

Partnerstvo verejného a súkromného sektora vo vybraných krajinách strednej a východnej Európy¹

Mária KAČÍRKOVÁ*

The Public-private Partnership in Selected Countries of Central and Eastern Europe

Abstract

The lack of domestic capital and need to upgrade the infrastructure drove to the effort to solve this problem with mobilising of the private finance. The article presents the role of public-private partnership (PPPs) and experience with it in selected countries of Central and Eastern Europe (CEE). Why the PPPs have not been very successful in this region is mainly due to unfavourable institutional environment during the transition period, suboptimal project design and unrealistic demand projections. The article is structured in the following ways: section 1 provides the basic information about PPPs, section 2 provides a survey of PPPs in CEE over the last decade. Section 3 is focused on the highway sector in selected countries of CEE, as a particularly strategic infrastructure sector. Section 4 points out the advantages and disadvantages of the PPPs and gives general conclusions.

Keywords: *public-private partnership, infrastructure development, highway sector, institutional framework*

JEL Classification: H54, H87, L32, L33, L78

Úvod

V kontexte s ekonomickým rastom a investovaním do infraštruktúry odborná literatúra prezentuje tak teoretické úvahy, ako aj praktické príklady. Vo všeobecnosti sa uvádza, že infraštruktúra je základný výrobný faktor a jej nedostatok tlmí ekonomický rast. Ekonomickým zdôvodnením na zaobstaranie infraštruktúry

* Mária KAČÍRKOVÁ, Ekonomický ústav SAV, Šancová 56, 811 05 Bratislava 1; e-mail: maria.kacirkova@savba.sk

¹ Príspevok bol vypracovaný s finančnou podporou projektu VEGA č. 2/6051/6.

formou partnerstva verejného a súkromného sektora je zmiernenie následkov zlyhania trhu, čo je jednou z foriem intervencií, ktoré majú maximalizovať alokačnú efektívnosť. Spojenie finančných prostriedkov verejného a súkromného sektora má makroekonomický i mikroekonomický aspekt. Makroekonomický vplyv sa prejavuje v riadení fiškálnej politiky, ktorá súvisí s vykazovaním v účtovníctve. Ďalší aspekt je spojený s kapitálovými nákladmi verejného a súkromného sektora. Tým, že verejný sektor využíva daňové nástroje, dostáva možnosť preniesť riziká spojené s výsledkom projektu na užívateľov infraštruktúry alebo verejných služieb, resp. rozptýliť na daňovníkov. Súkromný sektor si riziká zahrnuje do kapitálových výdavkov, z čoho potom vyplýva domnelá predstava nižších kapitálových nákladov verejného sektora. Mikroekonomické prínosy tohto partnerstva súvisia s ekonomicky efektívnejšou výstavbou infraštruktúry. Kým verejný sektor zaručuje alokačnú efektívnosť (kvalitu služieb), súkromný sektor výrobnú efektívnosť, inováciu (*value for money*). Previazaním jednotlivých etáp projektu možno docieľiť dlhodobú redukciu nákladov. Tým, že určitá firma realizuje výstavbu infraštruktúry, ale zároveň ju aj prevádzkuje a udržiava, vytvára pozitívne externality medzi fázou výstavby a prevádzky. Na aktivizovanie súkromného sektora do obstarania infraštruktúry teda existujú dva základné dôvody.

Prvým dôvodom je fakt, že súkromný sektor je pri realizácii veľkých investícií zvyčajne efektívnejší ako verejný sektor, čo vyplýva z troch špecifik: súkromné vlastníctvo aktív, vzájomné previazanie jednotlivých etáp zabezpečovania služieb a primerané rozloženie rizika a výnosov spojených s výstavbou a poskytovaním služieb.

Druhým dôvodom je skutočnosť, že účasť súkromného sektora umožňuje zabezpečiť infraštruktúru bez okamžitého dopadu na výdavky rozpočtu verejnej správy.

Predkladaný článok je zameraný na verejno-súkromné partnerstvo (v angl. *Public-Private Partnerships – PPPs*), vytvárané s cieľom mobilizovať finančné zdroje na projekty verejných služieb a verejnej infraštruktúry. Využitie potenciálu, ktorý ponúka partnerstvo oboch sektorov, je zahrnuté do dokumentov Európskej únie (Lisabonský akčný plán, Lisabonská stratégia) a ráta s ním aj *Stratégia rozvoja konkurencieschopnosti Slovenska do roku 2010* [10, s. 14]. Stratégia určuje prioritné rozvojové oblasti, medzi ktoré patrí rozvoj tzv. vedomostnej ekonomiky a zdravé podnikateľské prostredie, spojené s kvalitnou infraštruktúrou.

Výstavba infraštruktúry si vyžaduje veľké finančné prostriedky, ale zároveň je vhodnou oblasťou na realizáciu projektov verejno-súkromného partnerstva, čo umožňuje presun verejných financií do ďalších prioritných oblastí, napríklad rozvoja ľudských zdrojov a vzdelávania, vedy a výskumu.

1. Definícia a druhy partnerstva verejného a súkromného sektora

Vo svete sa používajú rôzne definície partnerstva verejného a súkromného sektora, ktoré vyplývajú z rozdielnosti ich foriem, preto nie je jednoduché určiť univerzálne dohodnutú a aplikovateľnú definíciu.² Usporiadanie vzťahov verejno-súkromného partnerstva sprevádza niekoľko základných charakteristík. Jeho najdôležitejšou charakteristickou črtou je, že súčasne ide o významnú investíciu, a zároveň o dlhodobé poskytovanie služieb. Súkromný partner zabezpečuje financovanie verejnej infraštruktúry a verejných služieb využitím vlastných zdrojov a schopností, ako protihodnotu dostáva právo na prevádzku a poskytovanie služieb prostredníctvom danej infraštruktúry a preberá na seba významné podnikateľské riziká s ňou spojené. Zelená kniha Európskej komisie o PPP ho definuje ako „*formu spolupráce medzi verejným a súkromným sektorom s cieľom financovania výstavby, rekonštrukcie, prevádzky a údržby infraštruktúry a poskytovania služieb pomocou tejto infraštruktúry*“ [3].

