

Dušan Holub

PROJEKTY VEREJNO-SÚKROMNÉHO PARTNERSTVA – RIZIKÁ A MOŽNOSTI¹

Abstract: *In the present paper the author describes basic characteristics of the public-private partnership projects (PPP), which bring several advantages in comparison with the traditional ways of securing the public services by means of awarding public contracts. The key point of success or failure of the PPP projects is the proper division of the risk between both partners. Another very important criterion for deciding if a PPP partnership project will be applicable is proving that the value for money can be achieved. In comparison with the traditional way of constructing and operating infrastructure PPP projects are more complex and unless professionally managed, they do not represent value for money. A perfect contractual relation between partners is a very important condition for the success of PPP projects.*

Key words: *Public-private partnership, PPP projects, traffic infrastructure, value for money, highways, tender, financial crisis*

JEL: K 39, L 9

Úvod

Rozsah a forma účasti súkromného kapitálu na zabezpečovaní verejných služieb na centrálnej a miestnej úrovni je dlhodobou predmetom odbornej diskusie. Obmedzená schopnosť verejných rozpočtov financovať veľké infraštruktúrne projekty, tlak na znižovanie dlhu verejnej správy a snaha o efektívnosť vytvárajú priestor pre aktivizovanie súkromného sektora na výstavbe a prevádzke infraštruktúry pre verejné služby, v súčasnosti najmä v oblasti dopravy. Verejno-súkromné partnerstvá (Public Private Partnership – PPP) sa v zahraničí úspešne uplatňujú v rôznych oblastiach verejných služieb. Zabezpečenie verejnej služby pomocou súkromného kapitálu pri nedostatku vlastných verejných zdrojov je hlavnou myšlienkou PPP projektov. Predmetom partnerstva je vo všeobecnej rovine verejná služba, na realizácii ktorej sa podieľa súkromný subjekt. Skúsenosti zo zahraničia potvrdzujú, že PPP projekty dokážu zabezpečiť efektívnosť pre štát a súčasne aj zisk pre súkromných investorov.

¹ Článok je výstupom z riešenia projektu VEGA 197, č.1/4650/07: „Verejno-privátne partnerstvo – forma rozvoja infraštruktúry v Slovenskej republike. Právne aspekty a riziká spoločných projektov.“

Podstata PPP projektov

Aj keď pojem PPP nie je presne definovaný, možno vymedziť niektoré spoločné charakteristiky, ktoré PPP odlišujú od iných typov zmluvných vzťahov verejného a súkromného sektora.

- Predmetom partnerstva je spravidla komplexná dodávka infraštruktúry na zabezpečenie žiadanej verejnej služby začínajúc návrhom, pokračujúc výstavbou a končiac jej financovaním a údržbou.

- Lehota trvania partnerstva sa uzatvára spravidla na 15 a viac rokov.

- Pri financovaní rozhodujúcu časť nákladov na vybudovanie alebo zriadenie predmetu PPP projektu preberá súkromný subjekt, vložené prostriedky sa mu vracajú v podobe príjmov z prevádzkovania infraštruktúry.

- V priebehu trvania partnerstva nie je vlastníkom infraštruktúry súkromný subjekt; v niektorých projektoch však môže byť jej vlastníkom a po uplynutí lehoty trvania partnerstva vlastníctvo prechádza na verejný sektor.

- Pri delení rizík principiálne platí, že zodpovednosť za dané riziko je na strane toho partnera, ktorý mu vie čeliť najlepšie.

- Zodpovednosť za kvalitatívne a kvantitatívne plnenie podmienok projektu nesie pod hrozbou finančnej penalizácie výhradne súkromný subjekt, politická zodpovednosť za zabezpečenie verejnej služby je vždy na strane verejného sektora.

V projekte partnerstva sa na strane privátneho sektora obvykle nezúčastňuje iba jedna súkromná spoločnosť, ale združenie súkromných spoločností a firiem.

Pri PPP projektoch štát zadá súkromnému investorovi cieľ a úlohou súkromného investora je zabezpečiť zdroje financovania, stavebnú spoločnosť, technológie a kvalitu. Za kvalitu stavby bude zodpovedať investor ďalších 20 – 30 rokov na vlastné náklady. Štát mu bude za túto službu platiť formou koncesie alebo inou formou, napríklad mýtom. V prípade PPP verejný sektor realizuje platby až vtedy, keď je dielo dodané a sprevádzkované, na rozdiel od financovania projektu štátom. Akékoľvek prekročenie finančného rozpočtu alebo časového harmonogramu znáša súkromný sektor. Medzi nesporné výhody PPP patrí úspora verejných výdavkov. Skúsenosti zo zahraničia hovoria, že okolo 80 % PPP projektov je dokončených včas bez prekročenia stanoveného rozpočtu, za predpokladu, že v priebehu realizácie projektu nedôjde zo strany verejného sektora k zmenám požiadaviek a očakávaných výstupov. Tieto zmeny sú najbežnejším dôvodom na prekročenie plánovaných rozpočtov projektov PPP.

Ak je pre verejný sektor príznačný sklon k menej efektívnemu hospodáreniu, súkromný sektor sa, naopak, spája s väčšou hospodárnosťou pri využívaní prostriedkov. Efektivita vynakladania prostriedkov je v primárnej sfére priamo ovplyvnená potrebou dosiahnutia zisku. Verejný sektor by mal z tejto skúsenosti vychádzať pri zvažovaní použitia princípu PPP. Vďaka nej môže kalkulovať so získaním vyššej hodnoty projektu pri vynaložení daného objemu prostriedkov. Medzi predpoklady vhodnosti uplatnenia PPP projektov patrí najmä:

- možnosť verejného subjektu jasne definovať potreby a požadované výstupy,
- možnosť optimálneho rozloženia rizík medzi partnermi,
- možnosť dosiahnutia predpokladu „value for money“,
- finančná náročnosť projektu,
- politická podpora.

