alebo v informatívnom dokumente sa uvedie, že sa táto možnosť môže využiť.*
5. *Verejný obstarávateľ pokračuje v takomto dialógu dovtedy, kým nenájde riešenie alebo riešenia, ktoré by spĺňali jeho potreby, v prípade potreby porovnávaním týchto riešení.*
6. *Po vyhlásení, že sa dialóg skončil, a po informovaní účastníkov o ukončení dialógu verejní obstarávatelia požiadajú účastníkov, aby predložili svoje konečné ponuky na základe predloženého riešenia alebo riešení, ktoré boli špecifikované počas dialógu. Tieto ponuky musia obsahovať všetky požadované parametre, ktoré sú potrebné na realizáciu projektu. Tieto ponuky môžu byť na žiadosť verejného obstarávateľa objasnené, špecifikované a upresnené. Takéto objasnenie, špecifikácia, upresnenie ani doplňujúce*

informácie však nesmú mať za následok zmeny základných charakteristických čŕt ponuky ani výzvy na predloženie ponuky, ktorých zmeny by mohli narušiť hospodársku súťaž alebo mať diskriminačný účinok.

7. Verejní obstarávatelia posúdia prijaté ponuky na základe kritérií pre zadanie zákazky stanovených v oznámení o vyhlásení zadávacieho konania alebo v informatívnom dokumente a v súlade s článkom 53 vyberú ekonomicky najvýhodnejšiu ponuku. Na žiadosť verejného obstarávateľa, môže byť uchádzač, ktorý bol identifikovaný ako uchádzač, ktorý predložil ekonomicky najvýhodnejšiu ponuku, požiadaný, aby objasnil aspekty ponuky alebo potvrdil záväzky, uvedené v ponuke, ak to nemá vplyv na úpravu podstatných aspektov ponuky alebo výzvy na predloženie ponuky a nepredstavuje riziko narušenia hospodárskej súťaže alebo riziko diskriminácie.
8. Verejní obstarávatelia môžu v rámci dialógu stanoviť ceny alebo odmeny pre účastníkov.

Aby mohli použiť dialóg, musia byť obstarávatelia konfrontovaní so zvlášť komplikovaným kontraktom. Článok 1(11)(c) Smernice 2007/18/EC naznačuje definíciu toho, čo sa môže pokladať za zvlášť komplikovaný kontrakt:

Na účely použitia konania uvedeného v prvom pododseku sa verejná zákazka považuje za „obzvlášť zložitú“, ak verejní obstarávatelia:

- nie sú objektívne schopní definovať technické prostriedky v súlade s článkom 23 ods. 3 písm. b), c) alebo d), ktoré by spĺňali ich potreby alebo ciele, a/alebo
- nie sú objektívne schopní špecifikovať právne a/alebo finančné podmienky projektu.

Konkrétne použitia tohto pravidla, ktoré sú spomenuté v úvode 31 Smernice 2004/18/EC zahŕňujú integrované projekty dopravnej infraštruktúry, veľké počítačové siete a projekty s komplexným a štruktúrovaným financovaním.

Skutočnosť, že obstarávateľ si želá inovatívne riešenia, alebo že nie je schopný posúdiť technické riešenia dostupné na trhu pravdepodobne odôvodní aj výber súťažného dialógu, napríklad tam, kde obstarávateľ nemôže objektívne rozhodnúť už na začiatku, či by verejné financovanie, rizikový distribučný model alebo riešenie úplne v rukách súkromného sektora vytvárali ekonomicky najvýhodnejšie riešenie³⁸.

³⁸ Braun, *Neue Tendenzen im europäischen Vergaberecht – Ein Ausblick*, NZBau 2002, s. 1.

Napriek väčšiemu stupňu flexibility pre obstarávateľa musí byť pri takomto postupe zaistené, že sa počas troch fáz procedúry dodržia princípy transparentnosti a rovnakých príležitostí: Vo fáze prizvania k dialógu, počas samotnej fázy dialógu a v okamihu prideľovania kontraktu. Je očividné, že flexibilita je obmedzená tradičným, štruktúrovaným procesom výberu, ktorý je pokračovaním, keďže zabezpečuje objektivitu a integritu procedúry výberu súkromného zmluvného partnera. Súťažný dialóg sa ukázal ako obzvlášť užitočný v situáciách, kedy obstarávateľ ešte nemá k dispozícii všetky relevantné informácie pre konečné rozhodnutie o tom, s kým uzatvorí VSP podľa tradičných pravidiel: Zatiaľ čo dnes sa obstarávateľ musí rozhodnúť pre VSP v podobe „klasickej“ zmluvy alebo koncesie ešte pred publikovaním oznamu o zmluve, k 31. januáru 2006 sa obstarávateľa môžu uchýliť k súťažnému dialógu aby si vybrali zmluvný spôsob, ktorý najlepšie vyhovuje ich potrebám. Dnes musí zvolený postup—zmluva alebo koncesia—pokračovať do konca procedúry, alebo sa musí procedúra prerušiť a začať nová, ak by obstarávateľ usúdil, že urobil chybu vo výbere typu zmluvy. Ak sa začne nová procedúra, zahrnuje to skoro nevyhnutelné nebezpečenstvo porušenia princípu rovnakých príležitostí, keďže uchádzači z prvého postupu majú informačnú výhodu oproti novým uchádzačom.

Ak sa má procedúra odlíšiť od rokovacieho konania, bude najvhodnejšie uchýliť sa k rokovaciemu konaniu s uverejnením oznámenia o vyhlásení zadávacieho konania, ktoré je možné použiť vo výnimočných prípadoch, týkajúcich sa stavebných prác, tovarov alebo dodávok, ktorých charakter alebo riziko spojené s ním neumožňuje odhadnúť cenu vopred. Dá sa predpokladať, že v prípadoch, kedy je prvok komplexity prevažujúcou charakteristikou už na začiatku konania, súťažný dialóg bude mať prednosť pred rokovacím konaním.

Výsledky konzultácií k Zelenej knihe

Mnohí prispievatelia považujú súťažný dialóg za užitočný nástroj na zadávanie verejných zákaziek. Väčšina obhajcov jasne a jednoznačne rozlišuje oblasti aplikácie metódy rokovacieho postupu a metódy súťažného dialógu. Viacerí aktéri argumentujú, že Komisia interpretuje pravidlá vzťahujúce sa na rokovací postup príliš reštriktívne (Spolková republika Nemecko). V tomto kontexte argumentuje Rakúsko, že prvotné podmienky aplikácie rokovacieho postupu bez predchádzajúceho zverejnenia oznamu o zákazke by mohlo byť vhodné v prípade zvlášť komplexných

VSP. Týkalo by sa to najmä situácií, kedy by nebol súťažný dialóg tým najvhodnejším postupom na zadanie predmetnej verejnej zákazky.

Tretie strany, ktoré už teraz očakávajú niektoré problematické situácie žiadajú Komisiu už teraz, aj keď ešte súťažný dialóg nie je ustanovený, aby pripravila podrobné pravidlá na jeho rozsah a použitie, koncepciu komplexnosti, následkov vyplývajúcich s nákladov a otázky duševného vlastníctva.

Koncesie

Charakteristickou črtou koncesie je priame spojenie medzi súkromným poskytovateľom služby a koncovým používateľom služby alebo vybudovanej infraštruktúry: Namiesto verejného partnera, ale pod jeho dohľadom, súkromní aktéri poskytujú verejnosti služby alebo práce. Na rozdiel od „klasického“ štýlu zadávania, provízie za služby/práce vychádzajú z práva užívať službu/prácu alebo z tohto práva spolu s platbou zaň³⁹. Privátni aktéri prijímajú kompenzácie prostredníctvom platieb vybraných priamo od koncových používateľov. Ak je to potrebné, orgán pridelujúci koncesiu môže vykonať dodatočné platby privátnemu aktérovi a vyrovnať tak rozdiel medzi vybratými poplatkami a vynaloženými nákladmi (alebo finančnou províziou, za trhových podmienok) za dodávku špecifických služieb.

Napriek tomu nesie právo na užívanie so sebou aj zodpovednosť za užívanie⁴⁰. Na rozdiel od tradičných kontraktorov nesú koncesionári ekonomické riziko vyplývajúce z charakteru užívania. Táto zodpovednosť súvisí na jednej strane s technickými a finančnými aspektmi a na strane druhej s manažmentom služieb/prác. Podľa oznámenia Komisie, koncesionári sú zodpovední za potrebné investície, tak aby boli napr. práce dostupné pre používateľov. Podobne preberajú koncesionári riziko amortizácie prác a riziká vznikajúce z manažmentu a používania.

Udeľovanie koncesií je často spojené s poverením aktéra dodávkou služieb všeobecného ekonomického záujmu (Services of General Economic Interest).

³⁹ Výklad Komisie o koncesiách v európskom práve, OJ C 121, 29. apríla 2000, s. 2.

⁴⁰ Ďalšie úvahy o interpretácii koncepcie ekonomického rizika, pozri R. Passerieux a J.-M. Thouvenin, *Le Partenariat Public/Privé à la croisée des chemins, entre Marché et Concession*, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, No. 487, apríl 2005, s. 232

Koncesie na práce

Na úrovni sekundárnej legislatívy upravujú existujúce ustanovenia výlučne koncesie na prácu, tak ako sú v smernici 93/37/EEC o koordinácii procesov pre schvaľovanie zmlúv o verejných prácach. Podľa smernice si obstarávateľ môže slobodne zvoliť procedúru udeľovania koncesie, pretože smernica 93/37/EEC nespomína žiadne relevantné pravidlá. Obstarávateľ však musí v každom prípade dodržať minimálne procedurálne požiadavky, ktoré sú charakteristické pre tradičné procedúry: Zverejnenie oznamu o koncesii, dodržanie predpísaných termínov a zverejnenie úspešného výberu na koncesiu na verejné práce. Bez ohľadu na to podliehajú obstarávateľa samozrejme aj všetkým ustanoveniam Zmluvy, najmä klauzule zakazujúcej diskrimináciu (čl. 12 Zmluvy).

Je dôležité rozlišovať medzi koncesiou na práce a koncesiou na služby, pretože podliehajú rozličným právnym režimom; aj keď výsledkom je povinnosť doliehajúca na oba typy koncesii, t. j. súlad s princípmi Zmluvy.

Prípád 9 – Hydraulické práce⁴¹ v meste Stintino, Taliansko

Komisia sa rozhodla žalovať Taliansko v spojitosti s pridelením zákazky na sériu hydraulických prác v obci Stintino (Sassari). Rokovací postup na tieto práce sa ukončil v roku 1991 a nasledovalo 11 ďalších dohôd, posledná v roku 2001. Komisia zastáva názor, že priame pridelenie ďalších zákaziek bez predchádzajúcej súťaže predstavuje porušenie smernice 71/305/EEC, ktorá bola platná v čase udelenia originálnej zákazky.

Koncesie na služby

Nebola to Európska komisia ale členské štáty—na čo často zabúdajú obhajcovia možnej smernice o koncesiách v často intenzívnych diskusiách o takomto nástroji—kto sa nevedel dohodnúť o náčrte koncesie na služby. Preto smernica o koordinácii procesov pre schvaľovanie zmlúv o verejných prácach⁴² neobsahuje relevantné ustanovenia. Komisia dokonca v priebehu legislatívneho procesu, ktorý v konečnom dôsledku viedol k prijatiu smernice o službách, vyjadrila poľutovanie:

⁴¹ Tlačová správa Európskej komisie, IP 05/314, 16. marca 2005.

⁴² Informácia Komisie Európskemu parlamentu o spoločnom stanovisku Rady k návrhu smernice o koordinácii procesov pre schvaľovanie zmlúv o verejných prácach, SEC (92)406, 5. marca 1992.

Rada sa rozhodla neprijíť pravidlá súvisiace so schvaľovaním zmlúv o verejných koncesiách v článkoch a v prílohe V upraveného návrhu, pretože rozdelenie úloh pri dodávke verejných služieb je v individuálnych členských štátoch veľmi rôznorodé a je predmetom vysoko diverzifikovaných právnych ustanovení. To bolo zdrojom obáv, že pravidlá by nemali ten istý účinok vo všetkých členských štátoch a najmä že by neobsahovali všetky špecifické formy dodávky služieb tretími stranami na základe administratívneho rozhodnutia, nie na základe koncesie. Ukázalo sa nemožným nájsť vhodné riešenie na odstránenie týchto obáv.

Komisia to ľutuje, pretože tak nebolo možné implementovať nehataný prístup ku koncesiám na verejné služby.. Aj keď je zrejmé, že sa koncesie v niektorých členských štátoch používajú častejšie než v iných, Komisia má za to, že súčasný vývoj v oblasti koncesií by zaručil zavedenie zodpovedajúcich možností vo všetkých členských štátoch.

Komisia si je napriek tomu vedomá, že obavy týkajúce sa rôznych pohľadov na koncesie a rôznych foriem pridelovania úloh by bolo potrebné eliminovať. Z toho dôvodu súhlasila s odstránením zodpovedajúcich pravidiel z návrhu. Na základe ďalších analýz sa rozhodla vrátiť sa k tejto otázke neskôr, ak vznikne takáto potreba. Naopak, článok 1(14) novej smernice o obstarávaní 2004/18/EC⁴³ obsahuje definíciu koncesií na služby pokrytú zákazom diskriminácie (článok 3), aj keď ju článok 17 opätovne vyníma z rozsahu pôsobnosti smernice:

„Verejná koncesia na služby“ je zákazka rovnakého druhu ako verejná zákazka na služby s tým rozdielom, že protiplnením za poskytovanie služieb je buď len právo na využívanie služby, alebo toto právo spojené s peňažným plnením.

Aj na tomto mieste je vhodné vrátiť sa k bodu, ktorý bol zdôraznený na začiatku kapitoly o verejných zmluvách: Neexistencia podrobných právnych ustanovení o zadávaní zákaziek v smernici o obstarávaní by sa nemala interpretovať tak, že je možné zákazky zadávať priamo. Európsky súdny dvor zaujal v tejto záležitosti jednoznačné stanovisko, tým že explicitne potvrdil prístup Komisie v jej Informácii o koncesiách⁴⁴.

⁴³ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby, OJ L 134 z 30. apríla 2004, s. 114.

⁴⁴ Výkladová informácia Komisie o koncesiách podľa práva Spoločenstva, OJ C 121, 29. apríla 2000, s. 2, najmä 3.1.2.

V kauze Teleaustria⁴⁵ rozhodol, že „[...] zmluvy s peňažným plnením uzatvorené písomne medzi obstarávateľom (v tomto špecifickom prípade sa to týka verejnej spoločnosti a a-priori aplikability Smernice 93/38/EEC) a medzi súkromnou spoločnosťou [...] kde provízia, ktorú poskytuje obstarávateľ súkromnej spoločnosti pozostáva [...] z práva užívať za platby svoje vlastné služby, takáto zmluva nespadá do smerníc o obstarávaní. [...] Bez ohľadu na [túto skutočnosť] musia obstarávatelia [...] vo všeobecnosti dodržať základné ustanovenia Zmluvy, najmä však princíp zákazu diskriminácie podľa štátnej príslušnosti, ktorý predpokladá záväzok dodržania transparentnosti, tak aby si mohol byť obstarávateľ istý, že tento záväzok dodržal. Povinnosť zadávateľa dodržať transparentnosť znamená zabezpečiť, aby bol trh služieb otvorený súťaži a aby sa dodržala nestrannosť procedúr verejného obstarávania.“ Aj keď ESD v tomto rozhodnutí navrhol základné princípy uzatvárania zmlúv podľa primárnej legislatívy (zákaz diskriminácie, záväzok transparentnosti a otvorenie trhu súťaži), neposkytol žiadne podrobné informácie o tom, ako sa má koncepcia transparentnosti v súvislosti s uzatváraním zmlúv o koncesiách interpretovať. Za týmto účelom by mal obstarávateľ dodržať princípy Zmluvy a musí prinajmenšom zabezpečiť dostatočné zverejnenie a nestrannosť v priebehu celej procedúry⁴⁶.

Prípad 10 – Prevádzka verejného parkoviska v meste Brixen/Bressansonne⁴⁷, Taliansko

ESD C-458/03, Parking Brixen GmbH

Kontrakt/koncesia na služby, *in-house*

Taliansky administratívny súd, autonómny orgán v provincii Bolzano sa obrátil na ESD so žiadosťou o predbežné rozhodnutie v nasledovnej otázke:

V rokoch 2001 a 2002 zverilo mesto Brixen/Bressansonne – v oboch prípadoch bez verejného obstarávania – prevádzku dvoch verejných parkovísk dcérskej spoločnosti, Stadtwerke Brixen AG. Parkoviská sú situované na dvoch miestach: Na parcele

⁴⁵ ECJ, rozsudok zo 7. decembra 2000, C-324/98, Teleaustria, [2000], I-10745.

⁴⁶ Tieto princípy sa musia dodržiavať aj pri uzatváraní zmlúv na služby, ktoré sú a) pod prahom obstarávania (ESD, rozsudok z 3. decembra 2001, C-59/00, Vestergaard, [2001], I-9505; ESD, rozhodnutie z 30. mája 2002, C-358/00, Deutsche Bibliothek, [2002], I-4685) a preto nespádajú pod smernice o obstarávaní; b) nie sú prioritnými službami, takže sa minimálne vzťahujú aj na koncesie.

⁴⁷ Závery Generálneho advokáta z 1. marca 2005, C-458/03, Parking Brixen GmbH.

491/;11 udelilo mesto firme Stadtwerke Brixen AG právo na výstavbu parkovacích miest pre automobily, nie však právo využívania; na parcele 491/6, na ktorej je 200 parkovacích miest smie spoločnosť Stadtwerke Brixen AG vyberať poplatky od používateľov a dodatočne [mesto⁴⁸] dostáva fixnú sumu za prevádzku parkoviska, ktorej suma sa zvyšuje úmerne so zvyšovaním parkovacích poplatkov. Stadtwerke Brixen AG je právnym nástupcom Stadtwerke Brixen, bývalého komunálneho podniku (nazývaného tiež „špeciálny podnik“) mesta Brixen. Tento sa stal právnickou osobou s plnými právomocami obchodnej spoločnosti dňa 1. januára 1999 a v októbri 2001 ho mesto Brixen transformovalo na akciovú spoločnosť s názvom Stadtwerke Brixen AG podľa článku 115 Legislatívneho dekrétu 268/2000. Rozsah činností firmy Stadtwerke Brixen AG zahŕňa služby, ktoré patria v najširšom zmysle do kategórie služieb všeobecného záujmu, najmä v oblasti dodávky pitnej vody a spracovania odpadových vôd, dodávky tepla a teplej vody, výstavby ciest, odvoz odpadu, preprava osôb a tovaru ako aj informatika a telekomunikácie na miestnej, národnej aj medzinárodnej úrovni. Prevádzka parkovísk a garáží so všetkými s tým spojenými aktivitami patrí tiež do jej pôsobnosti. V čase prenosu dvoch parkovísk a následne po ňom bolo jediným majiteľom akcií spoločnosti Stadtwerke Brixen AG mesto Brixen. Spoločnosť Stadtwerke Brixen AG je riadená administratívnym výborom zloženým z troch až siedmich členov a menovaných valným zhromaždením; každopádne mesto Brixen menuje väčšinu členov administratívneho výboru. Administratívny výbor má právomoci v bežnom riadení spoločnosti, aj keď sú to právomoci silne obmedzené a v niektorých prípadoch umožňujú rozhodovať o transakciách len do výšky 5 000 000 €. Dozorná rada pozostáva z troch výkonných členov a z dvoch náhradníkov, z ktorých mesto Brixen menuje minimálne dvoch výkonných členov a jedného náhradníka. Predošlá spoločnosť Stadtwerke Brixen vykonávala rovnaké činnosti ako súčasná Stadtwerke Brixen AG, ale tieto boli obmedzené na územie mesta a na spoluprácu s podobnými spoločnosťami mimo mesta. Medzi jej úlohami už bolo riadenie parkovísk a garáží, nie však oblasť informatiky a telekomunikácií. V tom čase volilo administratívnu radu spoločnosti Stadtwerke mestské zastupiteľstvo a aktivity podliehali smerniciam ustanoveným mestským zastupiteľstvom. Administratívny súd, autonómny orgán v provincii Bolzano chcel objasniť, či udelenie zákazky v podobe práva na prevádzkovanie parkoviska predstavuje kontrakt na službu

⁴⁸ Pozn. prekl.

alebo koncesiu a – ak je tomu tak – či bolo možné udeliť takúto zákazku bez vypísania verejnej súťaže, keď bola udelená akciovej spoločnosti vytvorenej konverziou špeciálneho podniku mesta (obce), ktorej kapitál bol v okamihu udelenia zákazky 100% majetkom mesta, ale ktorej administratívna rada požíva výkonné právomoci až do výšky 5 000 000 € na transakciu (týka sa to vnútorných, in-house vzťahov medzi stranami).

Na základe týchto skutočností odpovedal Generálny advokát na prvú otázku, že provízie za prevádzku parkoviska na parcele 491/6 sú výlučnou súčasťou povolenia, ktoré dostala spoločnosť Stadtwerke Brixen AG na vyberanie poplatkov od používateľov parkoviska. Spoločnosť Stadtwerke Brixen AG môže teda mať hospodársky zisk zo služieb, ktoré poskytuje, t. j. z prevádzky a údržby parkoviska. Súčasne však preberá aj ekonomické riziko za prevádzku parkoviska, keďže musí financovať nielen prevádzkové náklady, ale aj údržbu celej oblasti parkoviska a odvádza mestu fixnú sumu z poplatkov, ktoré vyberie od používateľov. To všetko je v rozpore s modelom kontraktu na verejné služby a naznačuje, že sa jedná o koncesiu na služby.

Čo sa týka druhej otázky, Generálny advokát poznamenal, že obec, ktorá zverí prevádzku plateného parkoviska bez predchádzajúceho tendra akciovej spoločnosti, v ktorej je jediným akcionárom, neporušila články 43, 49 a 86 Zmluvy v tom prípade, ak kontroluje a riadi spoločnosť podobným spôsobom a v podobnom rozsahu, ako kontroluje a riadi svoje vlastné oddelenia a ak súčasne akciová spoločnosť vykonáva väčšinu svojich aktivít na území obce.

Výkon kontroly a riadenie spôsobom podobným kontrole a riadeniu vlastného oddelenia sa nevylučuje len z takého dôvodu, že by mala obec právny záväzok do určitého času v budúcnosti otvoriť kapitál akciovej spoločnosti pre tretie strany, alebo že by mali orgány akciovej spoločnosti veľké právomoci pri každodennom riadení firmy.

Výkon väčšiny aktivít na území obce sa nevylučuje len z takého dôvodu, že by bolo potenciálne pôsobenie podľa štatútu akciovej spoločnosti technicky alebo geograficky široký – rozhodujúce sú aktivity, ktoré spoločnosť skutočne vykonáva. Bude zaujímavé sledovať, ako ESD vo veci skutočne rozhodne.

Prípád 11 – Koncesia na riadenie verejnej distribúcie plynu⁴⁹, Taliansko

Firma Coname uzavrela s Comune di Cingia de' Botti zmluvu, ktorej predmetom je poverenie vykonávaním služby objednávanía, riadenia a dohľadu nad rozvodnou sieťou metánu na obdobie od 1. januára 1999 do 31. decembra 2000. Listom z 30. decembra 1999 spomenutá obec informovala Coname, že na základe rozhodnutia z 21. decembra 1999 obecné zastupiteľstvo poverilo vykonávaním služby riadenia, distribúcie a údržby zariadení distribúcie metánu na obdobie od 1. januára 2000 do 31. decembra 2005 spoločnosť Padania. Akciový kapitál uvedenej spoločnosti tvoria z väčšej časti vklady pochádzajúce z verejného sektora vo vlastníctve provincie Cremona, ako aj takmer všetkými obcami tejto provincie. Comune di Cingia de' Botti vlastní 0,97 % podiel spoločnosti. Výkon spornej služby vo veci samej bol zverený spoločnosti Padania priamym zadáním na základe článku 22(3)(e) zákona č. 142/1990. Coname, ktorá sa domáha toho, aby vnútroštátny súd zrušil okrem iného rozhodnutie z 21. decembra 1999, tvrdí, že poverenie výkonom uvedenej služby sa malo uskutočniť na základe verejnej súťaže.

Súdny dvor naznačil, že zmienená koncesia môže zaujať pozornosť aj podniku, ktorý sa nachádza v inom členskom štáte, ako je ten, kde sa nachádza Comune di Cingia de' Botti, pridelenie, v prípade neexistencie akejkoľvek transparentnosti, tejto koncesie podniku nachádzajúcemu sa v posledne uvedenom členskom štáte tvorí rozdiel v zaobchádzaní na škodu podniku nachádzajúcemu sa v inom členskom štáte. V prípade neexistencie akejkoľvek transparentnosti totiž posledne uvedený podnik nemá žiadnu skutočnú možnosť prejaviť svoj záujem o získanie spomenutej koncesie. Iba v prípade, ak sa preukáže, na základe objektívnych okolností, takýto rozdiel v zaobchádzaní, vylučujúci všetky podniky nachádzajúce sa v inom členskom štáte, ktorý hrá hlavne na ich škodu, tento tvorí nepriamu diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti. Pokiaľ ide o vec samu, nevyplyva zo spisového materiálu, že vzhľadom na osobitné okolnosti, ako je veľmi obmedzený hospodársky zisk, by bolo možné rozumne tvrdiť, že podnik nachádzajúci sa v inom členskom štáte, ako je ten, kde sa nachádza Comune di Cingia de' Botti, by sa nezaujímal o predmetnú koncesiu, a že účinky na dotknuté základne slobody by teda mali byť považované za príliš náhodné a príliš nepriame preto, aby sa mohol vyvodiť záver o ich prípadnom porušení. Pokiaľ ide o objektívne okolnosti, ktoré môžu odôvodniť takýto rozdiel v zaobchádzaní, je

⁴⁹ ESD, rozsudok z 21. júla 2005, C-231/03, *Consorzio Aziende Metano (Coname) vs. comune di Cingia de' Botti*

potrebné zdôrazniť, že skutočnosť, že Comune di Cingia de' Botti, ktorá má účasť na základnom imaní obchodnej spoločnosti Padania vo výške 0,97 % nepredstavuje sama osebe jednu z objektívnych okolností. Za predpokladu, že nutnosť, aby obec vykonávala kontrolu nad koncesionárom riadiacim službu vo verejnom záujme, môže tvoriť objektívnu okolnosť, ktorá môže odôvodniť prípadný rozdiel v zaobchádzaní, pričom v tejto súvislosti treba zdôrazniť, že účasť na základnom imaní vo výške 0,97 % je tak slabá, že nedáva možnosť takej kontroly, akú uvádza samotný vnútroštátny súd.

Na pojednávaní talianska vláda tvrdila v podstate, že s výnimkou niekoľkých veľkých talianskych miest, väčšina obcí nemá prostriedky na zabezpečenie služieb vo verejnom záujme prostredníctvom vnútorných štruktúr, akými sú distribúcia plynu na ich území, a teda sú nútené obrátiť sa na štruktúry, ako je obchodná spoločnosť Padania, na ktorej základnom imaní sa zúčastňujú svojimi vkladmi viaceré obce. Súd na to skonštatoval, že štruktúra, akou je Padania, nemôže byť prispôbená štruktúre, ktorou obec alebo mesto riadi vnútorne službu vo verejnom záujme. Tak, ako vyplýva zo spisového materiálu, Padania tvorí obchodnú spoločnosť, ktorá je tvorená aspoň sčasti súkromným kapitálom, čo bráni tomu, aby sa považovala za vnútornú (in-house) riadiacu štruktúru služby vo verejnom záujme v rámci obcí, ktoré sú jej súčasťou.

Ďalší aspekt, o ktorom Komisia dúfala že sa vyjasní na základe doručených odpovedí, sa týka otázky, či je vôbec užitočné podriaďiť koncesie tým istým pravidlám, aké sa vzťahujú na uzatváranie zmlúv o zmluvných VSP.

Aj keď existuje neistota ohľadne pravidiel, ktoré sa vzťahujú na uzatváranie zmlúv o koncesiách, len niektoré členské štáty si želajú harmonizovať pravidlá na európskej úrovni. Aby sa zabezpečila väčšia právna istota a vo svetle otvárania trhu s verejným obstarávaním, ktoré má za cieľ pretransformovať Európu na *najdynamickejšiu znalostnú ekonomiku vo svete* do roku 2010, ale tiež aby sa zabezpečilo optimálne použitie prostriedkov, ktoré zaplatia daňovníci do štátneho rozpočtu, je dobré zamyslieť sa, či by nebolo vhodné zvážiť návrh na smernicu o uzatváraní zmlúv o koncesiách.

VSP z iniciatívy súkromného partnera

V niektorých členských štátoch existuje legislatíva, ktorá určuje, že súkromný sektor môže tiež iniciovať uzatvorenie VSP, aj keď v iných štátoch sa táto prax vyvinula aj bez relevantnej legislatívy (zvyčajne na stavebné projekty, napr. parkoviská, alebo na prevádzkovanie infraštruktúry, a pod.). Súkromný partner v týchto prípadoch vyvinie

podrobný projektový návrh na žiadosť, alebo bez predchádzajúcej žiadosti orgánu verejnej správy; to umožňuje včas rozoznať záujem o investovanie a vývoj technicky inovatívnych riešení na trhu.

VSP z iniciatívy súkromného partnera ostávajú verejnými projektmi. V dôsledku toho sa na ne, v závislosti od dizajnu zmluvy uzatvorenej medzi verejným a súkromným partnerom, stále vzťahujú pravidlá smerníc o obstarávaní alebo sa musia dodržiavať kľúčové kroky pri zadávaní zákazok. Esenciálnym aspektom je súlad s princípmi transparentnosti, ktoré umožňujú aktérom prístup k takýmto schémam. Transparentnosť je chránená patričným zverejňovaním výziev na vývoj projektového návrhu. Keď sa obstarávateľ rozhodne v prospech projektového návrhu, musí zorganizovať procedúru ktorej sa smú zúčastniť všetci záujemcovia o vykonanie projektu. Len tak za zaistí, že je zákazka alebo koncesia udelená nestranne. Prax vytvárania investičných stimulov v jednotlivých členských štátoch naráža na problémy všade tam, kde by súťažné výhody udelené iniciátorovi projektu mohli ohroziť rovnaké príležitosti pre všetkých súťažiacich.

Prípád 12 – Kryté parkoviská v meste Constance⁵⁰, Nemecko

Mesto Constance má účasť v troch krytých parkoviskách s rôznymi formami financovania, ktoré spolu vytvárajú jednotný parkovací systém. Kryté parkoviská prevádzkujú súkromné prevádzkové spoločnosti.

V roku 1985 bolo parkovisko *Parkhaus Altstadt* financované nielen zo súkromných zdrojov: plánovanie, financovanie, výstavba a prevádzka boli pod kontrolou súkromnej spoločnosti. v patričnom čase bolo pre obecný pozemok udelené 40-ročné dedičné stavebné právo a so spoločnosťou bol uzatvorený kontrakt. Niektoré z neverejných parkovacích miest boli pridelené mestu Constance.

Iné parkovisko, *Parkhaus Fischmarkt*, podlieha inému prevádzkovému modelu. Samotný pozemok je vedený ako majetok súkromnej realitnej spoločnosti. Na majetku bolo ustanovené právo prístupu v prospech mesta Constance. Mesto sa podieľa určitým percentom na nákladoch a výnosoch z krytého parkoviska. Parkovisko je zapožičané prevádzkovej spoločnosti.