Projekty PPP charakterizujú nasledovné znaky:

- zložito pripravované projektové financovanie, pri ktorom sa zakladá „účelovo založená spoločnosť“ (angl. *Special Purpose Vehicle – SPV*), v ktorej sú príjmy zabezpečené dvomi spôsobmi: buď súkromná spoločnosť vybuduje verejnú infraštruktúru a je dlhodobo zodpovedná za jej prevádzku a údržbu, pričom sektor verejnej správy sa zaviazne platiť ročný poplatok v závislosti od výslednej kvality poskytovanej služby, alebo súkromná spoločnosť vybuduje a dlhodobo prevádzkuje verejnú infraštruktúru a náklady financuje tak, že vyberá poplatky priamo od užívateľov;
- podstatnú časť rizika investovaného kapitálu do projektu PPP nesie súkromný partner projektu, čím sa PPP líši od iných foriem investovania (*outsourcing* a *contracting-out*),
- dlhodobé zmluvné vzťahy (minimálne tri roky); typické sú koncesie na 20 až 40 rokov (v SR zákon o verejnom obstarávaní limituje koncesie na obdobie najviac 30 rokov [12]);
- pri klasických projektoch sa verejne obstarávajú vstupy, pri projektoch PPP požadované výstupy; súkromný partner zabezpečuje celý projekt – jeho realizáciu, implementáciu, údržbu a financovanie, zatiaľ čo partner z verejného sektora zabezpečuje definovanie cieľov a kritérií projektu z hľadiska verejného záujmu, definuje požadovanú kvalitu služieb, cenovú politiku a kontrolu stanovených cieľov.

² V rôznych krajinách je partnerstvo verejného a súkromného sektora definované rozličným spôsobom, preto je často ťažké posúdiť, ktorý projekt sa posudzuje ako partnerstvo verejného a súkromného sektora. V kontexte predkladaného príspevku nie sú do definície zahrnuté nasledovné dlhodobé zmluvy verejnej správy so súkromným sektorom: dlhodobá zmluva na nákup služieb, dodávka stavby na kľúč, spoločný podnik (*joint-venture*), záruky, *leasing* a privatizácia.

Partnerstvá verejného a súkromného sektora majú rôzne typové usporiadanie a možno ich charakterizovať z rôznych hľadísk. Jedným hľadiskom je delenie PPP podľa *prenosu rizika*. Keďže pri realizácii projektov PPP sa vyskytuje veľa druhov rizík, Eurostat vypracoval v súvislosti so znášaním rizík PPP určité pravidlá a na zjednodušenie a sprehľadnenie posudzovania rizík stanovil analýzu troch rizík: riziko výstavby, riziko dostupnosti a riziko dopytu [8]. Ďalším hľadiskom je posudzovanie PPP *podľa formy*. Formy PPP sa všeobecne zaraďujú do štyroch skupín, ktoré sa odlišujú vlastníctvom aktív PPP a delením rizík medzi verejným a súkromným partnerom: a) prevaha rizík na strane sektora verejnej správy; b) vyšší podiel rizík na strane súkromného partnera, ale so zárukami verejných financií; c) klasické projekty PPP s prevahou rizík na strane súkromného partnera a d) je už na hranici privatizácie a súkromného vlastníctva. Projekty PPP je možné ďalej charakterizovať *podľa štruktúry*, ktorá môže byť veľmi rozmanitá, so zložitými zmluvnými vzťahmi. Preto sa odporúča neobmedzovať sa iba na niektorú vybranú formu, ale ponechať súkromným partnerom slobodu a priestor na invenciu.

Projekty založené na verejno-súkromnom partnerstve vznikli v USA. Prvou európskou krajinou bola Veľká Británia, kde fungujú pod názvom *Iniciatíva súkromného financovania* (*Private Financial Initiative – PFI*). Ďalšie úspešné projekty sa uskutočnili vo Francúzsku, v Chile, Holandsku, Portugalsku, Nemecku, Mexiku, Írsku. Úspešné projekty sú príkladom dobrej praxe, existujú však aj neúspechy a zlyhania spoločných projektov verejného a súkromného sektora.

2. Partnerstvo verejného a súkromného sektora vo vybraných krajinách strednej a východnej Európy

Zmena ekonomického systému v krajinách strednej a východnej Európy (SVE) začiatkom 90. rokov mala za následok aj veľké požiadavky na investície, súvisiace s potrebou výstavby, resp. rekonštrukcie väčšiny infraštruktúry, ako telekomunikácie, diaľnice, železnice, letiská, vodné hospodárstvo. Požiadavky na investície boli determinované jednak zmenami v dopyte po infraštruktúre, ako aj politickým tlakom, keď sa vlády SVE snažili znížiť rozdiely medzi nimi a západnou Európou. Integrácia do európskej a svetovej ekonomiky priniesla aj náliehavú potrebu investovania s cieľom dosiahnuť medzinárodnú kvalitu a bezpečnostné štandardy.

Kvantifikovať objem potrebných investícií pre sledovaný región je veľmi obťažné. Experti Európskej investičnej banky (EIB) vyčíslili, že na dosiahnutie priemernej úrovne EÚ 15 by bol vo vybraných krajinách SVE potrebný v rokoch 1995 – 2010 len na fyzickú infraštruktúru finančný objem 500 mld eur, čo

predstavuje zhruba 5 % ročného HDP týchto krajín [2, s. 84, 85]. Rozdelenie potrieb podľa jednotlivých sektorov: cestná doprava vo výške 0,5 % HDP, železničná doprava 0,4 %, pre telekomunikácie 0,9 %, voda a kanalizácia 1,5 %, energia 1,4 % a životné prostredie 0,3 % HDP. Ak porovnáme potrebu investovať do infraštruktúry za totožné obdobie vo východnom Nemecku, kde bol objem potrebných investícií vyčíslený cca 1 500 mld eur, uvedená suma nie je vysoká. Avšak napriek akútnej potrebe výstavby a rekonštrukcie infraštruktúry sa v SVE preinvestovala iba malá časť z odhadovanej sumy, pretože počas transformačného obdobia bol prístup k financovaniu do infraštruktúry obmedzený tak vo verejnom, ako aj v súkromnom sektore.