Pokiaľ má verejný subjekt záujem realizovať projekt formou PPP, musí si vopred zodpovedne vyhodnotiť svoje strategické ciele v danej oblasti. V závere tejto analýzy by mal byť súhrn potrieb a z neho odvodená definícia požadovaných výstupov tak, aby naplnili stanovené ciele. Tento proces by mal verejný subjekt vykonať pred začatím akéhokoľvek rozsiahleho investičného projektu, bez ohľadu na spôsob jeho realizácie.

K projektom PPP by mal verejný sektor pristupovať v prípade, že je na súkromného partnera možné previesť tie riziká, ktoré verejný sektor obvykle riadi menej efektívne. Ide napríklad o riziko nesplnenia záväzkov (riziko dostupnosti) alebo stavebné a projektové riziká. Naopak, pre subjekty zo súkromnej sféry je v súvislosti s PPP atraktívne, ak nesie verejný subjekt riziká spojené s dopytom alebo s umiestnením stavby.

Pre verejný sektor je partnerstvo výhodné vtedy, ak je výsledkom také dielo, ktorého úžitok je vyšší, ako keby ho verejný sektor zabezpečoval sám. Jedným zo základných predpokladov vhodnosti PPP projektu je dosiahnutie „hodnoty za peniaze“. Vždy musí ísť o službu, pri ktorej možno presne stanoviť požadovaný výstup a pri ktorej sa očakáva splnenie tejto podmienky. Projekty, ktoré vo fáze prípravy preukazujú, že výhodu „hodnoty za peniaze“ neprinesú, nie je dôvod realizovať formou PPP. Potreba vytvárať zo svojich aktivít zisk núti súkromné spoločnosti neprekročiť rozpočtové náklady a dohodnutý čas realizácie, čo spravidla nie je charakteristické pre projekty obstarávané a financované konvenčnými metódami.

„Hodnota za peniaze“ je komplexným porovnaním obstarania daného projektu s účasťou súkromného partnera a obstarania bez jeho účasti, teda klasickým verejným obstarávaním. Dosiahnutie „hodnoty za peniaze“ možno predpokladať v oblastiach, kde činnosť súkromného subjektu v porovnaní s verejnými inštitúciami dlhodobo vykazuje väčšiu efektívnosť práce, resp. efektívnejšie vynakladanie prostriedkov. Analýza hodnoty za peniaze zohľadňuje kvalitu, cenu a prevádzkové aspekty projektu. 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 projektovej časti, výstavby, financovania a údržby).

Projekty PPP sú výnimočné aj tým, že umožňujú súkromným subjektom zasahovať do výstavby a prevádzky služieb, ktoré má tradične pod dohľadom verejný sektor. K realizácii projektov partnerstva je teda potrebná aj istá politická vôľa. Preto sa verejný subjekt musí rozhodnúť, kam až chce súkromný subjekt na „svoje úze-

mie“ pustiť. A takéto rozhodnutie je politickým aktom. Verejný sektor si sám určuje hĺbku partnerstva. Neplatí predstava, že formou PPP si verejný subjekt zabezpečí danú službu a súkromný subjekt ju zaplatí. Pokiaľ verejný subjekt dlhodobo nemá prostriedky na plánovaný projekt, PPP pre neho nie je riešením. To, že PPP projekty umožňujú verejným subjektom realizovať verejné investície, na ktoré by inak nebol dostatok prostriedkov, je len vedľajším dôsledkom a nemalo by to byť hlavným dôvodom na ich realizáciu. Hlavným motívom každého verejného subjektu na realizáciu PPP projektov by mala byť dosahovaná efektívnosť v hospodárení s verejnými prostriedkami a zabezpečenie verejných služieb a verejnej infraštruktúry. Ďalším významným pozitívnym efektom PPP projektov je dohľad financujúcich inštitúcií a maximálna motivácia koncesionárov na kvalitné riadenie projektov a zabezpečenie verejných služieb presne podľa dohodnutej koncesnej zmluvy – motivácie, ktorá je u tradičného spôsobu zadávania zákaziek ťažko dosiahnuteľná. PPP projekty sú komplexné, financujú sa väčšinou formou projektového financovania, ktoré sa využíva na finančne náročné dlhodobé investičné projekty, pri ktorých dochádza k deleniu rizika medzi viacerých partnerov.

Fázy PPP projektov

Každý PPP projekt, ako aj iné projekty, možno rozdeliť do niektorých základných fáz:

- fáza iniciačná,
- fáza prípravná,
- fáza realizácie,
- fáza prevádzková a udržiavacia,
- fáza záverečná – terminačná.

V *iniciačnej fáze* ide o zhodnotenie potrieb a strategického cieľa. Výsledkom je rozhodnutie, či začať prípravu projektu alebo či zámer svojou povahou alebo načasovaním nezapadá do stratégie koncepcie.

V *prípravnej fáze* je dôležité definovať potreby verejného subjektu a očakávané výstupy, vyhodnotiť dostupnosť zdrojov a zväžiť finančnú náročnosť celého projektu. Zároveň je v tejto fáze dôležité v najväčšej možnej miere identifikovať potenciálne riziká a posúdiť všetky faktory, ktoré by mohli projekt ohroziť. Za výstupy prípravy možno všeobecne považovať odpovede na základné otázky: čo, kedy, kde, za koľko a akým spôsobom. V prípade, že v priebehu prípravnej fázy dospeje verejný subjekt k názoru, že nie je schopný na tieto otázky uspokojivo odpovedať, mal by od realizácie projektu ustúpiť. Na ďalších stupňoch vývoja bude totiž možné projekt ukončiť len za cenu značných finančných strát, ak to bude vôbec možné.