Tretie parkovisko, *Augustinergarage*, bolo vybudované na pozemkoch v majetku mesta a na nákladoch sa podieľala súkromná spoločnosť. Na majetku bolo

⁵⁰ *Deutscher Städte- und Gemeindebund, Dokumentácia č. 48, Verejno-súkromné partnerstvá*

ustanovené právo prístupu v prospech tejto súkromnej spoločnosti, ktorá má percentuálny podiel na nákladoch a výnosoch z krytého parkoviska. Parkovisko je zapožičané prevádzkovej spoločnosti.

Takýto model manažmentu parkovania mestom považuje za efektívny, keďže zahrnuje komplexný systém starostlivosti o kryté parkoviská, spriehľadňuje pre používateľov systém poplatkov a viedol k partnerským vzťahom medzi prevádzkovateľmi a správou mesta.

Fáza po výbere súkromného partnera

Sekundárna legislatíva neobsahuje harmonizované pravidlá pre fázu po zadaní zákazky/koncesie. Aj tu je vhodné zopakovať, že princípy rovnakej príležitosti a transparentnosti zakotvené v Zmluve zakazujú akýkoľvek zásah verejného partnera po výbere súkromného partnera.

Realizačnú fázu často charakterizujú situácie, ktoré môžu ohroziť úspech projektu: obdobie medzi výberom súkromného partnera a podpísaním kontraktu/koncesie, dlhé trvanie projektu, subkontrakting. V takýchto situáciách by malo byť umožnené nájsť efektívne riešenia týchto problémov v rámci rozsahu toho, čo je právne možné.

Zmluvný rámec

V princípe je zmluvný rámec oblasťou občianskeho práva a tým aj kompetenciou jednotlivých členských štátov. Napriek tomu však ustanovenia udeleného kontraktu/koncesie nesmú porušiť základné princípy Zmluvy. Aj keď v oznámení o VSP nemusia byť jednotlivé zmluvné ustanovenia, zmluvné dokumenty sa v tomto kontexte považujú veľmi dôležité. Musia obsahovať zmluvné podmienky a modalitty ako aj relevantné vysvetlivky ktoré zaručia, že nielen zainteresovaný súkromný aktér bude oboznámený so zmluvným rámcom, ale že ho budú môcť identicky interpretovať aj ostatné strany.

Pre VSP platí to isté, čo pre každý iný projekt: Bez ohľadu na to, či je financovaný výlučne z verejných alebo zo súkromných zdrojov, úspech projektu v konečnom dôsledku závisí od toho, či je zmluvný rámec vyčerpávajúci a či sú jednoznačne a jasne definované jednotlivé prvky, ktoré sú dôležité na realizáciu. v prípade zmluvy o koncesii má rozhodujúcu dôležitosť najmä optimálne rozloženie rizika medzi verejného a súkromného partnera pri zachovaní ich schopnosti kontrolovať tieto riziká.

Zodpovedné používanie peňazí daňových poplatníkov znamená najmä v prípade VSP týkajúcich sa veľkých zmluvných súm, že výkony súkromného partnera sa musia pravidelne kontrolovať a musí sa merať pokrok dosiahnutý pri realizácii projektu.

Ako už bolo uvedené vyššie, VSP sú založené na dlhodobých zmluvných vzťahoch. Počas trvania kontraktu alebo koncesie sa často mení technické alebo makroekonomické prostredie. Zmeniť sa môže aj verejný záujem. Takýto vývoj je možné vziať do úvahy, ak sa tak udeje v súlade s princípmi transparentnosti a rovnosti príležitostí. To je prípad, kedy sú zmluvné ustanovenia formulované dostatočne jasne a tým je zabezpečené, aby ich všetci aktéri interpretovali rovnako už vo fáze výberu partnera. Konkrétne, možné zaradiť klauzuly ktoré a) umožnia automatickú úpravu (index cien, výška poplatkov) alebo b) umožnia revíziu (podmienky na úpravu zmluvných vzťahov).

Komisia sa stavia kriticky voči takzvaným „intervenčným ustanoveniam“, ktoré v prípade špecifických VSP vyhradzujú právo finančných ustanovizní prevziať riadenie projektu alebo menovať nových projektových manažérov, ak vzniknú problémy s tokom peňazí. V týchto prípadoch sa môže zmeniť pôvodný súkromný partner bez vypísania nového tendra a obstarávateľ je vylúčený z vplyvu na výber nového partnera. Intervenčné ustanovenia by sa mali čo najpresnejšie zhodnotiť, či sú v súlade s právom Spoločenstva.

Na zmeny vnesené počas fázy uzatvárania kontraktu⁵¹ alebo počas trvania VSP, ktoré nie sú pokryté zmluvnými dokumentmi sa Komisia pozerá kriticky, keďže sa v každom prípade môže jednať o porušenie základných princípov Zmluvy. Napríklad každá meritórna zmena kontraktu sa musí vyvážiť uzatvorením nového kontraktu, čo je však možné len po vypísaní novej súťažnej výzvy. Primárna legislatíva udáva, že „nepokryté“ zmeny sú dovolené, ak sú vynútené v dôsledku nepredvídateľnej okolnosti alebo z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia (článok 46 Zmluvy o obmedzeniach práva usadiť sa). Naproti tomu smernice o obstarávaní obsahujú výnimky⁵² umožňujúce priame zadanie – bez výberového konania – dodatočných prác alebo služieb, ktoré sa nespomínajú v originálnom projekte alebo v originálne uzatvorenej zmluve. Takéto výnimky sa však musia interpretovať

⁵¹ ESD, rozsudok z 5. októbra 2000, C-337/98, Komisia vs. Francúzsko, [2000], I-8377.

⁵² Článok 11(3)(e) smernice 92/50/EEC, článok 7(3)(d) smernice 93/37/EEC a článok 20(2)(f) smernice 93/38/EEC. Nová smernica 2004/18/EC umožňuje podobné výnimky na koncesie na práce podľa článku 61.

reštriktívne; nie je možné predĺžiť koncesiu na diaľnicu aby sa pokryli náklady na výstavbu nového úseku; prax spájania „výnosných“ a „nevýnosných“ ekonomických aktivít v jednom koncesionárovi nesmie viesť k tomu, že sa nová ekonomická aktivita prideli existujúcemu koncesionárovi bez výzvy a výberového konania.

Trvanie projektu sa musí definovať v zmluve, aby sa zaručilo, že voľná súťaž sa obmedzí len do nevyhnutného stupňa, aby sa zaistila amortizácia investícií a adekvátne návratnosť z vloženého kapitálu. Princípy medzinárodného trhu⁵³ (najmä princíp proporcionality) a pravidlá o voľnej súťaži v Zmluve vylučujú neúmerné trvanie kontraktov.

Subkontraktovanie

V zmysle smerníc o obstarávaní je na súkromnom partnerovi aby sa rozhodol, či bude subkontraktovať časť alebo celý kontrakt/koncesiu. Táto sloboda je obmedzená len do takej miery, že sa môže žiadať od účastníkov tendra v procese verejného obstarávania aby vo svojej ponuke uviedli, ktorú časť kontraktu mienia subkontraktovať tretím stranám⁵⁴. V prípade koncesii na práce, ktorých hodnota prevyšuje 50 miliónov € môže zadávateľ zaviazat' koncesionára na subkontraktovanie minimálne 30 % celkovej hodnoty koncesie tretím stranám⁵⁵.

Ukázalo sa, že zmluvné vzťahy medzi spoločnosťou manažujúcou projekt na kontrakt alebo koncesiu a pridruženými spoločnosťami často vedú k vzniku právnych otázok:

- Principiálne preberá spoločnosť manažujúca projekt na seba úlohu ďalšieho obstarávateľa; musí udeľovať kontrakty alebo koncesie v súlade s patričnými pravidlami bez ohľadu na to, či ich udelí pridruženým spoločnostiam alebo nie. To neplatí v jedinom prípade, keď spoločnosť manažujúca projekt zverí pridruženým spoločnostiam vykonanie služby alebo práce, ktorú už pridelil verejný partner pred založením spoločnosti manažujúcej projekt⁵⁶.

⁵³ Výkladová informácia Komisie o koncesiách podľa práva Spoločenstva, OJ C 121, 29. apríla 2000, s. 2.

⁵⁴ Článok 17 smernice 93/36/EEC, článok 20 smernice 93/37/EEC, článok 25 smernice 92/50/EEC a článok 27 smernice ;93/38/EEC. Porovnaj tiež článok 25 smernice 2004/18/EC a článok 37 smernice 2004/17/EC.

⁵⁵ Článok 3(2) smernice 92/37/EEC. Porovnaj tiež článok 60 smernice 2004/15/EC.

⁵⁶ článok 13 Smernice 93/38/EEC umožňuje výnimku ak zmluvná jednotka prevádzkujúca sieť subkontraktuje služby dcérskym spoločnostiam. Článok 23 Smernice 2004/17/EC rozširuje túto výnimku aj na subkontrakty pre dodávky alebo stavebné práce.

- Ak spoločnosť manažujúca projekt nepridelí kontrakt, smie v princípe slobodne uzatvárať zmluvy s tretími stranami

4.2. Inštitucionalizované VSP

Komisia definuje inštitucionalizované VSP ako také, ktoré zahŕňujú „...*založenie spoločného podniku verejného a súkromného partnera*“. Úlohou takéhoto subjektu je poskytovať verejnoprospešné práce a služby. Za posledných 10 rokov sa zmluvné subjekty na miestnej a regionálnej úrovni stále viac uchylujú k inštitucionalizovaným VSP s cieľom poskytovať služby všeobecného záujmu (zásobovanie vodou, nakladanie s odpadom).

Podľa Zelenej knihy, inštitucionalizované VSP môžu mať dve formy – buď môže ísť o založenie spoločnosti so zmiešaným kapitálom (ex-novo) alebo o účasť súkromných spoločností už v existujúcich verejných spoločnostiach (ex-post)⁵⁷. Tieto formy VSP nie sú vymedzené v platných právnych predpisoch o zadávaní verejných zákaziek alebo koncesií. V každom prípade musí byť obzvlášť dodržaný zákaz diskriminácie, a to na základe štátnosti a na základe princípu voľného kolobehu kapitálu: Podľa čl. 56 Zmluvy, v ktorom sú všetky obmedzenia voľného pohybu kapitálu v členských štátoch zakázané. Rozsudok ESD v kauze Golden Shares⁵⁸ spred dvoch rokov jasne vymedzuje pozíciu verejných orgánov a s ňou súvisiace práva v spoločnostiach, kedy už nie sú zlučiteľné so základnými princípmi a slobodou a za akých podmienok sa na nich nevzťahujú obmedzenia.

VSP je založené na ad-hoc partnerstve verejného a súkromného sektora (ex-novo).

Pri založení spoločného subjektu na partnerstve verejného a súkromného subjektu ide o fungovanie právnickej osoby, ktorá je poverená úlohou. V rámci toho založenie

⁵⁷ *Zelená kniha nehovorí o účasti už existujúceho zmiešaného vlastníctva prevzatého do verejných zákaziek/kontraktov. To môže byť na základe príslušných platných právnych nariadení, s výnimkou kedy sú vymedzené kritéria pre vnútropodnikové ocenenie podľa prípadu Teckal ESD, v ktorom zákazky neboli založené.*

⁵⁸ *Porovnaj s rozsudkom ESD zo 4. júna 2002, C-367/98, Komisia vs. Portugalsko, I-4731; C-483/99, Komisia vs. Francúzsko, I-4781 a rozsudky z 13. mája 2003, C-463-00, Komisia vs. Španielsko, I-4581; C-98/01, Komisia vs. Spojené kráľovstvo, I-4641. Možné odôvodnenia v tomto kontexte sú aj v rozsudku ESD zo 4. júna 2002, C-503/99, Komisia vs. Belgicko, I-4809*

subjektu – aj keď to nie je zrejmé na prvý pohľad – pozostáva z dvoch fáz: vytvorenie podniku ako takého a zverenie špecifických úloh tomuto podniku (zber odpadu, vykonávanie verejných prác, nakladanie s odpadovou vodou, atď...). Dôležitá je pri tom súslednosť fáz: aj keď založenie subjektu sa nevzťahuje na pravidlá žiadosti o zákazky/koncesie, tak pravidlá začlenenia musia byť odsúhlasené pred zverením úlohy spoločnosti.

Úlohy sa pridelia podľa platných pravidiel: napríklad, partner z verejného sektora vyhlási verejnú zákazku alebo koncesiu na vykonanie zberu odpadu na území jeho obce. Verejný subjekt si nemôže vybrať súkromného partnera, ktorý vykoná tieto služby na základe kvality jeho kapitálového príspevku do zmiešaného subjektu alebo skúsenosti. Predložená ponuka musí byť vyhodnotená podľa jednoznačných, jasných a objektívnych kritérií, všetky iné postupy by mohli viesť k porušeniu zákona.

Národná legislatíva v niektorých členských štátoch povoľuje zmiešaným subjektom zúčastniť sa v procese zadávania verejnej zákazky alebo koncesie, aj keď sú tieto subjekty stále v procese zakladania. Pri niektorých bolo zaznamenané, že orgány verejnej správy zadávajúce zákazku si niekedy pomýlia fázu zakladania subjektu a fázu pridelenia úloh, napr.: navrhnutie obsahu zákazky ako „založenie zmiešanej spoločnosti a udelenie zákazky na zber odpadu“⁵⁹.

Skúsenosti fungovania tohto typu VSP za posledné roky zaznamenali obrovské právne neistoty, založenie subjektu nezaručuje stále efektívnu konkurencieschopnosť a úlohy ktoré boli stanovené v rámci novo zriadených podnikov nie sú vhodne definované a zmluvne ustanovené. Trvanie zákazky/koncesie sa často krát líši od trvania subjektu, a predĺženia sú odsúhlasené bez vyhlásenia verejnej súťaže.

Partneri z verejného sektora mája často snahu tvrdiť – po účasti v zmiešanom podniku – že stanovenie úloh takémuto podniku nie je v žiadnom prípade predmetom právnych predpisov upravujúcich zákazky/koncesie. Komisia zdôraznila, že platnosť práva Spoločenstva o zákazkách/koncesiách nie je podmienená tým, či zmluvný partner je zo súkromného alebo zmiešaného sektora: *právo Spoločenstva sa uplatňuje, vtedy keď zmluvný verejný orgán zadáva zákazku tretej strane, t.j. nezávislému subjektu.*

⁵⁹ Štandardné formuláre neobsahujú položky na “zakladanie spoločnosti”. Zakladanie sa nemusí publikovať v sériách S Úradného vestníka Európskeho spoločenstva. Vo väčšine prípadov však Komisia súhlasila so zverejnením oznamu, pretože zakladanie spoločnosti sa bežne viaže na pridelenie úloh (spájanie zakladania so zákazkou/koncesiou).

Inak to môže byť iba v prípade, ak územná správa vykonáva nad predmetnou osobou kontrolu analogickú kontrole, ktorú vykonáva nad svojimi vlastnými organizačnými útvarmi, a zároveň táto osoba vykonáva podstatnú časť svojej činnosti so samosprávou alebo samosprávami, ktoré ju vlastní (rozsudok ESD v prípade Teckal⁶⁰). Ak posledné dve podmienky súhlasia, ide o interný právny vzťah, rozsiahlejším vzťahom sa zaoberá príslušná literatúra. Tu je namieste poukázať, že rozhodovanie ESD sa uplatňuje nielen v Smernici o zásobovaní, ale aj v Smernici⁶¹ o verejných službách a prácach.

Prípad 13 – *Výstavba spaľovne odpadu pre zvyškový domový odpad v Halle, Nemecko*

ESD, C-26/03 Mesto Halle a RPL Cecyclingpark Lochau GmbH vs. Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna⁶²

Mesto Halle prideliť spoločnosti RPL Lochau, v ktorej vlastní väčšinový podiel a menšina je vo vlastníctve súkromnej spoločnosti, zákazku na vypracovanie projektu týkajúceho sa úpravy odpadu pred zhodnotením a zneškodnením bez toho, aby formálne začalo postup verejného obstarávania. RPL Lochau je spoločnosť s ručením obmedzeným založená roku 1996. Vklad vo výške 75,1 % základného imania je vo vlastníctve Stadtwerke Halle GmbH, ktorej jediný akcionár, Verwaltungsgesellschaft für Versorgungs und Verkehrsbetriebe der Stadt Halle mbH, je v 100 % vlastníctve Stadt Halle, a na druhej strane, vklad vo výške 24,9 % základného imania je vo vlastníctve súkromnej spoločnosti s ručením obmedzeným. Súčasne mesto Halle rozhodlo, takisto bez výzvy na predkladanie ponúk, o začatí rokovania s RPL Lochau s cieľom uzavrieť s touto spoločnosťou zmluvu týkajúcu sa odstraňovania zvyškového mestského odpadu počínajúc 1. júnom 2005. Uvedená spoločnosť mala byť investorom výstavby tepelnej stanice na zneškodňovanie a zhodnocovanie odpadu. ESD posudzoval udalosti z hľadiska „in-house“, vrátane rozhodnutia mesta Halle zadať firme RPL Lochau plánovanie aj výstavbu stanice na zneškodňovanie a zhodnocovanie odpadu a súčasne jej prevádzku ako takú.

⁶⁰ Rozhodnutie ESD z 18. novembra 1999, C-107-98, Teckal, (1999), I-8121.

⁶¹ Závery Generálneho advokáta z 1. marca 2005, C-458/03. Parking Brixen GmbH, lit. 45.

⁶² ESD, rozsudok z 11. januára 2005, C-26/03, Mesto Mesto Halle a RPL Cecyclingpark Lochau GmbH vs. Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna.

V súlade s judikatúrou Súdneho dvora nie je vylúčené, že by nemohli nastať iné okolnosti, za akých nie je povinné verejné obstarávanie, aj keď je druhá zmluvná strana subjektom právne odlišným od obstarávateľa. Je tomu tak za predpokladu, že verejný orgán, ktorý je obstarávateľom, má nad daným samostatným subjektom podobný vplyv, ako nad svojimi vlastnými organizačnými útvarmi a ak tento subjekt vykonáva zásadnú časť svojej činnosti s verejným orgánom alebo orgánmi, v ktorých vlastníctve je (pozri v tomto zmysle rozsudok Teckal). Je potrebné pripomenúť, že v citovanom prípade bol samostatný subjekt úplne vo vlastníctve verejných orgánov. Naproti tomu, podiel, hoci aj menšinový, súkromnej spoločnosti na základnom imaní spoločnosti, na ktorej sa podieľa aj obstarávateľ v danej veci, v každom prípade vylučuje, aby obstarávateľ mohol nad touto spoločnosťou vykonávať vplyv podobný vplyvu, aký má na svoje vlastné organizačné útvary. Za predpokladu, že obstarávateľ zamýšľa uzavrieť odplatnú zmluvu o poskytnutí služieb so spoločnosťou, ktorá je právne odlišná a na ktorej základnom imaní sa podieľa spolu s jednou alebo viacerými súkromnými spoločnosťami, musia sa vždy použiť postupy verejného obstarávania stanovené v tejto smernici.

Prípád 14 – Nakladanie s pevným odpadom⁶³ v Kolíne, Nemecko

Tento prípad sa týka 33-ročnej zmluvy o udelení verejnej zákazky firme AVGmbH na nakladanie s odpadom mestom Kolín bez verejnej súťaže. Mesto Kolín malo v tejto spoločnosti 49% podiel, kým 25% podiel vlastnil súkromný podnik. Vzhľadom na to, že mesto Kolín nezachovalo princíp transparentnosti a pravidlá hospodárskej súťaže, Komisia sa rozhodla otvoriť tento prípad. Nemecko zdôraznilo, že udelenie verejnej zákazky AVG bolo vylúčené z práva Spoločenstva, odkedy mesto Kolín so svojím 75% podielom v AVG, vykonávalo kontrolu v AVG v rámci interného vzťahu. Komisia zastávala názor, že podmienky vyžadujúce na základe právneho prípadu ESD pre vylúčenie z práva o verejnom obstarávaní neboli dodržané, keďže mesto Kolín v tejto spoločnosti nevykonávalo kontrolu podobnú kontrole ako nad svojimi vlastnými oddeleniami. Týmto priame udelenie verejnej zákazky v rozsahu všeobecných princípov Zmluvy o ES (sloboda pohybu služieb, sloboda založenia) sa javilo ako neoprávnené. Následne v rokoch 1992-1993 AVG udelilo verejnú zákazku nakladania s odpadom priamo trom podnikom, v ktorých prevládal hlavne súkromný kapitál. Od

⁶³ Tlačová správa EK z 25. októbra 2004, IP/04/1294.

termínu zadania verejnej zákazky AVG tieto udelenia porušujú právo Spoločenstva. Treba zdôrazniť, že zmiešané verejno-súkromné podniky ako subjekty zmluvného vzťahu by mali poznať právne predpisy, v ktorých sú zakotvené verejné zákazky/koncesie v prípade, ak udelia verejnú zákazku/koncesiu súkromnému podniku, ktorý nebol predtým pri zriadení verejno-súkromného subjektu.

VSP je založené na partnerstve súkromného sektora kontrolovaného už existujúcim verejným podnikom (ex-post)

Prílev súkromného kapitálu do verejného podniku sa neriadi právnymi predpismi o verejnom obstarávaní ale právnymi predpismi o voľnom pohybe kapitálu a hospodárskej súťaže Zmluvy o EÚ. Opačne povedané, právna predpisy o slobodnom zakladaní verejno-súkromného podniku, v súlade s čl. 43 Zmluvy o EÚ uplatňujú subjekty verejného sektora vždy, keď sa rozhodnú preniesť svoje podiely na tretie strany do vytvoreného verejného podniku, tým si zabezpečia neskorší vplyv nad týmto podnikom, ktorý vykonáva verejno-prospešné hospodárske činnosti. Ak v takomto prípade bol súkromný partner poverený vykonaním verejnej zákazky, ktorá bola predtým vykonaná priamo alebo nepriamo štátnymi orgánmi/podnikmi, musí byť dodržaný princíp transparentnosti a rovnakého zaobchádzania, ktorý zabezpečí prístup k všetkým zúčastneným stranám.

Komisia si uvedomuje, že pri VSP ex-novo, presun kapitálu je často zámienkou pre priame pridelenia – t. j. bez verejného tendra – verejných zákaziek alebo koncesií súkromným partnerom. Takýto pokus obísť zákona môže byť obzvlášť podozrivý kedykoľvek sa pri postupnosti jednotlivých činností nevyhnutne vykonaných uplatňuje záver, že špecifické úlohy boli priamo zadane subjektu pred prechodom kapitálu, bez žiadnej formy procedúry, s cieľom aby bolo poskytnutie kapitálu viac lákavejšie.

Prípad 15 – Zber a nakladanie s odpadom n Mödlingene, Rakúsko

Rozhodnutie ESD, C-29/04, Európska komisia verus Rakúska republika

Rakúska republika predložila na základe porušenia Zmluvy vo všetkých stupňoch, čl. 226 Zmluvy a z odôvodnených presvedčení Komisii sťažnosť o priamom udelení zákazky obce Mödlinge na vykonávanie služieb nakladania s odpadom firme Saubermacher AG. Komisia sa rozhodla predložiť sťažnosť pred ESD s cieľom ustanoviť adekvátne rozhodnutie na priame udelenie zákazky.

Zákazka na nakladanie s odpadom bola uzatvorená 15. septembra 1999 ma dobu

neurčitú, s podnikom vo vlastníctve obce a ktorý bol s obcou Mödlingen predtým zriadený. Súčasne pri udelení zákazky na vykonávanie služby, obec predala. 49% podiel súkromnému podniku. Rakúske orgány argumentovali, že v tomto prípade sa uplatňuje právny prípad ESD o vnútropodnikovom udeľovaní verejnej zákazky na služby. Tento prípad stanovuje, že V právnom prípade ESD sa vymedzuje, že zadanie objednávky subjektu, v ktorom zadávateľ verejnej objednávky vykonáva kontrola, ktorá sa rovná kontrole nad jeho vlastným vnútorným oddelením nepodlieha európskemu právu o verejnom obstarávaní. Komisia vyhlásila, že obec Mödlingen nevykonáva takúto kontrolu vo vyššie uvedenom podniku. Z toho dôvodu bola obec povinná vyhlásiť verejnú súťaž na získanie verejnej zákazky v súlade so Smernicou o verejnom obstarávaní služieb (92/50/EEC).

Generálny advokát je názoru, že uzavretie dohody medzi obcou Mödlingen a AbfallGmbH ku dňu, kedy obec vlastnila 100 % v AbfallGmbH nič nemení na tom, že zadanie verejnej zákazky malo byť v súlade s čl. 8 a čl. 11, § 1, a čl. 15, § 15 Smernice 92/50/EEC v súlade s ustanoveniami v kapitole III. a IV. To, že AbfallGmbH bola udelená obcou verejná zákazka na vykonanie služby vzbudilo záujem tretích strán o účasť v tejto spoločnosti. Takéto formy vonkajšej závislosti, ktorými sa udelenie verejnej zákazky na dobu neurčitú nezávislou spoločnosť stáva atraktívne pre súkromné spoločnosti, môže znížiť účinnosť Smernice 92/50/EEC. Smernica sa uplatňuje na takéto formy partnerstva.

4.3. Najnovší vývoj

Dňa 8. júla 2005 Nemecká Spolková rada rokovala o zákone, ktorý by urýchlil implementáciu VSP a vylepšil právny rámec podmienok pre VSP⁶⁴. Cieľom zákona je vytvoriť právny rámec na odstránenie prekážok a nejasných aspektov, ktoré doteraz komplikovali implementáciu VSP v Nemecku. Týka sa niekoľkých nedoriešených otázok ktoré sa týkajú uzatvárania zmlúv, návrhu kontraktov a usporiadaní VSP, ako aj niektorých fiškálnych problémov a finančného trhu. Má novelizovať zákon o odstránení prekážok vo voľnom trhu a pravidlá o verejnom obstarávaní. Ako samostatný postup sa v ňom objaví aj súťažný dialóg. Okrem toho je v návrhu aj to, aby sa nehnuteľnosti prenesené zo štátu v kontexte VSP na určitý čas vyňali z dane z nehnuteľnosti. To sa má týkať aj dane z prevodu nehnuteľností v prípadoch, kedy

⁶⁴ Podrobnosti na webovskej stránke www.bundesrat.de.

sa v konkrétnom termíne očakáva opätovný prevod na štát. Ďalej sa plánuje novela zákona o investíciách, ktorá má umožniť rozsiahlejší holding v spoločnostiach riadiacich súkromno-verejné projekty, respektíve holding spoločností riadiacich súkromno-verejné projekty.

V mnohých členských štátoch sa určite objaví otázka, či bude dostatočné modifikovať existujúce predpisy súvisiace s verejným obstarávaním, alebo či bude potrebné prijať nové právne nástroje o verejno-súkromných partnerstvách. Ak tomu bude tak, vyvstane otázka rámca takéhoto nového nástroja, ako aj otázka, či sa má prijať čo najskôr, alebo až na základe konečného rozhodnutia Európskej komisie.

Článok Angeliky Koman PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS SEEN FROM THE VIEWPOINT OF EUROPEAN LAW bol zverejnený v publikácii LOGON FINAL GUIDE, Viedeň 2005, www.ceec-logon.net. Preklad ZMOS, apríl 2006. Krátené.

Verejné a súkromné partnerstvo

Ing. Valéria Svobodová, PhD.

Prečo PPP

V poslednom čase sa čoraz viac a viac diskutuje na tému partnerstva súkromného a verejného sektoru. Jeho význam narastá s vývojom spoločnosti, ekonomiky, medzinárodných spoločenstiev, a pramení v čoraz vyššej spotrebe a potrebách obyvateľstva. Úlohou každej vlády a sektoru verejnej správy by vždy malo byť zaistenie voľného prístupu na trh, otvorenej hospodárskej súťaže, ochrany verejných záujmov a tiež zabezpečenie priemyselného rozvoja a ekonomického rastu krajiny pomocou vysokej úrovne poskytovania verejných služieb a vyspelej infraštruktúry. Ako však sektor verejnej správy zabezpečí aby boli takéto požiadavky zaistené bez toho aby ešte viac zvyšoval mieru svojho zadĺženia? Preto sa zrodila myšlienka kooperácie medzi verejným sektorom (štátom) a súkromnou sférou, ktorá nielenže v týchto prípadoch mala poskytovať chýbajúce financie, ale aj pomoc v iných oblastiach realizácie spoločných projektov, ako napr. know-how, technológie, skúsenosti s prevádzkovaním a údržbou a nakoniec vysoko cenenú efektívnosť vo všetkých fázach a oblastiach projektov. Takejto spolupráci verejnej a súkromnej strany sa začalo hovoriť PPP (**Public-Private Partnership**) princíp, t.j. verejno-súkromné partnerstvá.

Ani slovenská vláda nezostala tejto myšlienke ľahostajná, i keď trochu s oneskorením ale v súčasnosti je aktuálnou témou s číslom jeden, čo potvrdzuje množstvo konferencií, sympózií, debát, článkov, a ďalších diskusií, do ktorých sa zapája stále viac osôb a skupín osôb s odbornými, aj laickými názormi, pričom niektorí vystupujú ako zástancovia, niektorí ako kritici princípu PPP. Isté je však to, že tejto téme sa vyhnúť nedá, a Slovensko sa pomaly začlení do medzinárodného trhu PPP. Využívanie PPP princípu v súčasnosti vo svete má narastajúci trend a zvyšuje sa aj jeho prijatie a povedomie ako alternatívnej a účinnej metódy mobilizácie chýbajúcich finančných zdrojov a iných výhod od súkromnej strany. V Slovenskej republike nevynímajúc.

Infraštruktúrne projekty sú z národohospodárskeho hľadiska potrebné, aby sa pre príslušnú krajinu zabezpečil hospodársky rast, životný štandard a blahobyť. Dobré

fungujúca infraštruktúra je predpokladom pre ďalšie investície v krajine, či už zahraničné alebo domáce, nové technologické riešenia zlepšujú enviromentálne aspekty, zvyšuje sa komfort obyvateľstva a podnikateľských subjektov, čo všetko má neodškriepiteľný vplyv na zvyšovanie konkurenčnej schopnosti krajiny. V rámci verejno-súkromných partnerstiev je spolupráca medzi vládou a súkromnými stranami dosiahnutá všade tam, kde štát pracuje spolu so súkromným sektorom na poskytovaní verejných služieb. Napriek tomu je náročné identifikovať rozdiely medzi privatizáciou a verejno-súkromnými partnerstvami. Záleží to od miery účasti jednotlivých aktérov. Dokonalá privatizácia sa vyznačuje nulovou účasťou verejného sektora. Na PPP môžeme pozeráť ako na dobre rozvinuté verejno-súkromné partnerstvo, pretože v takýchto prípadoch sa vždy očakáva spoluúčasť aj verejnej sféry.