V snahe zlepšiť infraštruktúru krajiny sa mnohé krajiny SVE rozhodli využiť na infraštruktúrnú výstavbu finančné prostriedky prostredníctvom PPP. Hlavnými dôvodmi využitia PPP bol nedostatok verejných domácich finančných zdrojov, relatívne priaznivé podmienky medzinárodných finančných inštitúcií poskytujúcich kapitál, ako aj snaha medzinárodných projektových developerov dokázať, že PPP môže fungovať aj v SVE. Z pohľadu uplynulých pätnástich rokov možno konštatovať, že pokusy inštitucionalizovať PPP ako hlavný nástroj na financovanie infraštruktúry v transformujúcich sa krajinách SVE neuspeli.

Databáza Svetovej banky eviduje 217 infraštruktúrnych projektov, ktoré sa realizovali v SVE a na výstavbe ktorých participovali v priebehu dekády 1993 – 2003 súkromné zdroje (*Private Participation in Infrastructure – PPI*). Jednotlivé projekty boli zamerané na vodné hospodárstvo, energetiku, dopravu a telekomunikácie. Podľa formy, štruktúry, riadenia projektu a prenosu rizík sa infraštruktúrne projekty zaradili do štyroch kategórií, a to: a) zelená lúka, b) nákup, c) koncesia a d) riadenie a zmluva o prenájme³ [2, s. 108]. Súkromné zdroje sa na investovaní do infraštruktúry v SVE podieľali objemom 53 mld USD a medzinárodné finančné inštitúcie investovali do infraštruktúry zhruba 35 mld eur. Uvedené finančné zdroje (*seed money*) boli doplnené 1,5-násobkom finančných prostriedkov jednotlivých vlád a celková suma investícií do výstavby a modernizácie infraštruktúry v SVE predstavovala cca 140 mld eur. Sektorové členenie poukázalo na najvyšší objem prostriedkov zo súkromných zdrojov vložených vo všetkých krajinách SVE do energetiky a telekomunikácií – cca 45 %, do dopravy – cca 9 %, kým oblasť vodného hospodárstva s podielom nižším ako 1 % bola z hľadiska súkromného financovania nezaujímavá.

³ Jednotlivé kategórie projektov sú charakterizované nasledovne: a) súkromná spoločnosť alebo súkromno-verejný spoločný podnik stavia a organizuje novú investíciu v časovom úseku špecifikovanom v projektovej zmluve; b) súkromná spoločnosť odkúpi hmotný majetok (100 % alebo jeho časť) v štátom vlastnenom podniku; c) súkromný partner prevezme riadenie a údržbu investície vrátane podnikateľského rizika na obdobie kontraktu; d) súkromná spoločnosť prevezme riadenie v pevne stanovenom období, kým vlastníctvo a investičné rozhodnutia zostávajú verejnému sektoru, prevádzkové riziko prechádza zmluvným zaistením na súkromného partnera.

Tabuľka 1

Projekty súkromného sektora v krajinách severovýchodnej Európy (1993 – 2003)

Krajina	Voda a kanalizácia			Energia		Doprava				Telekom.	Spolu
	pitná voda	pitná a odpad. voda	kanalizácia	elektrina	zemný plyn	železničná	letecká	diaľni-ce	námor-ná		
ČR		16 4 b, 1 c, 11d	1 1c	17 3a, 14b	10 1a, 9b	4 1b, 3d	3 1a, 2c			15 11a, 3b, 1c	66
Estónsko		1 1c		3 3b	1 1b	2 2b				4 3a, 1b	11
Maďarsko	1 1c	5 5d	1 1c	18 4a, 14b	7 7d		2 1a, 1c	2 2c		18 4a, 14b	54
Litva				3 3b	1 1b					6 5a, 1b	10
Lotyšsko					1 1b				2 1a, 1b	4 3a, 1b	7
Poľsko		3 1b, 2d	1 1a	16 2a, 14b	1 1a		2 2b	2 2c	2 1a, 1c	10 8a, 2b	37
Slovensko		1 1d		3 3b	1 1b					3 2a, 1b	8
Bulharsko		1 1c		1 1b						3 3a	5
Chorvátsko			1 1a	3 3a				2 2c		2 1a, 1b	8
Rumunsko		3 3c		1 1a					1 1a	6 5a, 1b	11
Spolu	1 1c	30 5b, 6c, 19d	4 2a, 2c	65 13a, 52b	22 2a, 13b, 7d	6 3b, 3d	7 2a, 2b, 3c	6 6c	5 3a, 1b, 1c	71 45a, 25b, 1c	217 67a, 101b, 20c, 29d

Poznámka: a) zelená lúka, b) nákup, c) koncesia, d) riadenie a zmluva o prenájme.

Prameň: Spracované na základe [2].

Z celkového počtu 217 projektov sa 72 % realizovalo v Maďarsku, Českej republike a Poľsku. Tieto tri krajiny absorbovali z celkového objemu dve tretiny finančných prostriedkov vo výške cca 73 mld eur. Zo štyroch kategórií projektov boli najviac zastúpené kategórie nákup (101 projektov) a zelená lúka (67 projektov). Sektorové členenie preukázalo preferenciu investovania súkromného kapitálu do oblasti telekomunikácií a energetiky s počtom 158 projektov, čo súviselo s vysokou perspektívou ziskovosti v týchto sektoroch. Oblasť vodného hospodárstva sa pre PPI ukázala ako málo príťažlivá, hlavne pre nízku komerčnú cenu, a to napriek skutočnosti, že z dôvodu zaostalosti nutne potrebovala investície. Pri spolupráci súkromného a verejného partnerstva bola najviac frekventovaná forma d).

