

**EKONOMICKÁ UNIVERZITA V BRATISLAVE
NÁRODOHOSPODÁRSKA FAKULTA**

Evidenčné číslo: 101006/I/2015/1407106267

**VYUŽITIE PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS
PRI FINANCOVANÍ MODERNIZÁCIE
CESTNEJ INFRAŠTRUKTÚRY V SR**

Diplomová práca

2015

Lívia Hendrichová, Bc.

**EKONOMICKÁ UNIVERZITA V BRATISLAVE
NÁRODOHOSPODÁRSKA FAKULTA**

**VYUŽITIE PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS
PRI FINANCOVANÍ MODERNIZÁCIE CESTNEJ
INFRAŠTRUKTÚRY V SR**

Diplomová práca

Študijný program: Financie

Študijný odbor: 6271 Financie, bankovníctvo a investovanie

Školiace pracovisko: Katedra financií

Vedúci záverečnej práce : Anton Čiernik, Ing., PhD.

Bratislava 2015

Lívia Hendrichová, Bc.

Čestné vyhlásenie

Čestne vyhlasujem, že záverečnú prácu som vypracovala samostatne a že som uviedla všetku použitú literatúru.

Dátum: 28.04.2015

.....

Pod'akovanie

Touto cestou by som chcela vyjadriť úprimnú vd'aku vedúcemu bakalárskej práce Ing. Antonovi Čiernikovi, PhD za profesionálny, no zároveň priateľský prístup, konzultácie, cenné rady a odborné usmerňovanie pri písaní práce.

ABSTRAKT

HENDRICHOVÁ, Livia: *Využitie Public Private Partnerships pri financovaní modernizácie cestnej infraštruktúry v SR*. Ekonomická univerzita v Bratislave.

Národohospodárska fakulta; Katedra financií. Vedúci záverečnej práce: Ing. Anton Čiernik, PhD. Bratislava: NHF EU, 2015, počet strán 61

Cieľom diplomovej práce je zhodnotenie využívania PPP projektov pri financovaní cestnej infraštruktúry na Slovensku, pričom sa zameriavame na posúdenie výhodnosti a efektívnosti tohto spôsobu financovania rýchlostnej cesty R1. Za dôležité sme považovali objasniť PPP projekty z teoretického hľadiska a následne sme sa zamerali na analýzu konkrétneho jediného uskutočneného PPP projektu v oblasti výstavby cestnej komunikácie na Slovensku- rýchlostnej cesty R1. Práca je rozdelená do troch kapitol. Súčasťou práce sú 3 schémy 9 tabuliek. Prvá kapitola je venovaná teoretickému vymedzeniu PPP projektov, ich charakteristika, typy, riziká, realizácia a legislatíva PPP projektov. Obsahom druhej kapitoly je cieľ práce a metodika práce. V tretej kapitole sme detailnejšie roznalyzovali prvý a jediný PPP projekt v oblasti výstavby cestnej infraštruktúry na Slovensku- rýchlostnú cestu R1. Výsledkom riešenia danej problematiky je záver, v ktorom hodnotíme PPP projekty ako efektívnu možnosť využitia pri financovaní cestnej infraštruktúry na Slovensku.

Kľúčové slová: PPP projekt, riziká PPP projektov, cestná infraštruktúra, rýchlostná cesta R1, financovanie

ABSTRACT

HENDRICHOVÁ, Livia: *Public Private Partnerships as a financial instrument of the modernization road infrastructure in the Slovak Republic*. University of Economics in Bratislava. Faculty of National Economy; Department of finance. Tutor: Ing. Anton Čiernik, PhD. Bratislava: NHF EU, 2015, 61

The aim of the diploma thesis is to evaluate the use of PPP projects in the financing of the road-traffic infrastructure in Slovakia, we focus on analysing the expedience and effectiveness of this method of financing expressway R1. We have considered as important to clarify PPP projects from a theoretical point of view and then we have focused on the analysis of the only particular PPP project in road construction in Slovakia, the expressway R1. The thesis is divided into three chapters. It contains 3 schemes and 9 tables. The first chapter is devoted to the theoretical definition of PPP projects, their characteristics, types, risks, legislation and implementation of PPP projects. In the second chapter we have written about goals of the thesis and used methods. In the third chapter, we have made detailed analysis of first and only PPP project in the construction of roads in Slovakia, the expressway R1. The result of the examined issue is the conclusion, that PPP projects are effective possibility for financing of the road infrastructure in Slovakia.

Key words: PPP project, risks of PPP projekts, road-traffic infrastructure, expessway R1, financing

Obsah

Úvod.....	10
1 Súčasný stav riešenej problematiky doma a v zahraničí.....	12
1.1 Projekt financovaný prostredníctvom PPP	12
1.1.1 Všeobecná charakteristika projektov financovaných prostredníctvom PPP.....	14
1.1.2 Základné typy projektov financovaných prostredníctvom PPP	15
1.2.3 Zmluvné a inštitucionálne projekty financované prostredníctvom PPP	16
1.2 Rozdiel medzi verejnou zákazkou a projektom financovaným prostredníctvom PPP	17
1.3 Riziká spojené s realizáciou projektov financovaných prostredníctvom PPP	18
1.3.1 Proces riadenia rizík.....	21
1.4 Výhody a nevýhody projektov financovaných prostredníctvom PPP	23
1.5 Vhodné oblasti pre použitie projektov financovaných prostredníctvom PPP	24
1.6 Cestná infraštruktúra a jej význam	25
1.6.1 Cestná infraštruktúra na Slovensku	26
1.7 Realizácia projektov financovaných prostredníctvom PPP	28
1.7.1 Etapy projektov financovaných prostredníctvom PPP	30
1.8 Legislatívna úprava projektov financovaných prostredníctvom PPP	33
1.8.1 Európske právo	34
2 Cieľ práce a metodika práce	36
3 Výsledky práce	38
3.2 Priebeh výberu koncesionára	38
3.2.1 Priebeh návrhu a podpisu koncesnej zmluvy.....	40
3.3 Rýchlostná cesta R1- PR1BINA.....	40
3.3.1 Technické údaje	41
3.4 Analýza koncesnej zmluvy	42
3.5 Financovanie	45
3.5.1 Analýza finančných tokov	46
3.6 Zhodnotenie projektu a odporúčania vlády SR pre ďalší rozvoj PPP projektov	51
ZÁVER A DISKUSIA.....	55
Použitá literatúra	58

Zoznam tabuliek a schém

Tabuľka č. 1 Dĺžka cestných komunikácií za roky 2004- 2013 v km	31
Tabuľka č. 2 Prehľad uchádzačov	38
Tabuľka č. 3 Kvantitatívne porovnanie výhodnosti projektu rýchlostnej cesty R1	43
Tabuľka č. 4 Prehľad predpokladaných a skutočných platieb Koncesionárovi	46
Tabuľka č. 5 Plánované výdavky VS na projekt vo fáze jeho prípravy	47
Tabuľka č. 6 Plánované výdavky VS na projekt vo fáze jeho výstavby	48
Tabuľka č. 7 Investičné výdavky súkromného partnera	48
Tabuľka č. 8 Výdavky súkromného partnera na prevádzku projektu	48
Tabuľka č. 9 Príjmy z elektronického mýta a ich odhad na najbližšie roky	50
Schéma č. 1 Porovnanie projektov financovaných prostredníctvom PPP s klasickou verejnou zákazkou	18
Schéma č. 2 Alokácia rizík v projektoch financovaných prostredníctvom PPP v závislosti od typu projektu	22
Schéma č. 3 Metodické rozdelenie procesov projektu	30

Zoznam použitých skratiek

PPP Public private partnership

DBB Design- Bid- Build

OM Operation and Maintenance

BOT Built- Operate- Transfer

DBFO Design- Build- Finance- Operate

DBFOM Design- Build- Finance- Operate- Maintance

BOO Build- Own- Operate; výstavba- vlastníctvo- prevádzka

MF SR Ministerstvo financií Slovenskej republiky

MDVRR SR Ministerstvo dopravy výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky

MDPT SR Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií Slovenskej republiky

EU Európska únia

IRR vnútorné výnosové percento

ÚVOD

Hlavným cieľom modernizácie a rozvoja cestnej infraštruktúry je zvyšovanie hustoty cestnej siete vyššej triedy a následne zlepšovanie plynulosti a bezpečnosti cestnej premávky, zlepšenie dostupnosti SR, jednotlivých regiónov a ich vzájomného prepojenia. Realizácia úloh tohto cieľa je finančne i technicky mimoriadne náročná. Z dôvodu vysokej finančnej náročnosti modernizácie a rozvoja dopravnej infraštruktúry zabezpečujeme optimálne vytváranie zdrojov a ich efektívne využívanie. V posledných rokoch sú projekty financované prostredníctvom PPP, teda verejno-súkromné partnerstvá na území Slovenska častou témou verejných diskusií.

Pod projektom financovaným prostredníctvom PPP rozumieme spoluprácu verejného a súkromného sektora, pričom cieľom je zabezpečenie verejných služieb a infraštruktúry v oblastiach, kde je možné preukázať ich opodstatnenosť, pričom sa využívajú zdroje a kapacity súkromného sektora. Na Slovensku sa projekty financované prostredníctvom PPP dostali do povedomia verejnosti najmä v súvislosti výstavby rýchlostnej cesty R1, kde bolo verejno-súkromné partnerstvo využité ako nová forma financovania výstavby dopravnej infraštruktúry. V porovnaní s inými európskymi krajinami sa koncept verejno-súkromného partnerstva začal na Slovensku uplatňovať relatívne neskoro. Keďže kvalita a hustota cestnej infraštruktúry je jedným zo základných a hlavných ukazovateľov ekonomickej vyspelosti krajiny je v záujme Slovenska zabezpečovať rozvoj a modernizáciu cestnej infraštruktúry. Vybudovaná cestná infraštruktúra má pozitívne účinky najmä v oblasti zrýchlenia prepravy, zvýšenie jej plynulosti, zníženie nehodovosti, ako aj zvýšenie atraktívnosti pre zahraničných investorov.

Cieľom diplomovej práce je zhodnotenie využívania projektov financovaných prostredníctvom PPP pri financovaní cestnej infraštruktúry na Slovensku, pričom sa zameriavame na posúdenie výhodnosti a efektívnosti tohto spôsobu financovania rýchlostnej cesty R1. Na Slovensku doposiaľ existuje jediný uskutočnený projekt financovaný prostredníctvom PPP v oblasti výstavby cestnej infraštruktúry, a to rýchlostná cesta R1 na úsekoch Nitra - Selenec, Selenec - Beladice, Beladice - Tekovské Nemce a Banská Bystrica- severný obchvat.

Diplomová práca pozostáva z troch kapitol. V prvej kapitole s názvom Súčasný stav riešenej problematiky doma a v zahraničí obraciame pozornosť na teoretické

vymedzenie projektov financovaných prostredníctvom PPP, charakteristické znaky. Stručne sme popísali rozdiel medzi projektom financovaným prostredníctvom PPP a verejným obstarávaním. V rámci prvej kapitoly sa venujeme aj rizikám a procesu riadenia rizík, keďže vhodné rozdelenie rizík je základnou podmienkou pri posudzovaní vhodnosti využitia verejno-súkromného partnerstva. Ďalej sú v kapitole spomenuté výhody a nevýhody verejno-súkromných partnerstiev, význam cestnej infraštruktúry, realizácia a etapy projektu financovaného prostredníctvom PPP a v neposlednom rade legislatíva upravujúca verejno-súkromné partnerstvá.

Druhá kapitola má názov Cieľ práce a metodika. V tejto kapitole bližšie popisujeme hlavný cieľ a čiastkové ciele práce a taktiež opisujeme metódy, ktoré sme využívali pri zhotovovaní práce.

V poslednej tretej kapitole sa venujeme verejno-súkromnému partnerstvu rýchlostnej cesty R1, ktorý predstavuje jediný uskutočnený projekt financovaný prostredníctvom PPP na Slovensku. Zameriavame sa na analýzu koncesnej zmluvy, hlavne na rozdelenie rizík medzi súkromným a verejným partnerom, spôsobu splácania, ciele tohto projektu a podmienkam spätného odovzdania zhotovenej infraštruktúry. Taktiež sme sa zaujímali o finančné toky a ich zhodnotenie pomocou vnútorného výnosového percenta IRR. Tento ukazovateľ udáva relatívny výnos, ktorý projekt poskytuje počas svojej životnosti. Získaný údaj nám má pomôcť pri splnení cieľa diplomovej práce, teda zhodnoteniu efektívnosti investície.