Trochu histórie

I keď v súčasnosti celý svet zaplavila vlna privatizácie, deregulácie a zapájania súkromných investorov do infraštruktúrnych projektov, nejedná sa nič nového pod slnkom. Už v 19. storočí boli známe koncesionárske modely pri finančne náročných investiciách. Tento princíp bol použitý už v roku 1834 pri stavbe Suezského Kanálu počas vlády Pashu Muhammada Aliho, kedy európsky kapitál s egyptskou finančnou podporou mal koncesiu na navrhnutie, stavbu a prevádzkovanie kanálu. Podobne bola vybudovaná aj Transsibírska magistrála. Výstavba Eiffelovej veže pri príležitosti svetovej výstavy v Paríži v roku 1900 bola realizovaná taktiež tou formou. Výstavba tejto veže si vyžadovala 8 miliónov frankov a minister obchodu, zodpovedný za priebeh svetovej výstavy, poskytol inžinierovi Eiffelovi pôžičku vo výške 0,5 mil. frankov, zvyšok si musel zabezpečiť sám. Na tento účel založil spoločnosť a zorganizoval financovanie a získal právo na prevádzkovanie veže na obdobie 20 rokov.

Od polovice 19. storočia boli na celom svete železničné spojenia, cesty, mosty a podobné projekty financované a stavané takmer výhradne súkromnými podnikateľmi. Aj napriek tomu, že súkromne prevádzkované verejné zariadenia dosiahli úspech, nevyhli sa nedostatkom. Infraštruktúrne projekty mali byť dostupné každému so súčasnou optimálnou mierou návratnosti finančných prostriedkov, čo je v rozpore s verejným záujmom. Kvôli zvýšenému politickému riziku po 1. svetovej vojne v Európe sa premiestnili záujmy investorov a podnikateľov smerom na rozvojové krajiny, kým v Európe financoval infraštruktúrne objekty predovšetkým štát. Odlišná

situácia bola v USA, kde prudký nárast cestnej dopravy vyústil do naliehavej potreby po budovaní diaľnic a tento jav viedol k zvýšenému využívaniu súkromných zdrojov. Označenie účasti súkromného partnera v budovaní verejnej infraštruktúry pod názov „Build Operate Transfer Model“ bol prvý krát použitý v roku 1984 v Turecku ministerským predsedom Turgatom Ozalom, ako súčasť rozľahlej privatizácie pre rozvoj novej infraštruktúry. Odvtedy sa v odborných kruhoch môžeme stretnúť aj s označením „Ozalova Formula“. Známy bol projekt výstavby elektrárne na pevné palivo na tureckom pobreží Stredozemného mora a počas 15 rokov od uvedenia do prevádzky bola elektrická energia predávaná hotelom a zariadeniam voľného času na pobreží. Bez takýchto projektov by sa turistický ruch v Turecku iste nerozvíjal takým rýchlym tempom.

Naopak v Európe zostali tieto projekty dlho v rukách verejnej správy, pretože prevládal názor, že verejné potreby musí poskytovať štát. Počiatkom 80-tych rokov sa však mnohé krajiny zmenili názor a začali vo zvýšenej miere využívať privatizáciu pri rozvojových projektoch v záujme vyhovieť všetkým verejným potrebám. Rozsiahla privatizácia prebiehala hlavne vo Francúzsku a Veľkej Británii.

Na rozdiel od koncesionárskych modelov 19. a 20. storočia má verejný sektor dnes oveľa väčší vplyv na samotný projekt vo všetkých jeho fázach realizácie, už od vytýčenia cieľov, rozhodnutí o návrhu projektu forme spoluúčasti súkromného partnera až po kontrolu nad poskytovaním výkonov a služieb. Tento rozdiel vystihuje porovnanie „starého“ a „nového“ prístupu k úlohe štátu v zabezpečení infraštruktúry a služieb verejnosti:

Stará Paradigma	Nová Paradigma
Štát robí všetko sám	Štát riadi rámcové podmienky
Národné riešenia	Riešenia prekračujúce národné hranice
Štátne financovanie	Zmiešané financovanie
Monopolné postavenie	Konkurencia cez liberalizáciu
Marketing ponuky	Marketing orientovaný na dopyt
Jednoduchá štruktúra	Sieťová štruktúra

Pre väčšinu krajín nestojí otázka, či, ale ako úspešne zabezpečiť zapojenie súkromných investorov a neskôr aj prevádzkovateľov do infraštruktúrnych projektov. Sú však konfrontované cieľovými konfliktmi:

- potrebné zmeny narážajú na politický odpor dôležitých skupín, ktorí sa obávajú straty kompetencie
- prechod zo štátom požadovaných cien na ceny pokrývajúce náklady môže viesť k sociálnym problémom
- proces zmeny myslenia v úradníkoch musí prispieť k tomu, aby sa garantovali jednoduché, nebyrokratické, princípom súkromného podnikania zodpovedajúce pripustenia súkromných investorov

Podstatou každého partnerského vzťahu, nielen PPP, je dobrovoľnosť, vyváženosť, kompromis pri zdieľaní rizika a výnosov, na čo sa musí prihliadať pred každým jedným vstupom doň.

Prvky vyváženého verejno-súkromného partnerstva

Súkromný sektor	Verejný sektor
Súkromné zdroje financií	Politická záväznosť
Efektivita riadenia a prevádzky	Spokojnosť užívateľov
Mnohostranná podpora účastníkov	Legislatívny rámec umožňujúci takéto partnerstvo
Modernizácia	Transparentné obstarávanie
Transfer a výmena technológií	Optimálne rozloženie rizika
Sociálny a hospodársky prínos	Podpora exekutívy
Konštruktívna	rovnováha

Argumenty pro a kontra

Práve pre zložitosť vzťahov a mnohostrannosť záujmov má i PPP svoje výhody a nevýhody, ktoré treba zohľadňovať pri výbere konkrétnej štruktúry riešenia. Riziká aj kladné stránky sa pri každej forme menia aj v závislosti od ekonomických a iných podmienok v tej ktorej krajine. Isté však je, že ak nevýhody pre danú krajinu prevládajú pred prínosmi, krajina by od realizácie projektu PPP mala upustiť a zvoliť si inú – klasickú – formu verejného obstarávania.

Pre zástancov PPP je hlavným argumentom pozitívneho prínosu fakt, že takýto model spája prílev investícií a efektívnejšie využívanie infraštruktúrnych projektov. Investície nejdú zo štátnej pokladnice, ale z vreciek súkromnej firmy, a nakoľko súkromní investori prevádzkujú vybudované zariadenie na komerčnej báze, zvyšuje sa tým efektívnosť. Tento argument až prekvapuje svojou jednoduchosťou a práve preto sa zdá princíp PPP veľmi príťažlivý – predstavuje vlastne výstavbu infraštruktúry

„zadarmo“. Zástancovia ďalej argumentujú, že podporou prílevu zahraničných investícií môže PPP napomôcť efektívnemu transferu technológií medzi jednotlivými krajinami, čím sa urýchlí vytváranie silného súkromného sektora.

Odborníci v súčasnosti hovoria o 6 pozitívnych aspektoch modelu PPP:

1. *PPP ako reforma riadenia*
2. *PPP ako konverzia problému*
3. *PPP ako morálne obrodenie*
4. *PPP ako rozloženie rizika*
5. *PPP ako reštrukturalizácia verejných služieb*
6. *PPP ako zdieľanie moci a právomoci*

Oponenti naopak tvrdia, že za touto ideológiou sa skrýva tvrdá realita, ktorá je úplne opačná. Údajné výhody PPP modelu sú vraj založené viac na ideológii voľného trhu ako na empirických faktoch a dôkazoch. Je to podľa nich predovšetkým veľmi mladá myšlienka, ktorá bola pred pár rokmi len nesmelým plánom a nie sú s ňou zatiaľ žiadne väčšie skúsenosti. Väčšina projektov na báze PPP má dobu trvania 15 až 20 rokov a nie sú ešte ukončené, neexistuje teda žiadny reálny príklad investičného projektu, ktorý by bol zrealizovaný a úspešne prešiel všetkými fázami cyklu podľa pôvodného plánu. Na druhej strane, viacero PPP projektov sa už skončilo neúspechom. A vo všetkých týchto prípadoch to bola vláda – čiže daňoví poplatníci – kto niesol finančné bremeno tohto neúspechu.

Predovšetkým je nutné uvedomiť si, že predstava verejnej infraštruktúry „zadarmo“ je samozrejme len želaním. Nikto nerobí nič zadarmo, tým menej súkromné spoločnosti, ktoré chcú investovať iba do takých projektov, ktoré im zabezpečia patričnú návratnosť investícií. Preto je nutné zvážiť pri každom jednom investičnom projekte, či jeho cena nebude privysoká a či PPP je najvhodnejšou formou jeho realizácie.

Pri realizácii každého investičného projektu číha množstvo rizík, ktoré nemôžu byť všetky predvídané a zabudované do počiatočnej kalkulácie nákladov. Čím väčší je daný projekt, tým väčšie sú riziká s tým spojené. Pri veľkých investičných projektoch ide najčastejšie o nepredvídané problémy s technickou údržbou, prekročenie rozpočtu, nedodržanie termínov, neočakávaný vývoj kurzu, environmentálne a sociálne náklady. Vo väčšine PPP projektov bol súkromný sektor ochotný spolupracovať iba v prípade, že väčšinu rizík preberie verejný sektor. Tento aspekt je tiež nutné zvážiť, pretože v prípade akýchkoľvek problémov je to štát, a teda daňový poplatník, kto znáša škody (najmä finančné). Vo všeobecnosti môžeme hovoriť najmä o týchto rizikách:

- PPP sú dlhodobé projekty - v súčasnosti sa štát zaviazal k platbám, ktoré budú zabezpečovať až budúce vládne garnitúry, v prípade zlyhania projektu tu hovoríme o skrytom dlhu, pri ktorom síce nastáva dojem, že k zadlžovaniu štátu nedochádza, avšak v skutočnosti zadlžením je.
- Nedostatočné zabezpečenie prijateľnej transparentnosti pri výbere súkromného partnera.
- Komplikované dlhodobé zmluvy, ktoré ak sú pre štát nevýhodné, prinášajú veľké problémy a vysoké náklady na právnikov. Príprava dobrých zmlúv môže trvať až 2 roky.
- Nedostatočné skúsenosti verejnej správy s projektmi PPP.
- Riziko výstavby - takmer vždy pridelené súkromnému partnerovi, vzniká ak dôjde k presiahnutiu nákladov na projekt oproti plánu, kedy môže byť ohrozená finančná realizácia projektu, negatívne dôsledky na kapitálové výdavky majú aj oneskorenia výstavby, a externé faktory ako napr. inflácia, hospodárska politika, embargo, politické konflikty.
- Riziko výmenného kurzu/zahraničnej výmeny - realizovateľnosť projektu môže byť ohrozená výkyvmi zahraničnej výmeny, najmä v rozvojových krajinách so slabou menou.
- Environmentálne / archeologické riziko - nepredvídateľné environmentálne záležitosti môžu zvýšiť kapitálové náklady a vyústiť vo vážnom omeškaní projektu.
- Riziko skrytých nedostatkov - objavuje sa najmä v projektoch ktoré modernizujú alebo zveľaďujú už existujúce systémy.
- Riziko prijatia verejnosťou - infraštruktúrne projekty majú tendenciu vyprovokovať protesty medzi miestnymi spoločenstvami.
- Skrytý protekcionizmus - s príchodom zahraničného investora dochádza k vlne skepticizmu medzi obyvateľmi, čo má za následok politické diskusie v „hostujúcej krajine“.
- Rozpočtové riziká, ktoré sa uplatňujú keď projekt zlyhá, kedy sa odhalia ďalšie neplánované dosahy na verejné financie aj v prípade dobre zmluvne podložených projektov (možnosť skrytého poskytnutia záruk verejných financií).

Otázkou teda je, či PPP má slúžiť na obstaranie verejnej infraštruktúry prostredníctvom súkromných financií, alebo či je naopak prostriedkom, ktorý umožní súkromnému sektoru dostať sa k verejným financiám. V každom prípade je to nový prístup, ktorý je vo vývoji, a až čas ukáže, nakoľko je tento prístup vhodný na zabezpečovanie rozvoja verejnej infraštruktúry

Veľa zmlúv a dohôd pre úspešnosť PPP projektov je podpísaných aby sa preklenuli rôznorodé pohnútky a ciele medzi účastníkmi. Tento proces môže zaberať veľa času, pretože niektorí účastníci sa snažia zbaviť zodpovednosti a rizík a presunúť ich na iné strany. Medzi kvalitou a nákladmi sa musí dosiahnuť rovnováha, a to výberom vhodnej finančnej schémy, návrhu, spôsobu výstavby, materiálov, udržiavacích nákladov a prevádzkových nákladov tak, aby sa zabezpečili vysoké zisky a nízke poplatky za používanie daného zariadenia.

Možnosti spolupráce súkromného a verejného sektora

Pre rozdielne označenia, ale aj pre obsahové rozdiely, je ťažké, priam nemožné formulovať jednu všeobecne použiteľnú definíciu PPP-konceptu, Toto označenie zovšeobecňuje rôzne prístupy ako napr. koncesionársky model, Build-Operate-Transfer model, vykonávací model, tzn. pre každú formu súkromného financovania, zariadenia a jeho prevádzky infraštruktúrneho projektu, ktorý sa využíva na zmluvnom základe medzi sektorom verejnej správy a súkromnými investormi Toto zhrnutie jednotlivých konceptov je možné preto, že základná idea pri všetkých typoch je rovnaká, kde rozdiel je len v konkrétnom prevedení. Realizovanie takého súkromne financovaného infraštruktúrneho projektu však nie je vždy jednotné a identické, ale diferencované od projektu k projektu a od krajiny po krajinu. V praxi sa stretávame s používaním rôznych akronymov, vyjadrujúcich variabilitu týchto riešení a najvýstižnejšie je vychádzať zo základného BOT modelu, kde pod jednotlivými akronymami B – O – T rozumieme:

- Build: návrh, plánovanie
 - príprava, rokovanie
 - zaobstaranie
 - konštrukcia, stavba
 - financovanie
- Operate: prevádzka a manažment zariadenia
 - údržba
 - dodávka produktov a služieb
 - hospodárenie s výnosmi za dodané produkty resp. služby
- Transfer: odovzdanie funkčného zariadenia, stavby na konci projektového obdobia

Verejný sektor má v podstate k dispozícii tri možnosti:

Opcia A: Verejné vlastníctvo a verejná prevádzka.

Štát resp. verejný sektor ostáva hlavným nositeľom zabezpečenia infraštruktúry, súkromný sektor na zmluvnom základe s verejným sektorom vybuduje a prevádzkuje zariadenie bez toho, aby súkromný sektor znášal finančné alebo výnosové riziká. Projekt je vo verejnom vlastníctve a takisto sektor verejnej správy zabezpečuje strategickú kontrolu nad projektom. Prevaha rizík je na strane verejného sektora. Rozdiel v jednotlivých typoch závisí od úloh, ktoré sektor verejnej správy prenesie na súkromný sektor:

B&O (Build and Operate)

- *výstavba a prevádzka, je to v podstate **základný model** tejto skupiny riešení*

O&M (Operate and Maintenance)

- *prevádzka a údržba*

BOM (Build-Operate-Maintenance)

- *výstavba, prevádzka a údržba - hlavné funkcie financovania, výstavby a prevádzkovania sú rozšírené o údržbu zariadenia*

ROM (Rehabilitate-Operate-Maintenance)

- *úloha výstavby nového zariadenia je nahradená údržbou už existujúceho zariadenia*

D&B (Design and Build)

- *návrh a výstavba*

DBO (Design-Build-Operate)

- *návrh, výstavba, prevádzka*

DBOM (Design-Build-Operate-Maintenance)

- *návrh, výstavba, prevádzka a údržba*

DBFO (Design-Build-Finance-Operate)

- *návrh, výstavba, financovanie a prevádzka*

DCMF (Design-Construct-Manage-Finance)

- *návrh, výstavba, riadenie a financovanie*

Akronym „D“ vyjadruje, že sa jedná o dizajnovo-konštrukčné kontrakty, kde okrem hlavných funkcií preberá súkromný sektor aj väčšiu časť projektového plánovania, sektor verejnej správy stanoví len rámcové smernice k príprave infraštruktúry. Poskytovateľ služby je zvyčajne zodpovedný aj za financovanie projektu počas

výstavby. Verejný sektor zariadenia od staviteľa odkupuje za vopred dohodnutú cenu tesne pred uvedením do prevádzky a od tohto momentu znáša všetky riziká vlastníctva. Tieto vzťahy môžu byť viazané aj na zmluvy o prevádzke a údržbe.

Opcia B: Verejné vlastníctvo a súkromný prevádzkovateľ

Prevod výsostných práv v rámci koncesíi býva označovaný aj ako „privatizácia na základe koncesie“, lebo sa tu prevádza právo na zriadenie a/alebo prevádzkovanie infraštruktúrneho diela na súkromný sektor. Prejavy prevodu práv na súkromný sektor sú rôzne v závislosti od toho či predpokladajú financovanie, zriadenie a prevádzku infraštruktúry jednotlivito alebo ako komplex týchto činností. Riešenie spočíva v partnerstve medzi súkromným a verejným sektorom, kde súkromný sektor môže poskytnúť inovácie, riadiace skúsenosti, efektívnosť a financie, zatiaľ čo ten vládny bude môcť naďalej uspokojovať potreby občanov poskytovaním verejných služieb, a zastrešiť prípadné riziká, ktoré súkromná strana nebude môcť uniesť. Tento model, vo svojej najčistejšej forme predvída plnohodnotné financovanie, zriadenie a prevádzku doteraz verejných infraštruktúrnych projektov cez takzvaných súkromných „sponzorov“. Po uplynutí stanovenej doby (trvanie koncesie) bude projekt prevedený na štát, samosprávu. Podľa delenia rizika medzi štátnym a súkromným partnerom môžeme rozlíšiť

1. Projekty s vyšším podielom rizík na strane súkromného partnera, ale so zárukami verejných financií

BOT (Build-Operate-Transfer)

- *výstavba, prevádzkovanie a prevod vlastníctva - je to základný model, kde financovanie infraštruktúry je plne zaručené verejnými financiami, v prípade zlyhania projektu nesie dôsledky štát*

BTO (Build-Transfer-Operate)

- *výstavba, prevod a prevádzka, tento model je jednoduchší koncept ako BOT model, lebo odpadá zriadenie vlastnej spoločnosti, ale je hneď transformované na štát. zariadenie je teda hneď vlastníctvom štátu*

BOR (Build-Operate-Renewal)

- *výstavba, prevádzka a obnovenie zmluvy - na rozdiel od BOT-Modelu, infraštruktúrne zariadenie nie je automaticky na konci koncesnej doby prevedené do rúk verejnej strany, ale v tomto prípade je skôr možné, že štát*

poskytne danému súkromnému partnerovi novú koncesiu. Aj napriek tomu, že vlastne nenastane transfer zariadenia, je BOR-Model zaradený pod BOT s transferom, pretože štát sa vďaka novým rokovaniam o podmienkach predĺženia koncesie úplne nevzdáva možnosti vplyvu nad konkrétnym infraštruktúrnym zariadením

MOT (Modernize-Operate-Transfer)

- *modernizácia, prevádzka a prevod - funkcia výstavby je nahradená modernizáciou už existujúceho infraštruktúrneho zariadenia*

ROT (Rehabilitate-Operate-Transfer)

- *rekonštrukcia, prevádzka a prevod - funkcia výstavby je nahradená obnovou funkčnosti už existujúceho infraštruktúrneho zariadenia*

BOTM (Build-Operate-Transfer-Maintenance)

- *výstavba, prevádzka, prevod, údržba - úlohu údržby zakaždým preberajú súkromní partneri*

DBOT (Design Build Operate Transfer)

- *návrh, výstavba, prevádzka a prevod - súkromný sektor preberie z väčšej časti funkciu plánovania, verejná strana je v tejto časti iba rámcovo stanovená. DBOT model sa odlišuje od BOT do tej miery, že už plánovanie preberá súkromná spoločnosť, zatiaľ čo pri BOT štát obvyčajne zhotovuje prvé projektové plány a štúdie uskutočniteľnosti*

2. Projekty s prevahou rizík na strane súkromného partnera

BOOT (Build-Own-Operate-Transfer)

- *výstavba, vlastníctvo, prevádzka a prevod - poskytovateľ služby je zodpovedný za návrh a výstavbu, financovanie, prevádzku, údržbu a komerčné riziko spojené s projektom. Vlastní projekt počas koncesného obdobia po uplynutí ktorého toto vlastníctvo transferuje verejnému sektoru. Je základný model tejto skupiny.*

BOOST (Build Own Operate Subsidize-Transfer)

- *výstavba, vlastníctvo, prevádzka, subvencie od verejného sektora a transfer - súkromný partner nevykonáva žiadne dodatočné činnosti*

FBOOT (Finance-Build-Own-Operate-Transfer)

- *financovanie, výstavba, vlastníctvo, prevádzka a prevod*

„Owning“ – vlastníctvo, je dôležitým prvkom v tomto modeli, pretože podiel vlastného kapitálu sponzorov v tomto projekte predstavuje faktor záruky pre úspech tohto projektu. Pre BOOT projekty je typické, že neexistuje jedna právnická osoba, ktorá by sa projektu ujala, preto sa vytvára konzorcium. Vo všeobecnosti v ňom býva sponzor alebo vedúci účastník konzorcia. Často ním je stavebná spoločnosť hľadajúca prácu alebo majiteľ požadovanej technológie pokúšajúci sa predať svoju investíciu po uvedení do prevádzky, získavajúc tak určitú prémiiu za svoju účasť na prípravných prácach. Zriedkakedy je sponzor skutočným dlhodobým investorom projektu. účastníkmi konzorcia sú tiež poskytovatelia úverov, subdodávatelia, prevádzkovatelia, poradcovia či už technickí alebo právni. Pre verejný sektor je dôležité si uvedomiť, že takéto účelové konzorciá nie sú homogénne a ich účastníci majú rôzne partikulárne ciele.

Opcia C: Súkromné vlastníctvo a súkromný prevádzkovateľ

Takýto prístup prináša so sebou najväčšie čaro pre súkromných investorov, avšak naráža často na odpor štátu a verejnosti zo strachu prenechať všetky kompetencie a zodpovednosť vo vzťahu k infraštruktúre na súkromný sektor.

Tieto projekty predpokladajú financovanie a prevádzku zariadenia, ktoré je vo vlastníctve projektovej spoločnosti. Je vhodný predovšetkým v rozvojových krajinách, ktoré sú zariadené a v ktorých je ohrozená repatriácia zisku z lokálne meny resp. sú veľmi vysoké výmenné riziká vzhľadom k nestabilite domácej meny. Verejný sektor sa zaväzuje odkupovať produkované výstupy počas fixne určeného obdobia.

BOO (Build-Own-Operate)

- *výstavba, vlastníctvo a prevádzka – je to základný model, vo svojej podstate podobný ako BOOT s tým rozdielom, že vlastníctvo poskytovateľa nie je časovo obmedzené*

MOO (Modernize-Own-Operate)

- *modernizácia, vlastníctvo, prevádzka*

ROO (Refurbish-Own-Operate)

- *renovácia, vlastníctvo a prevádzka*
súkromný partner modernizuje alebo vylepšuje už existujúce zariadenie infraštruktúry

BBO (Buy-Build-Operate)

- *kúpa, výstavba a prevádzka - v rámci ktorého verejný sektor prevedie na súkromného partnera už existujúce zariadenie, aby ho ten udržiaval, alebo prestaval, za čo mu účtuje kúpnu cenu*

LOO (Lease-Own-Operate)

- *lízing, vlastníctvo a prevádzka – verejný sektor prenajíma určité obdobie už existujúci majetok, ktorý môže vyžadovať obnovenie alebo rast*

Najťažšie je rozhodnúť sa

Pre verejný sektor je najzložitejšie rozhodnúť sa pre správnu voľbu z množstva ponúkaných variant spolupráce so súkromným sektorom. Spoločnou charakteristikou PPP riešení je, že:

- verejný sektor **definuje** ciele a kritériá projektu z hľadiska verejného záujmu, konkrétne vymedzí požadovanú kvalitu služieb, cenovú politiku a kontrolu daných cieľov.
- súkromný partner **obstaráva výstupy** - zabezpečuje celý projekt vrátane realizácie, prevádzky, údržby a financovania
- ide o zložito pripravované **projektové financovanie** pre ktoré je typické založenie „**účelovo zriadenej spoločnosti**“, v ktorej sú príjmy zabezpečované buď od verejného sektora, ktorý platí ročný poplatok v závislosti od výslednej kvality poskytovanej služby, alebo sú tieto poplatky vyberané priamo od užívateľov
- podstatnú časť **rizika** investovaného kapitálu na projekt nesie súkromný sektor,
- jedná sa o **dlhodobé zmluvné vzťahy**, väčšinou na obdobie 15 až 40 rokov

Rozhodujúce sú predovšetkým druh a rozsah prepožičaných práv a samotná úloha štátu, samosprávy resp. sektora verejnej správy. Väčšina súkromne financovaných infraštruktúrnych projektov sa zakladá na koncesii. Verejný sektor dáva sponzorom na určitú dobu koncesiu, aby zhotovili projekt a prevádzkovali ho. Na konci koncesionárskeho obdobia odovzdá prevádzkovateľ projektové zariadenie štátu, čím toto zariadenie infraštruktúry sa stáva znovu štátnym. To znamená, že súkromne financovaný a prevádzkovaný projekt sa nakoniec stáva verejným zariadením. Tento argument oprávňuje aj vysoký stupeň štátneho ovplyvňovania a kontroly plánovania, výstavby, prevádzky a údržby zariadenia financovaného a prevádzkovaného súkromne.

Vplyv angažovanosti štátu je zjavný aj v podpore súkromných prevádzkovateľov, buď

poskytnutím stand by úverov alebo krytím určitých politických rizík. V tomto zmysle možno označiť PPP modely ako určitý hybrid, lebo vykazujú jednak prvky čistého súkromného sektora ako aj veľkú účasť štátu.

Charakteristické znaky možných riešení:

	OPCIA A	OPCIA B	OPCIA C
Príprava	Štát	Súkromný sektor	Súkromný sektor
Vlastníctvo pozemku	Štát	Verejné	Súkromné
Plánovanie a koordinácia	Štát	PPP	Súkromné
Financovanie	Štát	Súkromné	Súkromné
Prevádzka a údržba (súkromné)	Súkromné	Súkromné	
Výber poplatkov	Štát	Súkromné	Súkromné
Nositeľ rizika	Štát	Súkromné	Súkromné
Štátna kontrola	vysoká	Stredná	Malá
Efektívnosť	Nízka	Stredná	Vysoká
Trvanie	Neohraničené	10-50 rokov	Neohraničené

Predpokladom je dostatočný dopyt, realistická prognóza výnosov, príjmov a hospodárnosti celého projektu. Nositeľ projektu musí pokryť prevádzkové náklady, amortizáciu, úroky a mať zodpovedajúce dividendy z investovaného kapitálu sponzorov. Pri tých projektoch, kde sú relatívne nízke poplatky od užívateľov štát si zachováva právo cenovej kontroly (regulácie), musí byť zaručená subvencia zo strany sektora verejnej správy.

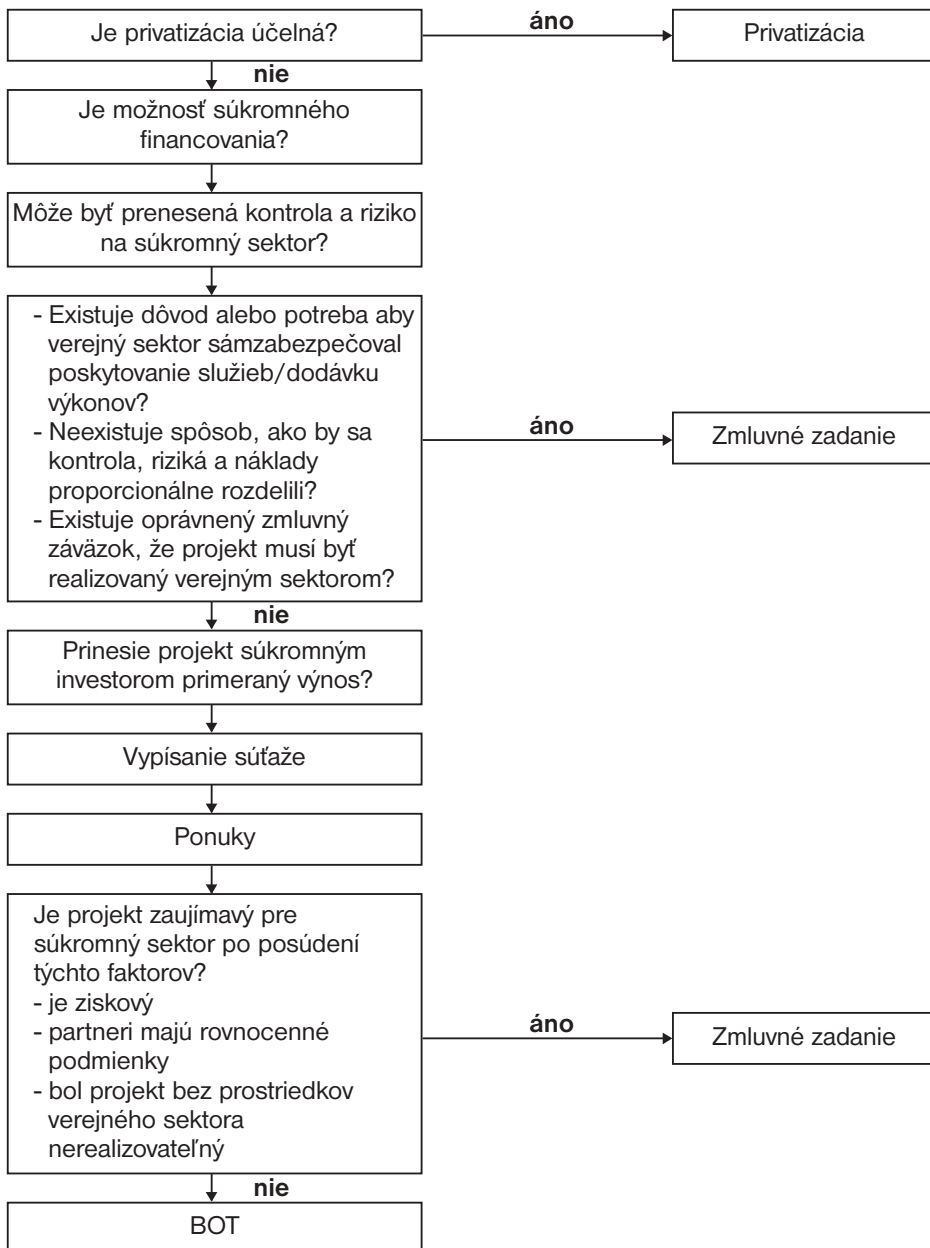
Ekonomické dôsledky spolupráce:

Opcia	Efektívnosť pri budovaní zariadenia	Efektívnosť pri prevádzkovaní	Potreba dodatočného financovania	Kontrola Verejného sektora
A. zmluva	nízka	nízka	žiadna	vysoká
B. BOT	stredná	stredná	stredná	stredná
C. Privatizácia	vysoká	vysoká	vysoká	nízka

Zo zvláštnej úlohy štátu sa dajú odvodiť dôvody a predpoklady pre financovanie a prevádzku infraštruktúrneho projektu v rámci PPP:

- existuje nevyhnutná potreba realizácie projektu vo verejnom záujme
- projekt sa nedá financovať zo štátneho rozpočtu a politická vôľa je ochotná podporiť, aby sa poveril súkromný sektor financovaním, zriadením a prevádzkou projektu
- čistá privatizácia nie je želaná, lebo štát si chce podržať vplyv na projekt
- vyžaduje sa veľká počiatočná investícia
- zlepšenie účinnosti je želateľné
- porovnávajú sa možnosti zapojenia súkromného sektora
- súkromný sektor disponuje dostatočným technickým Know-how a skúsenosťou, aby tento projekt zriadil a prevádzkoval
- nositelia projektu sú skúsení a finančne silní
- sú možné sociálne únosné užívateľské poplatky
- investície súkromných prevádzkovateľov môžu byť kryté výnosmi a prinášať zisk
- projekt sa dá financovať na základe obmedzených zdrojov

Rozhodovací model



Možnosti využitia PPP modelov

Doprava:	Energetika
Diaľnice a rýchlostné cesty	Zariadenia na výrobu elektrickej energie
Cesty nižšej triedy	Prenosové a distribučné siete
Mestská a prímestská doprava - metro, rýchlodráha	Zariadenia na výrobu tepla
Železničná sieť	Zásobovanie teplom (Energy Performance contracting)
Tunely, mosty	Ťažba ropy a zemného plynu
Letiská	Zásobníky ropy a zemného plynu
Prístavy	Preprava ropy a zemného plynu
Vodné cesty, kanály	Životné prostredie
Prekladiská tovaru pre multimodálnu dopravu	Výroba a distribúcia pitnej vody
Systém výberu mýtného	Mestská vodovodná a kanalizačná sieť
Informačné technológie	Čističky odpadových vôd
Telekomunikačné siete	Skládky odpadu
Dátové siete pre občanov	Spaľovne odpadu
Informačné systémy verejnej správy	Ekologické stavby
Zariadenia pre vysielanie a transmisiu	Občianska vybavenosť
Verejná správa	Nemocnice a polikliniky
Ubytovacie kapacity pre vojsko	Školy a internáty
Výcvikové kapacity	Sociálne byty
Budovy súdov, archívov, úradov	Kultúrne zariadenia
Väznice	Zariadenia na šport a voľný čas

Účastníci PPP

Podobne ako pri definícii a označení rôznych modelov sú aj označenia účastníkov veľmi rôznorodé, ktorých okruh úloh je ale často podobný. V každom PPP projekte vystupuje niekoľko skupín účastníkov. Ich presné číslo sa mení v závislosti od tej ktorej štruktúry.