3. Partnerstvo verejného a súkromného sektora pri výstavbe diaľnic vo vybraných krajinách severovýchodnej Európe

Na začiatku transformácie krajiny SVE mali veľmi zaostalú diaľničnú sieť a prakticky ani jedna z nich nemala vybudované diaľničné spojenie naprieč krajinou. Zmena spôsobu rozdelenia dopravy od kolektívnej železničnej dopravy k individuálnej motorizovanej vytvorila nový dopyt po cestách lepšej kvality. S touto skutočnosťou sa snažili vyrovnat' niektoré krajiny SVE využitím finančných prostriedkov súkromného sektora.

Maďarsko

Zaujímavým, hoci nie veľmi úspešným príkladom PPP a koncesionárskeho modelu výstavby diaľnic je Maďarsko, ktoré sa ako prvá krajina SVE rozhodlo už v roku 1991 stavať diaľnice takmer výlučne prostredníctvom súkromných koncesionárov. Spočiatku sa uvažovalo s koncesiami pri výstavbe úsekov M1, M3, M5, M7, M15 a dvoch mostov cez Dunaj. Úspech týchto zámerov bol podmienený spolpatnením diaľničných úsekov.

V roku 1993 ministerstvo dopravy z poverenia štátu udelilo koncesiu na financovanie, výstavbu a prevádzku diaľničných úsekov M1/M15 konzorciu súkromných francúzsko-rakúsko-maďarských spoločností. Konzorcium získalo práva na výnosy z mýtného a zaviazalo sa postaviť, prevádzkovať a udržiavať úsek M1 počas 30 rokov. Projektové a stavebné povolenia zabezpečil úrad pre diaľničné koncesie, kúpu pozemkov zabezpečil a financoval štát. Implementácia prebehla uspokojivo a projekt sa dokončil. Problémy začali v súvislosti s nižšou premávkou, ako sa očakávalo, s výškou mýta a využívaním alternatívnych trás ťažkými nákladnými vozidlami, čo poškodzovalo životné prostredie a vyvolalo žaloby na koncesionára. K tomu sa pridružila 30 %-ná devalvácia forintu v rokoch 1995 a 1996, a to vyvolalo ďalší tlak na ekonomiku projektu. Keďže tržby dosiahli iba polovicu predpokladanej úrovne, projekt sa v roku 1998 dostal do krízy a musel sa reštrukturalizovať. Vláda vytvorená po voľbách v roku 1998 ponúkla na podporu projektu štátne záruky, čím projekt získal reálny základ financovania. Nová vláda sa vrátila k pôvodnej filozofii výstavby diaľnic a založila Národnú diaľničnú spoločnosť. Zaviedol sa systém diaľničných známok, pričom všetky výnosy z nich boli vyčlenené pre novozaloženú Štátnu spoločnosť pre správu diaľnic, ktorá zodpovedala za ich prevádzku a údržbu. Vláda z roku 2002 revitalizovala prístup k PPP a podporovala financovanie diaľnic súkromným kapitálom. Pri ministerstve ekonomiky a dopravy zriadila špeciálne oddelenie na posudzovanie diaľničných projektov. Prejavom zlepšenia inštitucionálneho prostredia bolo kofinancovanie úseku M10 s Európskou investičnou bankou. Súčasná maďarská politika výstavby diaľnic sa orientuje na maximalizáciu zdrojov z európskych grantov a je založená na zákone o rozvoji diaľnic (*Motorway Development Act*). Diaľničná sieť v Maďarsku meria v súčasnosti 468 km.

Poľsko

Poľsko nastúpilo transformačnú cestu s mimoriadne zaostalou diaľničnou sieťou, keď začiatkom 90. rokov diaľničnú sieť tvorilo len 199 km a v krajine neexistovala ani jedna štvorprúdová cesta. Rozvoj diaľničnej siete prebiehal v Poľsku v troch fázach:

- V roku 1993 vláda zverejnila zámer do roku 2005 postaviť 2 600 km diaľnic s rozhodnutím, že takmer všetky na výstavbu potrebné finančné prostriedky – odhadom 8 mld USD – sa budú kontrahovať súkromnými spoločnosťami. Financie sa mali generovať výlučne z diaľničných poplatkov. Na konci roka 2000 boli síce udelené dve koncesie, ale nepostavil sa ani jeden kilometer diaľnice. V roku 2002 v súvislosti so zákonom o rozvoji diaľnic bol prijatý nový právny rámec, ktorý však situáciu nezlepšil.

- Koncom 90. rokov vláda zredukovala pôvodný ambiciózny plán výstavby diaľnic. Poučila sa, že na zabezpečenie úspešnejšej výstavby musia byť do výstavby vo väčšej miere zahrnuté aj prostriedky z verejných zdrojov. Klasickým obstarávaním a s pôžičkami od EIB, EBRD a pomocou grantov EÚ sa vybudovalo 150 km diaľnic.

- Tretia fáza priniesla výraznejšiu zmenu v reorganizácii inštitucionálnej zodpovednosti. Bol založený *Národný diaľničný fond* aktívne funkčný od roku 2004. *Agentúra na výstavbu a prevádzku diaľnic* a *Generálne riaditeľstvo verejných ciest* bolo zlúčené do novej organizácie s názvom *Generálne riaditeľstvo verejných ciest a diaľnic*. Ďalšou inštitucionálnou zmenou bolo kreovanie *Národného cestného fondu*, ktorý mal za úlohu prideľovať podporu z medzinárodných finančných inštitúcií vrátane európskych fondov, mobilizovať domáce finančné zdroje a transfery zo štátneho rozpočtu na výstavbu a obnovu cestnej siete.