1 Súčasný stav riešenej problematiky doma a v zahraničí

Verejný sektor je špecifickou súčasťou ekonomiky a jeho úlohou je poskytovanie verejných služieb. Verejné služby sú zabezpečované štátom v prospech občanov, ktorí sa nepriamo podieľajú na ich financovaní prostredníctvom daní. Tieto služby môže verejný orgán zabezpečiť sám vo vlastnej réžii alebo prostredníctvom vlastnej organizácie vytvorenej pre poskytovanie takýchto služieb. Ďalšou možnosťou je zverenie poskytovanej služby súkromnej organizácii. Tá je väčšinou zvolená podľa zákona o verejnom obstarávaní. Rozhodnutie o forme zabezpečenia verejnej služby robí verejný orgán na základe porovnávacej analýzy funkčnej a ekonomickej vhodnosti a výhodnosti možných foriem zabezpečenia verejnej služby. „Cieľom verejného orgánu je, aby daná služba bola vykonávaná kvalifikovane, zodpovedne a aby cena služby bola čo najnižšia.“¹ Vzhľadom k tomu, že financovanie verejných služieb je mimoriadne finančne náročné je v posledných rokoch čoraz častejšia spolupráca verejného a súkromného sektora. Cieľom spolupráce je zabezpečenie verejných služieb a infraštruktúry v oblastiach, kde je možné preukázať ich opodstatnenosť, pričom sa využívajú zdroje a kapacity súkromného sektora. Spolupráca by mala viesť k zabezpečeniu lepšej kvality verejných služieb. Jedná sa o dohodu medzi verejným orgánom a poskytovateľom služby. Táto dohoda určuje práva a povinnosti oboch zúčastnených strán a taktiež rozdeľuje riziká vyplývajúce zo zabezpečenia príslušnej verejnej služby. Jednou z takýchto foriem spolupráce predstavujú Public Private Partnerships (PPP).

1.1 Projekt financovaný prostredníctvom PPP

Anglický termín Public Private Partnership predstavuje formu spolupráce medzi súkromným a verejným sektorom. Na Slovensku sa stretávame s viacerými označeniami pre tento typ spolupráce. Najčastejšie používané sú: Verejno- súkromné partnerstvá, Projekty s privátnym partnerstvom, Projekty pre prosperitu a iné. V súčasnosti neexistuje univerzálna definícia, ktorá presne definuje projekt financovaný prostredníctvom PPP. Autor J. Ostřížek, ktorý sa zaoberá danou problematikou popisuje dva spoločné znaky, ktoré obsahujú všetky definície:

- ide o spoluprácu verejného a súkromného sektora

¹ Valach, J.- Pavel, J.- Beblavá-Sičáková, E. : *Príručka pre správne používanie projektov PPP*.2008. s.7

- účelom partnerstva je výstavba, renovácia, údržba alebo správa verejnej infraštruktúry alebo poskytovanie verejných služieb

Európska komisia v Zelenej knihe definuje projekty financované prostredníctvom PPP ako: „formu spolupráce medzi verejným a súkromným sektorom s cieľom financovania výstavby, rekonštrukcie, prevádzky a údržby infraštruktúry a poskytovania verejných služieb prostredníctvom tejto infraštruktúry.“² Svetová banka popisuje takéto projekty ako: „strednú až dlhodobú dohodu medzi verejným a súkromným sektorom, v rámci ktorej sú určité služby, ktoré patria pod zodpovednosť verejného sektora zabezpečované súkromným sektorom, pričom sú stanovené jasné podmienky o cieľoch pre poskytovanie verejnej infraštruktúry alebo verejných služieb.“³

V rámci projektov financovaných prostredníctvom PPP sú subjekty verejného sektora partnerom a zákazníkom súkromného sektora, od ktorého nakupujú služby. Súkromný partner v zásade financuje a realizuje výstavbu, prevádzkuje dielo a ako protihodnota je mu umožnené poskytovať služby spojené s týmto dielom za platby od jeho užívateľov (koncesia) alebo od verejného partnera. Predseda vlády Róbert Fico na jednej z tlačových besied opísal projekt financovaný prostredníctvom PPP nasledovne: „V prípade PPP projektu príde súkromný investor, ktorý postaví niečo, napríklad postaví cestu medzi Nitrou a Zvolenom, čiže dá svoje vlastné peniaze cez rôzne konzorcia bánk, zoberie si úvery a postaví nejaký projekt. A tento projekt potom tridsať rokov prevádzkuje, ale počas týchto tridsiatich rokov sa tento prevádzkovateľ musí o toto starať. A na konci tohto obdobia po tridsiatich rokoch, musí vrátiť projekt v takom stave štátu alebo dať do štátneho vlastníctva v akom bola jeho kvalita na začiatku projektu.“⁴ Podstatným znakom projektov financovaných prostredníctvom PPP je rozdelenie rizík spojených s výstavbou a prevádzkou diela medzi súkromným a verejným partnerom a dlhodobosť zmluvných vzťahov medzi súkromným a verejným partnerom.

²Commision of EU.: *Green paper on Public- private partnerships and community law on public contracts and concessions*. [cit. 2014-17-11]. Dostupné na internete:< <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&rid=6>> s. 3

³World bank.: *What are Public Private Partnership*. [cit. 2014-17-11]. Dostupné na internete:<<http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/what-are-public-private-partnerships>>

⁴ Fico, R.: Tlačová beseda po rokovaní vlády. [cit. 2015-01-02]. Dostupné na internete:<<http://www.ta3.com/clanok/1054747/tb-po-rokovani-vlady.html>>

1.1.1 Všeobecná charakteristika projektov financovaných prostredníctvom PPP

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že sa jedná o dlhodobú spoluprácu medzi verejným a súkromným sektorom, ktorá vznikla za účelom využitia zdrojov a schopností súkromného sektora s cieľom zabezpečiť verejnú infraštruktúru alebo poskytnutie inej verejnej služby. V nasledujúcich bodoch sú uvedené základné prvky charakterizujúce tento typ projektov:

- Trvanie spolupráce: dlhodobá spolupráca (10- 30 rokov) verejnoprávneho a súkromného partnera pri rôznych fázach projektu ako plánovanie, výstavba a iné. Na Slovensku je dĺžka tzv. koncesie obmedzená legislatívou na 30 rokov.
- Spôsob financovanie projektu: čiastočne alebo celkovo financuje súkromný partner, niekedy aj rozdelením zdrojov financovania medzi súkromným a verejnoprávnym subjektom. Ako protihodnota sú poskytované služby spojené s dielom za platby buď od používateľov- mýto, alebo od verejného partnera- platby za dostupnosť, prípadne kombináciu týchto platieb.
- Ekonomická výhodnosť projektu: projekt financovaný prostredníctvom PPP musí byť ekonomicky výhodný pre obidve strany. Ekonomická výhodnosť projektu sa stanovuje v priebehu prípravnej fázy projektu pomocou tzv. komparátora verejného sektora, čo znamená ekonomické porovnanie poskytovania verejnej služby klasickou formou a formou PPP tzv. hodnota za peniaze.⁵
- Úloha prevádzkovateľa: prevádzkovateľ má dôležitú úlohu v procese a zúčastňuje sa viacerých fáz projektu ako plánovanie, návrh, vyhotovenie, prevádzka, financovanie a pod.
- Úloha verejnoprávneho partnera: sústredí sa hlavne na definovanie cieľov a účelu projektu a dohliada nad dodržiavaním spĺňania stanovených cieľov a účelu
- Rozdelenie rizík: riziká spojené s vyhotovením a prevádzkou projektu financovaného prostredníctvom PPP sú rozdelené medzi verejnoprávneho a súkromného partnera. Súkromný partner väčšinou preberá na seba riziká, ktoré by pri klasickej forme verejného obstarávania niesol štát. Rozdelenie rizík sa určuje

⁵ Hodnota za peniaze (Value for Money):z kvantitatívneho hľadiska predstavuje dosiahnutie vyššieho či nižšieho úžitku v pomere k vynaloženým prostriedkom, ako keby bol daný projekt realizovaný verejným sektorom formou tradičnej verejnej zákazky, teda z vlastných zdrojov a vo vlastnej réžii.

individuálne pri každom projekte podľa možnosti súkromného a verejnoprávneho partnera kontrolovať a vyrovnať sa s daným rizikom najefektívnejšie.⁶

1.1.2 Základné typy projektov financovaných prostredníctvom PPP

Projekty financované prostredníctvom PPP môžu nadobúdať rozličnú formu, ktorá sa líši účasťou súkromného partnera a miery alokácie rizík medzi zúčastnenými stranami. Existuje niekoľko typov týchto projektov, pričom ich typológia „by mala slúžiť ako ukážka toho, aké široké možnosti má zadávateľ pri výbere schémy PPP a do akej miery môže takúto schému prispôbiť svojim konkrétnym potrebám.“⁷ Transparency International Slovensko vo svojej Príručke pre správne používanie projektov PPP uvádza nasledovné typy:

- **DBB (návrh, ponuka, výstavba)** pri tomto type verejný partner zadá pomerne všeobecný návrh, na základe ktorého súkromný subjekt ponúkne riešenie projektu. V prípade spokojnosti zadávateľa dôjde k vybudovaniu požadovanej infraštruktúry, ktorá je od počiatku vo vlastníctve zadávateľa.
- **OM (prevádzka, údržba)** správu a údržbu zabezpečuje súkromný sektor, pričom vlastníctvo infraštruktúry zostáva na strane verejného partnera. Riziká poskytovania služby sa delia medzi verejný a súkromný sektor. Platby za poskytované služby bývajú väčšinou dvojzložkové- fixné a motivačné
- **BOT (výstavba, prevádzka, prevod vlastníctva)** predstavuje najrozšírenejší model. Prípravu, realizáciu aj údržbu zabezpečuje súkromný dodávateľ. Súkromný sektor teda na základe objednávky od verejného sektora pripraví projekt, postaví určité aktívum, na ktorom realizuje danú službu na vopred dohodnutý čas. Po uplynutí stanoveného času prechádza vlastníctvo aktíva ako aj prevádzka služby na verejný sektor za vopred stanovených podmienok a vo vopred dohodnutom stave.
- **DBFO (návrh, výstavba, financovanie, prevádzka)** pri tomto type zabezpečuje súkromný sektor návrh riešenia projektu, realizáciu, financovanie a prevádzku verejného aktíva. Súkromný partner znáša pri tomto modeli väčšinu rizík projektu.
- **BOO (výstavba, vlastníctvo, prevádzka)** tento model je podobný modelu BOOT, avšak po celú dobu trvania má súkromný partner aktíva vo svojom vlastníctve,

⁶ Asociácia PPP: *O PPP*. [cit. 2014-17-11]. Dostupné na internete:<

<http://www.asociaciapp.sk/?a=oppp&PHPSESSID=0be7f21aacbd49477e62834d2fc02b2>>

⁷ Šíp, E.: *Projekty PPP v oblasti Fondu soudržnosti*. [cit. 2014-17-11]. Dostupné na:< http://www.portal-vz.cz/getmedia/7538b3af-917c-4926-8fb2-bd4e31768c0e/06_rojekty_v_oblasti_ondu_soudrznosti> s. 37

pričom ich financuje, realizuje, spravuje a udržiava. Rola zadávateľa je obmedzená len na úlohu regulátora alebo svoj vplyv uplatňuje na základe dohodnutých podmienok v zmluve.⁸

MF SR v jednom zo svojich dokumentoch uvádza aj nasledovné typy projektov:

- **Zmluvy o poskytovaní služieb** zariadenie financuje, vlastní a riadi verejný sektor. Rieši problém znalostí a personálu.
- **Zmluvy o prevádzke a riadení** zariadenie financuje a vlastní verejný sektor a dochádza k prevodu riadiacich kompetencií.
- **Prenájom** zariadenie financuje a vlastní verejný sektor, komerčné riziko nesie súkromný sektor, podieľa sa na investičných zlepšeniach.
- **Koncesia** podľa slovenského práva zariadenie vlastní verejný sektor, v zásade však vo svete zariadenie vlastní súkromný sektor a po skončení zmluvy je prevedené na verejný sektor. Návrh, výstavba, financovanie, prevádzka a údržba sú v kompetencii súkromného sektora, súkromný sektor vyberá poplatky od užívateľov zariadenia.⁹

Pri zmluvách o službách, zmluvách o prevádzke a riadení a prenájme ide o zabezpečenie služieb formou outsourcingu. Pri tomto type spolupráce súkromný sektor nepreberá zodpovednosť za investičné rozhodovanie. Pri zmluvách typu BOT, DBFO a koncesie, ktoré sa označujú aj ako integrované partnerstvá súkromný sektor v zásade preberá zodpovednosť za návrh, výstavbu a prevádzku zariadenia. Financovanie týchto foriem PPP sa realizujú v zásade zo strany súkromného sektora pri projektoch, ktoré by inak plne financoval štát.

1.2.3 Zmluvné a inštitucionálne projekty financované prostredníctvom PPP

Uvedené typy projektov definuje Európska komisia a podrobný popis uvádza v Zelenej knihe. *Zmluvné projekty financované prostredníctvom PPP* predstavujú partnerstvá založené na zmluvnom spojení medzi jednotlivými stranami. Zahŕňa viacero štruktúr, v rámci ktorých možno zadať súkromnému partnerovi úlohu menšieho alebo väčšieho rozsahu a môže zahŕňať plánovanie, financovanie, vyhotovenie diela, rekonštrukciu a iné. Medzi tento typ modelu patrí koncesný model, ktorý predstavuje

⁸ Valach, J.- Pavel, J.- Beblavá-Sičáková, E.: *Priručka pre správne používanie projektov PPP*. 2008. s. 10

⁹ MF SR.: *Prístup k riadeniu rizík v PPP projektoch*. [cit. 2015-17-01]. Dostupné na internete:< file:///C:/Users/ASUS/Downloads/Prístup_k_riadeniu_rizikPPPprojektov%20.pdf> s. 19

priame spojenie medzi súkromným partnerom a konečným užívateľom. Súkromný partner poskytuje určitú službu verejnosti, pričom ho verejný partner kontroluje. *Inštitucionálne projekty financované prostredníctvom PPP* predstavujú založenie podniku, ktorý je spoločne ovládaný verejným aj súkromným partnerom. Úloha spoločného podniku spočíva v zabezpečení prác alebo služieb v prospech verejnosti. Inštitucionálny projekt financovaný prostredníctvom PPP môže vzniknúť založením nového podniku vo vlastníctve verejného a súkromného partnera. Druhú možnosť predstavuje prevzatie kontroly súkromným partnerom nad už existujúcim verejnoprávnym podnikom.