Pri samotnej *realizácii* projektu je nevyhnutné najprv rozhodnúť o spôsobe a výbere koncesionára na základe podkladov z prvej fázy. V priebehu realizácie je určujúca dôsledná kontrola dodržania podmienok koncesionárom podľa zadania koncesie. Zároveň musí verejný subjekt operatívne a zodpovedne reagovať na prí-

padné zmeny a odchýlky od pôvodného plánu, vyvolané nepredvídanými udalosťami alebo činnosťami koncesionára. Oproti ostatným stupňom vývoja projektu je pre túto fázu totiž spravidla charakteristický prudký nárast potreby čerpania finančných prostriedkov koncesionára v relatívne krátkom čase. Výstupom realizačnej fázy je stavebné dielo, ktoré je schopné prevádzky a ktoré spĺňa dohodnuté parametre. Uvedením stavebného diela do prevádzky je zahájená fáza, ktorá je z hľadiska lehoty trvania najrozsiahlejšia.

Prevádzkovanie a údržba stavebného diela prináša nároky na činnosti súvisiace s opakovaným vyhodnocovaním prevádzky – kontrolu správnosti, t. j. stanovenej činnosti diela podľa vopred daných kritérií, a na aktualizáciu potrieb používateľa, resp. používateľov diela. Vzhľadom na dlhodobý charakter projektu treba reflektovať zmeny a posuny nárokov používateľa, resp. používateľov a prevádzku diela im čo najviac prispôbovať. Cieľom tejto fázy je dosiahnutie optimálnej efektivity prevádzkovania diela koncesionárom pri maximálnom využití jeho potenciálu.

Rozhodnutie o prechode projektu do *terminačnej fázy* prichádza uplynutím plánovanej lehoty trvania životného cyklu, alebo vo chvíli, keď už nie je možné z akéhokoľvek dôvodu dosiahnuť efektívnu prevádzku diela. S ukončením projektu je spojená napríklad fyzická a formálna likvidácia jeho podstaty, čo so sebou prináša zvýšenú potrebu finančných nákladov, s ktorými je nevyhnutné počítať už vo fáze prípravy projektu. V terminačnej fáze by malo byť teda rozhodnuté, akým spôsobom budú výstupy ukončovaného projektu nahradené.

Riziká PPP projektov

S každým PPP projektom súvisia početné riziká, ktoré môžu zapríčiniť jeho neúspech, pretože každý PPP projekt je jedinečný z hľadiska rizík spojených s jeho realizáciou a prevádzkou. Kombinácia preberania jednotlivých rizík je jedným z hlavných dôvodov, prečo môžu byť verejno-súkromné partnerstvá výhodnou formou realizácie veľkých projektov verejného záujmu. Výsledkom takého partnerstva je výstavba infraštruktúry skôr, kvalitnejšie a spravidla aj lacnejšie ako v prípade, ak by riziká s jej obstarávaním niesol výlučne verejný subjekt. Efektivita delenia rizík spočíva v princípe, že na účastníka partnerstva sú prenesené tie riziká projektu, s ktorými je schopný sa lepšie vyrovnáť. Riadenie rizík je proces, ktorý prebieha po celý čas trvania aj PPP projektu. Predmetom riadenia rizík je priebežný cyklus, ktorý zahŕňa:

- identifikáciu rizík – proces vyhľadávania rizikových faktorov,
- vyhodnotenie rizík – overovanie pravdepodobnosti výskytu identifikovaných rizík a odhad ich možných dôsledkov,
- alokáciu rizík – vymedzenie zodpovednosti za riziká, zváženie možnosti delegovať riziko na iného účastníka projektu partnerstva,
- prijatie opatrení na zmiernenie rizík – obmedzenie veľkosti rizika a redukcia dôsledkov,

- monitoring identifikovaných rizík a prijatie opatrení – spätná väzba, ďalšie sledovanie a posudzovanie identifikovaných rizík.

Vznik a následky rizika ovplyvňuje niekoľko základných faktorov. Je to najmä strana, kde riziko vzniká (verejný alebo súkromný sektor) a ďalej je to fáza priebehu projektu, v ktorej riziko vzniká. Eurostat definuje ako hlavné riziká, ktoré môžeme v rámci PPP projektov identifikovať, tieto:

- riziko dopytu,
- stavebné a projektové riziká,
- riziko dostupnosti.

Riziko dopytu predstavuje trhové riziko poklesu záujmu o infraštruktúru alebo službu, napríklad z dôvodu nových trendov na trhu, konkurencie. Pri hodnotení rizika dopytu sa musí samostatne sledovať riziko výstavby a riziko technickej zastaranosti. Riziko výstavby predstavuje také udalosti, ako oneskorený termín odovzdania stavby, nedosiahnutie platných noriem a štandardov, prekročenie nákladov, technické nedostatky a externé negatívne dôsledky. Ak má verejný sektor povinnosť začať uhrádzať pravidelné platby partnerovi bez ohľadu na to, čo stavba splňa 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. 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.

Riziko dostupnosti súvisí s tým, či infraštruktúra alebo služba splňa vopred dohodnuté parametre a je prevádzkyschopná. 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 nespĺňa technické, environmentálne či iné normy.

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

Stavebno-technologickým a projektovým rizikom je také riziko, ktoré spočíva vo vlastnostiach stavby, konštrukcie alebo projektových prác a ktoré má negatívny

vplyv na realizáciu projektu a poskytovanie služby. Tieto riziká priamo súvisia s realizáciou a prevádzkovaním danej infraštruktúry. Do tejto skupiny rizík patrí :

- *Riziko projektovej dokumentácie* – je to riziko, ktoré je reálne najmä v prípade, že verejný sektor nemá projektovú dokumentáciu k dispozícii pred zahájením verejnej súťaže. Vyplýva z rozdielu medzi očakávaním, ktoré je spojené s projektovou dokumentáciou, a skutočným výsledkom doručeného projektu. Výsledkom tohto rizika je zmena projektu, predlžovanie rokovaní a s tým súvisiaca finančná strata súkromného sektora.