Prvým projektom PPP bol diaľničný úsek A4 medzi dvomi priemyselnými mestami na juhu Poľska: Krakow a Katowice v dĺžke 61 km. Prvá etapa projektu sa orientovala na modernizáciu existujúcej diaľnice a jej prevádzky a údržby. Koncesionárska schéma bola podpísaná v roku 1997 a začala fungovať v roku 2001. Finančná realizovateľnosť projektu bola založená na výnosoch z mýta. Druhá etapa projektu, pozostávajúca z modernizácie diaľničného mosta, bola zložitejšia hlavne v dôsledku nižšej premávky a stúpajúcich finančných nákladov. O komerčnom úspechu uvedeného projektu sa dosiaľ pochybuje. Ďalším pokusom rozvoja diaľničnej siete prostredníctvom PPP bol úsek A2, vedúci z Varšavy cez Poznaň do sídla Slubice na hranici s NSR. Na vybudovanie 150 km diaľnice bola udelená koncesia pre BROT (BROT – Build, Rehabilitate, Operate, Transfer: výstavba, modernizácia, prevádzka, prevod na vlastníctvo štátu), a to projekt v roku 2000 na obdobie 40 rokov s právom výberu mýta. Diaľnicu však s výnimkou súkromných tranzitných prepravcov cca 60 – 80 % prepravcov obchádza a v súčasnosti prebieha vyjednávanie o kompenzácií platieb medzi vládou a koncesionármi.

V posledných rokoch sa Poľsko vo zvýšenej miere opiera o finančné zdroje z fondov EÚ a o pôžičky z EIB a Svetovej banky so zámerom rozšíriť diaľničnú sieť v rokoch 2005 – 2013 na dĺžku 2 063 km, ktorá v súčasnosti meria 405 km.

Chorvátsko

Chorvátsko sa medzi tranzitívnymi štátmi napriek malej ekonomike vyníma veľkým počtom PPP, väčšinou štátom vedených projektov. Po rozpade Juhoslávie a vojnovom konflikte na Balkáne Chorvátsko začalo s prípravou výstavby diaľnic až v druhej polovici 90. rokov. Malo to však tú výhodu, že sa poučilo z projektov susedných štátov a malo skúsenosti aj s vyberaním mýta, pretože diaľnica z Karlovacu do Záhrebu bola už spoplatnená zhruba 20 rokov.

V roku 1995 bola udelená koncesia na výstavbu diaľnice A1 francúzskej spoločnosti Bouygues. Projekt bol zameraný na výstavbu novej diaľnice s dĺžkou 44 km a na modernizáciu 36 km úseku s nákladmi na projekt 185 mil. eur. Spoločnosť Bouygues niesla riziko spojené s výstavbou, pričom vláda dotovala deficit tržieb, pokryla všetky náklady a platby súvisiace s dlhovou službou a garantovala aj určité výnosy pre investorov. Projekt sa dokončil v roku 1999.

V roku 1998 bola podpísaná koncesná zmluva na výstavbu diaľnice A4, ktorá tvorila 97 km úsek smer Záhreb a maďarská hranica. Zmluva mala formu 32-ročného BROT projektu s celkovými predpokladanými nákladmi 460 mil. USD. Vlastnícka štruktúra pozostávala z 51 %-ného podielu súkromného sektora a 49 %-ného podielu chorvátskej vlády. Keďže sa nepodarilo zmluvu finančne uzavrieť s koncesionármi, výstavba spôsobom PPP zlyhala. Diaľnicu postavila a v roku 2003 sprevádzkovala spoločnosť Chorvátske diaľnice.

Od roku 2001 sa v Chorvátsku začala intenzívna obnova cestného systému. Vláda schválila Program výstavby a údržby verejných ciest, v ktorom bol okrem iného vytvorený nový model financovania cestnej dopravy a nová štruktúra riadenia tohto sektora. Podľa tohto programu bola údržba existujúcej cestnej siete plne financovaná z verejných zdrojov, výstavba a správa nových diaľnic predovšetkým z dlhodobých pôžičiek a zo súkromnej spoluúčasti. Boli založené aj dve štátom vlastnené spoločnosti: *Chorvátske cesty*, zodpovedné za financovanie, výstavbu a riadenie štátnych ciest, na ktorých sa neuplatňuje mýto, a *Chorvátske diaľnice*, zodpovedné za prevádzku, výstavbu a údržbu diaľnic, spoplatnené mýtom, avšak nemajúce formu koncesie.

Česká republika

V Českej republike sa pokus o realizáciu koncesie typu PPP, založený na diaľničnom mýte, začal v roku 1993, avšak v priebehu verejnej súťaže sa zistilo, že v dôsledku nízkeho záujmu o tento typ diaľnice by bola návratnosť nákladov veľmi nízka.

V roku 1996 česká vláda zvažovala návrhy na výstavbu diaľnice D47 z Brna k poľskej hranici. Prognózy dopravy a pravdepodobná výška mýta aj po zohľadnení podpory z fondov EÚ nestačili na zabezpečenie ekonomickej a finančnej realizovateľnosti projektu, preto bola koncesia typu PPP udelená konzorciu vedenému izraelskou spoločnosťou Housing and Construction. Na projekt bolo potrebné získať aj dlhodobé úverové zdroje rozvojových bánk (EBRD, EIB a pod.). Vláda však nedodrжала príslušné postupy medzinárodných výberových konaní, nezískala prístup k finančným zdrojom, a preto v roku 2003 kontrakt zrušila.

Ďalším pokusom o financovanie formou PPP mala byť v roku 2001 plánovaná výstavba 80 km diaľničného úseku medzi mestom Lipník n/Bečvou a poľskou hranicou. Koncesionárska zmluva bola síce podpísaná, ale v roku 2003 sa projekt zrušil.