1.2 Rozdiel medzi verejnou zákazkou a projektom financovaným prostredníctvom PPP

Ako hlavný rozdiel medzi verejnou zákazkou a projektom financovaným prostredníctvom PPP sa uvádza dlhodobosť kontraktu a stupeň účasti verejného a súkromného sektora. To sa týka najmä presunu niektorých rizík na súkromného partnera ako aj jeho vyššia kapitálová účasť. Pri verejných zákazkách súkromný partner zabezpečuje len dodávateľskú činnosť. Pri projektoch financovaných prostredníctvom PPP zabezpečuje súkromný partner okrem dodávateľských činností aj projektovanie, realizáciu, prevádzku a údržbu to podľa typu projektu. Pri verejnej zákazke preberá investičné náklady vo fáze výstavby verejný sektor, čo môže spôsobiť, že pri ďalších investičných činnostiach nebude mať verejný sektor dostatok finančných zdrojov. Efektívne nakladanie s verejnými financiami je jedným zo základných predpokladov projektu financovaného prostredníctvom PPP. Ekonomická motivácia súkromného subjektu a snaha o maximalizáciu zisku, by mala viesť k efektívnemu investovaniu objemnejších finančných prostriedkov a k podrobnej analýze budúcich výdajov. Ide teda o snahu využiť znalosti a schopnosti súkromného sektora v prospech verejného. Ak by však súkromný partner nebol v rámci uvedenej spolupráce zreteľne efektívnejší, ako verejný subjekt, nebolo by použitie tohto konceptu ekonomicky výhodné. Ďalším rozdielom oproti klasickým zákazkám je ten, že predmet plnenia, ktorý je formulovaný ako cieľový stav dovoľuje jednotlivým ponúkajúcim navrhovať aj riešenie pre jeho dosiahnutie. Táto skutočnosť vytvára priestor na rokovanie s ponúkajúcimi a ich ponukami. „Cieľom je tak dosiahnuť to,

aby výstupy jednotlivých ponúk čo najlepšie zodpovedali cieľom danej politiky a aby bol zároveň dosiahnutý čo najvýhodnejší pomer medzi nákladmi a úžitkami.“¹⁰

Schéma č. 1: Porovnanie PPP s klasickou verejnou zákazkou

Klasická verejná zakázka

- investičné náklady hradí zadávateľ
- poplatky užívateľov sú príjmom verejného sektora
- prevažnú časť rizík nesie zadávateľ projektu
- každá fáza projektu sa obstaráva zvlášť
- dodávateľ nesie obvyklé riziká spojené so zmluvou o diele

PPP

- investičné náklady môže hradiť súkromný dodávateľ
- súkromný dodávateľ berie úžitky vyplývajúce z prevádzkovania služby
- príjmy súkromného dodávateľa môžu plynúť priamo od užívateľov služby
- súkromný dodávateľ nesie podstatnú časť rizík spojených s projektom
- obstaráva sa niekoľko fáz projektu naraz

Zdroj: Asociácia PPP

1.3 Riziká spojené s realizáciou projektov financovaných prostredníctvom PPP

„Obecne možno riziko vymedziť ako skutočnosti, ktoré môžu nastať a môžu negatívne ovplyvniť zaistenie statku a plnenie zmluvy, ktorou sa realizuje partnerstvo a ich dôsledky nesie niektorá zo strán zmluvy.“¹¹ Riziko teda hovorí o neistom výsledku a v prípade neúspechu je spojené s negatívnymi dôsledkami ako aj s finančným dopadom. „Riziko nie je možné nikdy úplne eliminovať, možno ho ale analyzovať, monitorovať a riadiť s cieľom vyhnúť sa významným stratám.“¹² Presnú špecifikáciu uvedených rizík ako aj ich alokáciu by mala obsahovať zmluva o projekte financovanom prostredníctvom PPP uzatvorená medzi verejným a súkromným sektorom.

¹⁰ Valach, J.- Pavel, J.- Beblavá-Sičáková, E.: *Priručka pre správne používanie projektov PPP*. 2008. s. 14

¹¹ Preisler, P.: Riziká jako jeden ze znaků Public Private Partnership a jejich projev u koncesních smluv. 2011. In: *Právní rozhledy*. s. 880

¹² MFSR.: *Přístup k řízení rizik v PPP projektech*. [cit. 2014-24-11]. Dostupné na internete: <file:///C:/Users/ASUS/Downloads/Přístup_k_řízení_rizikPPPprojektov%20.pdf> s. 9

Eurostat definuje ako najčastejšie riziká pri realizácii projektov financovaných prostredníctvom PPP nasledovné:

- **Stavebné riziko** zahŕňa prípady ako oneskorenie termínu odovzdania stavby, nesplnenie platných noriem a štandardov, technické nedostatky, porušenie environmentálnych štandardov, prekročenie nákladov a iné. Aby štát nepreberal toto riziko, mali by byť v zmluve stanovené podmienky, že v prípade nedodržania štátom predpísaných termínov, harmonogramu, rozpočtu, noriem a dohodnutých špecifikácií, štát nezaplatí dohodnuté ročné platby.
- **Riziko dostupnosti** značí, že infraštruktúra alebo služba disponuje vopred dohodnutými parametrami a je verejnosťou využiteľná. Fakt, že štát nepreberá riziko dostupnosti je to, že jeho periodické platby súkromnému partnerovi sú automaticky a výrazne znížené, ak infraštruktúra či služba nie je dostupná verejnosti, tak ako bolo dohodnuté v zmluve, nefunguje alebo nespĺňa technické, environmentálne či iné normy.
- **Riziko dopytu** predstavuje riziko, či bude o danú infraštruktúru alebo službu záujem. Nižší ako očakávaný dopyt môže spôsobiť dodávateľovi finančnú stratu. Záujem o danú infraštruktúru alebo službu môžu ovplyvňovať konkurenčné projekty, schopnosť konečných používateľov platiť určené ceny a pod.

Analýza uvedených troch rizík slúži k určeniu, či sa projekt financovaný prostredníctvom PPP zahrnie do rozpočtu verejných financií alebo nie. „Projekt PPP nie je, podľa súčasného výkladu Eurostatu, zahrnutý do rozpočtu verejných financií, ak súkromný partner nesie riziko výstavby a aspoň jedno z rizík dostupnosti alebo dopytu.“¹³

Pri realizácii projektov financovaných prostredníctvom PPP sa môžu spolupracujúce subjekty stretnúť s množstvom rôznych druhov rizík. Z tohto dôvodu existuje celá rada druhov a kritérií delenia rizík. Napríklad dokument UNCITRAL Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects rozdeľuje riziká nasledovne: *riziká, nad ktorými nemajú strany kontrolu* ako sú prírodné katastrofy, politické nepokoje alebo iné náhle a nepredvídateľné udalosti, ktoré môžu mať negatívny vplyv na plnenie zmluvy. Ďalšie riziká uvedené v tomto dokumente sú *politické riziká*, ktoré predstavujú činnosť štátneho alebo iného verejného orgánu a môžu mať negatívny vplyv na projekt. Politické riziká sa delia do troch podskupín: *tradičné politické riziká* ako

¹³ MF SR: *Návrh Správy o vytváraní podmienok na realizáciu projektov s privátnym vlastníctvom*. [cit. 2014-24-11]. Dostupné na internete: < <http://www.asociaciappp.sk/upld/pppdok/000010/Public-Private%20Partnership%20a%20Slovensko.pdf> > s. 17

znárodnenie, vyvlastnenie, zavedenie nových alebo vyšších daní; *regulačné riziká*, ktoré predstavujú zmenu v regulácií určitého odvetvia; *riziká podobné obchodným rizikám* ako porušenie povinností zadávateľa alebo prerušenie projektu. Ďalej sú v dokumente uvedené *finančné riziká*, ktoré sa týkajú zmien úrokových sadzieb a môžu výrazne ovplyvniť celkovú cenu. Finančné riziká sú spojené okrem dostupnosti a cenou peňazí spojené aj s cenou materiálov, surovín a ľudských zdrojov. Pri účasti zahraničných osôb na projekte je potrebné sledovať riziko zmien výmenných kurzov.

MF SR vo svojom metodickom dokumente „Prístup k riadeniu rizík v PPP projektoch“ člení riziká do šiestich oblastí:

- **Fiškálne riziká** riziko, pri ktorom môže byť ohrozená schopnosť verejného sektora plniť svoje záväzky
- **Legislatívne riziká** vznikajú na základe platných zákonov a predpisov, ktoré môžu tvoriť skupinu nejasných alebo protichodných predpisov, ktorých interpretácia a aplikácia môže mať za následok vznik finančnej škody ako pre zadávateľa projektu tak aj pre súkromného partnera
- **Riziko transparentnosti** a súladu s hospodárskou súťažou riziko, pri ktorom zadávateľ riskuje budúce spochybnenie platnosti projektu, ako aj vznik škody z nedostatočnej súťaže vzhľadom na to, že v netransparentnej súťaži nebude schopný preukázať najlepšie možné podmienky na trhu alebo hodnotu za peniaze
- **Riziko dobrej praxe** má priamy dopad na efektivitu a výsledok obstarávania projektu. Toto riziko poukazuje na to, s akou znalosťou, kompetentnosťou a úrovňou štandardizácie je zadávateľ schopný zabezpečiť obstarávanie projektu.
- **Projektové, právne a finančné riziká**
- **Riziká spojené s financovaním projektu financovaného prostredníctvom PPP**

Tento dokument sa na riziká pozerá aj z pohľadu prenositeľnosti. Podľa tohto kritéria delí riziká na *prenosné, neprenosné a zdieľané riziká*, pretože niektoré riziká nemôžu byť prenesené len na jednu stranu. Prenos rizík musí byť jasne stanovený a taktiež musí brať do úvahy podmienky, za ktorých sa riziká prenášajú na zúčastnené strany. Ak by súkromný partner znášal väčšinu rizík, mohlo by to spôsobiť zbytočné predraženie projektu, alebo jeho nefinancovateľnosť. Určenie nositeľa rizika v niektorých prípadoch nepredstavuje problém. Napríklad riziko nedodržania termínu nesie súkromný partner. Táto skutočnosť sa prejaví tým, že verejný partner začne záväzné platby platiť až po uvedení stavby do prevádzky. Súkromný partner musí tiež počítať s určitými rizikami zmien ako zvýšenie

cien stavebných prác alebo oneskorenie dodávok. Takéto riziká väčšinou súkromný partner aj preberá. V prípade rizika zmien v dňovej oblasti preberá toto riziko verejný partner.

Je dôležité zvážiť všetky druhy rizík, ktoré sa môžu vyskytnúť pri konkrétnom projekte a zohľadniť ich pri zadávaní zákazky, pretože môžu mať vplyv na stanovenie kvalitatívnych štandardov a požiadaviek na plnenie, stanovenie termínu dodania a doby počas, ktorej môže súkromný sektor využívať úžitky z plnenia a taktiež na celkové náklady zákazky a možnosť ich zvýšenia. Pri verejno-súkromnom partnerstve je rozhodujúce aby niektoré z rizík spojených so zabezpečovaním určitého statku znášal súkromný partner, pričom sa musí jednať o podstatné riziko.

1.3.1 Proces riadenia rizík

Riziko je dôležitý faktor, ktorý má vplyv na úspešné dokončenie projektu a to z pohľadu nákladov, času a kvality. Z tohto dôvodu je dôležité zabezpečiť určitú formu dohľadu, ktorá sa zaoberá rizikom. Činnosti súvisiace s odhaľovaním, posudzovaním a riešením rizík sa nazýva proces riadenia rizík, a je dôležité aby prebiehal počas celého trvania projektu. Proces riadenia rizík, ktorý je popísaný v dokumente MF SR zahŕňa uvedené kroky:

- Identifikácia rizík
- Ocenenie rizík
- Alokácia rizík medzi verejný a súkromný sektor
- Ošetrovanie rizík
- Priebežný monitoring a kontrola

Začiatočným krokom analýzy rizík je identifikácia všetkých možných rizík vzťahujúcich sa na konkrétny projekt. Ide o sústavný proces, ktorý sa vykonáva počas celého životného cyklu projektu. Cieľom je objaviť nové možné riziká a včas na ne zareagovať. V tejto fáze sa zostavuje zoznam rizík, ktoré predstavujú potenciálnu hrozbu pre konkrétny projekt. Pri identifikácii rizík sa využíva niekoľko metód, pričom najpoužívanejšie sú nasledovné: *využitie osobných a firemných skúseností, externý poradcovia, intuícia, katalóg rizík, prípadové štúdie*. Každý projekt financovaný prostredníctvom PPP je špecifický a prináša so sebou rôzne riziká, ktoré sa líšia charakterom, možnými dôsledkami a pravdepodobnosťou ich výskytu. Pri ohodnocovaní rizík sú rozhodujúce dva faktory, a to *výška potenciálnej straty, ktorá môže z dôvodu*

daného rizika vzniknúť a pravdepodobnosť, že k tejto strate dôjde. Presné zmeranie uvedených veličín nie je možné, preto sa pri určení ich hodnôt využíva subjektívne hodnotenie alebo stanovenie jeho závažnosti. Pri alokácii rizík prechádza zodpovednosť za následky rizík na súkromný alebo verejný sektor, prípadne rozdeliť riziko medzi obe strany. Riziko by mala niesť strana, ktorá sa vie najlepšie *ochrániť, zabrániť, reagovať, predvídať a prekonať* riziko. „Efektívne rozdelenie rizík priamo ovplyvňuje projekt. Jeho dôsledkom sú v ideálnom prípade nižšie celkové náklady projektu a tým zvýšená protihodnota v porovnaní s tradičnými metódami verejného obstarávania.“¹⁴

Schéma č. 2: Alokácia rizík v projektoch financovaných prostredníctvom PPP v závislosti od typu projektu



Zdroj: MF SR: *Prístup k riadeniu rizík v PPP projektoch*

Pri ošetrovaní rizík ide o *zadržanie rizika*, čo znamená, že riziká sú rozpoznané ale nie je uplatnený žiadny nástroj proti nim. Tento prístup sa využíva pri rizikách s nízkou pravdepodobnosťou výskytu a nízkym možným dopadom. *Aktívne riadenie rizika* znamená odstránenie, redukciiu príčin vzniku alebo nepriaznivé dôsledky rizík. Pribežný monitoring a kontrola predstavuje poskytovanie správ obom partnerom o aktuálnom stave a prípadných zmenách projektu, ktoré môžu zmeniť súbor rizík, frekvenciu ich výskytu ako aj ich dopad. Monitoring znamená priebežnú identifikáciu nových rizík, ich dopadu a frekvencie výskytu; dohľad nad implementáciou nástrojov na riadenie rizík v praxi, vrátane prípadného prerozdelenia rizík v priebehu projektu; kontrola dodržiavania stanovených postupov nakladania s rizikami.