- *Riziko stavby* – vyplýva z nespĺnenia očakávaní kladených na konštrukciu projektu. Väčšinou sa výsledok líši od predpokladov, ktoré ale nie sú definované v zmluve. Výsledkom môže byť zmena stavby a s tým spojené predĺženie projektu a následná finančná strata súkromného sektora.

- *Riziko prekročenia stavebných nákladov* – vyplýva zo zlého plánu finančných nákladov, ktoré predložil súkromný sektor verejnému sektoru. Výsledkom je finančná strata súkromného sektora.

- *Riziko znečistenia lokality počas realizácie projektu* – vyplýva z možnosti, že v priebehu stavby dôjde k znečisteniu alebo kontaminácii lokality zo strany dodávateľa stavebných a konštrukčných prác alebo zo strany verejného sektora. Výsledkom môže byť predĺženie prác a následná finančná strata pre súkromný sektor.

- *Riziko vplyvu projektu na životné prostredie počas trvania projektu* – vyplýva z charakteru projektu, ktorý nemusí byť vhodný pre danú oblasť. Výsledkom tohto rizika môže byť strata reputácie verejného sektora, v niektorých prípadoch ukončenie projektu a finančná strata verejného sektora.

Väčšinu uvedených rizík znáša súkromný sektor. Výnimku tvoria riziká, keď je vina na strane verejného sektora. Je to v prípade rizika znečistenia lokality zo strany verejného sektora v priebehu realizácie projektu a v prípade rizika vplyvu projektu na životné prostredie počas trvania projektu. Stavebné a projektové riziká je možné riešiť v zmluve. Pre minimalizáciu týchto rizík je nevyhnutné v zmluve špecifikovať nielen jednotlivé prípady a typy rizík, ale aj to, čo sa stane potom, keď sa riziko vyskytne, a predovšetkým presne špecifikovať všetky očakávania, ktoré má verejný sektor od projektu. Vo väčšine prípadov je potrebné vykonať expertízy a konzultácie s odborníkmi.

Kreditné riziká sú riziká, ktoré vyplývajú z faktu, že súkromný sektor si nespĺní svoj záväzok, najčastejšie na základe finančných alebo iných dôvodov. Do tejto kategórie patria dve skupiny rizík: *riziko likvidity* a *riziká nespĺnenia záväzkov*.

- *Riziko likvidity* vyplýva z momentálnej nesolventnosti súkromného sektora. Ide o neschopnosť súkromného sektora plniť svoje záväzky voči subdodávateľom, voči verejnému sektoru, čím dôjde k omeškaniu vo fáze realizácie alebo životnosti projektu. Toto riziko znáša súkromný sektor. Verejný sektor môže tomuto riziku čiastočne predísť vykonaním kreditného ratingu dodávateľa. Uvedené riziko je možné zmluvne riešiť.

- Riziko dostupnosti (nedodržanie záväzkov súkromným sektorom). Ide o riziko, keď súkromný sektor splní väčšinu svojich zmluvne stanovených záväzkov, niektoré však nesplní alebo vykoná inak ako sa dohodlo, v inom rozsahu alebo oneskorene, čím sa zhorší dostupnosť služby alebo výstupu projektu. Výsledkom môže byť predĺženie projektu, ukončenie projektu, finančná strata súkromného sektora.

- Riziko nedodržania záväzkov verejným sektorom je riziko, ktoré vyplýva z toho, že verejný sektor nesplní svoje zmluvné záväzky voči súkromnému sektoru.

- Zlyhanie protistrany – je riziko, ktoré vyplýva zo zlyhania súkromného sektora alebo jeho, ktoré nie je väčšinou zavinené úmyselne, a to v takej miere, že znamená ukončenie projektu, finančnú stratu verejného alebo súkromného sektora a prípadnú stratu dôvery voči verejnému sektoru.

- Riziko koncentrácie – vyplýva z koncentrácie všetkých dodávaných služieb a prác u jedného dodávateľa. V takom prípade je každá chyba na strane dodávateľa problémom. Výsledkom môže byť finančná strata, predĺženie projektu, alebo zastavenie projektu.

- Riziko zamietnutia partnerstva – je riziko, ktoré vyplýva z rozhodnutia príslušných orgánov, že kvôli poskytnutiu verejnej podpory konkrétnemu dodávateľovi zo strany súkromného sektora, prípadne vďaka výberu dodávateľa sa podporí dominantná pozícia dodávateľa a na základe týchto faktov rozhodne príslušný orgán o zmene dodávateľa.

Riziko dostupnosti je druhým z troch uvedených rizík, ktoré majú byť na základe definície Eurostatu v prípade PPP projektov alokované na súkromný sektor. Väčšinu z týchto rizík je možné zmluvne zabezpečiť. Dôležité je vykonať expertné odhady protistrán, prípadne zhodnotiť kreditný rating protistrán. V prípade rizika koncentrácie je v niektorých prípadoch vhodné uvážiť možnosť diverzifikácie dodávateľov. Riziko zamietnutia partnerstva je veľmi ťažké zmluvne riešiť. V tomto prípade je potrebné sledovať signály verejného sektora, ktoré sa týkajú vyhratých verejných súťaží a v prípade dominantnej pozície súkromného partnera predvídať možné riziko.

Trhové riziká – ide o kategóriu rizík, ktoré vznikajú na základe situácie na trhu, t. j. ponuky a dopytu, alebo vývoja makroekonomických identifikátorov (úroková miera, inflácia, mena a pod.).

- Riziko dopytu – vyplýva z nedostatočného dopytu po dodávanej službe v prípade, že prevádzkovateľom služby je súkromný sektor. Môže vzniknúť pri náhlej zmene dopytu, alebo pri zlom odhade budúceho dopytu. Jeho výsledkom môže byť finančná strata súkromného sektora, prípadne ukončenie projektu. Toto riziko je posledným z troch uvedených rizík, ktoré má na základe definície Eurostat v prípade PPP znášať súkromný sektor. Riziko sa môže znížiť vykonaním dôkladných expertných odhadov dopytu pred začatím projektu.