Štát / Sektor verejnej správy

Hostujúca vláda alebo regionálne orgány verejnej správy sú jedným z hlavných aktérov v PPP a zároveň klientom celého projektu, ktorí poznajú potrebu výstavby verejného zariadenia, ale nie sú ju schopní finančne podporiť a preto hľadajú alternatívne riešenie. Hlavnou úlohou štátu je stanoviť jasné ciele projektu, riadiť obstarávací proces, vykonáva predbežné štúdie uskutočniteľnosti a hospodárnosti projektu, zvyčajne pomocou konzultantov. Štát zvyčajne poverí konkrétnu inštitúciu (agent) vykonávaním funkcie riadenia celého procesu.

Konzultant

So štátnou alebo verejnou inštitúciou zvyčajne spolupracujú odborní konzultanti a poradcovia, ktorí pomáhajú pri vypracovávaní štúdií, súťažných podmienok, uzatváraní zmlúv a pod.

Sponzor – koncesionár – projektová spoločnosť

Sponzorské konzorcium tvoria strany zainteresované na jednej alebo viacerých zmluvách, snažiace sa prispieť vlastným majetkom na projekt – vo forme hotovosti, zariadenia a pracovnou silou. Koncesionár je vlastníkom zariadenia počas koncesného obdobia a zhromažďuje zisky za počiatočnú investíciu využívaním daného zariadenia. Jeho práva a povinnosti sú definované v *koncesii alebo projektovej zmluve*.

Staviteľ - kontraktor

Stavebné spoločnosti sú často priamym účastníkom projektového konzorcia ako jeden zo sponzorov. Na druhej strane je na nich ponechaná realizácia stavby zariadenia, ktorá je ošetrená príslušnými zmluvami o dielo. Koncesionár splnomocní kontraktora na výstavbu zariadenia. Vo väčšine prípadov je týmto dodávateľom časť koncesionárskeho konzorcia, projektantská firma, a táto účasť je odsúhlasená

všetkými zainteresovanými stranami. Jeho účasť konzorciu zabezpečuje najefektívnejší a najúčinnnejší návrh a realizáciu projektu. Kontraktor preberá zodpovednosť za návrh, výstavbu, implementáciu projektu a zmluvy so subdodávateľmi.

Prevádzkovateľ

Prevádzkovatelia sú často špeciálne, samostatne založené podniky, ktoré sa musia vysporiadať s požiadavkami na prevádzku a údržbu príslušného zariadenia. Sú zaviazaní zmluvou typu prevádzka – údržba k riadnemu plneniu. Prevádzkovateľ riadi štádium prevádzkovania zariadenia až do konca koncesného obdobia. Podobne ako kontraktor, je aj prevádzkovateľ členom konzorcia koncesionárov (môže ním byť projektantská spoločnosť sama, alebo iná samostatná firma), pretože zohráva významné miesto v toku príjmov.

Dodávatelia

Dodávateľmi sú účastníci procesu poskytujúci zariadenie, nerastné suroviny, alebo služby. Spôľahlivosť dodávateľov má rozhodujúci vplyv na včasné a riadne zhotovenie projektu, nezávisle od toho, či pochádzajú z host'ovskej krajiny alebo zo zahraničia.

Investori

Investori prinášajú alebo vlastný kapitál alebo aj vecné investície do spoločnosti. Ako investori prichádzajú do úvahy všetky zúčastnené strany. Investormi môžu byť akcionári aj veritelia, ktorí predstavujú súkromný sektor poskytujúci finančné zdroje.

Veritelia

Veritelia podporujú koncesionára počas rokovaní s klientom tým, že počas vývoja projektu koncesionárovi prisľúbia poskytnúť úvery. Veriteľmi môžu byť banky, poisťovacie spoločnosti, medzinárodné veriteľské spoločnosti, ale aj súkromní majitelia dlhopisov a v niektorých výnimočných prípadoch aj vláda host'ujúcej krajiny.

Odberatelia

Odberateľom produktov/výkonov produkovaných zariadením je alebo štát (štátne zariadenie) alebo sú to priamo užívatelia (konzumenti). Odberatelia hrajú rozhodujúcu úlohu, lebo prinášajú tržbu, ktorá je potrebná pre dlhovou službu. Ak je štát jediný

odberateľ, tak je zmluvou zaviazaný k odberu minimálneho množstva za minimálnu cenu. V tomto prípade hovoríme o ***zmluvne zaviazanom výnose***, ktoré sú relatívne dobre kalkulovateľné a znižujú riziko návratnosti. Ak sú naproti tomu odberatelia konzumenti produktu/výkonu, hovoríme o ***trhovo závislom výnose***, ktoré sú ťažšie kalkulovateľné a predvídateľné. Riziko, že sa nevytvorí dostatočný výnos, je tomu zodpovedajúc vyššie.

Poistovne

Poistenia kryjú čiastočne hospodárske a politické riziká.

Od vypísania po uzatvorenie

Príprava Projektu

Pri každom novom projekte je prvým krokom analýza situácie: **v čom spočíva problém, čo treba riešiť a čo dosiahnuť** – aký je **cieľ**. Je potrebné formulovať, prečo chceme stanovený cieľ dosiahnuť. Verejný sektor je zodpovedný aj za to, že koncept PPP je akceptovaný a požadovaný verejnosťou, ktorá sa obáva, že stratí autoritu a zamestnanie, ak súkromný sektor prevezme čiastočne úlohy verejného. Predovšetkým pri projektoch, ktoré doposiaľ boli činné vo verejnej správe, naráža sa pritom na odpor úradov, ktoré sa rôznym jednaním snažia ignorovať dosiahnutie projektu až po vedomé zdržiavanie jednania. Je preto potrebné, aby politické presvedčenie bolo naporúdzi až na najvyššej úrovni a v nutnom prípade musí byť úradníctvo zákonnými opatreniami a právnymi reformami privedené k tomu, aby podporovali a požadovali PPP projekty. Verejný sektor musí mať od začiatku jasno o rozmere sociálnych potrieb na jednej strane a podporou sponzorov na druhej strane.

Analýza dostatočného legislatívneho rámca

Skôr než verejný sektor vytýči realizáciu svojich cieľom zapojením súkromných partnerov, je veľmi dôležité analyzovať a oboznámiť sa s existujúcim legislatívnym rámcom v záujme zabrániť dodatočným konfliktom medzi zainteresovanými stranami. Legislatíva totiž musí odzrkadľovať záujmy a práva investorov a verejného sektora: predvídanie daňových zvýhodnení pre zahraničný kapitál, ochrana priemyselných práv, environmentálne aspekty, rozdelenia rizika medzi súkromným a verejným sektorom, trvanie koncesie, spôsob ukončenia, riešenie pri neúspechu, cenová

politika (úprava poplatkov, mýta, cien dodávaných výkonov) a pod. ako aj iné zvláštne predpoklady špecifické pre konkrétny projekt.

Vypracovanie štúdií uskutočniteľnosti

Po vytyčení cieľov, ktoré má pripravovaný projekt splniť je veľmi dôležitým krokom uskutočnenie **predbežnej štúdie** (*pre-feasibility study*) ktorá má určiť či:

- investičný projekt a informácie o ňom sú už dostačujúce na to, aby sa mohli urobiť závery a rozhodnutia o realizovateľnosti projektu
- existujú nedoriešené otázky, ktoré sú pre realizáciu kritické a preto si vyžadujú podrobnejšie podporné štúdie napr. prieskum trhu, náročnosť materiálových a kapitálových zdrojov a pod.
- koncepcia projektu je správna a je účelné pokračovať v jeho ďalšom rozpracovaní formou technicko-ekonomickej štúdie

Podporné štúdie (*support studies*) predstavujú špeciálne prieskumy, ktoré podrobnejšie skúmajú jeden alebo viaceré aspekty projektu. Slúžia ako pomocné, predbežné a technicko-ekonomicke štúdie najmä vtedy, ak boli predbežnou realizačnou štúdiou lokalizované kritické oblasti, ktoré je potrebné preskúmať osobitne ako napr.:

- analýza trhu pre predpokladané výrobky a produkty
- analýza surovinových a ostatných materiálnych vstupov, riešiaca ich súčasnú i budúcu dostupnosť a ich cenový vývoj,
- lokalizačná štúdia, ktorá skúma optimálne umiestnenie investície vzhľadom na zdroje a spotrebu
- analýza kapacitnej optimalizácie vzhľadom na technológiu výroby, energetickú náročnosť, kapitálové a výrobné náklady, dostatok a kvalifikáciu pracovných síl atď.

Obsah podpornej štúdie je daný tým, čo rieši a aký projekt zvažuje. Jej závery by mali byť jednoznačné, aby určili ďalšie kritériá na prípravu investičného projektu. Je vždy súčasťou predbežnej alebo technicko-ekonomickej štúdie. Podporné štúdie sú spracúvané v predstihu pred uvedenými štúdiami vtedy, keď určenie základného vstupu môže byť rozhodujúcim činiteľom na uskutočniteľnosť projektu alebo odstúpenie od neho.

Skutočná **technicko-ekonomická štúdia** (*Feasibility Study*) musí dospieť

k nejakému odporučeniu za alebo proti investičnému rozhodnutiu, lebo poznatky z predbežnej štúdie o kritických elementoch a množstvách sú rozhodujúce pre úspešnú realizáciu a neskorší úspech budúceho projektu. Jej cieľom je definovať a analyzovať podstatné údaje riešenia investičného projektu. Mala by poukazovať na kritické faktory projektu a ak je to potrebné, ponúkať alternatívy. Takáto štúdia by mala poskytovať informáciu o umiestnení investície, kapacite, použitej technológii, nevyhnutných produkčných faktoroch, nákladoch, objeme investícií, tržbách, očakávanej rentabilite a návratnosti investícií. Realizačné štúdie musia byť prijateľné pre banky, to znamená musia zodpovedať určitému formálnemu štandardu a musia obsahovať určité minimálne informácie. Každá kapitola v týchto štúdiách je zdrojom informácií na rozhodovanie, ak spĺňajú všetky požiadavky na **presnosť, úplnosť, stručnosť, vecnosť a včasnosť**.

Rozhodnutie

Záverom prípravnej fázy je rozhodnutie o ďalšom osude projektu, či sa bude realizovať alebo nie. Pri výbere vhodného variantu musíme zvoliť kritériá, podľa ktorých sa budú návrhy posudzovať a ktoré sú dôležité z hľadiska strategických cieľov a preferencií. Rozhodnutie o prijatí optimálneho variantu, ktoré musí byť završené:

- presnou formuláciou úlohy
- stanovením zodpovednosti za ich plnenie
- určením termínu plnenia
- pridelením zdrojov a prostriedkov na plnenie úlohy
- zainteresovanosťou na plnení úlohy

Výber partnerov

Výber partnerov zo súkromného sektora sa realizuje samozrejme formou verejného obstarávania v zmysle národnej legislatívy. Vo väčšine prípadov je prvým krokom výzva na **predkvalifikáciu**. Súťažné podmienky musia dať informácie o veľkosti, mieste a technických predpokladoch projektu, lebo náklady na vystavenie ponuky sú vysoké. Predkvalifikačné ponuky uchádzačov obsahujú prevažne:

- finančnú situáciu nositeľa projektu
- predpokladané zdroje financovania (vlastný kapitál/podiel cudzieho kapitálu)
- skúsenosti, uzatvorené projekty nositeľa projektu
- štruktúra manažmentu nositeľa projektu

- prípadné skúsenosti s PPP projektmi
- technické, prevádzkové, finančné možnosti a schopnosti

Po úspešnej predkvalifikácii zostane zúžený počet uchádzačov, ktorí sa zúčastnia ďalších fáz výberu, pretože rokovania o PPP projekte sú drahé a náročné na čas.

Štruktúrovanie koncesnej zmluvy štátom

Sektor verejnej správy musí vypracovať koncesnú zmluvu, ktorá musí byť súčasťou tendrových podmienok pre ďalšie rozhodovanie sa uchádzačov. Táto obsahuje obvyčajne dve časti – právnu zmluvu a projektové podmienky – a musí svojou formou byť použiteľná pre viaceré varianty PPP modelov.

Koncesionárska zmluva je základom pre PPP projekty pretože jej obsahom sú práva prenesené štátom na sponzorov zriadiť určité zariadenie a toto počas určitého času prevádzkovať až kým nebude znovu prevedený na štát. V tejto zmluve sú zakotvené ďalšie práva a povinnosti štátu a sponzorov ako aj rozdelenie rizika medzi zúčastnené strany. Ďalej je v zmluve definovaný každý druh štátnej podpory. Koncesionárska zmluva predstavuje **základ pre všetky ďalšie zmluvné dohovory** v rámci PPP. V tomto zmysle je to najdôležitejšia zmluva, v ktorej sú definované špecifické koncesné podmienky, ale aj požiadavky na projekt ako stavbu, prevádzku a financovanie zariadenia.

Stručný obsah koncesionárskej zmluvy:

Všeobecne platné ustanovenia

V jednej časti, ktorá je spoločná pre všetky koncesie, sú zakotvené použité právo, poistenia, dôvody pre skončenie koncesia, vyššia moc a jej dôsledky, urovanie sporov.

Všeobecné podmienky

Tu sa upravujú základné prvky koncesie. Pod to spadajú napr. účel koncesie, jeho začiatok a ukončenie, vlastníctvo zariadenia a jeho prevedenie na konci koncesionárskej doby.

Špecifické podmienky

V tejto časti sú stanovené zvláštnosti koncesie, ktoré sa nedajú zovšeobecniť, pretože sa týkajú jednej konkrétne určenej koncesie. Sem spadajú napr. úpravy o zmenách koncesie kvôli partnerom, ustanovenia o už existujúcich zariadeniach a ich použití sponzormi, spoločenská štruktúra projektovej spoločnosti a zvláštne štátne podpory.

Ďalej sú definované konkrétne práva a povinnosti zmluvných partnerov.

Špecifické podmienky týkajúce sa projektu

V týchto podmienkach sa riešia konkrétne požiadavky na sponzorov týkajúce sa zriadenia, prevádzky a údržba, financovanie a výnosy. Tieto sú samozrejme rôzne od projektu po projekt, ale ide vždy o stanovenie najmenších štandardov ohľadne technického a kvalitatívneho druhu a jeho zaistenia garanciami. Vo finančnom balíku sa upravujú minimálne požiadavky na podiel vlastného kapitálu, finančnej štruktúry a spôsobu generovania výnosov.

Možnosti štátu prebudiť záujem súkromného sektora o koncesiu

Pre súkromných sponzorov znamená uskutočnenie PPP projektu prevzatie vyšších rizík. Šance na priemerný zisk musia teda byť zodpovedajúco veľké. Tieto môže štát zvýšiť cielenou podporou sponzorov, ktorá je určená v koncesionárskej zmluve.

Podpora sa vzťahuje alebo na finančnú pomoc alebo na utváranie rámcových podmienok. Konkrétna výrazová forma je závislá opäť od projektu, ale všeobecne je možné menovať nasledovné možnosti:

- Hospodárska sloboda: sponzori môžu stanoviť poplatky skoro samostatne
- Stand by úvery: postupné úvery napríklad na garantovanie dlhovej služby v určitej fáze
- Garancia výmenného kurzu, garancia transferu, garancia úrokovej sadzby, miestnych daní
- Garancia minimálneho vyťaženia: pri nedosiahnutí prognózovaných výnosov platí štát rozdiely
- Prísľub escrow accountu (viazaného účtu)
- Koncesia, prevádzkovanie už existujúceho zariadenia, aby sa mohli generovať skoré výnosy
- Konkurenčná ochrana: napr. zákaz stavby podobného zariadenia v blízkosti miesta alebo zvýšenie taríf existujúceho zariadenia

Aby bol dostatočný počet záujemcov, je veľmi dôležité správne vypracovanie súťažných podmienok, ktoré musia obsahovať okrem návrhu koncesnej zmluvy aj informácie, ktoré sú kritériami pre rozhodovanie sa o záujme o tento projekt. Priebeh súťaže musí byť uskutočnený tak jednoducho ako je to len možné, ale aj tak rýchlo ako je to možné. Často o úspechu alebo neúspechu PPP projektu sa rozhoduje už počas rokovaní v priebehu súťaže.

Posúdenie životaschopnosti PPP projektu

Úlohou potencionálneho nositeľa projektu je posúdiť projekt na základe prvého hrubého odhadu výstavby, prevádzky a údržby, financovania ako aj výnosov, odhadnúť a identifikovať riziká. Ak je prvé posúdenie pozitívne, uskutoční sa presnejšie, detailnejšie zhodnotenie. Musí sa preukázať, či projekt napriek všetkým rizikám je životaschopný z ekonomického hľadiska.

Samozrejme všetky kritériá, ktoré zaujímajú zúčastnené strany nie je možné vymenovať, v tejto časti sa pokúsime naznačiť tie, ktoré spadajú do pôsobnosti verejného sektora.

Predpokladom úspešného PPP je a vzájomná dôvera a rovnocenné postavenia partnerov pri rokovaní. Výhodou je, keď štát koncentruje kompetencie a autoritu pri rokovaní na jedno miesto a tým môžu byť ľahšie prekonané byrokratické prekážky. Omeškanie povolení a schvaľovaní a podobných neprijemností bude tým obmedzené. Každá zmena právnych predpokladov má vplyv na životaschopnosť projektu. Právna a politická stabilita sú preto dôležité kritériá úspechu.

Daňový systém by nemal byť diskriminačný, ale žiživý zahraničným investíciám. Je samozrejmou, že nositelia projektu sa budú snažiť získať daňové úľavy od hostiteľskej krajiny. Ak pre verejné podniky existuje nejaká forma zvýhodnenia, tie isté podmienky je nutné poskytnúť aj súkromnému sektoru v rámci projektu PPP. Možnosť poskytnutia daňových úľav na regionálnej prípadne miestnej úrovni.

Projekt je vhodný na financovanie na základe PPP len vtedy, keď sa predpokladá, že vygeneruje dostatočný cash flow, ktorý umožní plné zúčastnenie a splatenie investovaného kapitálu. Majetkové hodnoty projektu nepredstavujú žiadnu istotu pre poskytnutie úveru bankou pre ich nízku hodnotu v prípade opätovného zhodnotenia. Preto sa poskytovatelia cudzieho kapitálu skôr zaujímajú o schopnosť prevádzkovateľa projektu úspešne uskutočniť projekt ako aj o pravdepodobnosť úspechu projektu samotného ako o projektové aktíva. Východiskom analýzy veriteľov pri rozhodovaní o poskytnutí úveru bude preto štúdia uskutočniteľnosti. Finančná podpora štátu sa vyžaduje tam, kde sa dopyt dá ťažko predpovedať alebo je výrazne nižší než sa očakávalo.

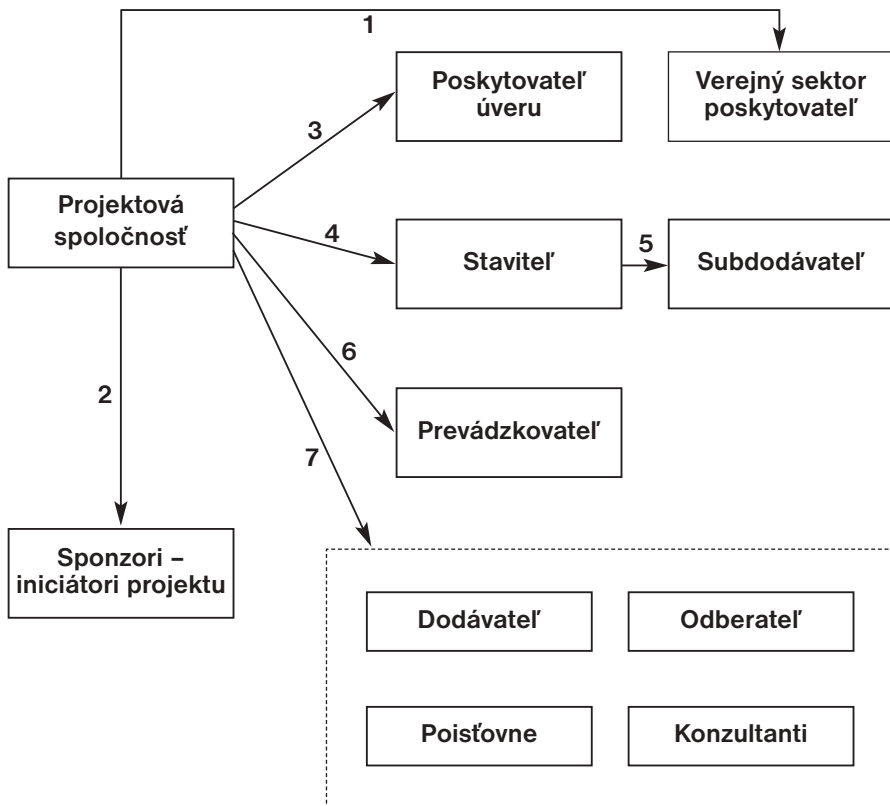
Uzatvorenie zmlúv

Po úspešnom zvolení si partnera je ďalším dôležitým prvkom uzatvorenie zmlúv medzi všetkými účastníkmi PPP ako základu pre bezproblémové plnenie.

Proces obstarávania formou verejného a súkromného partnerstva sa v Slovenskej

republike riadi **Zákonom o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov zo 14.12.2005, č. 25/2006 Zbierky zákonov.**

Zmluvná štruktúra pri PPP Projektoch



- | |
|--|
| 1 koncesionárska zmluva
2 zmluva o podnikaní
3 úverová zmluva
4 zmluva o výstavbe zariadenia
5 subdodávateľská zmluva
6 zmluva o prevádzke a údržbe
7 rôzne zmluvy |
|--|

PPP ako projektové financovanie

PPP model sám osebe nie je novou metódou financovania, ale len zvláštnym prejavom projektového financovania. Na rozdiel od štruktúry tradičného projektového financovania, v ktorej vlastník (sektor verejnej správy) preberá zodpovednosť za získané financovanie a ručenie jeho splatenia, v prípade PPP preberá tieto zodpovednosti projektová spoločnosť (projektové konzorcium). Úvery sú poskytované proti očakávaným výnosom/ziskom z projektu, čo poskytuje hosťujúcej vláde veľa výhod. Keďže sa nevyžaduje priame financovanie z verejného rozpočtu, financovanie daného projektu takmer vôbec neovplyvní výšku verejného dlhu. Súkromné financovanie tiež pripúšťa prenesenie finančných, priemyselných a iných rizík na súkromný sektor.

Projektové financovanie môžeme charakterizovať ako úverové financovanie ekonomicky i právne presne vymedzenej jednotky – projektu, kde ako zdroje na splácanie poskytnutého projektu slúži budúci cash flow plynúci z realizovaného projektu. Úver je zaistený spravidla výhradne aktívami daného projektu (cash flow related lending). Pri financovaní projektu nejde o solventnosť dlžníka alebo ručiteľa, ako je to v prípadoch iných úverov, ale rozhodujúcim faktorom je hospodárska únosnosť projektu, stabilita budúceho toku finančných prostriedkov a výška finančného toku v čase (pričom stabilitu finančného toku možno považovať za prioritnú). Projektové financovanie si vyžaduje súčinnosť odborníkov z technickej oblasti, finančníctva a analytikov.

Účastníkmi projektového financovania sú:

- 1) **Sponzori** – zabezpečujú celkovú prípravu a realizáciu projektu, pripravujú projektovú dokumentáciu vrátane projektových analýz, zjednávanie dodávok zariadení projektov, uzatvárajú zmluvy na budúci odber výstupov projektov, zjednávajú podmienky financovania.
- 2) **Dodávatelia zariadení** – na základe zmluvných dojednaní zaisťujú faktickú realizáciu projektu; okrem dodávateľov investičných častí projektu existujú aj dodávatelia surovín a materiálov.
- 3) **Odoberatelia výstupov** – sa zmluvne vopred zaväzujú k odberu určitého množstva výstupov produkovaných daným projektom, súčasťou zmluvy býva aj cena odoberanej produkcie.
- 4) **Banky** – finančné zabezpečenie projektového financovania leží veľkým dielom na bankách, ktoré poskytujú úvery. Banky môžu v tomto prípade vystupovať aj vo funkcii:

a) **Aranžéra** – zabezpečujú dojednanie medzi účastníkmi projektového financovania, zjednávanie podmienok úveru a jeho zabezpečenia, obstarávanie nezávislé posúdenie celého projektu a rizík s ním spojených.

b) **Agenta** – riadi proces poskytnutia a splácania úverov, sledujú dodržiavanie úverovej zmluvy, vedú účty, na ktoré plynie všetok cash flow z daného projektu.

Majetok projektu a generovaný cash flow prioritne tvoria zábezpeku úveru. Banka rozhoduje o svojej účasti na financovaní projektu na základe posúdenia projektového a úverového rizika. Ústredným prvkom projektového financovania je, že poskytovateľ úveru môže len v obmedzenom rozsahu alebo podľa možnosti vôbec nie siahnuť na projektových sponzorov, pretože sponzormi založená vlastná projektová spoločnosť funguje ako dlžník. V zásade prichádzajú v rámci projektového financovania dve možnosti vzťahu banky k sponzorom:

a) **financovanie bez spätného postihu** (non recourse basis) – žiadny postih sponzorov v prípade nesplácania úveru z cash flow projektu,

b) **financovanie s obmedzeným postihom** (limited-recourse basis) – určitá garancia sponzorov za úvery poskytnuté bankou (prípád častejšie sa vyskytujúci v praxi)

Ďalšiou charakteristika projektového financovania je tzv. **mimobilančné financovanie** (off balance sheet financing) – financovanie projektu sa neprejaví v bilancii sponzorov, ale iba projektovej spoločnosti, založenej za účelom realizácie projektu. V bilancii sponzorov sa potom objaví iba ich zapojenie do financovania projektu. V účtovníckych výkazoch sponzorov sa ďalej môžu prejavíť aj ich potenciálne záväzky vyplývajúce z poskytnutých garancií súvisiacich s daným projektom, či iné budúce zákazky, ktoré pre nich vyplývajú z uzatvorených zmlúv. Záväzky projektovej spoločnosti môžu vchádzať do konsolidovanej bilancie sponzora. Tým nedochádza k žiadnemu zhoršeniu bonity jednotlivých sponzorov projektu, lebo sa v bilancii nezmenia hodnoty kapitálovej štruktúry (prinajmenšom nie z dôvodu účasti na konkrétnom projekte). Skutočnosť, že financovanie projektu neovplyvňuje bilanciu sponzorov má veľký význam v tom, že môžu realizovať rozsiahle kapitálovo náročné projekty bez zhoršenia ich finančných ukazovateľov.

Ako základ pre úverové rozhodnutie neslúži bonita dlžníka, ale očakávané cash flow, ktoré bude stanovené ako rozdiel prognózovaných príjmov projektu a výdavkov potrebných na jeho realizáciu (prevádzkové náklady, dane, atď) bez zohľadnenia dlhovej služby. Poskytnutie úveru orientovaného na cash flow môže byť s ohľadom na

obnos (včítane kumulovaného úroku) maximálne také vysoké, aké bude predpokladané budúce cash flow.“ Aby sa správne posúdila schopnosť krytia dlhovej služby, požaduje sa podľa možnosti presná analýza citlivosti a/alebo simulácie priebehu cash flow. Týmto spôsobom budú analyzované rôzne možné vplyvy (zmeny vstupov, prevádzkových nákladov, množstva odbytu..) cash flow a z toho vyplývajúce zmeny výsledkov.