¹⁴ MFSR.: *Prístup k riadeniu rizík v PPP projektoch*. [cit. 2015-22-01]. Dostupné na internete:< file:///C:/Users/ASUS/Downloads/Prístup_k_riadeniu_rizikPPPprojektov%20.pdf> s. 17

1.4 Výhody a nevýhody projektov financovaných prostredníctvom PPP

Úspešné projekty financované prostredníctvom PPP predstavujú pre štátnu správu a územnú samosprávu ekonomický aj politický prínos, pretože napomáhajú splneniu niektorých potrebných celospoločenských úloh. Ekonomické výhody prinášajú aj partnerom zo súkromného sektora, pretože im prinášajú trvalý tok verejných peňazí. Projekty financované prostredníctvom PPP predstavujú formu zmluvného vzťahu a preto ich úspech závisí najmä od prípravy, nastavenia a kvalitnej zmluvnej dokumentácii. Medzi hlavné výhody projektov financovaných prostredníctvom PPP patria:

- **Ekonomické riadenie projektu** predstavuje spojenie niekoľkých etáp projektu ako projektovanie, výstavba a prevádzka do jednej zákazky realizovanej jednou firmou alebo konzorciom firiem prináša niekoľko výhod, napr. súkromný sektor je motivovaný postupovať kvalitne a efektívne vo všetkých fázach projektu, pričom využíva svoje dlhoročné skúsenosti, know-how ako aj overené pracovné potupy.
- **Financovanie výstavby zo zdrojov súkromného sektora** a nastavenie štruktúry projektu tak aby nepredstavoval podiel na verejnom dlhu.
- **Skrátenie času potrebného na výstavbu** čím sa projekt uvedie rýchlejšie do prevádzky. Kooperácia projektantov a stavbárov v rámci jedného tímu umožňuje inovatívnejšie a úspornejšie projektové riešenie, čo vedie k efektívnejšiemu projektovaniu.
- **Rozdelenie rizík**, pričom každý partner zodpovedá za riziká, ktoré vie čo najlepšie pokryť alebo eliminovať.
- **Value for money** znamená, že súkromný sektor je schopný zabezpečiť verejné služby lacnejšie a efektívnejšie ako verejný sektor.
- **Neprekročenie rozpočtu** riziko zvýšenia nákladov pri uskutočňovaní projektu nesie súkromný sektor, čo ho motivuje dodržiavať nastavený rozpočet.
- **Verejný sektor nestráca kontrolu** ak je majetok v rukách súkromného partnera, ten sa mu po vopred dohodnutej dobe vracia.
- **Vopred známa cena** ak verejný partner pozná cenu projektu môže naplánovať svoje výdavky na dlhú dobu, zatiaľ čo za užívanie infraštruktúry alebo služby platia tí, ktorí ju v danom čase využívajú.

- **Sústredenie sa na kľúčové kompetencie** každý partner sa sústreďí na činnosti, ktoré je schopný zabezpečiť čo najlepšie, pričom sa lepšie využijú skúsenosti verejného a súkromného sektora.
- **Efektívnejšie platby za verejné služby** plná cena je za poskytnuté verejné služby zaplatená len ak sú poskytnuté včas a v dohodnutej kvalite.

Medzi nevýhody takejto formy spolupráce radíme:

- **Dlhodobosť projektu**, keďže ide o formu dlhodobej spolupráce je potrebné k nim pristupovať obozretne. A to najmä z dôvodu, že dôsledky v prípade zlyhania projektu presahuje volebné obdobie jednej vlády. Súčasná vláda sa zaväzuje k platbám, ktoré však bude zabezpečovať nasledujúca vláda. V prípade zle nastavených zmluvných podmienok môže dôjsť k skrytému dlhu.
- **Slabá transparentnosť** pri zadávaní podmienok projektu ako aj samotnom výbere súkromného partnera je vhodné od začiatku zapojiť čo najširšiu verejnosť.
- **Nedostatočné skúsenosti** verejnej správy, čo sa prejavuje najmä v prípade vypovedania zmluvy, čo prináša obrovské ťažkosti a náklady na právnikov a prehraté arbitráže môžu mať priame dopady na štátny rozpočet.
- **Možnosť krachu dodávateľa**

1.5 Vhodné oblasti pre použitie projektov financovaných prostredníctvom PPP

Medzi oblasti, kde sa projekty financované prostredníctvom PPP využívajú najviac patrí dopravná infraštruktúra. Aj na Slovensku sú tieto projekty známe najmä v súvislosti s diaľnicami. Okrem dopravnej infraštruktúry sú známe aj projekty v oblasti zdravotníctva, kultúry alebo športu. Podľa Asociácie PPP uvedený typ projektov úspech najmä v nasledujúcich oblastiach:

Dopravno- cestná infraštruktúra, mestská a medzimestská hromadná doprava, parkoviská, letiská, autobusové, železničné a iné dopravné stanice, svetelné značenie

Administratívne kapacity- úrady, súdy, administratívne budovy

Vzdelanie- budovy škôl, ubytovanie pre študentov a žiakov, podporná infraštruktúra škôl

Zdravotníctvo- zdravotnícke zariadenia, medicínske i nemedicínske časti, rýchla zdravotná služba

Obrana a bezpečnosť- výzbroj, väznice, špeciálna infraštruktúra

Šport a voľný čas- multifunkčné športové areály, cyklotrasy

Sociálne služby- domovy pre seniorov, sociálne bývanie

Životné prostredie- odpadové hospodárstvo, tepelné hospodárstvo, projekty energetickej efektívnosti, energetika

Technické služby- verejné osvetlenie, oprava a údržba komunikácií, odvoz a likvidácia odpadu, údržba verejnej zelene.

Medzi jednoznačné plusy projektov financovaných prostredníctvom PPP sa radí úspora verejných výdavkov. „Skúsenosti zo zahraničia hovoria, že okolo 80 % PPP projektov je dokončených včas bez prekročenia stanovených rozpočtov, za predpokladu, že v priebehu realizácie nedôjde zo strany verejného sektora k zmenám požiadaviek a očakávaných výstupov.“¹⁵ Tato úspora verejných výdavkov sa na prvý pohľad môže zdať ako výhodné a vhodné riešenie pri porovnaní s klasickými verejnými zákazkami. Avšak pri koncesiách platia náklady priamo občania, a pri kvázi- koncesiách sú náklady rozpočítané do budúcnosti. Tieto skutočnosti môžu spôsobiť istú ilúziu o finančnej výhodnosti projektov financovaných prostredníctvom PPP.

1.6 Cestná infraštruktúra a jej význam

V podmienkach SR sa projekty financované prostredníctvom PPP využívajú najmä pri dobudovaní diaľnic alebo inej cestnej infraštruktúry. „Doprava predstavuje samostatné odvetvie ekonomických činností, v ktorom sa vytvára pridaná hodnota vo forme služby.“¹⁶ Prostredníctvom dopravy sa zabezpečuje premiestňovanie priemyselných a poľnohospodárskych produktov k spotrebiteľovi, preprava osôb, tovarov a zásielok na miesto určenia v požadovanom čase a kvalite. Dopravu charakterizujú špecifické faktory, medzi ktoré sa zaraďuje rýchlosť, kapacita, bezpečnosť, pravidelnosť, pohotovosť a nákladovosť. Na výkon svojich úloh využíva doprava dopravnú infraštruktúru, ktorú tvoria dopravné cesty, dopravné prostriedky a dopravné zariadenia.

Cestná infraštruktúra pozostáva zo siete pozemných komunikácií, ktoré prepájajú dve alebo viac objektov alebo sídel a taktiež slúžia na prepravu osôb a nákladov. „Zahŕňa všetky druhy ciest a tiež zariadenia a stavby, objekty a diela, ktoré sa na nich nachádzajú a ktoré sú potrebné pre úplnosť, na zabezpečenie a ochranu a na zaistenie bezpečnej, rýchlej,

¹⁵ Holub, D.: Projekty verejno- súkromného partnerstva- riziká a možnosti. 2009 In: *Ekonomické rozhľady*. s. 566

¹⁶ Panoušek, J.: *Dopravná infraštruktúra*. 1998 s. 7

plynulej a hospodárnej premávky.“¹⁷ Význam cestnej infraštruktúry spočíva najmä pri vnútroštátnej preprave tovarov na kratšiu vzdialenosť, na medzinárodnú prepravu tovarov na dlhú vzdialenosť a na vnútroštátnu a medzinárodnú prepravu osôb. Cestná infraštruktúra významne ovplyvňuje hospodársky rast, mobilitu pracovných síl ako aj konkurencieschopnosť v rámci medzinárodnej deľby dopravnej práce. Predstavuje kľúčový faktor, ktorý má vplyv na ekonomický rozvoj a priestorové usporiadanie štátu. Kvalita dopravnej infraštruktúry je kritickým momentom, ktorý je často rozhodujúci o budúcom smerovaní zahraničných investícií.

Medzi hlavné výhody cestnej dopravy patrí:

- priama preprava z miesta výroby na miesto spotreby
- ľahká dostupnosť
- vysoká prepravná rýchlosť

Medzi nevýhody cestnej dopravy sa zaraďujú:

- pomalšie znižovanie nákladov na jednotku prepravného výkonu v dôsledku narastania prepravnej vzdialenosti
- nepriaznivé účinky na životné prostredie
- vysoká hustota na cestách

1.6.1 Cestná infraštruktúra na Slovensku

Jedným zo základných predpokladov rozvoja regiónov na Slovensku je kvalitná a funkčná dopravná infraštruktúra. Na Slovensku predstavuje cestná doprava najviac využívanú formu dopravy. „Súčasný stav cestnej infraštruktúry je charakterizovaný relatívne hustou sieťou ciest, avšak s relatívne nízkym podielom ciest vyšších tried (diaľnice a rýchlostné cesty) pričom najmä na hlavných medzinárodných cestných spojeniach dochádza k prekročeniu existujúcej kapacity.“¹⁸ V súčasnom období dochádza k rozsiahlej modernizácii dopravnej siete na Slovensku. „O dopravnej infraštruktúre Slovenska možno povedať, že v súčasnosti nie sú hlavnou hnacou silou jej modernizácie vnútorné potreby štátu, ale skôr integračná aktivita Slovenskej republiky a snaha prispôbiť sa požiadavkám Európskej únie (EU) na kvalitu dopravných ciest a zariadení. Paradoxnosť tohto stavu je však vyvážená faktom, že proces dopravnej integrácie do

¹⁷ Masárová, J.- Šedivá, M.: Cestná infraštruktúra v Slovenskej republike. [cit. 2015-23-01] . Dostupné na internete:< http://pernerscontacts.upce.cz/31_2013/Masarova.pdf> s. 114

¹⁸ OPD: Rozvoj cestnej dopravy. [cit. 2015-23-01]. Dostupné na internete: < <http://www.opd.sk/11122>>

Európy umožňuje využiť aj iné finančné zdroje, ako štátny rozpočet, predovšetkým fondy EU.¹⁹

Samostatné postavenie pre ekonomiku Slovenska majú diaľnice a rýchlostné cesty, ktoré spájajú dôležité centrá štátneho a medzinárodného významu a slúžia na napojenie na diaľničnú sieť susedných štátov. Označujú sa aj ako nadradená cestná infraštruktúra. Z hľadiska realizovaných dopravných výkonov predstavujú najvýznamnejšiu časť cestnej siete cesty I. triedy. Umožňujú vzájomné prepojenie sídiel krajov, prepojenie hraničných priechodov, a význam majú aj pre medzinárodnú a celoštátnu dopravu. „Prakticky všetky medzinárodné cesty „E“ ktorých je spolu takmer 1540 km okrem úsekov, kde je v prevádzke diaľnica resp. rýchlostná cesta vedú po cestách I. triedy.“²⁰

Cesty nižšej úrovne, teda cesty II. a III. triedy umožňujú dostupnosť do sídiel s vyššou občianskou vybavenosťou. Cesty II. triedy spájajú centrá regiónov (spravidla na úrovni centier okresov) a dopĺňajú tak sieť diaľnic a ciest I. triedy, môžu plniť i funkciu v medzinárodných prepravách najmä v prihraničných oblastiach. Cesty III. triedy predstavujú najväčší podiel na dĺžke cestnej siete. Sú to komunikácie regionálneho alebo lokálneho významu, ktoré zabezpečujú napojenie vidieckych obcí na cestnú sieť vyššej úrovne.