V roku 2000 česká vláda zmenila stratégiu výstavby dopravnej infraštruktúry a založila *Štátny fond dopravnej infraštruktúry* podliehajúci Ministerstvu dopravy ČR. Štátny fond získal príjmy transferom z Fondu národného majetku (45,4 %), z cestnej dane (13,4 %), z podielu na dani z pohonných hmôt (29,8 %), z poplatkov kamiónovej dopravy (5 %) a zo štátneho rozpočtu (6,4 %). Do Štátneho fondu sa zhromažďujú aj finančné zdroje z EÚ a úvery (hlavne od EIB).

Na podporu systematickej a cielenej implementácie PPP založila česká vláda *Centrum PPP*, ktoré spadá pod Ministerstvo financií ČR. Centrum PPP má tri úlohy: a) rozvíjať štandardizované procedúry a metodológie na implementáciu a hodnotenie PPP; b) zúčastňovať sa na procesoch PPP a odporúčať vhodných verejných aktérov; c) spolupracovať s Ministerstvom financií ČR pri schvaľovaní PPP projektov. V roku 2004 bola schválená Politika PPP v Českej republike a platí v súčasnosti PPP centrum spoločne s Ministerstvom financií ČR a Ministerstvom pre miestny rozvoj ČR spracúva *Procesnú metodiku PPP*. V súčasnosti má diaľničná sieť v ČR 518 km a za dekádu 1994 – 2004 sa vybuďovalo v ČR 128 km diaľnic.

Slovenská republika

V období od začatia výstavby prvého úseku diaľnice na Slovensku v roku 1969 do vzniku samostatnej SR v roku 1993 bolo dané do užívania 198 km diaľnic. V období od roku 1993 do roku 1995 výstavba diaľnic na Slovensku takmer stagnovala a celková dĺžka rozostavaných úsekov ku koncu tohto obdobia dosiahla len 17 km. Hlavným dôvodom stagnácie bol prechod jej financovania z federálnych zdrojov na republikové zdroje. Toto obdobie však bolo dôležité z hľadiska vypracovania študijných podkladov, v ktorých sa prvýkrát definovala diaľničná sieť v dĺžke 660 km a prezentovala sa financovateľnosť výstavby na základe nákladovo-výnosovej analýzy. Celková dĺžka diaľnic podľa kritérií ekonomickej efektívnosti bola v I. etape do roku 2005 vyčíslená na 75 km a v ďalších etapách do roku 2015 na 295 km. Tempo výstavby diaľnic malo byť cca 18

km/rok [5, s. 94 – 95]. Významným impulzom k rozvoju diaľnic bolo schválenie *Komplexného projektu prípravy a výstavby diaľnic v SR* v roku 1996. Tento projekt stanovil dokončenie výstavby diaľnic do roku 2005 pri tempe cca 45 km/rok. Prijatý harmonogram však nerešpektoval odporúčania predinvestičných štúdií a uprednostňoval najmä vplyv na zamestnanosť a potrebu oživenia činnosti stavebníctva. Nová vláda v roku 1998 schválila v súlade so svojím Programovým vyhlásením *Nový projekt výstavby diaľnic a rýchlostných ciest*, ktorý definoval novú diaľničnú sieť SR s označením D1 až D4 a jej celkovú dĺžku stanovil na 659 km. Avšak v roku 1999 nastalo výrazné spomalenie výstavby, ktoré sa prejavilo buď úplným zastavením stavebných prác, alebo zakonzervovaním rozostavaných stavieb.

S cieľom zintenzívniť výstavbu diaľnic založil štát 1. februára 2005 na základe zákona č. 639/2004 Z. z. o národnej diaľničnej spoločnosti *Národnú diaľničnú spoločnosť, a. s.* (NDS). Jej 100 %-ným vlastníkom je štát a v jeho mene koná Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR. Na založenie spoločnosti sa použil prioritný infraštruktúrny majetok a súčasti slúžiace na správu, údržbu, opravy a rozvoj siete diaľnic a rýchlostných ciest. Národná diaľničná spoločnosť je financovaná viacpiliérovým systémom financovania, ktorý tvorí: štátny rozpočet, fondy EÚ, ISPA, úvery NDS a diaľničné nálepky. Ďalším zdrojom financovania výstavby dopravnej infraštruktúry budú súkromné prostriedky získané formou PPP [15].

Tabuľka 2

Výdavky na výstavbu diaľnic a rýchlostných ciest

Rok	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Skutočné výdavky v mld Sk	5.171	10.176	9.883	7.658	8.098	7.988
Nový projekt výstavby* v mld Sk	–	–	–	–	8.763	9.200
Aktualizácia projektu výstavby** v mld Sk	–	–	–	–	–	–
Index stavebných prác	–	1.00	1.09	1.21	1.32	1.41

Rok	2002	2003	2004	2005	2006
Skutočné výdavky v mld Sk	8.412	7.162	8.830		
Nový projekt výstavby* v mld Sk	10.803	10.931	11.305	12.625	13.783
Aktualizácia projektu výstavby** v mld Sk	–	9.592	8.500	10.928	11.530
Index stavebných prác	1.55	1.65	1.76	–	–

* Nový projekt výstavby diaľnic a rýchlostných ciest, schválený vládou SR 21. 02. 2001.

** Aktualizácia nového projektu výstavby diaľnic a rýchlostných ciest, schválená vládou 26. 06. 2003.

Prameň: [14].

Kým Maďarsko začalo s výstavbou diaľnic s použitím financií súkromných zdrojov už začiatkom 90. rokov, v Slovenskej republike prvý pilotný projekt vznikol až v roku 2005. Uznesením vlády č. 515/2005 o implementácii pilotného

projektu PPP na úsek D11 Lietavská Lúčka – Turany zo dňa 29. 6. 2005 bol projekt schválený a prostredníctvom NDS bolo založené dvojkonzorcium zložené z Mott MacDonald, Deloitte, Dewey Ballantine a Deák & Partners. Dvojkonzorcium poskytuje poradenstvo pri výbere koncesionára verejného obstarávania PPP, ktorý následne prevezme zodpovednosť za financovanie, návrh, výstavbu a prevádzkovanie projektu. Dĺžka diaľničného úseku tvorí 29,960 km vrátane 7,460 km dlhého dvojúrovňového tunela Višňové a mostov v dĺžke 6,432 km.