Schéma cash flow analýzy:

výnosy brutto

- prevádzkové náklady

- odpisy

zisk pred zdanením

- dane

+ odpisy

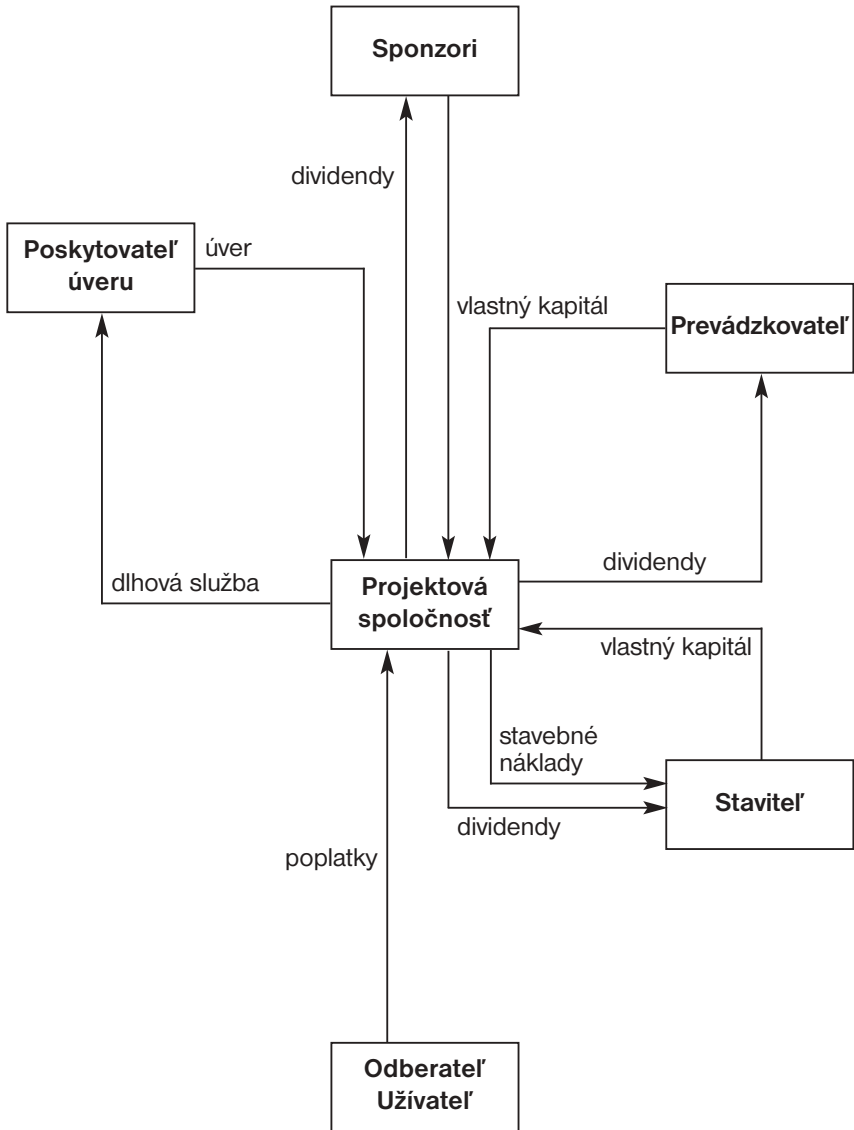
= brutto cash flow

- dlhová služba

- (eventuálne pridané investície)

= netto cash flow

Finančné toky pri PPP projektoch



Riadenie rizík pri PPP

PPP z pohľadu sektora verejnej správy

Projekty, ktoré sú vhodné pre model PPP sú predovšetkým také, kde verejný sektor vlastní fixný majetok (pozemok) a má právo vyberať poplatky, pretože PPP oddeľuje právo vytvárať výnosy prostredníctvom koncesnej zmluvy od vlastníctva základného investičného majetku. Táto koncesia prebieha počas určitej periódy, počas ktorej koncesionár predpokladá dostatok výnosov, aby mohol platiť výrobné náklady, dlhovú službu a dividendy investorovi. Pre toto prepojenie medzi súkromným prevádzkovateľom a verejným sektorom je pochopiteľné, že úloha verejnej správy je rozhodujúca pre úspech:

- koncesionárska (projektová) spoločnosť je založená spolupôsobením štátu, lebo podľa koncesnej zmluvy je vybavená právami
- pôda a pozemky zostávajú normálne vo vlastníctve štátu
- na rozdiel od bežných firiem/spoločností nie je cieľom projektovej spoločnosti ďalší rast, ale zaniká po uplynutí koncesnej doby
- štát jedná väčšinou vo verejnom záujme, kvôli čomu si ponecháva právo, pri neplnení zmluvných dohôd projektovou spoločnosťou, prevziať projekt
- výnosy PPP projektu, ktoré sú jediným prameňom pre dlhovú službu sú často kontrolované štátom (určuje štát poplatky, štát resp. štátna zásobovacia jednotka je jediným odberateľom)
- výnosy sú získavané v miestnej mene (pokiaľ je financovanie v tej istej mene, nepredstavuje to žiadny problém., Ak však cudzí kapitál znie na inú menu, čo bude pravdepodobnejšie, budú veritelia trvať na záruke výmenného kurzu, ktorú musí dať štát)

Jednou z najväčších výhod pre štát je spomínané mimobilančné financovanie, kde dlžníkom je súkromná spoločnosť a štát nedáva žiadnu záruku pre splatenie úveru. Financovanie neprebieha z verejných úverov, prečo nepoužitý prostriedky z rozpočtu sa môžu použiť pre iné projekty. Napriek tomu je pre PPP projekt skoro nemožné, vôbec nemať žiadny dosah na štát, ale výhodou je, že regres je obmedzený.

Nevýhodou je posun kritérií pre realizáciu projektu: pre prevádzkovateľa nie je v popredí najvyššia verejná hodnota, ale finančný úspech projektu. Znižuje sa aj strategický vplyv štátu na projekt, pritom participácia a nevyhnutnosť poskytnutia záruk ostáva. Strata príjmov z poskytovania produktov a služieb je z pohľadu verejného sektora dôležitým faktorom.

Problémy vznikajú aj tam, kde v PPP projektoch neskúsená krajina natrafi na vplyvný veľký podnik, ktorý sa snaží spoluvytvárať podmienky zmluvy. Politicky môže potom toto byť problematické, keď napr. pre využívanie zariadenia alebo jeho produktov majú byť prvýkrát zavedené poplatky alebo meniť musí sa nájsť kompromis medzi sociálne odôvodnenou a hospodárnou cenou.

PPP z pohľadu Projektovej spoločnosti

Sponzori

Sponzorom pripadá pri PPP projekte v zmysle projektovej iniciatívy významná úloha. Popri ich úlohe ako investorov a konzultantov môžu sponzori uskutočniť sami stavbu a prevádzku infraštruktúrneho zariadenia alebo preniesť tieto úlohy zmluvne (druhotnou zmluvou, ktorá sa zakladá na koncesionárskej zmluve) na tretie osoby (stavebnú firmu, prevádzkovú firmu). Takýto proces je veľmi komplexný, časovo náročný a drahý. Sponzori, ktorí dávajú ponuku na infraštruktúrne zariadenie financovaného súkromne, musia byť ochotní prevziať riziká, flexibilita a schopnosť prispôbenia toto sú predpokladom.

Odborníci, na základe skúsenosti vo svete hovoria o šiestich kritických faktoroch úspechu (critical success factors):

1. ***Podnikavý duch*** - sem patrí predovšetkým to, že sponzori sú pripravení prevziať kalkulatelné riziká a snažia sa udržiavať so zástupcami hosťovskej krajiny dobré vzťahy a ukázať dobrú vôľu a priateľstvo.
2. ***Výber správneho projektu*** - v tomto bode vplyvajú samozrejme viaceré faktory, ktoré môžu projekt urobiť hospodársky únosným. Dve základné podmienky je potrebné obzvlášť zohľadniť:
 - musí byť zjavná súrna potreba tohto projektu
 - pri zhotovení projektu by mala byť skoro monopolná situácia
3. ***Silný tím sponzorov*** - účastníci skupiny sponzorov by mali disponovať viacerými schopnosťami a predstavovať multidisciplinárny tím. Vyžadujú sa technické, finančné a právnické schopnosti. Ale aj miestny partner s dobrými politickými spojeniami je výhoda.
4. ***Vynaliezavé technické riešenia*** - tu ide predovšetkým o jednoduché ale úspešné technické návrhy a riešenia, ktoré sú aj relatívne inovatívne a nákladovo výhodné.
5. ***Konkurencieschopné náklady ponuky*** - celkový finančný balík sa skladá z následovných prvkov:

- nízke stavebné náklady
- rozumný pomer cudzieho a vlastného kapitálu
- akceptovateľné poplatky (sociálne a predsa schopné kryť náklady)
- prognózy dopytu blízke realite

6. **Zvláštna charakteristika** - v ponuke musí byť „niečo špeciálne“, čo vytvorí dojem, že sponzori nie sú zameraní len na skoré zisky, ale ukážu aj ich celkovú zodpovednosť v rámci realizácie projektu a že poznajú špecifiká hostiteľskej krajiny a na ne reagujú.

Obmedzenia, špecifické pre PPP, ako vysoké ponukové a počiatočné náklady, dlhé a namáhavé rokovania, (politický) odpor voči projektu ako aj riziká realizácie projektu vo všeobecnosti, sa môžu dodržaním týchto šiestich kritérií značne zmierniť.

Vypracovanie ponuky je veľmi nákladné, a nie každá ponuka vedie aj ku kontraktu, čo vec ešte viac predražuje. Pre sponzorov predstavujú najväčšie problémy vysoké náklady ponuky. Z tohto dôvodu je počet ponúkajúcich veľmi obmedzený. Včasná a prísna selekcia projektov môže znížiť náklady, ale tento predbežný výber musí byť podľa možnosti kompletný a obsiahly. Často v tomto čase nie sú ešte k dispozícii podrobné informácie, preto sú skúsenosti potencionálnych staviteľov s podobnými projektmi veľkou výhodou, lebo porovnaním sa môže výber existujúceho projektu relatívne skoro posúdiť.

Stavebné spoločnosti

Z dôvodu komplexnosti a s tým spojenými rizikami PPP projektu sa musia stavebné spoločnosti zúčastňovať aktívne v projektovej spoločnosti ako jeden zo sponzorov. Stavebné firmy preberajú často vedúcu úlohu, lebo sú od začiatku až do konca spojené s projektom, a väčšinou majú schopnosti včas rozpoznať riziká a zhodnotiť ekonomickú a technickú uskutočniteľnosť projektu.

Zvláštnosťou PPP je skutočnosť, že staviteľ zariadenia vystupuje z časti aj v úlohe kupujúceho a je za projekt od začiatku až do konca zodpovedný. Musí znášať náklady a riziká, ktoré obyčajne musí znášať kupujúci zariadenia. Štúdia uskutočniteľnosti musí byť presná a presvedčivá pre partnerov a poskytovateľov peňazí a samozrejme aj pre hosťovskú krajinu.

Príprava ponuky si vyžaduje:

- vyjasnenie peňažnej, kapitálovej a devízovej situácie v hosťovskej krajine
- technickú a ekonomickú uskutočniteľnosť

- koncept financovania
- simuláciu a analýzu citlivosti cash flow
- vyjasnenie situácie na trhu práce (záväzkov na vyškolenie a nasadenie miestneho personálu)

Zapojením staviteľa ako darcu vlastného kapitálu je zaručená určitá efektívnosť a hospodárnosť a len zriedka dochádza k oneskoreniam a prekročeniam nákladov zapríčinených dodávateľom. Aby sa zaručilo splnenie a riadne prevedenie zmluvy, vystavuje stavitel' **záruky** voči sponzorom.

Keďže banky, resp. iní veritelia sú sotva pripravení prevziať riziká, zostáva pri PPP projektoch veľká časť rizika „visieť“ na staviteľoch. Očakávania a predpoklady bánk voči staviteľom sú veľmi veľké a požadujú garancie za pevnú cenu a včasné ukončenie projektu. Všetky prekročenia nákladov alebo omeškania idú na ťarchu staviteľov, čo si vyžaduje vlastný kapitál alebo dodatočne úvery z iných zdrojov.

Z právneho hľadiska sú stavitelia viazaní voči sponzorom zmluvou vybudovať zariadenie, v ktorej môžu byť tieto riešenia:

- **fixná cena (lump sum):** kedy sa fixuje suma, ktorú musia zaplatiť sponzori staviteľom a kde pri prekročení nákladov, vzniká stavebnej firme strata a pri nižších nákladoch naopak vzniká zisk
- **zaručená najvyššia cena:** v tomto prípade sponzor platí prekročenie nákladov staviteľovi, zatiaľ čo nedosiahnutie /zníženie nákladov/ zaručenej najvyššej ceny sa vráti sponzorom
- **cieľové náklady:** pri tejto zmluve sa prekročenie resp. nedosiahnutie nákladov rozdelí medzi sponzorov a staviteľov

Predpokladom pre úspešné PPP projekty z pohľadu staviteľov je, že sa musia stretnúť finančne silní partneri s dostatočnými skúsenosťami. Riziká musia byť včas rozpoznané, odhadnuté a rozdelené. Riziká v súvislosti so zriadením a prevádzkou zariadenia sú znášané väčšinou staviteľmi samými. Právne a hospodárske rámcové podmienky v hospodárskej krajine musia byť vyjasnené pred začatím projektu a verejný sektor musí dať jednoznačné signály súkromnému sektoru, že PPP projekt je želaný a podporovaný.

Prevádzkovateľ

Situácia staviteľa zariadenia sa mení predovšetkým vtedy, ak tento zároveň predmetné zariadenie bude aj prevádzkovať. Prevádzkovaním zariadenia má stavebná firma

zaručený relatívne stabilný príjem a má zaistené budúce zmluvy na udržanie prevádzky. Včasným zapojením do projektu môže staviteľ optimalizovať zariadenie a k tomu príslušné vybavenie. Nevýhodou tohto konceptu je, že staviteľ musí znášať väčšie riziká a to od začiatku až do konca projektu, čiže počas životnosti zariadenia. Tieto riziká by sa mali vyrovnáť možnými ziskami.

Prevádzka nemusí byť uskutočňovaná samotným staviteľom zariadenia, ale sponzori môžu zmluvou prenechať prevádzku aj tretej osobe. Prevádzkovateľ má potom za úlohu a zodpovednosť, prevádzkovať a udržiavať zariadenie tak, aby maximalizoval zisky a minimalizoval náklady. Tak ako staviteľ je aj prevádzkovateľ väčšinou aktívnym účastníkom Projektovej spoločnosti.

Aj prevádzkovateľ by mal byť už včas zapojený do prípravy projektu a oboznámený s predpokladmi a podmienkami prevádzky:

- obsah zmluvy o prevádzke a údržbe
- použitá technológia
- štátom želateľná metóda prevádzky
- potrebné licencie, povolenia
- požadované záruky
- prevádzkové riziká

Riadna prevádzka a odborná údržba sú predpokladom pre plánované vytvorenie výnosov. V tejto súvislosti má najväčší význam včasné rozpoznanie a rozdelenie prevádzkových rizík:

- problémy s cash flow na začiatku fázy prevádzky
- technické ťažkosti
- nižšie outputy ako boli očakávané
- nekvalifikovaný personál
- štátne intervencie
- pokles dopytu
- vyššia moc

PPP z pohľadu banky

Rozdiel medzi klasickým úverovým financovaním a financovaním PPP projektu začína pre banky už pri hodnotiacich kritériách preverovania úverovej spôsobilosti. Pri tradičnej forme sa spolieha banka na analýzu minulých ročných uzávierok

a disponibilných istôt. Nevýhody tejto metódy sú medzi inými v štatistike bilancie, t. zn. zachytávajú moment a sú orientované na minulosť. Pri posudzovaní úverovej vhodnosti sa nesprávne predpokladá, že vypočítané údaje sa nebudú ani v budúcnosti podstatne meniť. Ohodnotenie istôt je podobne problematické, lebo aj tu sa vychádza z hodnotenia súčasného stavu a hodnota majetku (dopravná infraštruktúra, elektrárne alebo ťažobné zariadenia) z dôvodu jeho spravidla nízkeho a dlhodobého zhodnotenia, je pre banky nedostatočnou zárukou pre poskytnutie úveru. Z tohto pohľadu je najvýraznejší rozdiel medzi **projektovým financovaním** metódou financovania **asset financing**: hodnota majetku pri projektovom financovaní je tretiu stranu je minimálna, ak táto nechce sama prevziať projekt a realizovať ho, naproti tomu pri klasickom asset financing majú základné prostriedky vždy určitú reziduálnu hodnotu.

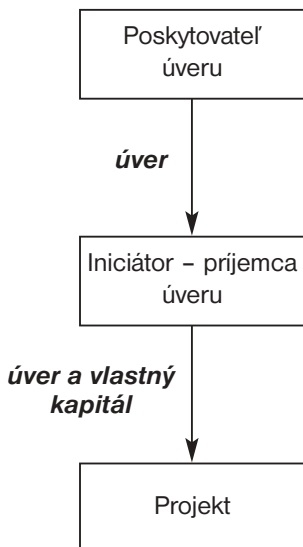
Pre vysokú potrebu financií a s tým spojenými rizikami PPP projektu sa neuskutočňuje financovanie výlučne prostredníctvom jednej banky, ale prostredníctvom syndikátu viacerých bánk. Predpoklady pre konkrétnu banku spolu financovať PPP projekt sú rôznorodé: obchod s investičným celkom tohto druhu je väčšinou medzinárodný obchod, kvôli čomu sa vyžaduje medzinárodné zameranie banky banka by si mala byť schopná prostriedky zaobstaráť na medzinárodnom kapitálovom trhu a mala by mať možnosť disponovať podstatnými informáciami o hospodárskej krajine a o tam nachádzajúcom sa projekte. Zainteresovaná banka by takisto mala byť vybavená špecialistami na projektové financovanie, ktorí disponujú právnym, technickým a finančno-hospodárskym know-how.

Pre banku sú relevantné nasledujúce fázy PPP:

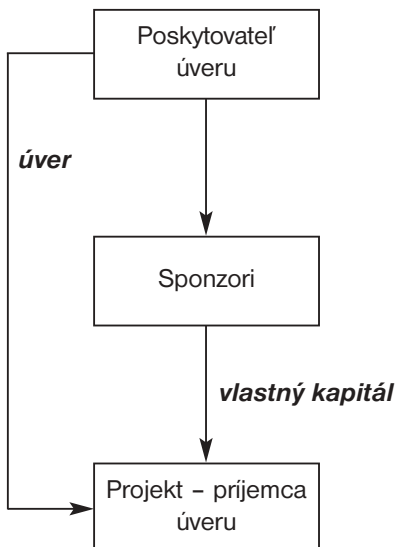
- projektová analýza
- financovanie
- získanie prostriedkov
- kontrola

Nasledovné zobrazenie ozrejmuje rozdielne otázky ručenia pre klasickom úverovom financovaní na jednej strane a pri projektovom financovaní na strane druhej

Klasické úverové financovanie



Projektové financovanie



Cieľom **projektovej analýzy** je zistenie budúceho cash flow projektu, ktorý bude k dispozícii pre dlhovú službu (úrok, umorovanie, dividendy). Na základe simulácie cash flow a analýzy kritických a citlivých aspektov je možné určiť maximálny objem úveru, so zohľadnením očakávaného vývoja úrokových sadzieb cudzieho kapitálu (analýza citlivosti financovania). Dôležitým hodnotiacim sú aj technické, finančné a vodcovské schopnosti nositeľa projektu.

Pre rozhodovanie banky o výške poskytnutého úveru sú dôležité najmä tieto ukazovatele:

Net present value coverage ratio (**NPVCR**) – ktorý sa týka fázy prevádzky a udáva, o koľko budúce cash flow projektu v čase „t“ bude prekryvať/neprekryvať zostávajúci úver, čiže aká je čistá súčasná hodnota cash flow

Debt Service Coverage Ratio (**DSCR**) dáva vysvetlenie o schopnosti projektu v určitom čase „t“ pokryť prostredníctvom cash flow splatnú dlhovú službu (úrok + umorenie úveru).

Pri optimálnych výsledkoch týchto analýz môže banka pristúpiť k vypracovaniu štruktúry financovania, väčšinou v spolupráci s inými bankami a finančnými inštitúciami a podpísať úverovú zmluvu.

Za predpokladu, že pre poskytovateľa úveru sú cash flow a únosnosť rizika projektu optimálne, závisí rozhodnutie o úvere aj od pripravenosti a schopnosti projektových sponzorov a tretích zúčastnených prevziať jednotlivé riziká, ako aj od možnosti kontroly a prípadného zasahovania do projektu poskytovateľmi úveru. Rozdelenie rizika na viacero subjektov (**risk sharing**) je nutné vzhľadom k rozsahu celého projektu, kedy nie je v silách jedného subjektu prevziať všetky riziká na seba.

Veritelia požadujú k zabezpečeniu úveru (**ako úverovú podmienku**) uzatvorenie zmlúv, ktoré eliminujú riziká spojené s projektom:

- zmluvy typu joint venture
- záruky
- odberateľské zmluvy
- dodávateľské zmluvy
- poisťné zmluvy

Zmluvy typu joint venture

Uzatvorenie tohto typu zmluvy môže byť súčasťou úverových podmienok. Dôležitým aspektom v tejto súvislosti je vklad vlastného kapitálu odberateľa a tým obmedzenie rizika pre veriteľa.

Záruky

Zárúkami sa vo všeobecnosti označuje záväzok tretej osoby (nie dlžníka) v prospech veriteľa na zabezpečenie jeho nárokov. Majú za úlohu zaistiť prípadné straty. Môžu ich vystavovať banky, poisťovacie spoločnosti, prípadne ďalšie subjekty a osoby. Typickými zárukami pri projektovom financovaní sú záruky za dobre vykonanú zmluvu, záruka na kvalitu, resp. akontačná.

a) Akontačná záruka (Advance Payment Guarantee)

Ak je v zmluve dohodnutá platobná podmienka akontácia (čiastočná platba vopred), môže odberateľ na zabezpečenie tejto akontácie požadovať od dodávateľa, aby jeho banka vystavila akontačnú záruku v jeho prospech. V nej sa banka zaručí vrátiť akontovanú sumu v prípade, že dodávateľ nesplní svoje záväzky zo zmluvy. Výška akontačnej záruky zodpovedá výške akontácie, t. j. 5 % až 20 % hodnoty zmluvy (plus úroky alebo škody). Súčasťou akontačnej záruky býva tzv. **redukčná doložka**, čo

znamená, že záruka sa znižuje z pôvodnej výšky o pomernú hodnotu čiastkových dodávok a záruka sa umorí, keď hodnota plnenia dosiahne výšku akontácie.

b) Záruka za dobré vykonanie zmluvy (Performance Bond)

Tento druh záruky môže vystupovať v rôznych formách, pričom rozhodujúce nie je pomenovanie záruky, ale jej obsah. Záruka na dodávku kryje len skutočnú dodávku tovaru (Delivery Guarantee). Záruka na výkon (plnenie zmluvy) kryje splnenie zmluvy uskutočnením nejakého výkonu (Performance Guarantee)

c) Záruka za kvalitu /na záručnú lehotu/ – (Guarantee for Warranty Obligations)

Táto záruka na zaistenie kvality dodaného tovaru, na rozdiel od ostatných záruk za dobré vykonanie zmluvy, kryje aj kvalitu dodávky. Služi na finančné zaistenie odberateľa voči možnému neplneniu zo strany dodávateľa. Predpokladá sa, že záruka za kvalitu je súčasťou hlavnej zmluvy medzi dodávateľom a odberateľom. Na uplatnenie záruky stačí vyhlásenie, ktoré urobí beneficiant alebo tretia osoba, napr. nezávislá expertízna organizácia, podľa podmienok záruky. V tomto prípade nie je nutné zavinenie zo strany exportéra. Výška záruky býva tiež 5 % až 20 % hodnoty zmluvy a jej splatnosť môže byť až do úplného splnenia zmluvy, (napr. do konca platnosti technickej záruky dodávateľa za správne fungovanie zariadenia).

d) Záruka za zádržné (Retention Money)

Odberateľa môže zadržať časť platby počas trvania záručnej lehoty ako stimul pre dodávateľa, aby plnil dodávku v zmluvnej kvalite. Služi tiež na krytie nákladov spojených s odstránením dôsledkov nekvalitných dodávok. Táto záruka sa používa hlavne pri stavebných prácach. Platbu môže odberateľ zadržať aj na niekoľko rokov, preto dodávateľ žiada svoju banku o vystavenie záruky na zádržné v plnej výške zádržného (5 % až 15 % hodnoty zmluvy). Platnosť záruky je niekoľko rokov. Záruka, ktorá služi na peňažné krytie chýb objavených po dokončení výstavby v skúšobnej prevádzke, sa označuje ako Maintenance Bond.

Zmluva na odber

Ďalším nástrojom na zabezpečenie projektového úveru je uzatvorenie odberateľskej zmluvy, ktorá zaväzuje odberateľa dlhodobu a neodvolateľne na kúpu projektového produktu. Podľa zostavenia takejto zmluvy možno preniesť celý rad rizík na odberateľa. Povinnosť odberu je napr. zmluva **take-or-pay**, ktorá svojim účinkom vyžaduje súčasne aj bezpodmienečnú záruku platby. Odberateľ za zaväzuje zaplatiť protihodnotu určitého objemu produktu za určitú cenu nezávisle od toho, či

projektová spoločnosť tento produkt aj dodala. Takáto dohoda vedie nielen k prevzatíu trhového rizika, ale aj rizika vyššej moci a podnikateľských rizík. Takéto dohody sa obvyčajne uzatvárajú v tých prípadoch, ak odberateľ má možnosť neobmedzenej kontroly dodávateľskej firmy (napr. ak je jeho väčšinovým vlastníkom).

Zmluva na dodanie

Závazok na dodanie sa uzatvára v prípade, že nejaký projekt je vysoko závislý od dodávok určitého produktu za určitú stanovenú cenu. Ide napr. o dodávky plynu, ropy, elektrickej energie alebo určitých surovín. Zmluvy typu put-or-pay alebo deliver-or-pay môžu zredukovať dodávateľské riziká a tak prispieť k finančnej schopnosti projektu.

Poistné zmluvy

Na zaistenie úveru sú ďalej dôležité poistenia a to tak vecné, ako aj poistenia proti politickým rizikám. Sú to napríklad poistenie pre prípad požiaru, poškodenia a prerušenia výroby. Politické riziká sa môžu zredukovať uzatvorením zodpovedajúcich zmlúv so súkromnými poisťovacími spoločnosťami alebo účasťou štátnych inštitúcií na projektovom financovaní.

Slovo na záver

Riadenie PPP projektov je veľmi komplexný proces a na takom obmedzenom priestore, ako je táto publikácia nie je možné podchytiť všetky aspekty, ktoré môžu tento proces sprevádzať. Na druhej strane „zložitost“ by nemala byť príčinou, ktorá odradzuje verejný sektor, ale aj súkromný, od možnosti jeho využívania. Európske skúsenosti ukázali, že je to veľmi vhodná cesta ako vytvárať príjemnejšie prostredie, poskytovať lepšie služby obyvateľstvu i podnikateľskej sfére. Skúsenosti krajín sú veľmi rôznorodé a odborníci z danej oblasti neustále vedú diskusie o špecifikách problematiky v jednotlivých krajinách Európy a zároveň hľadajú prienik pre zjednotenie už overených najlepších riešení.

Najčastejšie vyskytujúce otázky (podľa výskumného projektu právnickej spoločnosti DLA Piper Rudnick Gray Cary LLP), realizovaného v 150 organizáciách v Európe) sú:

- Systém, vzťahy a infraštruktúra
- Časový rámec a komplexnosť obstarávacieho procesu
- Konkurenčné prostredie na strane ponuky
- Alokácia rizika
- Dostupnosť zdrojov financovania

Pozitívnym javom je, že objem projektov PPP v procese výberového konania vo

väčšine európskych krajinách prudko vzrastá o čom svedčí skutočnosť, že oproti obdobiu 2003/2004, kedy to boli projekty v celkovej hodnote 20 miliárd euro, za obdobie od apríla 2004 po júl 2005 sa tento objem zdvojnásobil na 54 miliárd euro.

Konkrétne údaje vybraných krajín s najväčším objemom investícií sú uvedené v tabuľke:

2004/2005	v mil. euro	2003/2004	v mil. euro
<i>Taliansko</i>	22451	<i>Taliansko</i>	9448
<i>Španielsko</i>	10341	<i>Španielsko</i>	5288
<i>Nemecko</i>	8151	<i>Nemecko</i>	1163
<i>Francúzsko</i>	2400	<i>Francúzsko</i>	1280
<i>Portugalsko</i>	1830	<i>Portugalsko</i>	420
<i>Írska republika</i>	1497	<i>Írska republika</i>	707
<i>Holandsko</i>	1777	<i>Holandsko</i>	193
<i>Rakúsko</i>	1695	<i>Maďarsko</i>	450
<i>Rumunsko</i>	1173	<i>Chorvátsko</i>	372
<i>Belgicko</i>	1055	<i>Nórsko</i>	125

Objem projektov napr. v Maďarsku klesol, kde veľký projekt platenej diaľnice M6 bol vystriedaný menšími projektmi cestnej komunikácie M5, projektmi pre študentské domovy a väznicu. Popri nováčikoch ako Holandsko, Rumunsko, Belgicko bol najväčší nárast zaznamenaný v Nemecku, Portugalsku a Taliansku.

Väčšina projektov sa týkala pozemnej infraštruktúry ale nových trendom je, že sa pridávajú aj projekty koľajových dráh a železničných tratí ako napr. High Speed ink v Holandsku, Perpignan-Figueres medzi Francúzskom a Španielskom, pripravuje sa Zuider Zee linka medzi Amsterdamom a Groningenom na severe Holandska alebo Pražské Letisko – Kladno Českej Republike. Záujem o takéto projekty prejavili aj Portugalsko a Rakúsko.

V oblasti sociálnej infraštruktúry sa vyzdvihuje zdravotníctvo, kde sú v procese projekty v Španielsku, Portugalsku, Francúzsku a Nemecku. Napríklad pod drobnohľadom odborníkom je projekt kliniky v Portugalsku, kde sa očakávajú protichodné reakcie verejnosti a zaujímavé bude sledovať aj prístup aktérov strany ponuky a dopytu. Vo Veľkej Británii sa kladie dôraz na financovanie zdravotníctva zo súkromných zdrojov a zároveň zachovanie zdravotnej starostlivosti do značnej miery

bezplatnej, takže je možné očakávať rozvoj PPP práve v tejto oblasti.

V oblasti verejnej správy sa sľubne rozvíjajú projekty PPP väzníc najmä v Nemecku, vo Francúzsku a v Maďarsku a jedná sa v podstate o jednoduchšie projekty z obchodno-technickej stránky, kde je možné sa spoliehať na stabilný a predpokladateľný tok „užívateľov“ v budúcnosti. V oblasti školstva zatiaľ chýbajú skúsenosti, ale pozitívne ohlasy sú z Nemecka. Problémom tohto sektora je absencia centrálného orgánu, ktorý by bol kompetentný dohliadať na tento typ projektov.

Podiel jednotlivých odvetví		Podiel jednotlivých odvetví	
Cesty	62,00%	(bez ciest)	
Verejná správa	4,00%	Verejná správa	12,00%
Železničné a koľajové dráhy	15,00%	Železničné a koľajové dráhy	40,00%
Vzdelávanie	1,00%	Vzdelávanie	15,00%
Zdravotníctvo	9,00%	Zdravotníctvo	23,00%
Voľný čas	0,75%	Voľný čas	0,75%
IT	8,00%	IT	21,00%
Letiská	0,25%	Letiská	0,25%

Podľa názoru odborníkov na realizáciu PPP projektov má zásadný vplyv politický cyklus. ***Nedostatok kontinuálnej politickej podpory a zmena politickej situácie boli identifikované ako faktory majúce najväčší vplyv na omeškanie realizácie projektov.*** Výsledky ukazujú, že aj napriek tomu, že sa politická situácia voľbami nezmení, sústreďovanie pozornosti politických subjektov na voľby a povolené hodnotenie predlžujú proces rozhodovania, napr. v Španielsku trvalo 8 mesiacov kým po zmene vlády vznikol Federálny Plán infraštruktúry. Krajiny strednej a východnej Európy vo všeobecnosti opľývajú nedostatkom politickej stability. Politický cyklus v regionálnej politike sa zdá byť dlhší a politické garnitúry majú „dlhšiu trvanlivosť“, čo má pozitívny vplyv na realizáciu PPP v rôznych oblastiach.

Čo sa týka časového rámca a komplexnosti obstarávacieho procesu sú v jednotlivých európskych krajinách markantné rozdiely v procesoch aplikovaných na výber partnera zo súkromného sektora hlavne z pohľadu dĺžky výberového konania a termínov realizácie. Podľa názoru subjektov súkromného sektora brzdiacim faktorom projektov je ***„prístup vlád k politike verejného obstarávania, ktoré do značnej miery obmedzuje súťaž“***. Prístup EÚ v oblasti ďalších regulácií a štandardizácií (Zelená

kniha 2004) nie sú tým, čo si súkromný sektor želá a čo by pomohlo stimulovať rast na európskom trhu ako celku. Liberalizácia a možnosti operovať na medzištátnej úrovni sú prospešné pre sofistikovaných hráčov, nakoľko môžu využiť výhody svojich skúseností a znalostí trhov.