Závažným nedostatkom, čo sa týka cestnej infraštruktúry na Slovensku je nízky podiel diaľnic a rýchlostných ciest na sieti pozemných komunikácií. Ďalší problém je nevyhovujúci technický stav hlavne ciest nižších úrovní a im prislúchajúcich cestných stavieb, najmä mostov. Z toho dôvodu je potrebné venovať pozornosť ďalšiemu rozvoju cestnej infraštruktúry, čo je však ovplyvnené finančnými prostriedkami, ktoré sú k dispozícii na obnovu cestnej infraštruktúry.

¹⁹ Horňák, M.: *Súčasný stav a perspektívy vývoja dopravnej infraštruktúry Slovenskej republiky*. [cit. 2015-23-01]. Dostupné na internete: < http://humannageografia.sk/clanky/Hornak_2004b.pdf > s. 1

²⁰ Slovenská správa ciest: *Koncepcia rozvoja cestnej siete*. [cit. 2015-25-01]. Dostupné na internete: < <http://www.ssc.sk/sk/Rozvoj-cestnej-siete/Koncepcia-rozvoja-cestnej-siete.ssc> >

Nasledujúca tabuľka obsahuje údaje o dĺžke cestných komunikáciách v kilometroch.

Tabuľka č. 1- Dĺžka cestných komunikácií za roky 2004- 2013 v km

Stav cestných komunikácií k:	Diaľnice + diaľničné privádzače	Rýchlostné cesty+ privádzač rýchlostnej cesty	Cesty I. triedy	Cesty II. triedy	Cesty III. triedy	Spolu
1.1.2004	313+ 5	66	3335	3729	10 396	17 843
1.2.2005	316+ 6	78	3263	3729	10 394	17 787
1.1.2006	328+ 6	126	3341	3734	10 401	17 935
1.1.2007	328+ 6	153	3206	3742	10 399	17 834
1.1.2008	365+ 8	159	3207	3742	10 402	17 883
1.1.2009	384+ 9	159	3275	3686	10 402	17 916
1.1.2010	391+ 9	180	3317	3644	10 406	19 947
1.1.2011	416+ 11	190	3318	3643	10 408	17 985
1.1.2012	419+ 11	229+ 13	3317	3639	10 411	18 040
1.1.2013	419+ 13	234+ 14	3312	3637	10 415	18 044
1.1.2014	420+ 3	247+ 13	3291	3617	10 379	17 970

Zdroj: Štatistické výstupy Cestnej databanky

1.7 Realizácia projektov financovaných prostredníctvom PPP

Využitie projektov financovaných prostredníctvom PPP pri výstavbe infraštruktúr môže priniesť značné výhody súkromnému aj verejnému partnerovi. Základnou podmienkou pre realizáciu projektu formou PPP je preukázanie hodnoty za peniaze. Aby projekt neskončil neúspešne, čo by predstavovalo obrovské straty pre zúčastnené strany, je potrebné dodržiavať určité pravidlá a splniť potrebné predpoklady:

Odbornosť a správny postup pri príprave projektov financovaných prostredníctvom PPP

Príprava projektu je mimoriadne náročná jednak na vysokú odbornosť ako aj skúsenosti obstarávateľa. Na projektoch by mali pracovať len špičkoví technici, finančníci aj právnici. Dôležité je zostavenie kvalifikovaného projektového tímu, ktorý má skúsenosti s realizáciou podobných projektov. Taktiež je vhodné vytvoriť riadiacu štruktúru, ktorá umožní účinné prijímanie dôležitých rozhodnutí.

Dialóg so súkromným sektorom pred začiatkom procesu

Predbežné konzultácie so zástupcami súkromného sektora sú významnou fázou prípravy projektu. Jednak sa verejný sektor dozvie či je o projekt záujem zo strany súkromného sektora a tiež dochádza k analýze ekonomickej realizovateľnosti projektu. Záujemcovia o projekt môžu predkladať svoje ponuky ako aj inovácie. A práve takáto súťaž medzi investormi môže viesť k zníženiu nastavenej ceny projektu. Je však dôležité, aby sa takéto konzultácie uskutočnili ešte pred začiatkom verejného obstarávania.

Transparentnosť počas celého procesu

Medzi ďalší významný faktor, ktorý ovplyvňuje úspech projektu je transparentnosť. Nedodržanie transparentnosti, odbornej prípravy alebo nedodržanie správneho postupu predstavujú zvýšené riziko neúspechu projektu. „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.“²¹ Je dôležité, aby boli verejne dostupné aktuálne informácie o projekte ako aj o procese obstarávania, rokovaní a realizačných fázach projektu.

Dôkladne pripravené zmluvy PPP

Najdôležitejšou a zároveň najzložitejšou časťou prípravy PPP je pripravenie zmluvy. Zmluva musí pokrývať všetky obvyklé aspekty PPP, čo zahŕňa prípadné prerozdelenie dodatočného zisku medzi verejným a súkromným partnerom. Je dôležité zveriť prípravu takýchto zmlúv renomovaným poradcom, so skúsenosťami s prípravou takýchto projektov.

Monitoring počas celej životnosti

Po odovzdaní infraštruktúry do prevádzky by mal verejný subjekt zabezpečiť kontrolu, ktorá sa týka všetkých dohodnutých kritérií. Nedodržiavanie jednotlivých ukazovateľov by malo viesť k významnému znižovaniu pravidelných platieb pre súkromného partnera. Správne monitorovanie by malo viesť k zníženiu rizika zlyhania súkromného partnera.

²¹ MF SR: *Návrh Správy o vytváraní podmienok na realizáciu projektov s privátnym vlastníctvom*. [cit. 2015-06-02]. Dostupné na internete:< <http://www.asociaciappp.sk/upld/pppdok/000010/Public-Private%20Partnership%20a%20Slovensko.pdf>>s. 55

1.7.1 Etapy projektov financovaných prostredníctvom PPP

Celý proces prípravy a realizácie projektov financovaných prostredníctvom PPP je komplikovaný a delí sa do niekoľkých etáp, z ktorých každá sleduje vlastný cieľ. MF SR vydalo niekoľko dokumentov, podľa ktorých by mali verejný obstarávatelia postupovať pri zadávaní a realizácii takýchto projektov. Medzi takéto dokumenty patrí Kódex riadenia prípravy a realizácie PPP projektu, ako aj Postup pri príprave a realizácii PPP projektu a kontrolný proces. V uvedenom dokumente sú popísané základné kroky, ktoré sú nevyhnutné v postupe prípravy a realizácie takéhoto projektu, a to nasledovné:

- Identifikácia príležitosti
- Posúdenie príležitosti
- Príprava PPP projektu na verejné obstarávanie
- Verejné obstarávanie
- Uzatvorenie zmluvy
- Výstavba infraštruktúry
- Monitoring výkonnosti PPP projektu
- Ukončenie a vyhodnotenie PPP projektu

Metodicky rozdeľuje tento dokument uvedené postupy nasledovne:

Schéma č. 3: Metodické rozdelenie procesov projektu

Proces prípravy

- identifikácia príležitosti
- posúdenie príležitosti
- príprava PPP projektu na verejné obstarávanie
- verejné obstarávanie
- uzatvorenie zmluvy

Proces realizácie

- výstavba infraštruktúry
- monitoring výkonnosti PPP projektu
- ukončenie a vyhodnotenie PPP projektu

Zdroj: podľa Kódexu riadenia prípravy a realizácie PPP projektu

Prvým krokom v procese prípravy je *identifikácia príležitosti*. To znamená, že verejný sektor identifikuje svoje potreby plynúce z jeho povinnosti zabezpečiť verejnú službu, teda definuje štandard verejnej služby. Po identifikácii tejto potreby stanoví ciele a očakávané výstupy projektu. Cieľom tejto fázy je jasná predstava zadávateľa o tom, čo potrebuje k realizácii a aké možnosti má na uskutočnenie projektu už pred začiatkom prípravy projektu. Počas tohto procesu vzniká projektový zámer- dokument, ktorý sa spracováva a popisuje základné rámce budúceho projektu. Ak dôjde ku schváleniu projektového zámeru, stáva sa subjekt verejného sektora zadávateľom projektu. Ďalším procesom je *posúdenie príležitosti*. Vzhľadom k tomu, že projekt financovaný prostredníctvom PPP predstavuje ucelený a zložitý proces, zadávateľ si počas tejto fázy stanoví, pre ktoré činnosti a etapy projektu bude potrebovať externé poradenské služby, a ktoré bude realizovať z vlastných zdrojov. Hlavnou úlohou tohto procesu je vypracovanie dokumentu štúdia realizovateľnosti projektu. Tento dokument je vypracovávaný v spolupráci s vybraným externým poradcom. Štúdia realizovateľnosti obsahuje návrh preferovaného variantu riešenia projektu, právne, finančné a technické posúdenie jeho realizovateľnosti a overenie vhodnosti jeho realizácie formou projektu financovaného prostredníctvom PPP. Poradca pomáha zadávateľovi pri príprave projektu tak, aby bol verejný sektor vo fáze prípravy projektu rovnocenným partnerom súkromnému sektoru. Štúdia realizovateľnosti je schvaľovaná riadiacim výborom projektu financovaným prostredníctvom PPP a príslušným schvaľovacím orgánom. Proces je tým ukončený a výsledkom je schválený návrh projektu, pričom sú zohľadnené výsledky štúdie realizovateľnosti. Nasledujúci proces je *príprava projektu na verejné obstarávanie*, čo znamená utvorenie podmienok na výber vhodného súkromného partnera. Predpokladom začatia tohto procesu je schválená štúdia realizovateľnosti projektu. Počas tejto fázy zadávateľ detailnejšie rozpracováva štandardy verejnej služby, špecifikuje požadované výstupy projektu, určuje stratégiu výberu súkromného partnera a pripravuje podklady pre verejné obstarávanie koncesionára, ktorý bude daný projekt realizovať. Dôležitým prvkom je aj marketing projektu, ktorý by mal zabezpečiť tok informácií o projekte k potenciálnym investorom. V procese *verejného obstarávania* sa uskutočňuje výber vhodného koncesionára, preto je potrebné zabezpečiť maximálne konkurenčnú súťaž medzi záujemcami. „Pri výbere súkromného partnera môže zadávateľ zvoliť akýkoľvek postup verejného obstarávania upravený v ZVO pre nadlimitné zákazky alebo koncesie na

stavebné práce.²² Je to verejná súťaž, užšia súťaž, rokovacie konanie a súťažný dialóg. Vzhľadom na komplikovanosť projektov financovaných prostredníctvom PPP a potreby definovania najvhodnejšieho spôsobu riešenia potrieb zadávateľa sú verejná a užšia súťaž nevyhovujúce. „Do úvahy teda prichádza obstaranie formou rokovacieho konania, ktoré umožňuje síce rokovanie o ponukách, ale môže byť použité len za určitých podmienok, a súťažný dialóg. Je teda možné predpokladať, že väčšina projektov financovaných prostredníctvom PPP bude pravdepodobne spĺňať charakteristiku obzvlášť zložitého predmetu plnenia a bude tak obstarávaná pomocou súťažného dialógu.“²³ V tejto fáze je predkladaný informatívny dokument, súčasťou ktorého je aj návrh zmluvy. Celý proces verejného obstarávania od vyhlásenia až po uzavretie koncesnej zmluvy s úspešným uchádzačom upravuje Zákon č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Po vybratí najvýhodnejšej ponuky zadávateľ overí či bude dosiahnutá hodnota za peniaze, predpokladaná v štúdiu realizovateľnosti. Zistení informácie sa uvádzajú v Správe o dosiahnutej hodnote za peniaze, kde by mala byť i matica rizík, čiže konečné rozloženie rizík medzi oboma partnermi a ich ocenenie. V tejto fáze je možné uskutočniť zmeny niektorých dôležitých parametrov projektu. K ukončeniu tohto procesu dochádza uzatvorením koncesnej zmluvy a zverejnením oznámenia o výsledku verejného obstarávania. Poslednou fázou procesu prípravy projektu financovaného prostredníctvom PPP je *uzatvorenie zmluvy*. Cieľom tejto časti je podpísanie zmluvy, ktorá určuje výhodné podmienky spolupráce pre obe strany. Závadateľ by si mal overiť, či sú všetky parametre víťaznej ponuky uvedené do podmienok uzatvárajúcej zmluvy. „Koncesná zmluva záväzným spôsobom upravuje vzťahy medzi subjektom verejného sektora a koncesionárom a tým predstavuje základný právny rámec a nástroj na realizáciu PPP projektu.“²⁴ Prvou fázou etapy realizácie projektu je *výstavba infraštruktúry*. Dochádza k plneniu podmienok zmluvy, ktoré súvisia s výstavbou infraštruktúry. Počas výstavby by malo byť zadávateľovi poskytnuté právo vykonávať kontroly. „Výstavba musí byť dokončená v súlade s požiadavkami stanovenými v zmluve

²² MF SR: *Postup pri príprave a realizácii PPP projektu a kontrolný proces*. [cit. 2015-22-02]. Dostupné na internete <<http://fastsearch.mfsr.sk/mfsr/?navigation=zdroj%3A%5E%22Dokumenty%22%24&query=PPP+projekty&offset=0&>> s. 33

²³ Tamtiež

²⁴ MF SR: *Kódex riadenia prípravy a realizácie PPP projektu*. [cit. 2015-22-02]. Dostupné na internete: <<http://fastsearch.mfsr.sk/mfsr/?navigation=zdroj%3A%5E%22Dokumenty%22%24&query=PPP+projekty&offset=0&>> s. 5

a zadávateľ formálne prevezme zariadenie pri otvorení.“²⁵ Vo fáze *monitoringu výkonnosti projektu financovaného prostredníctvom PPP* dochádza k implementácii projektu podľa zmluvy, sleduje sa plnenie výstupov s časovým a vecným harmonogramom, meria sa výkonnosť a prijímajú sa opatrenia v prípade akýchkoľvek nedostatkov. V poslednej fáze *ukončenia a vyhodnotenia projektu* dochádza k ukončeniu zmluvy, teda „súkromný partner odovzdá zadávateľovi infraštruktúru v riadnom stave, ktorý zodpovedá požiadavkám, ktoré by mali byť definované v zmluve.“²⁶ Uskutočňuje sa celkové zhodnotenie priebehu a výsledkov projektu.