- Riziko zvýhodnenia konkurencie – je riziko, že verejný sektor zvýhodní, alebo podporí konkurenčný projekt, a tým sa zníži dopyt po službe, ktorú poskytuje súkromný sektor. Výsledkom môže byť finančná strata na strane súkromného sektora.

ra prenesená na verejný sektor. Toto riziko znáša verejný sektor. Pre zníženie tohto rizika je nevyhnutné mať skúsenosť s takýmto už realizovaným projektom a znalosť projektov, ktoré sa majú realizovať. Ostatné trhové riziká sú spôsobené vývojom makroekonomických identifikátorov (inflácia, mena, úrok). Medzi tieto riziká patrí:

- Menové riziko, ktoré vyplýva zo zmeny devízových kurzov mien, ovplyvňujúcich hodnotu realizácie projektu. Výsledkom môže byť finančná strata súkromného sektora, náklady na zabezpečenie menového rizika, v niektorých prípadoch aj pozastavenie alebo predĺženie projektu.

- Inflačné riziko – je riziko, že dohodnutá výška platieb stratí v dôsledku inflácie svoju hodnotu. Výsledkom býva finančná strata verejného sektora, v niektorých prípadoch pozastavenie alebo predĺženie projektu.

- Úrokové riziko je riziko, ktoré vyplýva zo zmeny úrokových sadzieb. Výsledkom môže byť strata súkromného sektora, náklady na zabezpečenie úrokového rizika, v niektorých prípadoch aj pozastavenie alebo predĺženie projektu.

Tieto riziká znáša súkromný sektor s výnimkou inflačného rizika, ktoré znáša verejný sektor. Inflačné riziko je možné zmluvne riešiť, najlepšie na základe konkrétne určeného inflačného indexu. Menové a úrokové riziko je tiež možné čiastočne zmluvne riešiť zafixovaním kurzov, zmluvným zabezpečením platieb, prípadne vykonaním zabezpečovacích operácií na finančnom trhu.

Vonkajšie riziká – vznikajú pod vplyvmi vonkajšieho prostredia. Politické riziká – sú riziká, ktoré vyplývajú z národnej alebo medzinárodnej situácie. Medzi tieto riziká patrí:

- Riziko vlády – je riziko, ktoré vyplýva z nožnej zmeny vlády, prípadne politickej orientácie štátu. Výsledkom je predĺženie alebo zastavenie projektu a finančná strata obidvoch sektorov.

- Medzinárodné politické riziko – je riziko, ktoré vyplýva z členstva štátu v medzinárodných inštitúciách (EÚ, NATO), prípadne z uzavierania medzinárodných zmlúv.

Tieto riziká znášajú obidva sektory. Ide o riziká, ktoré sa v podstate nedajú riadiť. Je možné ich znížiť sledovaním politickej situácie vnútroštátnej a medzinárodnej, v prípade konkrétnych projektov, potom treba spolupracovať len s krajinami s určitým medzinárodným ratingom. V prípade vyššej moci ide o riziká, ktoré vyplývajú z prírodných katastrof, terorizmu, vojnového konfliktu. Výsledkom môže byť predĺženie projektu, finančná strata obidvoch sektorov, ukončenie projektu. Tieto riziká znášajú obidva sektory. Proti riziku prírodnej katastrofy je možné sa poistiť. Proti riziku terorizmu a vojny sa zatiaľ u nás nedá poistiť. Tieto riziká možno obmedziť zoznamom krajín, s ktorými nie je vhodné spolupracovať.

Medzi ostatné vonkajšie riziká patrí:

- Legislatívne riziko / daňové riziko všeobecné. Toto riziko vyplýva zo všeobecnej zmeny práva, alebo všeobecnej zmeny daňovej legislatívy, alebo zo zavedenia nových noriem, ktoré ovplyvnia celý súkromný alebo verejný sektor na území SR. Toto riziko môže výrazne ovplyvniť náklady na celý projekt. Výsledkom môže byť strata súkromného sektora.

- Legislatívne riziko / daňové riziko špecifické. Ide o riziko vyplývajúce zo špecifickej zmeny práva, alebo špecifickej zmeny daňovej legislatívy, ktorá ovplyvní špecifické projekty a dotkne sa len dodávateľov PPP projektov. Môže tiež vyplývať zo zavedenia nových noriem. Toto riziko môže výrazne ovplyvniť náklady na projekt.

- Riziko dodatočných povolení – je riziko, ktoré vyplýva z nevyhnutnosti získať ďalšie, dodatočné povolenie, ktoré nebolo zahrnuté do plánu realizácie projektu alebo vykonávania služby.

Tieto riziká znáša súkromný sektor s výnimkou legislatívneho rizika / daňového rizika špecifického charakteru, ktoré znáša verejný sektor. Tieto riziká sa nedajú efektívne riadiť. Je vhodné sledovať politické zámery vlády a sledovať vývoj situácie v odvetví. Na minimalizáciu rizika dodatočných povolení je vhodné vykonať dôkladný rozbor dokumentácie. Riziko situácie v odvetví je možné zmluvne riešiť rokovaním s odborními a sledovaním situácie na rokovaníach tripartity.