Tak ako súkromný sektor, ani verejný nie je spokojný s trendom ďalších regulácií. Zástupcovia jednotlivých krajín sú presvedčení, že rozdielnosti v procese verejného obstarávania sú odrazom rozdielnosti právnych systémov a podnikateľskej praxe a nemali by byť preto štandardizované do podoby jednotného modelu, ak dostatočne spĺňajú požiadavky transparentnosti. Boli zaznamenané prípady, keď muselo byť výberové konanie zrušené z dôvodu, že sa prihlásil len jeden záujemca, nakoľko nemožno aplikovať postup komparácie. Samotné vlády nemajú záujem zjednocovať svoje postupy a majú rozdielne názory na to, čo je pre trhy ich krajín prínosné v krátkodobom alebo v dlhodobom horizonte. Je možné konštatovať, že trendy v oblasti európskeho trhu PPP sa opierajú o pragmatizmus a nie teóriu.

Kvantita a kvalita konkurenčných subjektov na trhu je zásadným faktorom pri rozhodovaní subjektu o tom, či sa zapojí do PPP procesu ako uchádzač. Rozdiely v stave konkurencie možno badať v rámci jednotlivých odvetví napr. je menej zahraničných poskytovateľov aj sponzorov v sektore zdravotníctva v porovnaní so sektorom cestnej infraštruktúry. Je to dané tým, že projekty v oblasti zdravotníctva sú rozsahom aj objemom financovania menšie a jednoduchšie ako projekty cestnej infraštruktúry, čo dáva možnosti pre pôsobenie väčšieho počtu domácich subjektov, ktoré sú dostatočne schopné ich úspešne realizovať. Za „uzavreté“ trhy sú považované Francúzsko, Španielsko a v menšej miere Taliansko. Za omnoho viac „otvorené“ sa pokladá Nemecko, Veľká Británia, Belgicko, Portugalsko a Holandsko. Sila konkurencie je posudzovaná podľa množstva existujúcich subjektov spĺňajúcich tieto kritériá:

- Vysoký obrat a schopnosť požičať si a splácať
- Skúsenosti budovania tradičnej infraštruktúry na domacom trhu
- Skúsenosť v oblasti medzinárodných projektov
- Štruktúra podnikateľského subjektu (jednotky pôsobiace v oblasti výstavby, finančného manažmentu a pod.)

U financujúcich subjektov stúpa nárok na ich kvalitnú štruktúru, pretože existuje len malé obmedzené množstvo bánk, ktoré majú skúsenosti s financovaním významných investičných projektov. Problematika prístupu bánk k financovaniu je pomerne zložitá

a líši sa od prípadu k prípadu. V zásade sa jedná o efekt využívajúci kvázi ručenie vládou resp. verejným sektorom a návratnosť príjmov zo súkromného sektora. Napriek tomu, že úvery spojené s PPP sú málo rizikové, otázka návratnosti je vo veľkej miere diskutabilná a diskutovaná. V praxi nemožno zatiaľ dostatočne dobre sledovať výsledky, pretože fakticky zatiaľ nebolo dosť času aby sa prejavili. Je možné sledovať trend znižovania výnosov z úrokov PPP z dôvodu zvyšovania konkurencie a mnohí hráči sa budú sťahovať na iné trhy. Možno očakávať posun projektov výstavby investičných celkov ťažobného priemyslu mimo Eurozóny. Treba si uvedomiť, že popri európskych trhoch PPP existuje množstvo svetových trhov PPP. Ekonomiky USA, Číny, Indie, Brazílie, kde sa očakáva rýchlejši rast ako v Európe budú vykazovať zvýšené tempo rastu infraštruktúry a môžu byť lákadlom pre investorov a finančníkov v rámci projektov PPP.

Autor:

Ing. Valéria Svobodová, PhD. je členkou katedry medzinárodného obchodu na Obchodnej fakulte Ekonomickej univerzity v Bratislave. Jej vedecké a pedagogické zameranie vychádza predovšetkým z vyše 20-ročnej praxe v medzinárodnom obchode, kde môže bohaté profesionálne skúsenosti odovzdávať študentom vo vyšších ročníkoch špecializácie. Problematikou PPP sa autor zaoberá od roku 2003, kedy na možnosti využitia spolupráce súkromného a verejného sektora pri investičných projektoch na Slovensku poukázala v rámci svojej dizertačnej práce „Kompenzačné obchody vo svetovej ekonomike“, neskôr na vedeckých konferenciách a v odbornej tlači. Možnosti PPP sa stali aj súčasťou učebných osnov v rámci profilového predmetu pre študentov piateho ročníka špecializácie medzinárodné podnikanie. V súčasnosti je skúmanie možností využitia súkromného a verejného partnerstva súčasťou výskumnej úlohy VEGA č. 116, ktorá má byť tento rok ukončená.

Verejno-súkromné partnerstvá z pohľadu verejného sektora

Peter Chovanec

Dexia banka Slovensko

Dexia hrá významnú úlohu nielen v priamom financovaní municipalít, ale aj v poradenstve a financovaní verejno-súkromných partnerstiev. Dexia ako komunálna banka pozná veľmi detailne problémy municipalít a preto sa dokáže na verejno-súkromné partnerstvá pozrieť nielen očami finančnej inštitúcie, ale aj očami verejného sektora.

Verejno-súkromné partnerstvá sa v budúcnosti stanú čoraz bežnejším spôsobom poskytovania služieb alebo projektov. Pre predstaviteľov verejného sektora – županov, primátorov, starostov, poslancov či zamestnancov úradov – sa však môže zdať tento spôsob veľmi zložitý. Cieľom tohto materiálu je pozrieť sa z pohľadu verejného sektora na verejno-súkromné partnerstvá a na ich možné formy, ich výhody a nevýhody, rozpočtové a účtovné otázky, dôvody pre vstup do verejno-súkromných partnerstiev, ale aj na najznámejšie omyly a mýty spojené s verejno-súkromnými partnerstvami.

Čo je verejno-súkromné partnerstvo?

Verejno-súkromné partnerstvo (PPP) je dohoda medzi verejným sektorom (štát, municipalita - vyšší územný celok alebo mesto) a súkromnou spoločnosťou s účelom vybudovania a prevádzkovania verejnej infraštruktúry alebo verejnej vybavenosti. Takého partnerstvo je charakterizované rozdelením rizík, zodpovednosti a prospechu medzi partnerov. Podstata verejno-súkromného partnerstva môže byť rôzna, avšak v zásade zahŕňa financovanie, projektovanie, výstavbu, prevádzku a údržbu verejnej infraštruktúry a služieb.

Za vznikom verejno-súkromných partnerstiev stojí logika, že obidvaja partneri – verejný aj súkromný sektor – majú príznačné vlastnosti, ktoré im poskytujú pre nich špecifické výhody v rôznych aspektoch dodávky služieb alebo realizácie projektu. Úspešný PPP projekt využíva silné stránky partnerov z oboch sektorov, čím zakladá vzájomne sa dopĺňajúci vzťah.

Úlohy a zodpovednosti oboch partnerov sa môžu meniť v závislosti od typu projektu. Napríklad v jednom prípade môže hrať súkromný partner významnú úlohu vo všetkých aspektoch projektu a v inom môže byť jeho úloha len minimálna.

Formy verejno-súkromného partnerstva

Verejno-súkromné partnerstvo sa môže líšiť v závislosti od:

- stupňa rozdelenia rizika medzi verejného a súkromného partnera
- potenciálneho dosahu na konečných používateľov projektu

Rozdelenie rizika je kľúčový faktor, ktorý vplýva na mnoho ďalších aspektov projektu, najmä na investície, zodpovednosti a výnosy z projektu. V ďalšej časti tejto kapitoly je prehľad najbežnejších foriem verejno-súkromných partnerstiev. Prehľad je zoradený od projektov s najmenším prenosom rizík po projekty s najvyšším stupňom prenosu rizika na privátneho partnera a sú rozdelené do štyroch základných skupín. Ku každému typu projektu uvádzame základné výhody a nevýhody z hľadiska verejného sektora.

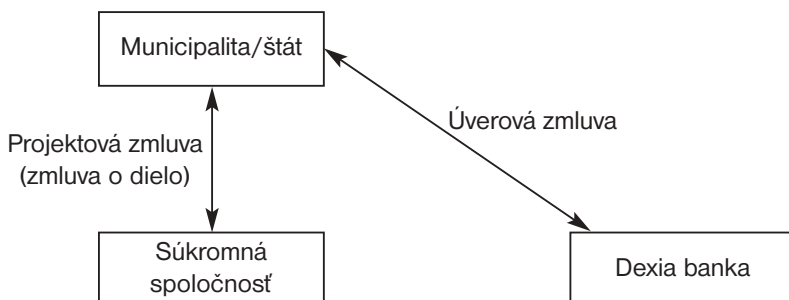
PPP s vysokým stupňom rizík u municipality

Niekedy sa kladie otázka, či projekty v tejto skupine ešte sú verejno-súkromné partnerstvo. Patria sem totiž také zmluvné vzťahy ako napríklad výstavba projektu na kľúč alebo prenájom aktív. Municipality zostáva vlastníkom aktív projektu a súkromný partner je s obmedzenou zodpovednosťou zodpovedný len za určité ohraničené povinnosti. Tento model je na Slovensku bežne používaný.

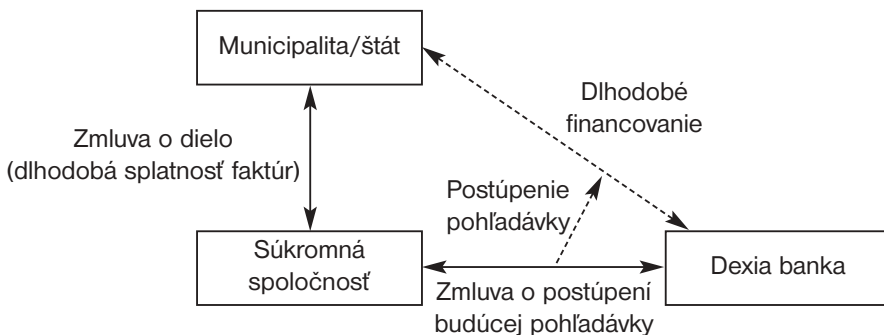
D&B – Design & Build (projektovanie a výstavba)

Na základe požiadaviek verejného partnera súkromný partner naprojektuje a postaví projekt. Je to bežná výstavba na kľúč, pričom riziko výstavby je obvykle na strane súkromného partnera. Projekt je však v čase jeho používania v majetku municipality, ktorá ho aj počas celej jeho životnosti prevádzkuje. V projektovej zmluve, čo je v tomto prípade najčastejšie zmluva o dielo, je so súkromným partnerom – dodávateľom diela niekedy dohodnutá veľmi dlhá splatnosť faktúr, a teda súkromný partner týmto spôsobom zabezpečí v spolupráci s bankou municipality aj financovanie projektu.

Štruktúra D&B:



Štruktúra D&B s dlhodobým financovaním projektu na základe zmluvy o dielo:



Výhody

- Využitie skúseností súkromného sektora
- Príležitosť k inováciám a úspore nákladov
- Príležitosť k zvýšeniu efektivity pri výstavbe
- Flexibilita v obstarávaní
- Skrátene čas výstavby

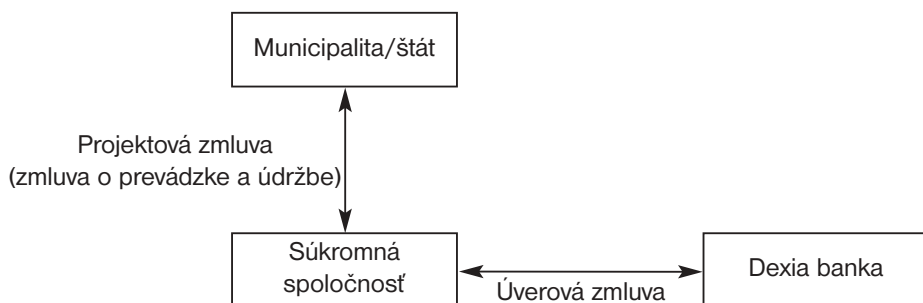
Nevýhody

- Zvýšené náklady na zmeny projektu v čase po uzatvorení zmluvy
- Nižšie investičné náklady môžu byť negované vyššími prevádzkovými nákladmi, pretože súkromný sektor nemá motiváciu na ne prihliadať
- Dlh sa započítava do rozpočtových nákladov

O&M - Operation & Maintenance (prevádzka a údržba)

Takýto model sa týka existujúceho projektu, pričom municipalita uzavrie so svojim súkromným partnerom zmluvu na prevádzku a údržbu svojich aktív, ktoré však naďalej zostávajú v jej vlastníctve.

Štruktúra O&M:



Výhody

- Potenciálne zlepšenie kvality služby a jej efektívnosti
- Úspora nákladov
- Vlastníctvo aktív zostáva verejné

Nevýhody

- Zvýšené náklady na znovuoobnovenie prevádzky a údržby v prípade zlyhania súkromného partnera
- Znížená schopnosť municipality ako vlastníka reagovať v prípade zmeny požiadaviek na projekt

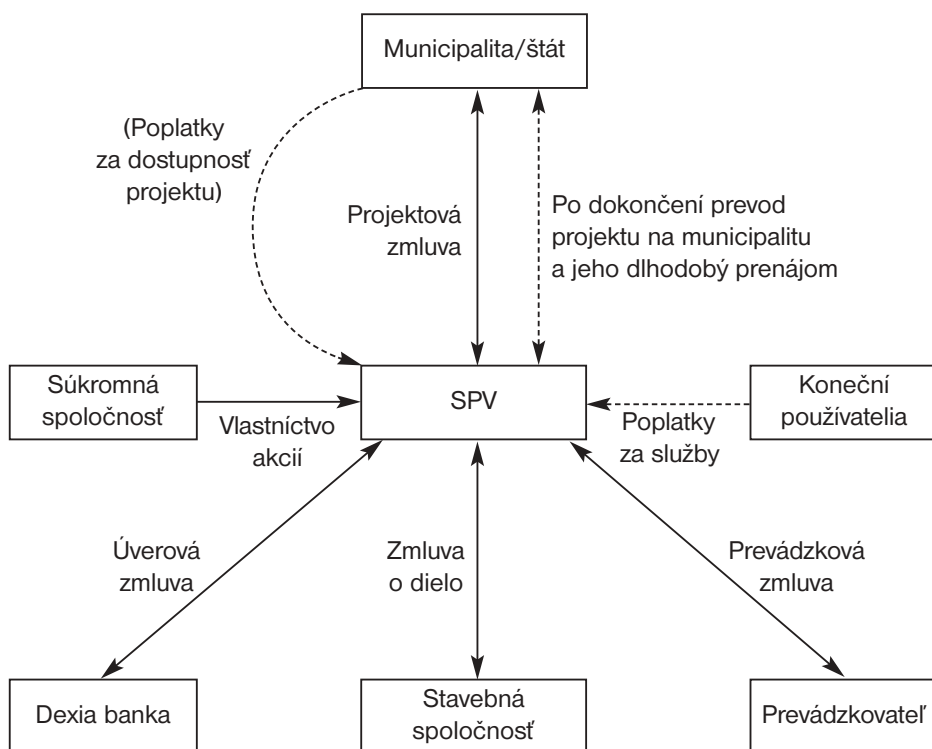
PPP s vyšším stupňom rizík u súkromného partnera

Súkromná spoločnosť vo verejno-súkromnom partnerstve je zodpovedná za výstavbu projektu v súlade so všetkými kritériami určenými verejným partnerom. Po dokončení výstavby je súkromný partner zodpovedný za prevádzku projektu a riziká z nej vyplývajúce, avšak väčšinou nenesie riziko dopytu. Zodpovedá iba za to, že projekt bude dostupný konečnému používateľovi.

BTO – Build Transfer Operate (výstavba, prevod vlastníctva na verejný sektor, prevádzka)

Municipalita zmluvne dojedná so súkromným partnerom výstavbu projektu (pričom niekedy ju spojí aj s naprojektovaním), po dokončení sa vlastníctvo projektu prevedie na municipalitu, ale zároveň sa dlhodobým prevádzkovaním (napríklad formou nájmu alebo spätného leasingu) projektu poverí súkromný partner. V závislosti od rozsahu projektu súkromný partner často vytvorí na projekt špeciálnu projektovú spoločnosť (SPV – Special Purpose Vehicle).

Štruktúra BTO:



Výhody

- Zvýšená efektivita vo fáze výstavby
- Príležitosť k inováciám
- Presunutie prevádzkového rizika na súkromného partnera
- Projektové aktíva sú vo vlastníctve municipality
- V závislosti od zmluvnej štruktúry dlh nie je zahrnutý v rozpočtových nákladoch

Nevýhody

- Možné ťažkosti v nahradení súkromného partnera v prípade jeho zlyhania alebo konkurzu

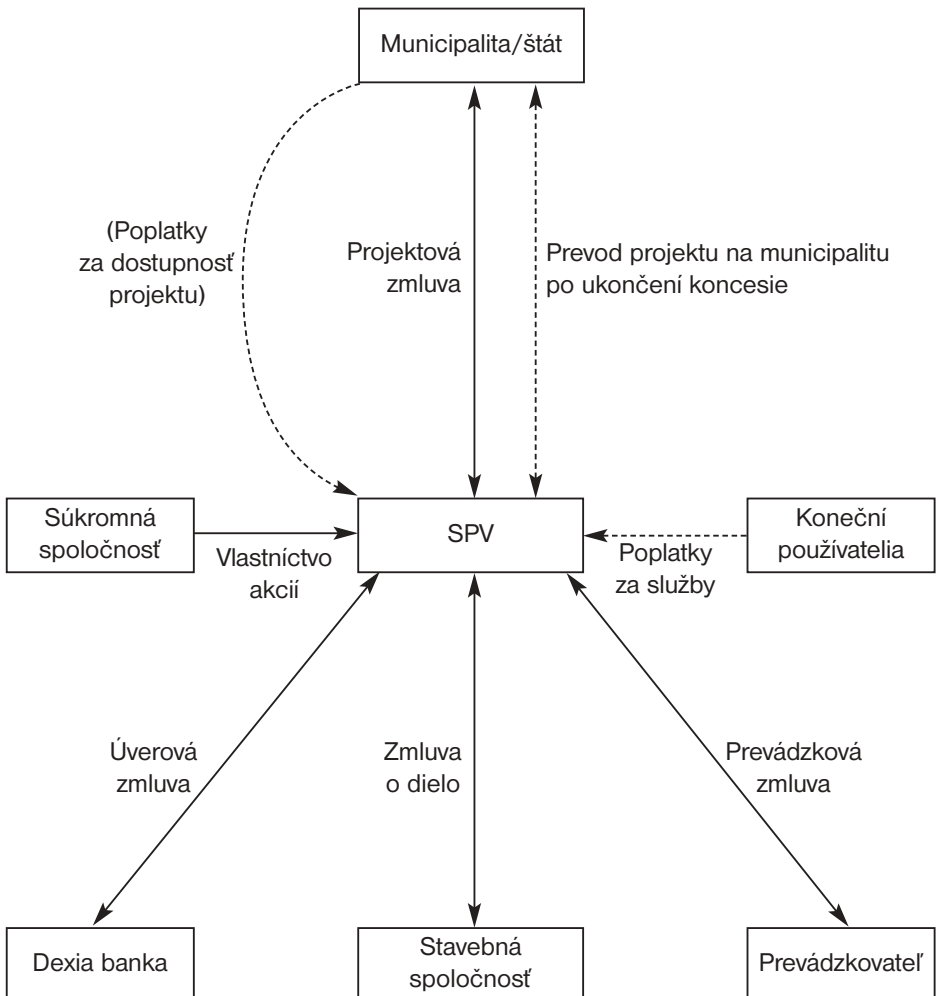
PPP s vysokým stupňom rizík u súkromného partnera

Verejno-súkromné partnerstvá z tejto skupiny sa vyznačujú podstatne vyšším prenosom rizika na súkromného partnera.

BOOT - Build Own Operate Transfer (výstavba, vlastníctvo projektu súkromným partnerom, prevádzka, prevod vlastníctva na verejného partnera)

V tomto modeli je súkromný partner zodpovedný za väčšinu aspektov projektu od začiatku. Má na starosti jeho projektovanie, financovanie prostredníctvom dlhu a vlastných zdrojov, výstavbu. Po ukončení výstavby projekt vlastní a prevádzkuje počas trvania projektu, resp. koncesie. Po skončení koncesie je vlastníctvo projektu prevedené na verejného partnera. Podobne ako pri BTO, v závislosti od rozsahu projektu súkromný partner často vytvorí na projekt špeciálnu projektovú spoločnosť (SPV – Special Purpose Vehicle).

Štruktúra BOOT:



Výhody

- Maximalizácia finančnej spoluúčasti súkromného partnera
- Zodpovednosť súkromného partnera za projekt počas celého životného cyklu zabezpečí jeho prevádzkovú efektívnosť
- Municipálita má zabezpečený fungujúci projekt bez predbežných kapitálových výdavkov a bez dlhu, ktorý by bol zahrnutý v rozpočtových nákladoch
- Využitie skúseností, manažmentu, vybavenia a ľudských zdrojov súkromného sektora zabezpečí úsporu nákladov

Nevýhody

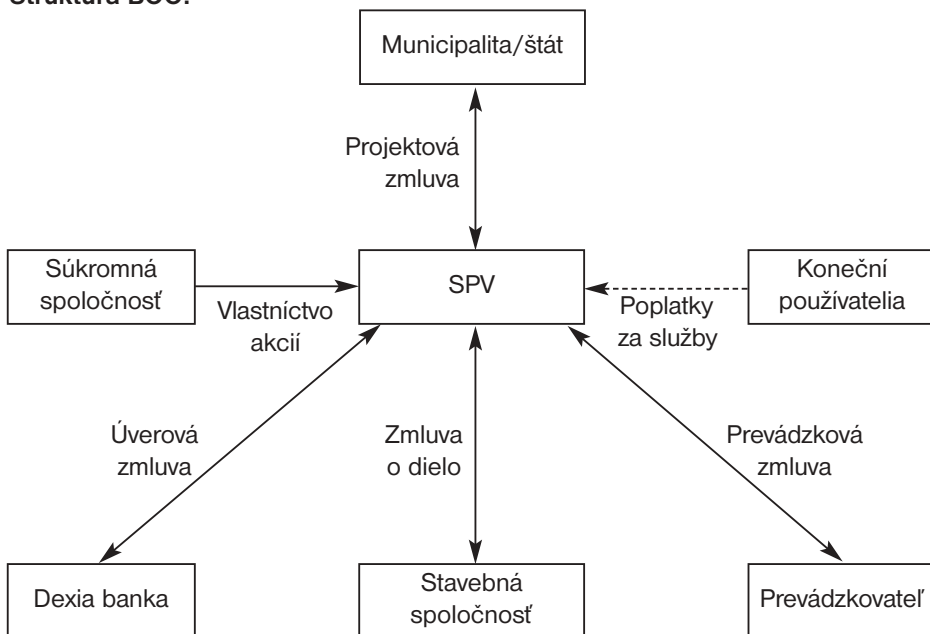
- Prevod vlastníctva na verejného partnera v čase, keď prevádzkové náklady na projekt vzrastajú a kapitálové náklady tiež (rekonštrukcia)
- Municipálita stráca kontrolu nad výstavbou a prvotným nastavením režimu prevádzky
Projektová alebo koncesná zmluva musí odrážať všetky eventuality vývoja projektu počas veľmi dlhej doby
- Súkromný sektor môže tlačíť na zvýšenie cenovej úrovne pre konečných používateľov projektu
- Možné ťažkosti v nahradení súkromného partnera v prípade jeho zlyhania alebo konkurzu

PPP blízke privatizácii

BOO – Build Own Operate (výstavba, vlastníctvo, prevádzka)

Verejný partner poverí súkromnú spoločnosť na úlohy súvisiace s projektom natrvalo, čiže v porovnaní s BOOT nedochádza k žiadnemu prevodu majetku na municipalitu. Súkromný partner je zodpovedný za projektovanie, financovanie, výstavbu, prevádzku a údržbu projektu. Verejný partner je však stále schopný uplatniť svoj vplyv cez dohodnuté klauzuly v projektovej alebo koncesnej zmluve podpísanej medzi oboma partnermi s nárokmi na výkony súkromného partnera. Verejný partner, eventuálne v prípade sieťových odvetví centrálny regulačný orgán (napr. Úrad pre reguláciu sieťových odvetví a pod.) reguluje projekt, ak sa jedná o monopolné postavenie projektu na trhu.

Štruktúra BOO:



Výhody

- Municipalita nie je zapojená do poskytovania služby alebo prevádzky projektu
- Verejný sektor môže regulovať projekt alebo službu
- Súkromný partner poskytuje službu najefektívnejším spôsobom z krátkodobého aj dlhodobého hľadiska
- Dlh nie je zahrnutý v rozpočtových nákladoch municipality
- Dlhodobá podstata projektu motivuje súkromného partnera k významným investíciám

Nevýhody

- Súkromný partner môže zanedbať verejný záujem v niektorom aspekte výstavby alebo prevádzky projektu
- Zložitejšia regulácia v prípade, že sa nejedná o poskytovanie všeobecne regulovanej komodity – nároky na projektovú zmluvu

Dôvody verejného sektora pre vstup do verejno-súkromných partnerstiev

Vhodné sektory pre verejno-súkromné partnerstvá

Väčšina komunálnych alebo verejných služieb môže profitovať zo silných stránok spolupráce verejného a súkromného sektora prostredníctvom verejno-súkromných partnerstiev. Výber konkrétnej služby pre verejno-súkromné partnerstvo závisí od politiky konkrétnej municipality. Vhodnými sektormi a službami môžu byť:

- Výstavba a prevádzka verejných budov, škôl, internátov, nemocníc, domovov dôchodcov, športovísk
- Vodné hospodárstvo, čističky, kanalizácia
- Tepelné hospodárstvo, diaľkové rozvody tepla, teplárne
- Odpadové hospodárstvo, skládky, spaľovne, odvoz odpadu
- Cesty, mosty, tunely
- Verejné osvetlenie
- Sociálne byty
- Parkoviská, parkovacie domy, výber parkovného
- Údržba verejných priestranstiev
- Ďalšie služby...

Vhodné aspekty projektu pre verejno-súkromné partnerstvo

Takmer všetky aspekty projektu sú vhodné pre verejno-súkromné partnerstvo a pre presun zodpovednosti na súkromného partnera:

- projektovanie
- obstarávanie tovarov a služieb
- výstavba
- financovanie
- prevádzka a riadenie projektu
- údržba
- marketing služieb
- komunikácia

Kedy verejno-súkromné partnerstvo?

Municipalita môže začať uvažovať nad partnerstvom so súkromnou spoločnosťou vtedy, ak nastanú niektoré z nasledovných okolností projektu:

- Municipálita nedokáže postaviť a prevádzkovať projekt alebo poskytnúť službu so svojimi vlastnými finančnými zdrojmi alebo na základe svojich skúseností.
- Súkromný partner zvýši kvalitu a úroveň služieb oproti stavu, keď bola služba poskytovaná iba municipalitou.
- Projekt bude uvedený do prevádzky v spolupráci so súkromným partnerom skôr, ako by to bolo zrealizované v prípade municipality samotnej
- Koneční používatelia projektu alebo služby podporujú zapojenie súkromného partnera do projektu.
- Je predpoklad konkurenčného boja medzi potenciálnymi súkromnými partnermi projektu
- Neexistujú žiadne legislatívne ani regulátorne obmedzenia pre zapojenie súkromného sektora do poskytovania služby alebo do projektu.
- Služba alebo použitie projektu je ľahko merateľné a oceneľné.
- Výstavba, údržba a ďalšie náklady projektu, ako aj poskytovanie služieb je spočítateľné pre konečného užívateľa.
- Projekt alebo služba má potenciál pre ďalšie inovovanie.
- Na Slovensku alebo v zahraničí existujú príklady verejno-súkromného partnerstva v uvažovanom sektore.
- Verejno-súkromné partnerstvo pomôže rozvoju lokálnej ekonomiky.

Ak nie je splnená ani jedna z hore uvedených podmienok, municipalita by nemala vstupovať do verejno-súkromného partnerstva.

Verejno-súkromné partnerstvá z rozpočtového hľadiska

Pre municipality je často dôležitým aspektom pre vstup do verejno-súkromného partnerstva fakt, že v prípade dodržania určitých pravidiel nemusia byť náklady na projekt zahrnuté do rozpočtu a ani do dlhu municipality. Pravidlá vychádzajú zo smernice Eurostatu, štatistického úradu Európskej únie, ktorá bola vydaná vo februári 2004 a ktorá určuje spôsob účtovania projektov PPP.

Pri realizácii PPP projektov sa vyskytujú rôzne druhy rizík. Eurostat zjednodušil a prehľadnil posudzovanie týchto rizík a pri posudzovaní, či sa projekt PPP zahnie alebo nezahnie do rozpočtu, rozhoduje analýza rozdelenia nasledovných troch rizík medzi súkromného a verejného partnera v PPP:

- Riziko výstavby
- Riziko dostupnosti projektu alebo služby
- Riziko dopytu alebo trhové riziko

Podľa súčasného výkladu Eurostatu nie je projekt verejno-súkromného partnerstva konsolidovaný s aktivitami municipality a na druhej strane aj zahrnutý do jej dlhu, ak súkromný partner nesie riziko výstavby a aspoň jedno z dvoch zostávajúcich rizík – rizika dostupnosti alebo trhového rizika.

Riziko výstavby

Riziko výstavby je takmer v každom verejno-súkromnom partnerstve prenesené na súkromného partnera. Zahŕňa napríklad prípady prekročenia nákladov na stavbu, oneskorený termín odovzdania stavby, nedosiahnutie kvalitatívnych a iných noriem, porušenie environmentálnych štandardov, technické nedostatky a podobne. V projektovej alebo koncesnej zmluve musí byť uvedené, že v prípade nedodržania municipalitou predpísaného rozpočtu, termínov, harmonogramu a dohodnutých noriem municipalita nemá povinnosť plniť si svoje platobné záväzky zo zmluvy. Ak to tak nie je a municipalita má povinnosť platiť bez zreteľa na stav a kvalitu stavby svojmu súkromnému partnerovi, preberá čiastočne alebo úplne riziko výstavby. V tom prípade musí dlh projektu konsolidovať so svojim rozpočtom.

Riziko dostupnosti projektu alebo služby

Riziko dostupnosti definujeme ako využiteľnosť projektu alebo služby konečným príjmateľom, pričom projekt alebo služba musí spĺňať vopred dohodnuté parametre. Rozdiel oproti tretiemu hodnotenému riziku – riziku dopytu alebo trhovému riziku – je v tom, že v prípade rizika dostupnosti sa nehodnotí, či je služba alebo projekt aj skutočne využívaná konečným príjmateľom. Aby municipalita nepreberala na seba riziko dostupnosti, musia byť na základe projektovej alebo koncesnej zmluvy dohodnuté významné zrážky z platieb, ak nie je projekt či služba konečnému príjmateľovi dostupná alebo je len čiastočne dostupná.