Súčasný právny rámec Slovenskej republiky umožňuje realizáciu projektov formou PPP. Zákon zo 14. decembra 2005 o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (s účinnosťou od 1. februára 2006) upravuje definíciu koncesie, ktorá pokrýva aj PPP ako špeciálny druh koncesie a je konzistentná s európskou legislatívou. Na úspešnú aplikáciu PPP vypracovalo Ministerstvo financií SR *Politiku pre realizáciu projektov verejno-súkromných partnerstiev*, ktorá bola schválená uznesením vlády č. 914 z 23. novembra 2005. Hlavné princípy, rozhodujúce v prospech financovania formou PPP:

- *Hodnota za peniaze (value for money)*, čo znamená požiadavku vyššieho ekonomického prínosu projektu PPP ako ekonomický prínos pri dosiaľ uplatňovaných tradičných spôsoboch obstarávania infraštruktúry. Hodnota za peniaze sa dosiahne tým, že súkromný sektor zabezpečí efektívnejší projekt, kreatívny a inovatívny prístup k technickým problémom, neprekročí výšku stanovených investičných nákladov, odovzdá projekt v presne stanovenom čase pri optimalizácii životného cyklu projektu.

- *Prenesenie rizík* predpokladá prenechať riziko tej strane, ktorá je najoptimálnejšie schopná niesť riziko. Forma PPP predpokladá prenesenie významných rizík na súkromný sektor.

- *Špecifikácia štandardov verejnej služby* vyžaduje definovanie štandardu, resp. parametrov požadovaných verejných služieb v úlohe klienta tak, aby boli optimálne zaistené verejné služby pri súčasnom zvážení ekonomicko-sociálnych aspektov projektu.

- *Údržba hodnoty verejných aktív* definuje pravidlá údržby verejných aktív spravovaných súkromným sektorom na základe PPP kontraktov, pretože verejné aktíva sa spravidla neprevádzajú na súkromného partnera PPP, ale po ukončení kontraktu sa vracajú verejnému sektoru.

Okrem sektora diaľnic a ostatnej dopravy existujú široké potenciálne možnosti zapojenia financovania prostredníctvom PPP do výstavby infraštruktúry aj v iných oblastiach (priemysel, životné prostredie, zdravotníctvo, kultúra, školstvo, telovýchova, spravodlivosť a pod.), ako to dokazujú príklady úspešne realizovaných projektov z rôznych krajín.

4. Výhody a riziká projektov partnerstva verejného a súkromného sektora a závery z prezentovaných projektov

Systémové a programové použitie metódy PPP má prispieť k efektívnejšej alokácii verejných prostriedkov, k zabezpečeniu kvalitných verejných služieb, ekonomickému rastu a rastu priamych zahraničných investícií stimulovaním súkromných investícií do novej infraštruktúry a verejných služieb. Aby sa očakávané ciele splnili, je nevyhnutná účinná kontrola vytvárania dlhodobých záväzkov verejným sektorom, obmedzenie negatívnych dopadov nesystémovo pripravovaných projektov PPP, ako aj posilnenie možností čerpania z fondov Európskej únie.

Výhody partnerstva verejného a súkromného sektora

Hlavnou výhodou projektov realizovaných formou PPP je *kvalitnejšie a efektívnejšie* zabezpečenie služieb, výstavby a prevádzkovania infraštruktúry v porovnaní s výstavbou, ktorú zabezpečuje štát alebo štátne firmy. Súkromná firma dokáže zabezpečiť obvykle úspornejší projekt, dodržať termín výstavby a neprekročiť náklady.

Projekty PPP môžu zabezpečiť investičné prostriedky bez štátnych záruk, pričom splácanie sa rozloží na dlhé obdobie. Tým, že podstatné riziká sa preniesú na súkromnú firmu, *úvery negarantuje štát*, čo v určitých druhoch projektov PPP umožňuje zníženie schodku dlhu vykázaného podľa maastrichtských kritérií v porovnaní s obdobnými projektmi bez partnerstva verejného a súkromného sektora.

Projekty PPP *prinášajú finančný kapitál*, čím umožňujú vybudovanie potrebnej infraštruktúry, ktorej výstavba zaostáva kvôli nedostatku finančných prostriedkov.

Dobre pripravené projekty PPP poskytujú kvalitné služby pre užívateľov a výstavba infraštruktúry, realizovaná týmto spôsobom, ponecháva štátu primeranú kontrolu nad projektom.

Riziká partnerstva verejného a súkromného sektora

Projekty PPP sú *dlhodobými* projektmi, dôsledky v prípade zlyhania presahujú horizont volebného obdobia jednej vlády, preto treba k nim pristupovať veľmi opatrne. Štát sa zaviazal k platbám v súčasnosti, ktoré sa budú realizovať až počas pôsobenia budúcich politických garnitúr. V budúcnosti sa môžu PPP v prípade zle pripravených zmlúv ukázať ako verejnosťou neakceptovateľné zaručenie príjmov súkromnej firme z verejných zdrojov. Ide vlastne o *skrytý dlh*, ktorým PPP zvyšuje mandátové výdavky v budúcnosti. Projekty PPP vytvárajú dojem, že k zadlžovaniu štátu nedochádza, ale štát uzatvára zmluvu, na základe ktorej predáva budúce výnosy súkromnému partnerovi, čo v skutočnosti zadlžením je.

Projekty PPP sú náročné na zabezpečenie *transparentnosti*. Ak nie je zabezpečená prijateľná transparentnosť výberu súkromného partnera, veľká časť projektov zlyháva.