PPP projekty v dopravnej infraštruktúre

PPP projekty sú vhodné v takých oblastiach, ktoré môžu byť finančne veľmi náročné, ale ktoré súčasne svojou povahou zaručia návratnosť investícií. Príkladom takéhoto projektu je výstavba a prevádzka diaľnic. Súkromný sektor väčšinou spolupracuje už od vyprojektovania stavby a ďalej úplne preberá zodpovednosť za výstavbu, financovanie, prevádzku a údržbu komunikácie. Výmenou za to získava právo priamo vyberať mýtno, alebo mu zisk z prevádzky komunikácie garantuje verejný subjekt v podobe tieňového mýtného alebo adekvátnych poplatkov za dostupnosť. Tento princíp, t. j. prevádzka spoplatnenej komunikácie, je možné primerane aplikovať na diaľnice a rýchlostné komunikácie, tunely a mosty alebo železnice a letiská. Výhodou projektov typu diaľnic, ktoré sú najbežnejšími PPP projektmi, je pomerne nízke riziko dopytu, ktoré nesie verejný subjekt. Naopak, citlivým miestom je samotné spoplatnenie komunikácií, resp. určenie výšky mýtného a prevádzka jeho výberu.

Dopravná infraštruktúra patrí ku kľúčovým faktorom, ktoré významným spôsobom ovplyvňujú rozvoj hospodárstva. Vývoj intenzity cestnej dopravy v SR má neustále rastúci trend, pričom najprogressívnejšie rastie na diaľniciach a na cestách I. triedy. Prioritou programu prípravy a výstavby diaľnic a rýchlostných ciest je výstavba cestnej infraštruktúry zaradenej do siete TEN-T (Trans European Transport Network), ktorá prechádza územím Slovenskej republiky. Novovybudované úseky diaľnic a ciest pre motorové vozidlá majú nahradiť všetky úseky cestnej siete, ktoré sú v súčasnosti nevyhovujúce z hľadiska kapacity a bezpečnosti.

Slovenská republika patrí ku krajinám s najnižšou hustotou siete diaľnic v Európskej únii. V roku 2005 bola s hustotou diaľnic 6,4 km/tis. km² na 19. mieste v EÚ. Pre porovnanie je priemer hustoty v pôvodných 15 štátoch EÚ 17 km/tis km². Napriek úsiliu všetkých doterajších vlád sa nepodarilo dobudovať základnú sieť diaľnic a rýchlostných komunikácií podľa schválených harmonogramov. Z analýzy možných finančných zdrojov vyplynulo, že realizáciu zámeru dobudovať celú

plánovanú sieť diaľnic a rýchlostných ciest nebude možné kryť len z verejných finančných prostriedkov a z prostriedkov fondov EÚ. Dňa 5. septembra 2007 prijala vláda SR uznesenie č. 753 k postupu výstavby nadradenej cestnej dopravnej infraštruktúry formou verejno-súkromného partnerstva (PPP), ktorým bol schválený predpokladaný harmonogram realizácie PPP projektov na úseku diaľnice D1 medzi Žilinou a Košicami a rýchlostnej cesty R1 medzi Nitrou a Tekovskými Nemcami. Dňa 19. decembra 2007 schválila vláda SR uznesenie č. 1084 k programu prípravy a výstavby diaľnic a rýchlostných ciest, ktorým bola definovaná sieť nadradenej dopravnej infraštruktúry, postup prípravy a výstavby jednotlivých úsekov a určené priority do roku 2010.

Vybrané úseky diaľnice D1 a rýchlostnej cesty R1 plánuje vláda SR postaviť prostredníctvom troch balíkov PPP projektov do roku 2010 bez tunelových častí a spolu s nimi najskôr v roku 2012 alebo 2013. Dovtedy by malo byť postavených zo súkromných zdrojov pomocou PPP projektov 157 km diaľnic. Naplnenie časového harmonogramu prípravy a výstavby diaľnic a rýchlostných ciest tak závisí od úspešnosti realizácie projektov verejno-súkromného partnerstva. Prvý diaľničný tender sa týka výstavby a prevádzky úsekov D1 Dubná Skala-Turany, Turany-Hubová, Hubová-Ivachnová v Žilinskom kraji, ako aj na úsekoch Jánovce-Jablonov a Fričovce-Svinia v Prešovskom kraji v celkovej dĺžke 75,04 km. Víťaz tendra diaľnicu nielen postaví, ale aj zaplatí a počas 30 rokov sa na svoje náklady bude starať aj o opravy a údržbu. Štát mu potom počas 30 rokov bude tento dlh splácať, pričom v splátkach bude zahrnutá údržba, opravy, ale aj financovanie či inflácia. Zmluva s koncesionárom Slovenské diaľnice, a. s., bola uzavretá 15. 4. 2009. Druhý tender na rýchlostnú komunikáciu R1 sa týka troch pripravovaných úsekov: Nitra – Selenec, Selenec – Beladice, Beladice – Tekovské Nemce v celkovej dĺžke 47 km, ako aj severného obchvatu Banskej Bystrice v dĺžke 5,7 km. Zmluva s koncesionárom GRANVIA, a. s., bola uzavretá 21. 3. 2009. Tretí plánovaný tender je zameraný na výstavbu a prevádzku technicky najkomplikovanejších úsekov diaľnice D1 s tromi náročnými tunelmi medzi Žilinou a Martinom, Hričovské Podhradie – Lietavská Lúčka, Lietavská Lúčka – Višňové, Lietavská Lúčka – Žilina a Višňové – Dubná Skala v dĺžke 29,08 km. Všetky tri projekty sú založené na platbách za dostupnosť a realizujú sa formou modelu DBFO (Design-Build-Finance-Operate), čo znamená, že súkromný partner v rámci jednej zákazky zabezpečuje projektovanie, výstavbu, financovanie, prevádzku a údržbu.