1.8 Legislatívna úprava projektov financovaných prostredníctvom PPP

„Pojem projekt verejno-súkromného partnerstva je všeobecný odborný pojem, vyjadrujúci široký okruh právnych vzťahov medzi verejným a súkromným sektorom.“²⁷ Základnou podmienkou realizovateľnosti projektov financovaných prostredníctvom PPP je zodpovedajúca právna úprava. Legislatívna úprava projektov financovaných prostredníctvom PPP v právnom poriadku Slovenskej republiky vychádza hlavne z právnej úpravy koncesií v **zákone č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní** a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, (ďalej „zákon o verejnom obstarávaní“). A z čiastkových úprav v niekoľkých osobitných zákonoch. Doposiaľ je to jediný zákon, priamo upravujúci koncesie, ktoré sú jednou z dvoch foriem takýchto projektov. Všetky projekty financované prostredníctvom PPP uskutočňované na Slovensku sú koncesiami na stavebné práce alebo koncesiami na služby. Definíciu koncesie na stavebné práce a koncesie na služby uvádza zákon č. 25/2006 §15 ods. 1 a ods. 2: *Koncesia na stavebné práce* je zákazka rovnakého typu ako zákazka na uskutočnenie stavebných prác. Rozdiel je v protiplnení za stavebné práce, ktoré sa majú uskutočniť je buď len právo na využívanie stavby na dohodnutý čas alebo toto právo spojené s peňažným plnením. Verejný obstarávateľ a koncesionár si v koncesnej zmluve určia rozsah práva, v akom môžu stavbu využívať. Súčasťou môže byť poberanie úžitkov z nej, ale aj výška a podmienky peňažného plnenia. *Koncesia na služby* je zákazka rovnakého typu ako zákazka na poskytnutie služby s tým rozdielom, že protiplnením za služby, ktoré sa majú poskytovať

²⁵ MF SR: *Postup pri príprave a realizácii PPP projektu a kontrolný proces*. [cit. 2015-22-02]. Dostupné na: <http://fastsearch.mfsr.sk/mfsr/?navigation=zdroj%3A%5E%22Dokumenty%22%24&query=PPP+p rojekty&offset=0&>s.> 44

²⁶ Tamtiež s. 52

²⁷ Holub, D.: *Legislatíva projektov verejno-súkromného partnerstva v právnych predpisoch Európskej únie*. 2012. In: *Studia commercialia Bratislavensia* . s. 360

je buď len právo používať poskytované služby na dohodnutý čas alebo toto právo spojené s peňažným plnením. Verejný obstarávateľ a koncesionár si v koncesnej zmluve určia rozsah v akom môžu poskytované služby využívať. Súčasťou môže byť poberanie úžitkov z nich, ako aj výška a podmienky prípadného peňažného plnenia. Pojem koncesia zahŕňa projekty, ktoré pozostávajú z prenesenia rizika dostupnosti z verejného partnera na súkromného alebo prenesením rizika za dopyt alebo kombináciou oboch typov rizík. Podľa vyššie uvedeného zákona predstavuje koncesia projekt, v ktorom dochádza:

- k platbám konečných užívateľov súkromnému partnerovi za užívanie stavby alebo poskytovanie služieb koncesie vychádzajúce z platieb za dopyt.
- k platbám verejného partnera súkromnému partnerovi za kvalitu, dodržiavanie dohodnutých parametrov poskytovanej služby a dostupnosť služieb. Koncesie vychádzajúce z platieb za dostupnosť.
- ku kombinácii uvedených platieb.

Vzhľadom k tomu, že projekty financované prostredníctvom PPP môžu mať dopad aj na dlh verejnej správy, sú koncesie na stavebné práce upravené nasledovnými zákonmi: zákonom č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a zákonom č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

1.8.1 Európske právo

Keďže je Slovenská republika členom Európskeho spoločenstva, vo svojej právnej úprave odráža aj právnu úpravu únie. V Zelenej knihe sa o projektoch financovaných prostredníctvom PPP píše z hľadiska právnych noriem Spoločenstva, ktoré sa týkajú verejných zákaziek a koncesií. Sekundárne právo Spoločenstva pokladá za verejnú zákazku na stavebné práce alebo verejnú službu akúkoľvek zmluvu na peňažné plnenie, ktorá bola uzavretá písomne medzi zadávateľom a prevádzkovateľom, a predmetom takejto zmluvy je poskytovanie stavebných prác, diela alebo poskytnutie služby. Za koncesiu sa považuje zmluva typu verejnej zákazky, pričom rozdiel predstavuje skutočnosť, že úhrada za poskytované služby alebo uskutočnené práce pozostáva iba z práva vyberať poplatky za stavby alebo služby, poprípade môže byť toto právo prepojené s platbami. „Právny rámec, ktorým sa riadi výber partnera, bol na strane Spoločenstva predmetom koordinácie na niekoľkých úrovniach s rôznou intenzitou a množstvom prístupov na národných úrovniach.

Pričom akýkoľvek projekt, ktorý prideľuje úlohu tretej strane sa riadi minimálne najnutnejšími zásadami odvodenými z článkov 43- 49 Zmluvy ES.²⁸ Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES o koordinácii postupov pri zadávaní verejných zákaziek v oblasti verejnoprospešných stavieb, verejných dodávok a služieb a Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/17/ES o koordinácii postupov pri zadávaní verejných zákaziek v odvetví vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb predstavujú sekundárne právo pre úpravu partnerstiev verejného a súkromného sektora.

²⁸ Commission of EU.: *Green paper on Public- private partnerships and community law on public contracts and concessions*. [cit. 2015-30-01]. Dostupné na internete:< <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&rid=6>>s. 6

2 CIEĽ PRÁCE A METODIKA PRÁCE

Hlavný cieľ diplomovej prác predstavuje zhodnotenie využívania projektov financovaných prostredníctvom PPP pri financovaní cestnej infraštruktúry na Slovensku, pričom sa zameriavame na posúdenie výhodnosti a efektívnosti tohto spôsobu financovania rýchlostnej cesty R1. K splneniu zadaného cieľa nám dopomôžu dva parciálne ciele.

Prvý parciálny cieľ predstavuje komplexnú charakteristiku projektov financovaných prostredníctvom PPP, teda typické znaky projektu, jednotlivé typy projektov, delenie a prenos rizík medzi partnermi, výhody tohto modelu, realizácia a etapy takéhoto projektu. Vymenované časti zároveň predstavujú jednotlivé podkapitoly prvej kapitoly predkladanej diplomovej práce.

Druhý parciálny cieľ je analýza konkrétneho projektu uskutočneného na Slovensku- Rýchlostná cesta R1. Jedná sa o model DBFOM, čo znamená, že koncesionár je zodpovedný za naprojektovanie, výstavbu, financovanie, prevádzku a údržbu zhotovenej infraštruktúry. V práci sa venujeme priebehu výberového konania koncesionára, analýze koncesnej zmluvy ako aj financovaniu a finančným tokom verejného a súkromného partnera.

Vypracovanie diplomovej práce, naplnenie a zhodnotenie stanovených cieľov bolo podmienené vhodnou kombináciou využitia viacerých metód. Pri príprave bolo potrebné naštudovanie domácej i zahraničnej literatúry s cieľom čo najširšieho pochopenia a preniknutia danej tematiky. Pri písaní diplomovej práce sme použili metódy reflektujúce hlavný a tiež parciálne ciele. Príprave a vypracovávaní predchádzal proces kumulácie domácej i zahraničnej literatúry v podobe odbornej literatúry, metodických pokynov štátnych ako aj súkromných organizácií, legislatívnych dokumentov ako aj internetové zdroje. Následné bolo potrebné získané informácie vytriediť, spracovať a zostaviť vhodnú štruktúru práce. Pri písaní diplomovej práce bola taktiež potreba spolupráce s vedúcim diplomovej práce, ktorý nám poskytol cenné rady a usmernenia.

Diplomová práca pozostáva z troch kapitol a na nich nadväzujúcich podkapitol, ktoré spája spoločný obsah a logická nadväznosť. Prvá kapitola sa zaoberá teoretickou charakteristikou projektov financovaných prostredníctvom PPP, čiže typické znaky, druhy projektov, vhodné oblasti využitia, identifikácia a rozdelenie rizík, priebeh realizácie ako aj legislatíva upravujúca tento typ projektov. V druhej kapitole sú podrobnejšie predstavený hlavný ako aj parciálne ciele. V rámci tejto kapitoly sa detailnejšie venujeme metódam, ktoré sme využili pri písaní diplomovej práce. Tretia kapitola je zameraná na

analýzu a zhodnotenie efektívnosti využitia projektu financovaného prostredníctvom PPP pri stavbe rýchlostnej cesty R1.

Neoddeliteľnou časťou tvorby každej záverečnej práce je hĺbkové poznávanie a štúdium vybranej problematiky. Proces zberu dostupných informácií potrebných pre správne pochopenie a analýzu rozoberanej tematiky má štandardne svoju bázu v relevantnej domácej a zahraničnej literatúre. Preštudovaná literatúra bola následne podrobená komparácii, selektívnej analýze a jednou z najdôležitejších metód použitých pri práci s ňou sa stala abstrakcia, t.j. odhliadanie od súvislostí a väzieb, ktoré sa vybranej témy netýkali. Pri triedení teoretických informácií sme využívali aj induktívno-deduktívnu metódu a analógiu, ako aj klasifikačnú analýzu, ktorá nám poslúžila pri rozčlenení projektov financovaných prostredníctvom PPP podľa znakov, foriem a oblastí využitia. K ďalším metódam, ktoré sme využívali patrí analýza a syntéza. Tieto sme využili najmä pri práci s údajmi týkajúcich sa finančných tokov ako aj analyzovanie koncesnej zmluvy. Hlavná metóda použitá pri splnení cieľov bola analýza. Predstavuje nástroj skúmania a zhodnotenia procesov, taktiež skúma vplyvy a súvislosti pôsobenia. V závere diplomovej práce sme využili interpretáciu a syntézu získaných výsledkov.

3 Výsledky práce

V podmienkach SR sú projekty financované prostredníctvom PPP relatívne novou formou financovania verejných služieb. Vláda SR sa v programovom vyhlásení z roku 2006 zaviazala k nasledovnému: „Vláda SR určí pravidlá a bude aktívne podporovať vznik verejno-súkromných partnerstiev v oblasti spravovania a vytvárania verejných statkov a zabezpečovania verejných služieb.“²⁹ V súčasnosti sa na Slovensku projekty financované formou PPP stávajú stále aktuálnejšou témou diskutovania najmä v súvislosti s výstavbou diaľničných a rýchlostných komunikácií. SR má skúsenosti s týmto typom projektov najmä v oblasti dopravy. V roku 2007 vláda SR schválila uznesením č. 704/2007 Návrh urýchlenia postupu výstavby nadradenej cestnej dopravnej infraštruktúry na Slovensku, na základe ktorého sa niektoré vybrané úseky nadradenej cestnej dopravnej infraštruktúry budú realizovať formou PPP. Doposiaľ bol zrealizovaný len Druhý PPP balík, ktorý sa týka vybraných úsekov rýchlostnej cesty R1 na trase Nitra – Tekovské Nemce a severného obchvatu Banskej Bystrice. Tieto úseky vybudovalo víťazné konzorcium firiem Vinci Concessions a ABN Amro Highway a má zabezpečovať ich prevádzku a údržbu počas 30 rokov. Projekt možno považovať za prvý slovenský projekt financovaný prostredníctvom PPP v oblasti dopravnej infraštruktúry. Významný projektom v tejto oblasti predstavuje elektronické mýto, ktoré bolo uvedené do prevádzky v januári 2010. Ide o spoplatnenie vybranej cestnej infraštruktúry v SR. Predmetom spoplatnenia sú úseky diaľnic, rýchlostných ciest, ciest I. triedy, ciest II. triedy a ciest III. triedy s elektronickým výberom mýta. Zmluva na prevádzku je uzatvorená na 13 rokov s možnosťou predĺženia o 5 rokov, pričom ide o tzv. model DBFOT.