Navyše, projekty PPP si vyžadujú komplikované a dlhodobé zmluvy. Ak sa v budúcnosti ukážu ako nevýhodné pre štát, v prípade ich vypovedania prinášajú veľké *ťažkosti a náklady na právne služby*, čo má priamy dopad na štátny rozpočet. 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 dokumentujú, že v prípade zlyhania sa odhalia ďalšie *neplánované dosahy na verejné financie* aj v prípade dobre zmluvne podložených projektov.

Sektor verejnej správy zvyčajne nemáva *dostatočnú skúsenosť* s PPP projektmi, čo môže pre súkromného partnera vytvoriť lepšiu pozíciu na vyjednávanie podmienok.

Záver z prezentovaných príkladov

Diaľničný sektor predstavuje vhodný potenciál na realizáciu projektov prostredníctvom verejného a súkromného partnerstva. Preskúmanie príkladov z vybraných tranzitívnych krajín strednej Európy vyúsťuje do nasledovných záverov:

- Projekty, na ktoré bol vytvorený vhodný a realizovateľný mechanizmus podpory zo strany štátu, boli rýchlejšie a úspešnejšie realizované a menej nákladné, ak sa zohľadnili všetky náklady (najmä transakčné náklady).

- Pri štátom vedených projektoch nebolo nevyhnutné upravovať trasy ciest v dôsledku odklonu dopravy na nespoplatnené cesty. Príklady analyzovaných krajín podporili teoretické predikcie, že spoplatňovanie malých úsekov diaľničnej siete môže zapríčiniť neefektívne premiestnenie dopravy, čo má za následok zníženie ziskovosti investícií koncesionárov.

- Do nákladov výstavby je potrebné zahrnúť aj náklady na modernizáciu paralelných ciest, obchádzkových ciest a cestných spojníc.

- Projekty PPP si vyžadujú vypracovanie detailnejšej štúdie premávky a prieskum ochoty užívateľov platiť myto, pričom úroveň mýtnych poplatkov by mala zohľadňovať sociálne akceptovateľnú úroveň.

- Nevyhnutným predpokladom úspešnej realizácie projektov verejno-súkromného partnerstva je vypracovanie realistickej makroekonomickej prognózy, ktorá vychádza z reálnej prognózy tržieb, ako aj vyhodnocovanie projektov aj z hľadiska „efektu času“.

- Projekty PPP predpokladajú vytvorenie obozretnej finančnej štruktúry, teda štruktúry s nie príliš vysokou mierou zadlženia, ktorá dá vláde možnosť do určitej miery absorbovať negatívne výkyvy a v prípade potreby umožniť rokovanie v „záchrannom“ mechanizme, pri ktorom by sa vzniknuté deficity kryli zo štátneho rozpočtu danej krajiny.

- Dôležitým prvkom projektov PPP je zabezpečiť čo najvyššiu možnú mieru financovania investície z domácich zdrojov, to znamená minimalizovať menové riziko. Riziko rozdeliť medzi zúčastnených partnerov takým spôsobom, aby ho niesli účastníci najlepšie pripravení znášať riziko.

- Kľúčovou záležitosťou pri dlhodobých projektoch je etické hľadisko, ktoré zaručí transparentnosť výberu súkromného partnera. Nízka transparentnosť a nejasné pravidlá obmedzovali efektívnosť PPP, čo sa prejavilo v pomerne vysokých nákladoch výstavby. Tento problém sa však vyriešil vstupom krajín do Európskej únie a prijatím jej pravidiel.

- Hneď od začiatku prípravy projektu je nevyhnutné zaviesť účinný právny rámec a určiť spôsob riešenia vzájomných sporov.

- Už v začiatkoch projektu treba vziať do jeho prípravy aj lokálnu vládu.

- Neuspokojivá realizácia projektov PPP bola zapríčinená nedostatkom inštitucionálneho prostredia a chýb, ktoré sa vyskytli pri ich tvorbe. Veľmi negatívne sa prejavilo politické zasahovanie a vplyv častých zmien vlád, ktoré mali rôzny postoj k obstarávaniu projektov formou PPP. S tým boli spojené i zmeny vládnych administratívnych kapacít, čo narušovalo pracovné vzťahy medzi zmluvnými stranami.

- Dôležité je aj kreovanie jasného a efektívneho inštitucionálneho rámca, s čím súvisí otázka vytvorenia vhodných inštitúcií pre fungovanie PPP.

Literatúra

- [1] BERGER, L. S. A.: Concession Experience in the Road Transportation Sector in Central Europe. <www.Cemt.org/topics/tirs/TIRSann9>.
- [2] Public-private Partnership in New EU Member Countries of Central and Eastern Europe. EIB Papers, 10, 2005, č. 2, s. 83 – 108.
- [3] Green Book about Public-Private Partnerships. COM (2004) 30. 4. 2004.
- [4] Guidelines for Successful Public-Private-Partnership. Brussels: DG REG, marec 2003.
- [5] Národný rozvojový plán. Bratislava: Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR 2003.
- [6] OECD Factbook 2006. <www.oecd.org/site>.
- [7] Politika pre realizáciu projektov verejno-súkromných partnerstiev (PPP). Bratislava: Ministerstvo financií SR 2005.
- [8] Rozhodnutie Eurostatu STAT/18 z 11. februára 2004.
- [9] Správa o vytváraní podmienok na realizáciu projektov s privátnym partnerstvom. Bratislava: Ministerstvo financií SR 2005.
- [10] Stratégia rozvoja konkurencieschopnosti Slovenska do roku 2010. Lisabonská stratégia. Bratislava: Ministerstvo financií SR 2005.
- [11] Transport Situation in Croatia in 2005. <www.unece.org/trans/doc/transsitdocs/2005croatia>.
- [12] Zákon č. 523/2003 Z. z. o verejnom obstarávaní a nový zákon o verejnom obstarávaní s účinnosťou od 1. 2. 2006.
- [13] Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- [14] <www.highways.sk>; <www.ndsas.sk>; <www.asociaceppp.cz>.