Niektoré možné riziká diaľničných PPP projektov

Viacero úsekov diaľnic nie je dostatočne pripravených, aby ich súkromní partneri dokázali transparentne oceniť. Koncesionári si tak do svojej ceny započítajú všetky riziká. Čím viac rizík sa ponechá na koncesionára, tým bude kontrakt drahší. Riziko pomalej a drahejšej výstavby diaľnic v minulosti, napríklad málo podrobné geologické prieskumy či pozdržania výstavby, má teraz prebrať koncesionár. Keď sa preukáže

chyba projektu alebo nedostatočný geologický prieskum, má koncesionár nárok na zvýšené náklady. PPP projekty sú preto podstatne drahšie, lebo investor berie na seba podstatnú časť rizík. Tendre nebudú o najlepších stavebných riešeniach, ale o možnom riziku. Keďže je veľmi ťažké predpokladať, čo bude o tri alebo o štyri roky, dodávateľ si do ceny zakomponuje inflačné odhady, ako aj rezervy, čo môže v konečnom dôsledku ponúkané ceny zvýšiť. Pri zmluvách, ktorých plnenie je dlhšie ako 18 mesiacov, sa veľmi ťažko odhaduje vývoj cien ropy, ocele, plynu, energií a miera inflácie. Všetky tieto riziká koncesionári budú nútení premetnúť do ponúkanej ceny a štát ako obstarávateľ bude za riziká platiť, aj keď nenastanú. Riziko predraženia PPP projektov je vysoké práve tam, kde nie je kvalitný geologický prieskum, vysporiadané majetkovoprávne vzťahy a dostatočne pripravená projektová dokumentácia. V rámci PPP tentoraz koncesionári prevezmú na seba aj tie riziká, ktoré sa v minulosti pri výstavbe diaľnic štátom – v prípade, že sa objavili – riešili s dodávateľom stavby dodatkami k zmluvám, ktoré predražovali pôvodne plánované investície. Často sa v súvislosti s PPP projektmi spomínajú riziká z hľadiska vývoja rozpočtu v budúcnosti. Ak by sa veľká časť diaľnic stavala prostredníctvom PPP projektov, znamenalo by to, že počas veľmi krátkeho obdobia dvoch, troch rokov by sa preinvestoval veľmi veľký objem peňazí navyše práve v oblasti, kde už teraz cítiť tlak na kapacity, v stavebníctve. A práve tam by to znamenalo pomerne rýchly rast cien, a teda príspevok k inflácii, vyšší dopyt ako ponuka, dokonca ako kapacity odvetvia.

Projekty PPP týkajúce sa dopravnej infraštruktúry sú obvykle zabezpečené komplexnými zmluvami. Tieto koncesné zmluvy by sa mali chápať ako zmluvy vyčerpávajúce, ktoré obsahujú kompletnú úpravu práv a povinností strán pre všetky predstaviteľné scenáre vývoja vzťahu medzi zmluvnými stranami. Koncesionár sa v koncesnej zmluve zaväzuje vybudovať zariadenie a k určitému dátumu ho uviesť do prevádzky a začať prostredníctvom tohto zariadenia poskytovať služby. Okrem niektorých typických znakov nie je koncesná zmluva bližšie zákonom upravená, a preto majú strany voľnosť a môžu si všeobecne dohodnúť akýkoľvek obsah zmluvy, ktorý je dostatočne určitý a neodporuje zákonu. Súčasne sa však nemôžu spoliehať na žiadne zákonné ustanovenia, pokiaľ niektorú otázku v zmluve neupravia. V koncesnej zmluve by teda nemali chýbať požiadavky verejného subjektu (ciele, ktorých chce verejný subjekt projektom dosiahnuť) týkajúce sa poskytovania služieb a vybudovania zariadenia a návrh koncesionára (spôsob, akým bude ciele stanovené verejným subjektom dosahovať). Požiadavky verejného subjektu by sa mali deliť na požiadavky na zariadenie (jeho projektovanie a vybudovanie) a požiadavky na služby (ich poskytovanie). Návrh koncesionára sa potom zodpovedajúcim spôsobom delí na návrh konštrukčného riešenia (projektovanie a vybudovanie zariadenia) a návrh služieb (ich poskytovanie). Tým, že verejný subjekt stanoví len výstupy a zodpovednosť za ďalšie fázy prenesie na koncesionára, získa hodnotu v tom, že prípadné následne zistené chyby idú finančne na koncesionárov vrub. Rozsah poskytovaných verejných služieb budú verejné subjekty logicky definovať podľa svojich potrieb.

Základným princípom PPP projektov je, že verejný subjekt nijako nedefinuje „vstupy“ projektu (napríklad podrobné technické riešenie budovy), ale len jeho výstupy (napríklad počet svetelných bodov alebo účinnosť zariadenia a pod.). Jedným z prejavov tohto pravidla je i to, že verejný subjekt by nemal bezdôvodne zasahovať do vzťahov medzi koncesionárom a jeho subdodávateľmi a mal by sa zamerať výhradne na kontrolu kvality služieb poskytovaných koncesionárom a riadeniu vzťahu s ním. Akýkoľvek neodôvodnený zásah do koncesionárových vstupov (napríklad ovplyvňovanie podrobného technického riešenia alebo ovplyvňovanie vzťahov so subdodávateľmi) je pre verejný subjekt riskantné, pretože obvykle znamená prevzatie niektorých rizík späť; len čo verejný subjekt zasahuje do vzťahu so subdodávateľom, je zodpovedný za dôsledky takéhoto zásahu. Koncesná zmluva by nemala verejnému subjektu dať možnosť požadovať, aby koncesionár ukončil realizačné zmluvy so subdodávateľmi v prípade, že neplnia svoje záväzky v súlade s týmito realizačnými zmluvami. Verejný subjekt však tiež môže v niektorých prípadoch vyžadovať nárok priamo proti subdodávateľom. Ak je zmluva zle pripravená, z PPP sa môže v budúcnosti stať mína pre daňových poplatníkov, ktorí budú zabezpečovať príjmy pre súkromnú firmu. Projekty troch balíkov PPP projektov zaťažia verejné financie od roku 2014 približne sumou 700 mil. eur ročne počas 30 rokov. Úlohou štátu je pripraviť kvalitné zmluvy, zabezpečiť transparentnosť, kvalifikovaný manažment celého procesu a kvalitné ekonomické analýzy vo fáze rozhodovania o voľbe medzi PPP a klasickým verejným obstarávaním.