3.2 Priebeh výberu koncesionára

Realizácia určitých diaľnic a rýchlostných ciest formou PPP predstavuje jednu z možností ako efektívne a kvalitne zabezpečiť verejnú infraštruktúru a službu. Významnú otázku pri zabezpečovaní verejnej služby a infraštruktúry pomocou projektu financovaného prostredníctvom PPP zohráva otázka, ktoré dopravné alebo iné projekty je reálne výhodnejšie touto formou obstaráť v porovnaní s klasickým obstarávaním. A práve

²⁹ Úrad vlády. *Programové vyhlásenie vlády SR 2006*. [cit. 2015-15-04]. Dostupné na internete:<
http://www.vlada.gov.sk/data/files/979_programove-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky-od-04-07-2006-do-08-07-2010.pdf> s. 9

uvedená otázka by mala byť predmetom odborného posúdenia, ešte pred tým ako sa rozhodne o realizácii takéhoto projektu. Uznesením vlády SR č. 882 z 3. decembra 2008 k správe o plnení programu prípravy a výstavby diaľnic a rýchlostných ciest na roky 2007-2010 vlády SR bol vtedajší minister dopravy, pôšt a telekomunikácií poverený vybrať koncesionára pre schválený projekt financovaný prostredníctvom PPP na vybrané úseky nadradenej cestnej infraštruktúry. Zverejnením oznámenia o koncesii na stavebné práce dňa 14.12.2007 vo vestníku Úradu pre verejné obstarávanie a dňa 19. 12.2007 v Dodatku k Úradnému vestníku EU verejné obstarávanie. Zo siedmych uchádzačov o účasť vo verejnom obstarávaní boli vybraní štyria záujemcovia. Títo štyria záujemcovia boli vyzvaní na predloženie návrhov riešení a následne sa uskutočnil koncesný dialóg, v rámci ktorého prebehlo s každým uchádzačom niekoľko rokovaní. Obsahom rokovaní boli finančné, právne a technické otázky. V nasledujúcej tabuľke sú uvedené ponuky uchádzačov, ktorí predložili ponuky v stanovenej lehote:

Tabuľka č. 2- Prehľad uchádzačov

P.č.	Uchádzač	Ponúkaná cena ³⁰
1.	STRABAG AG (Rakúsko) Porr Solutions Immobilien- und Infrastrukturprojekte GmbH (Rakúsko)	1 382 556 000 EUR
2.	Vinci Concessions S.A. (Francúzsko) ABN AMRO Highway B.r. (Holandsko)	1 503 210 000 EUR
3.	Bouygnes Travaux Publics SA (Francúzsko) Colas SA (Francúzsko) Doprastav, a.s. (Slovensko) Intertoll- Europe ZRA (Maďarsko) Mota- Engil, SGPS, SA (Portugalsko) Váhostav- SK, a.s. (Slovensko)	1 838 307 000 EUR
4.	Obrascón Huarte Lain S.A (Španielsko) OHL ŽS, a.s. (Česká republika) ŽS Brno, a.s. (Česká republika)	1 615 683 000 EUR

Zdroj: spracované podľa Zhodnotenie PPP

Po preskúmaní súťažných ponúk, komisia na vyhodnotenie ponúk skonštatovala, že len uchádzač č. 2 a uchádzač č. 3 splnili požiadavky na predmet zákazky. Následne bola ako úspešná vyhodnotená ponuka uchádzača č. 2.

³⁰ Návrh čistej súčasnej hodnoty navrhovaných nominálnych platieb za dostupnosť

3.2.1 *Priebeh návrhu a podpisu koncesnej zmluvy*

„Vláda SR uznesením č. 206 z 11. Marca 2009 súhlasila v zmysle §19 ods. 15 zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s uzavretím koncesnej zmluvy a uložila ministrovi dopravy, pôšt a telekomunikácií SR uzavrieť koncesnú zmluvu do 10. apríla 2009.“³¹ K uzavretiu koncesnej zmluvy medzi SR zastúpenou Ministerstvom dopravy, pôšt a telekomunikácií SR a spoločnosťou GRANVIA, a.s. došlo 23. marca 2009. Zo stanoviska MF SR a na základe skutočnosti, že banky predložili nové podmienky týkajúce sa prenosu ďalších rizík na štát a finančného uzavretia, bolo potrebné uzavrieť Dodatok č. I a Dodatok č. 2 ku koncesnej zmluve.

3.3 Rýchlostná cesta R1- PR1BINA

Historicky prvým uskutočneným projektom financovaným prostredníctvom PPP na Slovensku je Projekt PR1BINA. Podstatou projektu bolo zabezpečenie financovania, naprojektovania, výstavby, prevádzkovania a údržby rýchlostnej cesty s dvakrát dvomi jazdnými pruhmi v celkovej dĺžke 51,6 km počas 30 rokov. Rýchlostná cesta spája mesto Nitra a obec Tekovské Nemce a súčasťou projektu je aj obchvat mesta Banská Bystrica. V decembri roku 2007 bolo vyhlásené verejné obstarávanie koncesie na projektovanie, výstavbu a financovanie prác týkajúcich sa rýchlostnej cesty R1 Nitra - Tekovské Nemce, Banská Bystrica - severný obchvat. Proces verejného obstarávania trval rok a výberové konanie vyhralo konzorcium Vinci Concessions. Spolu so svojím spolufinancujúcim partnerom Meridiam Infrastructure založili pre pripravovaný projekt novú akciovú spoločnosť Granvia, a. s., so sídlom v Bratislave. Koncesná zmluva s dodávateľom stavby a budúcim správcom postavenej rýchlostnej cesty bola uzatvorená 23. marca 2009. Stavba bola zhotovená spoločnosťou Granvia Construction, s.r.o. a prevádzku a údržbu rýchlostnej cesty R1 PR1BINA zabezpečuje spoločnosť Granvia Operation, a.s. Nezávislý dozor vykonával ARCADIS Geotechnika a. s. a Organizačná zložka Slovensko. Projekt R1

³¹Zhodnotenie stavu jestvujúcich PPP projektov s cieľom zefektívnenia ďalšej výstavby dopravnej infraštruktúry formou PPP. [cit. 2015-28-03]. Dostupné na internete: <<https://lt.justice.gov.sk/Attachment/zhodnotenie%20PPP.pdf?instEID=87&attEID=44278&docEID=237296&matEID=4979&langEID=1&tStamp=20120306133646860>> s. 5

PR1BINA predstavuje model DBFOM, pri ktorom koncesionár zodpovedá za naprojektovanie, výstavbu, financovanie, prevádzku a údržbu.

Čo sa týka financovania projektu tak celková výška nákladov rýchlostnej cesty R1 PR1BINA je viac ako 1,2 miliardy eur. Vklad akcionárov spoločnosti GRANVIA, a.s. predstavuje 149 miliónov eur prevažne v podobe podriadeného dlhu. Na financovaní úveru pre projekt sa zúčastnilo 13 komerčných bánk. Významnú úlohu pri financovaní projektu zohrala aj Európskej banke pre obnovu a rozvoj (EBOR), ktorá poskytla konzorciu GRANVIA, a.s. najvyšší úver predstavujúci 20% z celkovej sumy 984 miliónov eur. Pôvodné financovanie nahradilo v novembri 2013 nové s výhodnejšími podmienkami. Refinancovanie projektu bolo uskutočnené formou vydania projektových dlhopisov, čo prinieslo Verejnému obstarávateľovi úsporu vo výške približne 145 miliónov euro. Významnú úlohu pri refinancovaní projektu zohrala Deutsche Bank.³²

3.3.1 Technické údaje

Ako už bolo vyššie spomínané jedná sa o rýchlostnú cestu na trase Nitra- Tekovské Nemce a severný obchvat Banskej Bystrice. Tento projekt bol rozdelený na 4 stavby:

1. úsek Nitra, západ - Selenec v dĺžke 12,6 km
2. úsek Selenec - Beladice v dĺžke 19 km
3. úsek Beladice - Tekovské Nemce v dĺžke 14,3 km
4. úsek Banská Bystrica - severný obchvat v dĺžke 5,7 km

Hlavné stavebné práce sa začali 1.septembra 2009 a k otvoreniu jednotlivých úsekov došlo nasledovne:

úsek Nitra, západ – Selenec	28. október 2011
úsek Selenec – Beladice	28. október 2011
úsek Beladice - Tekovské Nemce	28. október 2011
úsek Banská Bystrica - severný obchvat	27. júl 2012

³² PR1BINA. [cit. 2015-20-03].Dostupné na internete:< <http://www.pr1bina.sk/sk/o-projekte/financovanie>>

3.4 Analýza koncesnej zmluvy

Ako sme už spomínali rýchlostná cesta R1 bola zhotovená formou PPP. Pri realizácii daného projektu bol použitý model DBFOM. To znamená, že Koncesionár bol povinný za naprojektovanie, výstavbu, financovanie, prevádzku a údržbu rýchlostnej cesty R1 Nitra – Tekovské Nemce a Banská Bystrica – severný obchvat. Pri modeli DBFOM sa vlastníkom nikdy nestáva súkromný partner. Významným faktorom je teda zabezpečenie financovania projektu súkromným partnerom a absencia fázy prevodu vlastníckeho práva na verejného partnera, keďže vlastníkom zostáva počas celej doby trvania projektu. Táto skutočnosť bola zachovaná aj v Koncesnej zmluve a Koncesionár akceptoval, že Projektová cestná komunikácia zostáva počas celej doby trvania zmluvy vo výhradnom vlastníctve Verejného obstarávateľa. Ďalej podľa Koncesnej zmluvy Koncesionár znáša vzniknutú škodu na Stavenisku alebo na Projektovej cestnej komunikácii.

Ako uvádza Koncesná zmluva hlavným cieľom projektu financovaného prostredníctvom PPP bolo :

- zabezpečenie predmetných úsekov rýchlostnej cesty R1 pri dosiahnutí hodnoty za peniaze a výber koncesionára, v ktorého schopnosti splniť tieto očakávania možno dôverovať;
- realizácia výstavby predmetných úsekov rýchlostnej cesty R1 v rámci stanoveného časového harmonogramu;
- zabezpečenie vysokej kvality výstavby, prevádzky a údržby predmetných úsekov rýchlostnej cesty R1, ako aj ich vysokej bezpečnosti počas trvania koncesnej zmluvy;
- spätné odovzdanie predmetných úsekov rýchlostnej cesty R1 po ukončení koncesnej lehoty vo vysokej kvalite;
- zabezpečenie optimálneho rozdelenia rizík medzi verejným sektorom a súkromným sektorom. Súkromný partner v tomto prípade znáša väčšinu rizík projektu.³³

Koncesná zmluva navrhuje, aby súkromný partner zabezpečil návrh, financovanie, výstavbu a prevádzku predmetných úsekov rýchlostnej cesty R1. Investičná hodnota projektu bola stanovená vo výške 903 mil. EUR bez DPH a celková dĺžka trvania PPP projektu je 31 rokov. Doba výstavby sa odhaduje na 1 - 2,5 roka a predpokladaná doba prevádzky na 30 rokov. Spoplatnenie daného projektu by sa malo uskutočňovať

³³ Príloha č 2. [cit. 2015-04-04].Dostupné na internete <
<http://www.telecom.gov.sk/index/index.php?ids=69392>>.s. 2

platbami za dostupnosť, pričom platobný mechanizmus projektu je nastavený tak, že 100% platby za dostupnosť úsekov dostane koncesionár len ak budú 100% dostupné. V prípade, že dôjde k zníženiu ich dostupnosti, táto skutočnosť sa premietne v znížení platby za dostupnosť, ktoré má vyplácať Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií (MDPT SR) koncesionárovi.

Rozdelenie rizík medzi verejným a súkromným partnerom, zodpovedá definícii projektov financovaných prostredníctvom PPP, čiže riziko výstavby a dostupnosti v rozhodujúcej miere preberá súkromný partner. „Riziko dopytu je irelevantné.“³⁴ Súkromný partner preberá taktiež financovanie výstavby najmä využitím bankových úverov, pričom zapojenie verejných financií, ani štátna záruka sa nepožadujú. Súkromný partner sa ďalej zaväzuje zabezpečovať prevádzku a údržbu rýchlostnej cesty R1 v požadovanej kvalite, za čo mu bude verejný obstarávateľ uhrádzať pravidelnú platbu. Jej výška bude zodpovedať plneniu podmienok stanovených v koncesnej zmluve. Napriek tomu, že pri projekte rýchlostnej cesty R1 dochádza k podstatnému prenosu rizík na súkromného partnera, niektoré významné riziká zostávajú na strane verejný obstarávateľ zodpovedá za riziká najmä pri zabezpečení právoplatných stavebných povolení a zbavenie práv tretích osôb k pozemkom, ktoré sú potrebné pre výstavbu projektových úsekov rýchlostnej cesty R1. Ak zo strany verejného obstarávateľa nebudú tieto záväzky splnené, vzniká koncesionárovi nárok na náhradu, a to buď v podobe finančného plnenia alebo predĺženia času na výstavbu. V súvislosti s touto skutočnosťou MF SR žiadalo uzatvorenie Koncesnej zmluvy až po tom, čo MDPT SR splní dané záväzky. Ak by tieto záväzky neboli splnené k dátumu podpisu zmluvy koncesionár by mal nárok na kompenzáciu.