Trhové riziko alebo riziko dopytu

Toto riziko sa definuje ako hrozba, či bude o projekt alebo službu záujem konečných používateľov, ktorý v konečnom dôsledku ovplyvňuje výnosy projektu alebo služby. Výnosy z projektu alebo služby môžu byť ovplyvnené napríklad konkurenčnými projektmi, zastaranosťou projektu, schopnosťou konečných používateľov platiť stanovené ceny a pod. Ak chce však mať municipalita väčšiu istotu, že projekt nebude zahrnutý do jej rozpočtového dlhu, mala by sa snažiť preniesť aspoň časť trhového rizika na súkromného partnera.

Výhody PPP pre municipalitu

Verejno-súkromné partnerstvá nie sú riešením pre akúkoľvek službu. Implementácia PPP môže byť neúspešná, pokiaľ sa neposúdia a nevyhodnotia všetky jeho aspekty pre špecifické podmienky projektu. Na druhej strane municipalita môže výrazne profitovať z dobre implementovaného verejno-súkromného partnerstva. V tejto kapitole si rozoberieme potenciálne výhody spojené s PPP.

Úspora nákladov

Prostredníctvom verejno-súkromného partnerstva môže municipalita ušetriť významnú časť nákladov, tak na investičnú časť projektu, ako aj na jeho prevádzku a údržbu. Napríklad náklady na výstavbu sa môžu realizovať prostredníctvom spojenia návrhu projektu a jeho výstavby do jednej zmluvy o dielo pre jedného partnera. Spolupráca projektantov a stavbárov v jednom tíme môže priniesť inovatívne a úsporné projektové riešenie. Projektovanie a výstavba sa môže robiť efektívnejšie, čo spôsobí zníženie času potrebného na výstavbu a umožní rýchlejšie odovzdanie projektu do užívania. Skúsenosti hovoria, že spojenie projektového návrhu a výstavby tiež významne znižuje riziko prekročenia nákladov na výstavbu.

Potenciálna úspora nákladov môže tiež vyplynúť z efektívnejšieho riešenia prevádzky a údržby projektu alebo služby. Privátny partner je zvyčajne schopný znížiť náklady na prevádzkovanie a údržbu prostredníctvom úspor z masovej činnosti, použitím inovatívnych technológií, efektívnym obstarávaním alebo obmedzením výdavkov.

Rozdelenie rizika

Prostredníctvom verejno-súkromného partnerstva môže municipalita preniesť významnú časť rizík projektu na súkromného partnera. Súkromný sektor môže byť typicky zodpovedný za prekročenie nákladov na výstavbu, neskoré dokončenie projektu, problémy so splnením environmentálnych alebo iných požiadaviek, prípadne riziká, že výnosy z projektu nemusia kryť prevádzkové a investičné náklady.

Zlepšenie úrovne služieb

Verejno-súkromné partnerstvo môže priniesť zlepšenie v spôsobe organizácie a poskytovania projektu alebo služby. Môže tiež priniesť použitie nových technológií, aplikovanie úspor z masových činností. Všetky tieto aspekty buď znižujú náklady na projekt alebo prinášajú vyššiu kvalitu služby.

Efektívnejšia realizácia projektu

Vyššia efektívnosť projektu môže byť realizovaná prostredníctvom takých nástrojov, ako napríklad prepojenie projektovania a výstavby, flexibilnejším obstarávaním tovarov a služieb alebo rýchlejšim schvaľovacím procesom. Vyššia efektívnosť umožňuje nielen urýchlenie poskytovanie služieb, ale aj znižuje náklady na projekt.

Príspevok k rozvoju ekonomiky

Rozvojom verejno-súkromných partnerstiev príspeje kraj alebo mesto k rozvoju zamestnanosti a výkonnosti lokálnej ekonomiky. Miestne spoločnosti, ktoré získajú know-how v partnerstvách s municipalitami, môžu exportovať svoje služby aj do iných regiónov.

Nevýhody PPP pre municipalitu

S verejno-súkromnými partnerstvami sú spojené určité riziká. Riziká sú však spojené aj s konvenčnými metódami obstarávania projektov. Pokiaľ municipalita rozumie rizikám vyplývajúcim z verejno-súkromných partnerstiev, má možnosť ich eliminovať. Prostriedkom k eliminácii rizík môže byť napríklad vhodne formulované zmluvné klauzuly v projektovom alebo koncesnom kontrakte, prípadne rôzny stupeň zapojenia jednotlivých účastníkov projektu. V tejto kapitole uvedieme niekoľko rizík verejno-súkromných partnerstiev, ako aj možností ich eliminácie.

Strata kontroly municipality nad projektom

Verejno-súkromné partnerstvá zahŕňajú vo svojej podstate rozdelenie rizík, prospechu a rozhodovacieho procesu medzi partnerov projektu. Ak v projekte súkromný partner zabezpečil významnú časť investície a nesie podstatnú časť rizík, potom prirodzene vyžaduje relevantnú pozíciu v rozhodovacom procese o spôsobe či cene za poskytovanú službu. Toto môže viesť k obave, kto je vlastne zodpovedný za projekt alebo službu. Tento problém by mal byť nastolený a vyriešený už vo fáze podrobného definovania projektu a vyjednávania koncesnej či projektovej zmluvy. Municipalita má každopádne zodpovednosť za stanovenie noriem pre službu, ktorými sa bude súkromný partner riadiť. Municipalita musí zabezpečiť, že verejný záujem bude kedykoľvek chránený.

Zvýšené náklady

Pri konvenčnom poskytovaní služieb municipality často neuvažujú pri stanovovaní cenovej politiky so skutočnými celkovými nákladmi na službu. Napríklad odpisy alebo náklady na administratívu nie sú vždy zahrnuté v cene pre konečného odberateľa. V niektorých prípadoch municipalita poskytuje dotácie pre túto službu. Avšak cenová politika v prípade verejno-súkromného partnerstva vyžaduje, aby poplatky zahŕňali všetky súvisiace náklady. Tento fakt môže spôsobiť zvýšenie cenovej úrovne PPP oproti konvenčnému poskytovaniu služieb.

Politické riziká

Skúsenosti s verejno-súkromnými partnerstvami na Slovensku nie sú veľmi rozsiahle. Kombinácia neskúsenej municipality a verejnosti a politikov nepoznajúcich podstatu verejno-súkromných partnerstiev môže vyústiť do zvýšeného rizika politizácie projektu. Municipality sú náchylné riešiť tento problém tým, že si vyberajú jednoduchšie a ľahšie pochopiteľné typy verejno-súkromných partnerstiev.

Nedostatočná miera zodpovednosti municipality za službu

Niekedy môže mať verejnosť vyššiu mieru citlivosti na úroveň zodpovednosti municipality za verejný projekt alebo službu. V prípade verejno-súkromného partnerstva je pre verejnosť táto zodpovednosť menej čitateľná ako pri konvenčnom poskytovaní služby. Tento fakt môže vyústiť do verejnej kritiky PPP alebo súkromného partnera, prípadne do požiadavky zvýšenej angažovanosti verejného partnera v regulácii a kontrole verejno-súkromného partnerstva.

Nespolahlivosť služieb

Súkromní partneri môžu čeliť takým neprijemnostiam, ako napríklad finančné ťažkosti, štrajky alebo iné problémy, ktoré im môžu zabrániť plniť ich úlohy vyplývajúce z ich účasti vo verejno-súkromnom partnerstve. Koncesné alebo projektové zmluvy by mali takéto možné problémy predpokladať a ponúkať ich riešenia.

Nemožnosť ťažiť z hospodárskej súťaže

Súťaž medzi možnými súkromnými spoločnosťami o právo stať sa partnerom vo verejno-súkromnom partnerstve je pre municipalitu dôležitým pozitívom systému PPP. Konkurencia vedie k vyššej efektívnosti, nižším nákladom a cenám a inovatívnym

riešeniam. Municipality nie sú schopné dostatočne profitovať z verejno-súkromných partnerstiev, ak majú k dispozícii limitovaný počet možných kandidátov na potenciálnu spoluprácu v PPP, ktorí majú dostatočné schopnosti a know-how.

Znížená kvalita alebo efektivita služieb

Chyby a nedostatky v koncesných alebo projektových zmluvách môžu viesť k zníženej kvalite služieb, neefektívnosti alebo nedostatkom v prevádzke projektu verejno-súkromného partnerstva. Ak má súkromný partner napríklad na základe zmluvy právo na prenesenie akýchkoľvek zvýšených prevádzkových nákladov na municipalitu, potom nemá dostatočnú motiváciu udržiavať kvalitu projektu alebo zvyšovať svoju efektivitu. Municipality by sa tiež mali zamyslieť pri uzatváraní zmlúv o verejno-súkromnom partnerstve nad systémom pravidelného prehodnocovania projektu v závislosti od jeho životného cyklu.

Ovplyvnenie verejného obstarávania

Tak ako pri každom verejnom obstarávaní, aj pri výbere súkromnej spoločnosti pre verejno-súkromné partnerstvo môže byť municipalita obvinená z netransparentnosti. Táto hrozba môže byť ešte aktuálnejšia v prípade, že cena nie je jediným kritériom a municipalita stanovila vo výberovom konaní aj ďalšie kritériá. Toto riziko možných obvinení môže byť znížené poctivými postupmi verejného obstarávania, zabezpečením transparentnosti a dobrou komunikáciou s verejnosťou.

Najčastejšie omyly o verejno-súkromných partnerstvách

Vzhľadom na množstvo používaných foriem verejno-súkromných partnerstiev môže byť niekedy zmätok v tom, čo ešte je a čo už nie je verejno-súkromné partnerstvo. To niekedy vedie k tomu, že municipalita ani nezvažuje PPP ako možnú formu pre zamýšľaný infraštruktúrny projekt. Najčastejšie omyly sú uvedené nižšie.

Omyl 1: Verejno-súkromné partnerstvo je to isté ako privatizácia

Existujú isté formy PPP, ktoré svojou štruktúrou môžu byť charakterizované ako blízke privatizácii. Jednou z takýchto foriem je BOO. Všetky ostatné formy vyžadujú trvalé partnerstvo medzi súkromným a verejným sektorom. V zásade aj vo forme BOO sa vyžaduje taká forma partnerstva, kde verejný sektor stanovuje podmienky projektu a reguluje ho. Jedným z hlavných dôvodov pre verejno-súkromné partnerstvá je

využitie konkurencie v prospech poskytovania verejných služieb. Plná privatizácia infraštruktúry iba transformuje verejný monopol na súkromný monopol a teda výhody verejno-súkromných partnerstiev sa nerealizujú.

Omyl 2: Vstupom do verejno-súkromného partnerstva stráca municipalita kontrolu nad verejnou infraštruktúrou

Vstupom do verejno-súkromného partnerstva sa municipalita nevzdáva schopnosti uskutočňovať svoju politiku v oblasti infraštruktúry alebo regulovať poskytovanie verejných služieb. Municipalita ustanovuje základné pravidlá a má možnosť prispôbiť verejno-súkromné partnerstvo tak, aby plnilo tie ciele, ktoré si stanovila.

Omyl 3: Verejno-súkromné partnerstvo je určené len pre infraštruktúrne projekty

Verejno-súkromné partnerstvo môže byť efektívna a inovatívna cesta pre poskytovanie mnohých druhov verejných služieb. Aj keď na veľké infraštruktúrne projekty je upriamená najväčšia pozornosť verejnosti, PPP sa môžu použiť aj na verejné služby ktoré nezahŕňajú veľké kapitálové investície. Príkladom môže byť poskytovanie IT služieb, zber odpadu alebo údržba ciest.

Omyl 4: Hlavným dôvodom pre municipality pre PPP je zbavenie sa dlhu

Rozhodujúcimi dôvodmi pre municipalitu, ktorá sa rozhodla pre projekt verejno-súkromného partnerstva je vyššia efektívnosť, kratšia výstavba, vyššia inovatívnosť, skrátka vyššia pridaná hodnota služieb vďaka vyššej konkurencii pri ich poskytovaní. Financovanie projektu tak, aby to bolo mimo rozpočtu municipality, by nemalo byť primárnou motiváciou vstupu do verejno-súkromného partnerstva. Municipalita alebo konečný používateľ svojou platbou za službu spláca tak či onak dlh projektu. Dôraz by sa mal klásť na kreatívne a efektívne poskytovanie verejných služieb, nie na kreatívne účtovníctvo.

Omyl 5: Verejno-súkromné partnerstvo zníži kvalitu služieb

Kvalita služieb nezávisí na tom, či je služba poskytovaná tradičným systémom alebo verejno-súkromným partnerstvom. Municipalita si môže zmluvne zabezpečiť úroveň kvality služieb a zaistiť si ju klauzulami v projektovej zmluve. Naopak, charakter verejno-súkromného partnerstva práve podnieti nielen zachovanie, ale i zvýšenie

kvality služieb. Je v záujme súkromného partnera, aby do služby investoval, aby bol efektívnejší, pritiahol viac zákazníkov alebo poskytol doplnkové služby používateľom.

Omyl 6: Náklady na služby sa zvýšia v záujme zisku pre súkromného partnera

Vlády a municipality sa niekedy bránia zavedeniu verejno-súkromných partnerstiev, pretože sa obávajú vzrastu ceny za poskytovanú službu na krytie ziskov pre súkromného partnera projektu. Súkromný partner musí tvoriť zisk, no musí si ho zarobiť v rámci existujúcej alebo nižšej úrovne ceny za službu. Municipality by mala vstúpiť do projektu verejno-súkromného partnerstva iba vtedy, ak cena za poskytovanú službu je nižšia ako v prípade tradičného systému, alebo úroveň služby poskytovanej súkromným partnerom je vyššia. Zisk súkromného partnera je tvorený prostredníctvom vyššej produktivity alebo rozšírenia palety služieb, nie prostredníctvom vyšších cien.

Omyl 7: Municipality môže projekt financovať lacnejšie ako súkromná spoločnosť

Municipality sú menej rizikový klient pre banku ako súkromná spoločnosť, čo sa odráža v nižšej cene financovania. Pri zvažovaní PPP projektu sa však treba sústrediť na všetky jeho aspekty, ktoré môžu vyvážiť vyššiu rizikovú prirážku financovania pre súkromnú spoločnosť.

Proces tvorby verejno-súkromného partnerstva

Vytváranie úspešného verejno-súkromného partnerstva je relatívne zložitý a komplikovaný proces, ktorý si vyžaduje odborníkov na rôzne sektory. Úspešné zvládnutie všetkých fáz tohto procesu je veľmi dôležité. Zlyhanie čo i len v jednej fáze môže negovať inak dobre zvládnutú prípravu ostatných fáz.

Príprava verejno-súkromného partnerstva vo všeobecnosti pozostáva z piatich fáz. Proces tvorby partnerstva však samozrejme odráža miestne špecifiká pre tú-ktorú municipality a môže byť príslušne upravený. Municipality by tiež nemala zabudnúť na prípravu svojej politiky v súvislosti s projektom, procedúr a organizačných zmien, aby vytvorila podmienky pre budúce úspešné verejno-súkromné partnerstvo.

1. fáza: Prehodnotenie rôznych možností, včítane verejno-súkromného partnerstva

Počas tejto fázy municipality identifikuje vhodné projekty alebo služby pre verejno-

súkromné partnerstvo. S ohľadom na svoje vlastné kritériá a požiadavky posudzuje ich vhodnosť pre konvenčné metódy alebo verejno-súkromné partnerstvo, prípadne prehodnocuje vhodný druh verejno-súkromného partnerstva.

2. fáza: Prípravný proces verejno-súkromného partnerstva

Úlohou druhej fázy je prípravný proces na úspešnú implementáciu verejno-súkromného partnerstva. Počas nej je potrebné jasné zadefinovanie projektu alebo služby, ako aj stanovenie tímu pre riadenie projektu. Ďalej je potrebné metódy pre výber súkromného partnera a najvhodnejších kritérií pre verejné obstarávanie, ktoré čaká municipalitu. Municipality musí tiež zabezpečiť všetky príslušné povolenia. Dôležitou časťou tejto fázy je tiež stanovenie stratégie pre komunikáciu s verejnosťou, prípadne zapojenie verejnosti do celého procesu.

3. fáza: Výber súkromného partnera

Táto fáza sa začína výzvou v procese verejného obstarávania, pokračuje vyhodnotením doručených ponúk a končí výberom víťaznej ponuky.

4. fáza: Vyjednávanie koncesnej alebo projektovej zmluvy

Po výbere víťaznej ponuky sa začnú jednania municipality a potenciálneho súkromného partnera o zmluve o verejno-súkromnom partnerstve. Po dohodnutí návrhu zmluvy a všetkých jej podmienok musí prebehnúť formálny proces jej schvaľovania, napríklad v mestskom zastupiteľstve. Po konečnom schválení a podpise zmluvy municipality oznámi výsledok ostatným účastníkom verejného obstarávania.

5. fáza: Implementácia a monitoring koncesnej alebo projektovej zmluvy

Po schválení a podpise dohodnutej zmluvy obidvoma zmluvnými stranami sa začína implementácia verejno-súkromného partnerstva. Počas životnosti projektu je hlavnou úlohou verejného partnera dohľad nad projektom, jeho regulácia a monitoring plnenia všetkých záväzkov súkromného partnera, ktoré vyplývajú z podpísanej zmluvy.

PPP projekty a podobné transakcie financované Dexiou

Projekty v zdravotníctve, školstve a štátnej správe

Projekt	Krajina	Rok	Objem	Klient	Úloha Dexie
Nemocnica Majadahonda	Španielsko	2006	EUR 223 M	Dragados, Bovis LendLease, Sufi	Mandátovaný vedúci aranžér
Ciudad Judicial Barcelona	Španielsko	2006	EUR 282 M	FCC, Copisa, Ferrovial, OHL	Participant
ENERGO SK	Slovensko	2005	NA	VÚC Nitra	Jediný aranžér
PPP Program väznic	Francúzsko	2005	NA	Bouygues	Finančný poradca
Školy v Bromsgrove	Veľká Británia	2005	GBP 77 M	BAM	Mandátovaný vedúci aranžér
Nemocnica Oxford Churchill	Veľká Británia	2005	GBP 155 M	Barclays, GSL, Impregilo	Mandátovaný vedúci aranžér
Väznica Brians 2	Španielsko	2005	EUR 120 M	Dragados, Proinosa	Co- Aranžér
MoD Portsmouth	Veľká Británia	2005	GBP 38 M	AWG, Barclays	Mandátovaný vedúci aranžér
Nemocnica Caen	Francúzsko	2005	NA	Icade, Eiffage	Finančný poradca
Byty Tricomm (Portsmouth MoD)	Veľká Británia	2005	GBP 41 M	AWG, Barclays	Mandátovaný vedúci aranžér
Nemocnica Stobhill, Glasgow	Veľká Británia	2005	GBP 21 M	Canmore, UME	Mandátovaný vedúci aranžér
Školy v Bassetlaw	Veľká Británia	2005	GBP 133 M	Balfour Beatty, Innisfree	Mandátovaný vedúci aranžér
Sociálne byty Canning Town Newham	Veľká Británia	2005	GBP 20 M	John Laing, Great Britain Pacific	Mandátovaný vedúci aranžér
Školy v Barnsley	Veľká Británia	2005	GBP 58 M	Mowlem, Innisfree	Mandátovaný vedúci aranžér
Školy v Sheffielde	Veľká Británia	2005	GBP 63 M	Kier	Mandátovaný vedúci aranžér, Equity Investor

Nemocnica v Alba Bra	Taliansko	2005	NA	CMC	Finančný poradca
Školy Redcar & Cleveland	Veľká Británia	2005	GBP 60 M	Mowlem, Robertson	Mandátovaný vedúci aranžér
Nemocnica Leeds	Taliansko	2005	GBP 233 M	Bovis Lend Lease, Ueberior	CGF Guarantor
ENERGO SK	Slovensko	2004	NA	VÚC Nitra	Jediný aranžér
Nemocnica Niguarda	Taliansko	2004	NA	Siram, Pizzarotti	Finančný poradca
Školy Derby	Veľká Británia	2004	GBP 36 M	Vinci, Barclays	Mandátovaný vedúci aranžér
Nemocnica Lewisham	Veľká Británia	2004	GBP 77 M	Mowlem, Barclays	Mandátovaný vedúci aranžér
Väznice vo Victorii	Austrália	2004	AUD 214 M	Bilfinger Berger	Participant
Nemocnica John Radcliffe, Oxford	Veľká Británia	2004	GBP131 M	Carillion, RBS	Participant
Nemocnica Roehampton Queen Mary	Veľká Británia	2004	GBP 67 M	Bovis LendLease, Sodexho	Mandátovaný vedúci aranžér
Trillium	Veľká Británia	2004	GBP 297 M	Land Securities	Participant
Moderné školy, Exeter	Veľká Británia	2004	GBP 95 M	Mowlem, Innisfree	Jediný aranžér
Školy Barking & Dagenham	Veľká Británia	2004	GBP 60 M	Bouygues, Barclays	Vedúci aranžér
Školy Waltham Forest	Veľká Británia	2004	GBP 60 M	Kier	Jediný aranžér, investor
UPP Broadgate Park	Veľká Británia	2003	GBP 83 M	Jarvis, Alma Mater	Koaranžér
Zdravotná starostlivosť v Doncasteri	Veľká Británia	2003	GBP 15 M	Barclays, UME	Jediný aranžér
Swindon & Marlborough Diagnostic Treatment Centre	Veľká Británia	2003	GBP 30 M	Carillion, UME, Barclays	Jediný aranžér
Lancaster University	Veľká Británia	2003	GBP 105 M	Jarvis, Barclays, Alma Mater	Koaranžér
Nemocnica v Aoste	Taliansko	2003	NA	Bouygues, Cofathec, etc.	Finančný poradca

University Partnership Program	Veľká Británia	2002	GBP 214 M	Jarvis	Participant
Greenwich Resource Centres	Veľká Británia	2002	GBP 23 M	Kier, . Shaftesbury Hsg Ass	Jediný vedúci aranžér
Nemocnica Nuffield	Veľká Británia	2002	GBP 40 M	Morrison, Group 4, Barclays	Jediný vedúci aranžér
Školy Tendring	Veľká Británia	2001	GBP 15 M	Academy Services	Aranžér, Investor
Nemocnica Salo	Taliano	2001	NA	BovisLendLease, Elyo	Finančný poradca
Nemocnica v Trente	Taliano	2001	NA	Trento Province	Finančný poradca
Školy Stoke-on-Trent	Veľká Británia	2000	GBP 96 M	Balfour Beatty, Innisfree	Vedúci aranžér
Väznice Premier	Veľká Británia	2000	GBP 199 M	Serco, Wackenhut	Koaranžér
Centrála Ministerstva obrany	Veľká Británia	2000	GBP 552 M	Laing, Macquarie, Amey, Innisfree	Senior vedúci manažér

Projekty verejnoprospešných podnikov

Projekt	Krajina	Rok	Objem	Klient	Úloha Dexie
Verejné osvetlenie South Tyneside	Veľká Británia	2005	GBP 30 M	Balfour Beatty	Mandátovaný vedúci aranžér
Verejné osvetlenie Ealing	Veľká Británia	2005	GBP 25 M	EDF Energy	Mandátovaný vedúci aranžér
Elektrovod Osvetlenie	Slovensko	2004	NA	Projekty verejného osvetlenia	Jediný aranžér
Cesty v Portsmouth	Veľká Británia	2004	GBP74 M	Colas	Finančný poradca
Verejné osvetlenie Sunderland	Veľká Británia	2003	GBP 30 M	Balfour Beatty, EDF Energy	Jediný aranžér

Verejné osvetlenie Islington	Veľká Británia	2003	GBP 16 M	EDF Energy	Jediný aranžér
Citylink Telecommunications	Veľká Británia	2000	GBP 355 M	Fluor, Laing, Racal,	Vedúci manažér

Projekty vodného hospodárstva

Projekt	Krajina	Rok	Objem	Klient	Úloha Dexie
Aigues del Segarra Guarigues	Španielsko	2005	EUR 890 M	FCC, Agbar, Copcisa, etc.	Mandátovaný vedúci aranžér
EDAR Roca del Valles, Catalonia	Španielsko	2005	EUR 10 M	Comsa	Mandátovaný vedúci aranžér
Východoslovenská vodárenská spoločnosť	Slovensko	2005	SKK 119 M	WVS	Jediný aranžér
SMVAK	Česko	2005	CZK 2,000 M	Penta	Upisovateľ
Lake Gatun Plant	Panama	2005	USD 60 M	Biwater	Finančný poradca
FG3/SAUR	Francúzsko	2005	EUR 690 M	PAI, Bouygues	Aranžér
Nuove Acque	Taliansko	2004	EUR 65 M	Mestá z regiónov Arezzo a Sienna, Ondeo, AMGA	Mandátovaný vedúci aranžér
Čistička Perpignan	Francúzsko	2004	NA	Mesto Perpignan	Finančný poradca
Acquedotto Pugliese	Taliansko	2004	GBP 165 M	Regióny Puglia & Basilicate	Vedúci koaranžér
Trnavská vodárenská spoločnosť	Slovensko	2004	NA	TAVOS	Jediný aranžér
Delfluent	Holandsko	2003	EUR 388 M	Veolia Water, Delta, Europoort, Heijmans, etc.	Mandátovaný vedúci aranžér
MPWiK	Poľsko	2003	EUR 18 M	Mesto Wroclaw	Koaranžér (EBRD)
Severoslovenská vodárenská spoločnosť	Slovensko	2003	NA	SVS	Koaranžér

Trenčianske vodárne a kanalizácie	Slovensko	2003	SKK 280 M	Municipality regiónu Trenčín	Jediný aranžér
Ente Acquedotti Siciliani	Taliansko	2003	NA	Enel Hydro, Veolia	Finančný poradca
Komunálna vodárenská spoločnosť Tlalnepantla	Mexiko	2003	MXP 96 M	Mesto Tlalnepantla de Baz	Finančný ručiteľ
La Romana & San Cristobal	Dom. Rep.	2003	USD 100 M	Biwater	Participant
ZOV (Čistička v Zagrebe)	Chorvátsko	2003	EUR 170 M	RWE Aqua, Berlinwasser	Koaranžér
EMASESA	Španielsko	2002	EUR 100 M	Mesto Sevilla	Mandátovaný vedúci aranžér
Céreir_de, Montpellier	Francúzsko	2002	NA	C. Urbaine de Montpellier	Finančný poradca
Tampa Bay Desalination	USA	2001	USD 42 M	Poseidon Resources	Upisovateľ

Mestská hromadná doprava

Projekt	Krajina	Rok	Objem	Klient	Úloha Dexie
Semitan	Francúzsko	2006	EUR 25 M	Mesto Nantes	Jediný aranžér
AMT SpA	Taliansko	2005	NA	Mesto Genova	Finančný poradca
Doprava v Cuneo	Taliansko	2005	NA	Provincia Cuneo	Finančný poradca
Električkový projekt Barra de Tijuca	Brazília	2005	USD 120 M	Mesto Rio de Janeiro	Finančný poradca
Železničné prepojenie Richmond Airport – Vancouver	Kanada	2005	CAD 600 M	SNC Lavallin, CDPQ, bcIMC	Koaranžér
Železnica Woolwich Arsenal	Veľká Británia	2005	GBP 141 M	Amec, RBS	Participant
Tram di Firenze	Taliansko	2005	EUR 230 M	RATP, ATAF, etc.	Koaranžér
Doprava v Livorne	Taliansko	2005	NA	Provincia Livorno	Finančný poradca

Rímske metro Linea C	Taliansko	2005	NA	Astaldi, Vianini, CCC	Finančný poradca
Compagnie de Transport Strasbourggeois	Francúzsko	2005	EUR 130 M	Mesto Strasbourg	Jediný aranžér
Agencia Mobilita	Taliansko	2004	NA	Mesto Modena	Finančný poradca
Financi_re Eole	Francúzsko	2004	EUR 410 M	Keolis	Upisovateľ
Metropolitano de Tenerife	Španielsko	2004	EUR 127 M	Cabildo Insular, Tenemetro	Participant
UTE Energia, Barcelona Line 9	Španielsko	2004	EUR 156 M	Elecnor, Isolux	Upisovateľ
ACTV SpA	Taliansko	2004	EUR 20 M	Mesto Benátky	Vedúci aranžér
PMV SpA	Taliansko	2004	EUR 10 M	Mesto Benátky	Vedúci aranžér
Tranvia Metropolita de Barcelona	Španielsko	2003	EUR 247 M	Alstom, FCC, Comsa, Acciona, etc.	Koaranžér
Metronet – Londýnske metro	Veľká Británia	2003	GBP 1,020 M	Balfour Beatty, Bombardier, Atkins, Thames Water, EDF Energy	Vedúci aranžér
ATAC	Taliansko	2003	EUR 80 M	Mesto Rím	Líziový ručiteľ
Dockland Light Rail	Veľká Británia	2003	GBP 178 M	Amec/ RBS	Vedúci aranžér
Električka v Clermont-Ferrand	Francúzsko	2003	EUR 190 M	SMTC	Finančný poradca
Santiago-Melipilla RATPi, etc.	Chile	2002	N/A	Alstom, FCC,	Finančný poradca
Tubelines – Londýnske metro	Veľká Británia	2002	GBP 1,785 M	Bechtel, Amey, Jarvis	Vedúci aranžér
Prímestské vlaky Mulhouse	Francúzsko	2002	EUR 225 M	Mesto Mulhouse	Finančný poradca
Metro Lausanne	Švajčiarsko	2001	NA	Canton de Vaud	Finančný poradca
Nottingham Express Transit	Veľká Británia	2001	GBP 186 M	Transdev, Nottingham City, Carillio, Innisfree	Vedúci manažér

MHD Imperia	Taliansko	2001	NA	Provincia Imperia	Finančný poradca
MHD La Spezia	Taliansko	2001	NA	ATC (Mesto La Spezia)	Finančný poradca
Ľahký vlak vo Valenciennes	Francúzsko	2000 & 2002	EUR 110 M	Valenciennes Transp. Auth.	Finančný poradca
Ľahký vlak v Ženeve	Švajčiarsko	2000	NA	Kanton Ženeva	Finančný poradca

Projekty odpadového hospodárstva

Projekt	Krajina	Rok	Objem	Klient	Úloha Dexie
Azur Argenteuil WTE	Francúzsko	2005	EUR 39 M	Novergie	Mandátovaný vedúci aranžér
UTE Albada WTE	Španielsko	2005	EUR 41 M	Urbaser	Participant
Integrovaný projekt odpadu v Marseille	Francúzsko	2005	NA	Novergie	Finančný poradca
Meruelo, Cantabria	Španielsko	2004	EUR 39 M	ACS Dragados	Jediný aranžér
Kosit	Slovensko	2003	SKK 175 M	Kosit	Jediný aranžér
Sicilpower WTE	Taliansko	2003	NA	Waste Itlaia	Finančný poradca
Andra	Francúzsko	2003	EUR 35 M	Andra	Aranžér
Avag (Thun)	Švajčiarsko	2002	EUR 85 M	Avag	Vedúci manažér
Cydel, Pyrénées orientales	Francúzsko	2002	EUR 92 M	Tiru	Jediný aranžér & agent
El Garraf	Španielsko	2002	EUR 11 M	Endesa	Jediný aranžér
Butarque	Španielsko	2001	EUR 18.6 M	Ferrovial, Sufi, Ohl	Koaranžér
Tecnoborgo, Piacenza	Taliansko	2001	EUR 62 M	Onyx, Tesa	Jediný aranžér & agent
Amiu Privatization	Taliansko	2001	NA	Municipality of Trani	Finančný poradca
CIE, Créteil	Francúzsko	2001	EUR 121 M	Sita, Tiru	Jediný aranžér & agent
Odpadové služby Kirklees	Veľká Británia	2000	GBP 44 M	Sita, Uws	Jediný aranžér