PPP projekty a kríza

Slovenská republika má v pláne dať na finančné trhy v krátkom čase tri veľké projekty. Ide o pilotné projekty Slovenska v tejto oblasti, a teda aj reputačné riziko spojené s týmto typom investícií. Záujem bánk bol na začiatku spustenia programu PPP projektov obrovský. Dnes sa banky správajú zdržanlivejšie, finančný sektor je oveľa obozretnejší. Je zrejmé, že peniaze sú v súčasnosti drahá komodita. Financovanie bude teda drahšie. Súčasná globálna finančná kríza tak neobchádza ani projekt výstavby diaľnic. Ambiciózný plán výstavby diaľnic a rýchlostných ciest formou PPP projektov na Slovensku môže naraziť na významný problém s financovaním. Finančná kríza je charakterizovaná značným ústupom likvidity, neschopnosťou dlžníkov získať zdroje pre veľké transakcie, konkurenciou na strane podobných projektov a oveľa prísnejšími pravidlami na posudzovanie rizík daných projektov.

Relatívna bonita a kvalita makroekonomických parametrov Slovenska je v súčasnej situácii finančných trhov menej dôležitá. V čase krízy nás diaľnice cez PPP projekty môžu vyjsť drahšie než za normálnych okolností. PPP diaľnice na Slovensku sa nebudú financovať len zo súkromných peňazí. Na financovanie PPP projektov budú potrebné aj peniaze z európskych bánk špecializujúcich sa na verejné projekty, teda účasť Európskej investičnej banky (EIB) a Európskej banky pre obnovu a rozvoj (EBOR).

Záver

Znášanie 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 PPP projektu pre verejný sektor. Viaceré riziká je totiž súkromný sektor schopný riadiť podstatne efektívnejšie ako verejný sektor. Práve správne rozdelenie rizík medzi obidvoch partnerov je kľúčovým bodom úspechu alebo neúspechu PPP projektu. Ďalším dôležitým kritériom pre rozhodnutie, či sa využije projekt PPP partnerstva, je preukázanie dosiahnutia hodnoty za peniaze. PPP projekty sú v porovnaní s tradičným spôsobom výstavby a prevádzkovania infraštruktúry zložitejšie a pokiaľ nie sú profesionálne zvládnuté, nepredstavujú hodnotu za peniaze. Pri rôznych formách účasti spolupráce so súkromným sektorom sa argumentuje výhodou nezadlžovania sa verejnej správy realizovaním investície. Ak by mal byť jediným kritériom dlh verejnej správy, tak by išlo iba o nezodpovedné presúvanie výdavkov verejnej správy do budúcnosti. Veľmi dôležitou podmienkou úspešnosti PPP projektov je aj dokonalý zmluvný vzťah medzi partnermi, pričom nie je podstatné, či existuje samostatný zákon o PPP projektoch. Podstatné je, aby zákony podporovali zmluvnú slobodu a pragmatizmus pri obstarávaní, aby neobsahovali reguláciu pre reguláciu a nepredpisovali podmienky a obsah koncesných zmlúv. Ďalej je dôležité, aby právne prostredie umožňovalo štátnym orgánom vstupovať do dlhodobých zmlúv a finančných záväzkov a osobám súkromného práva poskytovať verejné služby a aby neobsahovali zložité a ťažkopádny schvaľovací proces.

Literatúra

- [1] AKINTOYE, A. – BECK, M. – HARDCASTLE, C.: *Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities*. 2. vydání. Blackwell Publishing: 2003, ISBN: 063206465X.
- [2] European PPP report 2007. DLA Piper Rudnick Gray Carry. Londýn, február 2006.
- [3] *European commission, DG Regional policy: Guidelines for successful Public-Private Partnership*. Brussels, 2003 a rozhodnutie Eurostatu z 11. februára 2004.
- [4] GRIMSEY, D. – LEWIS, M. K.: *Public private partnerships: the worldwide revolution in infrastructure provision and project fin*. Cheltenham: Edward Elgar, 2004, ISBN 1-84064-711-6.
- [5] JURČÍK, R.: *Zadávaní veřejných zakázek a udělování koncesí v ČR a EU*. 1. vyd. Praha: C. H. BECK, 2007, ISBN 978-80-7179-575-9.
- [6] JURČÍK, R.: *Zákon o veřejných zakázkách: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. BECK, 2006, ISBN 978-80-7179-479-1.
- [7] *Kódex riadenia prípravy PPP projektu*. Ministerstvo financií SR, 2007.
- [8] *Návrh implementácie schémy technickej pomoci pre verejno-súkromné partnerstvá (PPP)*. Ministerstvo financií SR, 2007.
- [9] OSTŘÍŽEK, J.: *Public Private Partnership – příležitost a výzva*. 1. vyd. Praha: C. H. BECK, 2007, ISBN 978-80-7179-744.
- [10] OSTŘÍŽEK, J. – JURČÍK, R.: *Veřejné zakázky a veřejně-soukromá partnerství*. Brno: MZLU v Brně, 2008. ISBN 978-807375-159-3.

- [11] *Politika pre realizáciu projektov verejno-súkromných partnerstiev*. Ministerstvo financií SR, 9. november 2005.
- [12] *Smernica pre úspešné verejno-súkromné partnerstvá (PPP)*, Guidelines for successful, EK, GR, In: *Regionálna politika*, január 2003.
- [13] *Uznesenie vlády SR č. 704, 753, 1084/2007*.
- [14] *Zelená kniha o partnerstve verejného a súkromného sektora a práve Spoločenstva o verejných zákazkách a koncesiách*. COM(2004)327 z 30. 4. 2004.