Projekty tepelného hospodárstva

Projekt	Krajina	Rok	Objem	Klient	Úloha Dexie
MsBP Púchov	Slovensko	2005	NA	Mesto Púchov	Finančný poradca a jediný aranžér
Tehos	Slovensko	2005	NA	Mesto Dolný Kubín	Jediný aranžér
SDCSD, Saint-Denis	Francúzsko	2005	EUR 7 M	Elyo	Jediný aranžér
Termonova	Slovensko	2004	NA	Mesto Nová Dubnica	Jediný aranžér
MET Šaľa	Slovensko	2004	NA	Mesto Šaľa	Jediný aranžér
SDCMG, Le Havre	Francúzsko	2004	EUR 7 M	Elyo	Jediný aranžér
NTS, Nitra	Slovensko	2004	SKK 612 M	VNG	Koaranžér
Biomasa	Slovensko	2004	NA	Združenie Biomasa	Jediný aranžér
Socos, Orléans	Francúzsko	2004	EUR 3 M	Dalkia	Jediný aranžér
Cogévitry	Francúzsko	2003	EUR 30 M	CPCU, Elyo	Vedúci aranžér
Climespace, Paris	Francúzsko	2002	EUR 80 M	Elyo/ Gaz de Francúzsko	Vedúci manažér
Cogelyo, St-Denis	Francúzsko	2002	EUR 32 M	Elyo	Vedúci aranžér
Cogelyo, Vélizy	Francúzsko	2002	EUR 6 M	Elyo	Vedúci aranžér
Cogelyo, Parly 2	Francúzsko	2002	EUR 9 M	Elyo	Sole Aranžér
Cogestar, Brest	Francúzsko	2002	EUR 4 M	Dalkia	Vedúci aranžér
CPCU Vitry	Francúzsko	2002	EUR 35 M	Elyo/ Mesto Paríž	Vedúci aranžér & agent
Energie Grand Littoral	Francúzsko	2002	EUR 15 M	Dalkia	Koaranžér
Bondy Energie	Francúzsko	2001	EUR 6 M	Idex	Vedúci aranžér & agent
Sete, Strasbourg	Francúzsko	2001	EUR 15 M	Dalkia	Vedúci aranžér
Strasbourg Energie	Francúzsko	2001	EUR 18 M	Dalkia	Vedúci aranžér
Thermulys, Les Ulys	Francúzsko	2001	EUR 36 M	Dalkia	Jediný aranžér & agent

Projekty komunálnych služieb

Projekt	Krajina	Rok	Objem	Klient	Úloha Dexie
Stadtwerke Leipzig	Germany	2005	EUR 26 M	Mesto Leipzig	Participant
SAT	Taliansko	2005	NA	Mesto Sassuolo	Finančný poradca
AGAC	Taliansko	2004	NA	Mesto Reggio Emilia	Finančný poradca
AMGA	Taliansko	2004	NA	Mesto Genova	Finančný poradca
Komunálne služby Livorno a Tortona	Taliansko	2004	NA	AMGA	Finančný poradca
ACAM	Taliansko	2004	EUR 18 M	Mesto La Spezi	Aranžér
Cheyenne Light (akvizícia)	USA	2004	NA	Black Hills Corp.	Finančný poradca
ASA	Taliansko	2003	EUR 50 M	Mesto Livorno	Aranžér
AMET	Taliansko	2002	NA	Mesto Trani	Finančný poradca
ATENA	Taliansko	2003	NA	Mesto Vercelli	Finančný poradca
AIMAG	Taliansko	2003	NA	Mesto Imola	Finančný poradca
AGAC	Taliansko	2003	EUR 40 M	Mesto Reggio Emilia	Finančný poradca Vedúci aranžér
AGSM	Taliansko	2002	EUR 122 M	Mesto Verona	Vedúci aranžér
Canturina	Taliansko	2001	NA	Mesto Cantu	Finančný poradca
ASPEM	Taliansko	2001	NA	Mesto Varese	Finančný poradca
Severn Trent	Veľká Británia	2000	GBP 1,200 M	NA	Upisovateľ

Cesty, mosty, tunely, parkoviská

Projekt	Krajina	Rok	Objem	Klient	Úloha Dexie
Madrid Calle 30	Španielsko	2006	EUR 2,500 M	Mesto Madrid	Mandátovaný vedúci aranžér
Parkoviská v Saint-Germain-en-Laye	Francúzsko	2006	EUR 10 M	Q Park	Mandátovaný vedúci aranžér
Vinci Park	Francúzsko	2005	EUR 120 M	Vinci Park	Mandátovaný vedúci aranžér

Diaľnica s tieňovým mýtom, Santiago-Brion, Galicia	Španielsko	2005	EUR 104 M	Dragados Concesiones	Mandátovaný vedúci aranžér
Sea to Sky Highway	Kanada	2005	CAD 498 M	Macquarie	Koaranžér
APRR	Francúzsko	2005	EUR 800 M	APRR	Co-Aranžér
Palma Manacor	Španielsko	2005	EUR 115 M	Itinere, Sacur, etc.	Participant
Cestné PPP	Francúzsko	2005	NA	Direction des Routes	Finančný poradca
A25 Lille-Dunkirk	Francúzsko	2005	NA	Región Nord Pas de Calais Direction des Route	Finančný poradca
Autovie Venete	Taliansko	2005	NA	Autovie Venete	Finančný poradca
Diaľnica Cremona-Mantova	Taliansko	2005	NA	Centropadane	Finančný poradca
Avasacyr	Španielsko	2005	EUR 144 M	Sacyr	Participant
Autopista Vasco-Aragonese	Španielsko	2005	EUR 378 M	Abertis, Sacyr	Participant
Colas USA	USA	2005	USD 300 M	Colas	Participant
M6 Duna Autopalya Swietelsky	Maďarsko	2005	EUR 456 M	Bilfinger, Porr,	Participant
Societa Autostrada Ligure Toscana Participant		Taliansko 2005		EUR 120 M	Gavio Group
Sicignano-Atena Lucana Motorway	Taliansko	2005	EUR 100 M	CMC	Finančný poradca & Mandátovaný vedúci aranžér
Soc. Autostrada Ligure Toscana	Taliansko	2005	EUR 120 M	Gavio	Participant
Chicago Skyway	USA	2005	USD 1,190 M	Macquarie, Ferrovial	Koaranžér
Mýtna diaľnica A41 St-Julien-Annecy	Francúzsko	2004	NA	Vinci, Ferrovia, ASF	Finančný poradca
Mýtna diaľnica Mitcham-Frankston Melbourne	Austrália	2004	AUD 2,072M	Thiess, John Holland	Aranžér & Upisovateľ

Mýtna diaľnica Vitoria-Eibar	Španielsko	2004	EUR 110 M	Provincia Alava	Upisovateľ
M 5	Maďarsko	2004	EUR 692 M	AAK, Strabag, Bouygues	Participant
Diaľnica s tieňovým mýtom Los Vinedos	Španielsko	2004	EUR 134 M	Dragados, Cyopsa	Participant
M 45	Španielsko	2004	EUR 154 M	Dragados, FCC, Acciona	Participant
Autocesta Zagreb Macelj	Chorvátsko	2004	EUR 312 M	Walter Bau, Vláda Chorvátska	Vedúci aranžér
Portsmouth diaľničné PFI	Veľká Británia	2004	GBP 74 M	Colas	Finančný poradca
Autovia del Camino	Španielsko	2004	EUR 163 M	FCC, Caja Navarra	Participant
Via Parque Alicante-Elche	Španielsko	2004	EUR 23 M	FCC	Jediný aranžér
Sheppey Route (A249)	Veľká Británia	2004	GBP100 M	Carillion	Koaranžér
Europass	Rakúsko	2004	EUR 195 M	Autostrade	Participant
Ruta de los Pantanos	Španielsko	2004	EUR 82 M	Dragados, FCC, Acciona	Participant
Aeropistas	Španielsko	2004	EUR 282 M	OHL, ENA	Upisovateľ
Vinci Park	Francúzsko	2004	EUR 200 M	Vinci	Jediný aranžér
Autostrade	Taliano	2004	EUR 6,500 M		Co Manager
ENA	Španielsko	2003	EUR 1,600 M	Sacyr	Koaranžér
Cestné prepojenie Fuerteventura Airport	Španielsko	2003	EUR 33 M	OHL	Aranžér
Program privatizácie parkovísk	Dom. Rep.	2003	NA	Mesto Santiago	Finančný poradca
Cesta San Miguel, Azory	Portugalsko	2003	NA	Eiffage	Finančný poradca
Radiale 3 & 5	Španielsko	2003	EUR 669 M	FCC, ACS, OHL, Sacyr	Upisovateľ
Newco 28	Taliano	2003	EUR 8.7 B	Autostrade, Edizione Hldgs	Participant
E39 Klett-Bardshaug	Nórsko	2003	NOK 1,430 M	Skanska, Laing	Koaranžér

Radiale 4	Španielsko	2003	EUR 600 M	Cintra, ENA	Upisovateľ
Western Sydney Orbital	Austrália	2003	AUD 1,250 M	Macquarie, Leighton, etc.	Upisovateľ
SCUT Grande Porto	Portugalsko	2003	EUR 688 M	Mota	Participant
Sydney Cross City Tunnel	Austrália	2003	AUD 580 M	Bilfinger Berger, Deutsche	Manager
Palin-Escuintla	Guatemala	2003	USD 30 M	Marnhos	Finančný poradca
Autovia Los Vinedos	Španielsko	2002	NA	Dragados	Finančný poradca
Eastern Corridors	Bolívia	2002	NA	Intracruz	Finančný poradca
Mýtna diaľnica Santiago-Valparaíso	Chile	2001	USD 400 M	Sacyr, ACS	Mandátovaný vedúci aranžér
AVASA	Španielsko	2001	EUR 1,016 M	Iberpistas, Sacyr	Manager
Refinancovanie M40	Veľká Británia	2001	GBP 130 M	John Laing, Carillion	Participant
Midland Expressway Autostrade	Veľká Británia	2001	GBP 685 M	Macquarie,	Senior vedúci manažér

Železničná doprava

Projekt	Krajina	Rok	Objem	Klient	Úloha Dexie
Vysokorychlostné prepojenie Perpignan-Figueras	Francúzsko - Španielsko	2003	NA	Bouygues, FCC, Sacyr, Acciona	Finančný poradca
High Speed Line Zuid	Holandsko	2001	EUR 1,200 M	Siemens, FluorDaniel, Innisfree, Charterhouse	Mandátovaný vedúci aranžér



PPP projekty predstavujú nástroj na riešenie problémov vo verejnej správe

Keď vláda Slovenskej republiky na svojej 154. schôdzi schválila materiál Návrh politiky pre realizáciu projektov verejno-súkromných partnerstiev (PPP), vytvoril sa úplne nový priestor pre projekty v rámci verejného sektora. Spoločnosť Siemens Business Services je na základe svojich medzinárodných skúseností pripravená vytvárať takéto partnerstvá a pomôcť tak riešiť existujúce problémy hlavne v sociálnej oblasti.

Verejný sektor na Slovensku čakajú výrazné reformy

Zvyšujúce sa očakávania obyvateľov a príklady zo súkromného sektora nútia verejný sektor redukovať byrokraciu a modernizovať svoje služby obyvateľstvu. Elektronické služby pre nezamestnaných a v oblasti sociálneho zabezpečenia vyžadujú nielen modernizáciu systémov pre obyvateľov, ale aj ich priamu integráciu s internými systémami štátnych organizácií, ktorá umožní poskytovať tieto služby on-line.

Národné vlády a samosprávy majú pred sebou náročnú úlohu bojovať s nezamestnanosťou a zabezpečiť dôchodky. Vzhľadom na skutočnosť, že sociálne zabezpečenie predstavuje až 40 % vládnych výdavkov, hlavnou prioritou sa stáva efektívne riadenie týchto výdavkov. Ukazuje sa, že zníženie týchto výdavkov je možné prostredníctvom poskytovania cielených služieb, ktoré zodpovedajú individuálnym potrebám a situáciám. To znamená, že riešením sú inovatívne služby hlavne pre nezamestnaných, ktoré sú schopné pružne reagovať na potreby trhu.

Automatizácia verejných služieb pre obyvateľov v oblasti zamestnanosti a sociálneho zabezpečenia je tou skutočnou hodnotou, ktorá zvyšuje konkurenčnú schopnosť hospodárstva a celej krajiny. Avšak aby takáto transformácia bola úspešná, je potrebné, aby predstavitelia vládnych inštitúcií si našli správneho partnera na poskytovanie takýchto služieb, partnera, ktorý na jednej strane pozná problematiku sociálnej oblasti v krajine, na strane druhej má schopnosti a skúsenosti z inovatívnych riešení podobných problémov v zahraničí.

Spoločnosť Siemens Business Services veľmi výrazne spolupracuje so štátnou správou a samosprávou. Svojimi aktivitami a partnerstvami sa snaží pomôcť riešiť problémy, ktoré prinášajú demografické zmeny, globalizácia podnikania a zvyšujúce

sa nároky na organizáciu trhu práce v krajinách strednej Európy. Skúsenosti poukazujú na potrebu venovať pozornosť spôsobu, akým fungujú jednotlivé organizácie priamo ovplyvňujúce dianie v sociálnej oblasti. Hlavne demografické zmeny vyžadujú rýchle reformy v oblasti trhu práce, organizácie zdravotnej starostlivosti a dôchodkového zabezpečenia. Akútnosť týchto reforiem zasa zvyšuje tlak na flexibilitu vládnych organizácií a na ich schopnosť realizovať reformy.

Zahraničné úspechy potvrdzujú trend

V súčasnosti spoločnosť podporuje úrady práce v 10 krajinách. Spoločnosť profituje zo svojej znalosti sociálnych systémov po celom svete. Prostredníctvom inovačných riešení a využívaním modelov PPP Siemens Business Services dosahuje pozoruhodné výsledky. K takýmto patrí zníženie úmrtnosti z kriminálnej činnosti v Madride alebo zníženie nezamestnanosti v Rumunsku v rokoch 2002 až 2004.

V oblasti služieb pre nezamestnaných a sociálnej bezpečnosti Siemens Business Services pomáha rôznym organizáciám, ako sú Nemecký federálny úrad práce, Rumunský úrad práce, Úrad práce v Južnej Afrike, Úrad sociálneho zabezpečenia v Českej republike, ako aj Národný dôchodcovský úrad v Belgicku.

Angažovanosť spoločnosti vyplýva zo skutočnosti, že inštitúcie zodpovedné za trh práce a sociálnu bezpečnosť si uvedomujú potrebu pružnejšie reagovať na potreby obyvateľov, čo je možné len prostredníctvom nových elektronických verejných služieb. Uvedomujú si taktiež skutočnosť, že na takúto transformáciu potrebujú partnera, ktorý je nielen technologicky zdatný, ale má aj pozitívne výsledky v oblasti eGovernmentu a konkrétne referencie.

Siemens Business Services je pre verejný sektor vedúcim partnerom v oblasti využitia elektronického podpisu, inteligentných kariet, samosprávnych call centier, RFID technológií, biometrických rozpoznávacích informácií a e-learningu.

Tieto profesionálne schopnosti a hlboká znalosť problematiky trhu práce a sociálneho zabezpečenia boli dôvodom, prečo sa spoločnosť stala partnerom významných verejných organizácií v Nemecku, Rakúsku a Belgicku. Spoločné projekty s Nemeckým federálnym úradom práce, systém riadenia znalostí pre rakúsky systém služieb podporujúcich trh práce (AMS – Arbeitsmarkt-service Österreich) a systém elektronického podania žiadostí o dôchodok v Belgicku sú toho jasným dôkazom.

Výnimočný príklad PPP v Rakúsku

Tento projekt je príkladom úplného outsourcingu IT služieb pre organizáciu AMS, ktorá je zodpovedná za poskytovanie všetkých služieb podporujúcich trh práce v Rakúsku. Táto organizácia dlhodobo spolupracuje so spoločnosťou Siemens Business Services na tom, aby sa stala zákaznicky orientovanou inštitúciou. Čo sa týka samého projektu, ide o unikátny koncept poskytovania služieb nezamestnaným v Európe.

Výsledkom projektu je zložitá IT infraštruktúra, ktorá podporuje všetky biznis procesy organizácie AMS. Organizácia, ktorá má svoj mandát od ministerstva hospodárstva a zamestnanosti, je vedúcim poskytovateľom služieb hlavne pre nezamestnaných a počas svojej existencie sa významne pričnila o zníženie nezamestnanosti v Rakúsku. Pre splnenie náročných úloh vyplývajúcich zo spolupráce s AMS spoločnosť Siemens Business Services už v roku 1992 založila spolu so spoločnosťou EDVG (Elektronische Datenverarbeitung GmbH & Co KG) spoločnosť AMSBG (Arbeitsmarktservice BetriebsgmbH & Co KG), ktorá sa stala vedúcim súkromným poskytovateľom IT služieb na kľúč pre verejný sektor. Spoločnosť pokrýva celý proces služieb od konzultingu cez návrh, implementáciu až po prevádzku. Pre zákazníkov spoločnosti vo verejnom sektore to znamená, že nemusia hľadať poskytovateľov pre jednotlivé fázy projektu. Spoločnosť AMSBG je kompletným dodávateľom všetkých služieb nutných na realizáciu projektu.

Od roku 2002 spoločnosť Siemens Business Services je majoritným vlastníkom (60 %) spoločnosti AMSBG, čo znamená, že sa stala jednou zo spoločností Siemens. Dôvera spoločnosti Siemens Business Services v spoločnosť AMSBG bola potvrdená poverením spoločnosti pôsobiť celosvetovo ako Government Center of Competence pre služby na podporu trhov práce včítane služieb pre nezamestnaných. Súčasne sa spoločnosť AMSBG stala zodpovednou za rozvoj služieb podporujúcich zamestnanosť v strednej a východnej Európe.

Bola to práve spoločnosť AMSBG, ktorá realizovala projekt AMS2000plus a od roku 1994 poskytuje riešenia a služby pre viac ako 4 500 používateľov služieb organizácie AMS.

Požiadavky projektu boli nasledovné:

- Prispôbiť IT stratégiu organizácie AMS novej stratégii organizácie služieb, technologickému rozvoju a ekonomickým a sociálnym aspektom rakúskeho trhu práce.

- Vyvinúť integrované IT riešenia na podporu a zvýšenie efektívnosti všetkých biznis procesov organizácie AMS.
- Vybudovať a rozvíjať integrovanú a konzistentnú IT infraštruktúru.
- Zaistiť orientáciu na zákazníka na všetkých úrovniach, tak voči interným zamestnancom, ako aj voči záujemcom o prácu a spoločnostiam ponúkajúcim prácu.
- Zabezpečiť zvýšenú flexibilitu a adaptabilitu k požiadavkám trhu práce.

Poskytované služby:

- Konzulting v oblasti IT a riešení služieb
- Projektový manažment
- Vývoj aplikácií
- Biznis riešenia a produkty
- Vývoj, integrácia a údržba štandardného a špeciálneho softvéru
- Prevádzka, poskytovanie a monitorovanie IT infraštruktúry
- Prevádzka datacentra
- Riadenie nových verzií softvéru
- Školenia pre zamestnancov AMS
- Interný helpdesk
- Helpdesk pre zákazníkov AMS

Výsledky projektu:

- *eJob-Room / www.ams.at*

Ide o internetový trh práce pre nájdenie zhody medzi tými, čo prácu ponúkajú, a tými, čo prácu hľadajú. Aplikácia bola ocenená v roku 2001 cenou eGovernment ako jeden z najlepších eGovernment projektov v Európe.

- *Matching / eJob-Room*

Internetové miesto, kde registrovaní používatelia (spoločnosti) registrujú voľné miesta a požiadavky na nových zamestnancov. Profily sa navzájom porovnávajú a v prípade, keď nastane zhoda, obe strany môžu byť upozornené elektronickou poštou alebo SMS správou.

- *Centralizácia IT*

Zjednotenie IT architektúry na klient/server architektúru.

- **eService „Next Job“**

Služba pre registráciu nezamestnaných, ich odhlásenie ako zamestnaných a možnosť požiadať o podporu v nezamestnanosti prostredníctvom internetu.

- **Záznamy o zdravotnom poistení a záznamy o poistení v nezamestnanosti on-line**

- **SAP-dotácie**

Softvérové riešenie SAP na efektívne riadenie a monitorovanie dotácií – podpory trhu práce.

- **Školenia**

Aplikácia na optimalizáciu dotácií na školenia včítane evidencie dostupnosti školení a ich účastníkov.

Prínosy pre organizáciu AMS:

- Kompletné pokrytie poskytovaných služieb
- Konzistentná IT architektúra
- Zvýšená bezpečnosť a presnosť dát
- Úplná orientácia na zákazníka
- Efektívnosť času a nákladov vyplývajúca z dlhodobého partnerstva

Prínosy pre používateľov:

- Vysoko efektívne a integrované služby
- Rýchla a pružná reakcia na požiadavky
- Možnosť on-line prístupu k registrovaným informáciám (profilom) a ich úprava

Projekt AMS2000plus nesie všetky črty PPP projektu. Dve súkromné spoločnosti Siemens Business Services a EDVG sa spojili, aby vytvorili spoločnosť AMSBG, ktorá dostala mandát od verejnej inštitúcie AMS vytvoriť systém aplikácií na podporu rakúskeho trhu práce a prevádzkovať ho na IT infraštruktúre, ktorú vlastní spoločnosť AMSBG. Projekt je príkladom inovatívneho prístupu využitia potenciálu súkromného sektora na riešenie úloh verejného sektora.

Občan je pre verejný sektor zákazník

Vzhľadom na to, že verejné inštitúcie na celom svete sa začínajú meniť na organizácie orientované na občanov, je zaujímavé bližšie sa oboznámiť s trendmi a budúcim smerovaním verejných služieb v sociálnej oblasti.

Pán Peter Blashke, ktorý je riaditeľom Verejného sektora spoločnosti Siemens Business Services, hovorí:

„Množstvo verejných inštitúcií je, čo sa týka zákazníckej orientácie, v skutočnosti lepších, ako by sa na prvý pohľad zdalo. Keď si napríklad zoberiete call centrum mesta Kolína, málo súkromných organizácií sa môže porovnávať s kolínskou samosprávou. Samozrejme, že je stále čo zlepšovať v oblasti zákazníckej orientácie. Administratívne procesy zostávajú stále dôležité, pokiaľ sú nutné na splnenie požiadaviek občanov. Avšak nemôžete čakať, až príde občan a na niečo sa pýta. Vládne inštitúcie musia byť proaktívne, aby splnili očakávania občanov. Zákaznícky orientované procesy a proaktívna vláda zahrnujú viacnásobné interakcie medzi občanmi a verejnými inštitúciami včítane interakcií elektronických. Tieto transakcie obsahujú citlivé osobné údaje, a preto verejné inštitúcie potrebujú zvýšiť bezpečnosť infraštruktúry, aby takéto transakcie boli bezpečné. Bezpečnosť je absolútne základnou podmienkou pre proaktívnu vládu.“

Pán Joachim Maaß, ktorý je zodpovedný v spoločnosti Siemens Business Services za služby v oblasti sociálnej bezpečnosti a služieb pre nezamestnaných, hovorí:

„Odpoveďou mnohých vlád na zvyšujúcu sa globálnu konkurenciu sú reformy. Na etablovaných trhoch práce sa stáva čoraz ťažšie realizovať plnú zamestnanosť alebo sa k nej len priblížiť. Hlavnou príčinou takéhoto stavu je zvyšujúci sa zápas o zamestnancov medzi Áziou, východnou Európou a rozvinutými krajinami Európy a Ameriky. Hľadajúci zamestnanie a penzisti sú vďaka internetu v čoraz väčšej miere považovaní za zákazníkov. Legislatívne opatrenia a infraštruktúra verejných kľúčov umožnili vytvoriť prostredie, v ktorom zákaznícka orientácia, internet a bezpečnosť umožňujú občanom pristupovať k svojim údajom bezpečne z domu. Táto skutočnosť podporí vznik novej architektúry systémov pre eGovernment, ktoré umožnia úplnú integráciu biznis procesov s potrebnou ochranou bezpečnosti údajov pomocou inteligentných kariet. V oblasti sociálneho zabezpečenia je zdravotná karta ďalšou nedávnou inováciou. Nová zdravotná karta umožňuje organizovať procesy naprieč celou oblasťou zdravotnej starostlivosti. Napríklad pacienti môžu odpočívať a byť si istí, že ich údaje sú maximálne chránené a ich snímku bude treba urobiť iba jedenkrát. Takáto karta podporuje každé štádium liečenia pacienta a platby zdravotnou poisťovňou, čím znižuje náklady a umožňuje rýchlejšie a efektívnejšie procesy v zdravotníctve.“

Princípy PPP podľa Siemens Business Services

Vyriešenie problémov v sociálnej oblasti a jej reformy sú prioritou aj slovenskej vlády. Spoločnosť Siemens Business Services je pripravená aktívne vstúpiť do procesu implementácie potrebných reforiem a vytvárať partnerstvá na ich rýchlu realizáciu vrátane verejno-súkromných partnerstiev vytváraných na základe týchto princípov:

1. Verejný sektor a súkromný sektor sa dohodnú na biznis riešeniach, cestovnej mape dodávok a na požadovaných zmenách
2. Súkromný sektor investuje hotovosť do úvodného rozvoja a nábehového stavu riešenia
3. Súkromný sektor berie na seba riziko za jasné definovanie častí projektu
4. Verejný sektor súhlasí s tým, že súkromný sektor bude zaplatený z neskorších ziskov
5. Verejný sektor dá súkromnému sektoru právo riadiť komponenty projekty, za ktoré je zodpovedný
6. Uplatňovanie princípov Hodnota za peniaze počas životnosti kontraktu

Potreba takýchto partnerstiev vychádza zo skutočnosti, že verejný sektor len postupne, z roka na rok investuje do zmien svojej administratívy namiesto toho, aby uskutočnil rýchlu transformáciu. Príčina je jasná – nedostatok finančných prostriedkov. Je zrejmé, že verejný sektor nemá zdroje na konzulting a rozvojové projekty. Pritom však prevádzkové náklady verejného sektora zostávajú vysoké.

Verejno-súkromné partnerstvá (PPP) sú dôležité, pretože prinášajú tieto výhody:

1. PPP umožňuje realizovať rýchlu zmenu tým, že súkromný sektor financuje rozvoj a nábeh zmeny.
2. Verejný sektor má možnosť kontrolovať, či dostáva za peniaze primeranú hodnotu. Umožňuje mu to princíp otvorených finančných kníh a benchmarking.
3. Verejný sektor platí za služby, výkony a dosiahnuté termíny, nie za hodiny alebo dodané technológie.
4. Súkromný sektor v dlhodobom horizonte zdieľa tak riziká, ako aj prínosy projektu.

Marián Krško

Siemens Business Services

Spoločnosť **Siemens Business Services** vznikla 1. októbra 1995 ako dcérska spoločnosť Siemens AG a Siemens Nixdorf Informations-systeme AG. Dňa 1. apríla

2000 sa zlúčili Siemens Business Services a Siemens IT Service, čím vznikol najväčší európsky dodávateľ IT riešení a služieb.

Na Slovensku vznikla spoločnosť Siemens Business Services s.r.o. 1. októbra 2000 odčlenením od spoločnosti SWH Siemens Business Services s.r.o., ktorá pôvodne pod názvom SWH pôsobila na slovenskom trhu od roku 1990. Výrazná zmena v profilácii SWH nastala po strategickom majoritnom vstupe Siemensu AG Rakúsko v roku 1991. Pôvodná spoločnosť pôsobí dnes pod názvom Siemens Program and System Engineering s.r.o. Spoločnosť Siemens Business Services GmbH (Rakúsko) dňa 9. februára 2005 podpísala zmluvu o prevzatí 100 % obchodných podielov spoločnosti ELAS, s.r.o., a súčasne 100 % akcií spoločnosti HT Computers, a.s. Cieľom akvizície bolo integrovať získané spoločnosti do svojej slovenskej dcéry Siemens Business Services s.r.o., ktorá sa tak stala jedným z lídrov na trhu komplexných IT riešení a služieb na Slovensku. Stratégiou Siemens Business Services s.r.o. je naďalej udržať výrazný obchodný rast, najmä v kľúčových trhovách segmentoch, ako sú finančné služby, verejná správa, telekomunikácie, podniky verejných služieb, doprava a priemysel. Za minulý obchodný rok 2004/2005 (do 30. septembra) dosiahla spoločnosť na Slovensku obrát na úrovni 847 miliónov Sk, čo predstavuje medzioročný nárast o 48 % pri dosiahnutí nadpriemernej úrovne zisku. K 30. septembru 2005 spoločnosť zamestnávala 458 pracovníkov.

Bližšie informácie nájdete na www.siemens.sk/sbs.

Od vydavateľa na záver

Vážení čitateľa,

dostala sa Vám do rúk prvá publikácia, ktorú vydala spoločnosť MUNICIPALIA, a.s. Jej téma, Public-Private Partnership a Slovensko, je viac ako symbolická. Akciová spoločnosť MUNICIPALIA je tiež istou formou PPP projektu. Jej vznikom sa naši akcionári, Dexia banka Slovensko a.s. a Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS), pokúsili dať vzťahom a spolupráci súkromného a verejného sektora novú kvalitu.

Dúfame, že táto publikácia poskytne základný sumár informácií o PPP všetkým, ktorí majú o túto tému na Slovensku záujem, najmä v sektore verejnej správy, špecificky miestnych a regionálnych samospráv. Myslíme si, že kvalitné verejno-súkromné partnerstvá môžu výrazne napomôcť budovaniu a správe infraštruktúry či zlepšeniu rôznych služieb pre občanov.

Finančná skupina Dexia má v Európe i v zámorí bohaté skúsenosti s realizáciou rôznych PPP projektov. Toto neoceniteľné know-how chce ponúknuť verejnému sektoru v Slovenskej republike, a umožniť mu tak využívať pozitíva, ktoré Public-Private Partnership so sebou prináša.

Ďakujeme za Váš záujem a veríme, že Vás budeme môcť opätovne zaujať prostredníctvom ďalších pripravovaných publikácií spoločnosti MUNICIPALIA.

Ján Kirnág
predstavenstvo
a riaditeľ
MUNICIPALIA, a.s.

www.municipalia.sk



SAMOSPRÁVNE RIEŠENIA

Municipalia, a.s. ponúka pre mestá a obce:

- Finančné poradenstvo
- Právne poradenstvo
- Projekty (projektový manažment)
- Benchmarking
- Konferencie, semináre
- eLearning
- Vydavateľská činnosť
- Internetový portál pre samosprávu
(www.municipalia.sk)

MUNICIPALIA, a.s., Hodžova 11, 010 11 Žilina,
Tel.: 041/ 5111 517, Fax: 041/ 5111 341, info@municipalia.sk

Public-Private Partnership a Slovensko, nepredajná publikácia.

Pre interné potreby vydala MUNICIPALIA, a.s., Žilina, v máji 2006
v náklade 3000 ks.

Zodpovedný redaktor: Mgr. Milan Ištván

Tlač: GUPRESS, a.s., Bratislava

www.municipalia.sk

Spracoval: Milan Ištván, 8. mája 2006, mobil 0905 351 962