Keďže súkromný partner nesie riziko výstavby a dostupnosti je splnená podmienka Eurostatu a teda projekt sa počas doby výstavby nemusí započítavať do rozpočtu verejnej správy. Čo znamená, že nebude mať vplyv na schodok a dlh verejnej správy. V okamihu keď súkromný partner uvedie rýchlostnú cestu R1 do prevádzky bude musieť MDPT SR zahrnúť platby súkromnému partnerovi ako výdavky v svojom rozpočte. To znamená, že počas celej dohodnutej doby prevádzky budú tieto platby ovplyvňovať dlh verejnej správy.

Jedným zo základných princípov projektov financovaných prostredníctvom PPP je hodnota za peniaze. To znamená, že aby bol projekt výhodnejší ako klasické verejné obstarávanie, mal by dosahovať vyššiu hodnotu za peniaze ako obstarávanie klasickým

³⁴ Koncesná zmluva. Príloha č. 2 [cit. 2015-04-04]. Dostupné na internete: <<http://www.telecom.gov.sk/index/index.php?ids=69392>>s. 3

verejným obstarávaním. MDPT SR uskutočnilo analýzu výhodnosti ponuky víťazného uchádzača. Výsledky zhotovenej analýzy výhodnosti obsahuje nasledujúca tabuľka.

Tabuľka č. 3.- Kvantitatívne porovnanie výhodnosti projektu rýchlostnej cesty R1

Porovnávaná oblasť	Cena PPP (ČSH, mil. EUR)	Konvenčný model (ČSH, mil. EUR)
Základ pre výpočet	1 354*	689**
Očakávané zrážky za nedostupnosť	- 15	-
Dokumentácia pre realizáciu stavby	-	8
Stavebný dozor	-	8
Dodatočné nároky na technológiu rýchlostnej cesty	-	1
Úvodná platba	- 19	-
Dane zo príjmu	- 52	- 7
Súvislá údržba	-	54
Prenos rizika	- 82	-
Skorší nábeh sociálno-ekonomických úžitkov	- 307	-
Hodnota možnosti refinančného zisku	- 35	-
Potreba údržby		57
Celková čistá súčasná hodnota (ČSH)	844	808

Zdroj: MDVRR SR – Vyhodnotenie výhodnosti ponuky víťazného uchádzača na PPP projekte R1

*ČSH platieb za 100% dostupnosť podľa ponuky.

** ČSH ceny za dielo podľa štátnej expertízy

Ako vidíme, z tohto porovnania vyplýva, že konvenčný model sa javí ako výhodnejšie pre financovanie rýchlostnej cesty R1. „MDPT SR však v analýze výhodnosti víťaznej ponuky identifikovalo viacero zásadných výhod realizácie formou PPP, ktoré nebolo možné kvantifikovať. Najvýznamnejšími kvalitatívnymi výhodami metódy PPP identifikovanými MDPT SR v porovnaní s konvenčným obstarávaním sú:

- zvýšenie investičnej atraktívnosti krajiny a regiónu, ktorým prechádza rýchlostná cesta R1
- kladný vplyv poklesu úrokových sadzieb v čase od prijatia ponuky oproti tzv. dňu predpokladaného finančného uzavretia
- mobilizačný efekt pre slovenskú ekonomiku v čase finančnej krízy
- pozitívny vplyv na dostupnosť zdrojov pre iné rozpočtové priority v období výstavby rýchlostnej cesty R1

- preukázanie schopnosti úspešného obstarania pilotného PPP projektu³⁵

Po uplynutí doby platnosti Koncesnej zmluvy Koncesionár odovzdá Projektovú cestnú komunikáciu späť Verejnému obstarávateľovi a to v stave zodpovedajúcom Podmienkam spätného odovzdania. Pričom Verejný obstarávateľ má právo poveriť Nezávislý dozor, aby vykonal inšpekciu Projektovej cestnej komunikácie. Úlohou dozoru je stanovenie, či Koncesionár dodržiava požiadavky danej Koncesnej zmluvy a či k dátumu uplynutia budú splnené podmienky spätného odovzdania.

3.5 Financovanie

Projekty financované prostredníctvom PPP predstavujú nové a efektívne spôsoby financovania potrieb verejného charakteru prostredníctvom zapojenia súkromného partnera. V podmienkach SR sa uvedený typ projektov spomínajú najmä s výstavbou cestnej infraštruktúry. Vzhľadom k tomu, že výstavba ciest je finančne náročná a SR nedisponuje dostatkom finančných prostriedkov na projekty rozvoja dopravnej infraštruktúry, je potrebné hľadať alternatívne zdroje financovania takýchto nákladných výstavieb. Jednou z možností môžu byť projekty financované prostredníctvom PPP, pričom cieľom takýchto projektov nie je zázračné riešenie problémov spojených s nedostatkom zdrojov financovania, ale najmä zvyšovanie efektivity poskytovaných služieb. Charakteristickým znakom pre projektov financovaných prostredníctvom PPP je fakt, že financovanie daného projektu zabezpečuje úplne alebo čiastočne súkromný partner. Prostriedky potrebné k financovaniu väčšinou získava kombináciou zdrojov od bánk, vlastného kapitálu a investorov. Ako protihodnota za poskytovanie služby sa súkromnému partnerovi vyplácajú počas vopred dohodnutú dobu platby buď vo forme:

- reálne mýto platieb– kedy súkromný partner vyberá poplatky od koncových užívateľov priamo, čo znamená, že súkromný partner preberá riziko dopytu
- platieb za dostupnosť od verejného partnera– súkromný partner dostane od verejného partnera vopred stanovenú fixnú platbu. Súkromný partner preberá riziko dostupnosti – ak služba nie je dostupná v dohodnutej miere alebo kvalite, verejný partner účtuje zrážky
- kombináciou oboch platieb – kedy časť platieb plyní od verejného partnera, časť priamo od užívateľov

³⁵ Koncesná zmluva. Príloha č. 2. [cit. 2015-04-04]. Dostupné na internete <<http://www.telecom.gov.sk/index/index.php?ids=69392>>s. 7

Zo strany zadávateľa je taktiež potrebné vykonať analýzu a identifikáciu dostupných finančných prostriedkov potrebných k príprave a realizácii projektu z vlastného rozpočtu, z fondov Európskej únie alebo z cudzích zdrojov ak to umožňuje legislatíva. Pri uzatváraní zmluvy o projekte financovanom prostredníctvom PPP sa podpisujú aj zmluvy o financovaní, ktoré sa týkajú zabezpečovacích operácií a zmluvy so subdodávateľmi. Tiež sa uzatvára priama zmluva medzi súkromným partnerom, bankami a zadávateľom. Cieľom takejto zmluvy je záchrana projektu v prípade zlyhania súkromného partnera.

3.5.1 Analýza finančných tokov

Ako už bolo spomínané pri projektoch financovaných prostredníctvom PPP vzniká verejnému obstarávateľovi povinnosť uhrádzať platby Koncesionárovi až po uvedení diela do prevádzky. V Koncesnej zmluve sú uvedené nároky na štátny rozpočet v rámci rozpočtovej kapitoly MDPT. Zmluva predpokladá, že platby v rámci rozpočtovej kapitoly MDPT by mali začať v roku 2010, kedy by mal byť uvedený do prevádzky prvý úsek. Podľa Zmluvy by mal byť týmto úsekom, úsek Beladice – Tekovské Nemce. Z dostupných údajov môžeme konštatovať, že k uvedeniu do prevádzky troch úsekov (Nitra, západ – Selenec; Selenec – Beladice; Beladice - Tekovské Nemce) došlo 28. októbra 2011, čo znamená, že k platbe v roku 2010 nebola uskutočnená. Nasledujúca tabuľka poskytuje prehľad predpokladaných výdavkov zo štátneho rozpočtu Koncesionárovi uvedených v Koncesnej zmluve, v dostupných dokumentoch MF SR a skutočne zaplatené platby vykázané v rozpočtoch MDVRR SR.

Verejný obstarávateľ počíta s výberom z elektronického mýta na koncesných cestách. Táto čiastka bude príjmom štátneho rozpočtu, no bude viazaný na platbu koncesionárovi. Zjednodušene povedané, zo štátneho rozpočtu bude vynakladaná suma znížená o poplatky vybraté na koncesných cestách. Ďalej Zmluva predpokladá, že výber z elektronického mýta sa bude zvyšovať a teda splátka koncesionárovi bude nižšia.

Tabuľka č. 4 – Prehľad predpokladaných a skutočných platieb Koncesionárovi

Rok	Nominálna jednotková platba Brutto (tis. EUR)	Rozpočítované výdavky (EUR)	Skutočne vyplatená suma (EUR)
2009	0,00	0	0
2010	12 970,57	0	0
2011	79 904,73	24 698 616	24 698 616
2012	109 631,86	98 090 870	100 641 233
2013	111 444,56	126 790 092	130 564 396
2014	111 882,26	127 756 451	130 559 244
2015	112 333,10	128 205 383	126 184 522
2016	112 797,46	128 667 783	
2017	113 275,75	129 144 055	
2018	112 768,39	129 634 615	
2019	114 275,81	130 139 892	
2020	114 798,46	130 660 327	
2021	115 336,78	131 196 375	
2022	115 891,25	131 748 505	
2023	116 462,35	132 317 199	
2024	117 050,59	132 902 953	
2025	117 656,48	133 506 280	
2026	118 280,54	134 127 707	
2027	118 923,33	134 767 777	
2028	119 585,39	135 427 049	
2029	120 267,32	136 106 099	
2030	120 969,71	136 805 520	
2031	121 693,17	137 525 924	
2032	122 438,33	138 267 940	
2033	123 205,85	139 032 217	
2034	123 996,40	139 819 422	
2035	124 810,65	140 630 243	
2036	125 649,34	141 465 389	
2037	126 513,19	142 325 589	
2038	127 402,95	143 211 596	
2039	128 319,41	144 124 182	
2040	53 859,73	145 064 146	
2041		85 317 789	

Zdroj: MF SR: file:///C:/Users/ASUS/Downloads/Rozpoctovane_vydavky.pdf

Prvý stĺpec tabuľky obsahuje predpokladané platby od štátu Koncesionárovi uvedené v Koncesnej zmluve. Ich rast závisí od miery dokončenia a uvedenia do prevádzky predmetných úsekov rýchlostnej cesty. Ceny zohľadňujú aj účinky inflácie.

„Celková nominálna čiastka vyplatená zo štátneho rozpočtu za 30 rokov trvania koncesie predstavuje po zaokrúhlení na tisícky 3 465 396 000 Euro“³⁶

V druhom stĺpci sú uvedené predpokladané rozpočítované výdavky aktualizované v roku 2011. Spolu je to suma 3 989 477 985,16929 EUR bez DPH, ak teda porovnáme

³⁶ Doložka vplyvov na verejné financie PPP projekt R1. Dostupné na internete:<
<http://www.telecom.gov.sk/index/index.php?ids=69392>>

túto sumu so sumou uvedenou v Koncesnej zmluve, môžeme konštatovať, že došlo k zvýšeniu ceny o 524 079 985, 169 EUR bez DPH. Tretí stĺpec obsahuje čiastky, ktoré boli reálne vyplatené Koncesionárovi. „Základná ročná Platba za dostupnosť“ znamená 127.400.000 EUR pričom bude upravená zmluvnými stranami ku dňu účinnosti vo forme zápisnice, ktorú podpíšu obe zmluvné strany a ktorá bude tvoriť súčasť tejto Zmluvy a zohľadňovať akékoľvek potrebné úpravy vyplývajúce zo zmien základnej úrokovej sadzby stanovenej v Konečnej ponuke vypočítanej v súlade s Protokolom optimalizácie finančného modelu „³⁷

V Koncesnej zmluve je uvedená skutočnosť, že Koncesionár sa zaviazal uhradiť Verejnému obstarávateľovi sumu vo výške 20 000 000 Eur ako náklady, ktoré Verejný obstarávateľ vynaložil na prípravu a vývoj Projektu a to odo dňa účinnosti. Uvedené tabuľky obsahujú údaje o výdavkoch verejného obstarávateľa vo fáze prípravy projektu.

Tabuľka č.5- Plánované výdavky VS na projekt vo fáze jeho prípravy

Rok	2005	2006	2007	2008	Spolu
Nájom pozemkov			1 659,70		1 659,70
Výkup pozemkov	13 111,60	497,91		2 919 737,10	2 933 346,61
Projektové práce	242 846,71		1 233 817,96	11 056 164,11	12 532 828,78
Odvody	211 412,07			26 076 246,43	26 287 658,50
Stavebné práce	887 771,3		232 822,15		1 120 593,45
SR	1 355 141,74		1 468 299,81	40 052 147,65	42 875 589,20
Fondy EU, ISAP, TEN-T			2 613 490,01		2 613 490,01

Zdroj: spracované podľa MF SR <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=7960>

Verejný obstarávateľ celkovo na prípravu projektu vynaložil sumu 88 365 166,25 Eur. Uvedené výdavky sú zhodné so skutočnými výdavkami, ktoré MF SR zverejnilo na svojej stránke. Ak zohľadníme teda skutočnosť, že Koncesionár zaplatil Verejnému obstarávateľovi sumu 20 000 000 Eur, znamená to, že Verejný obstarávateľ vynaložil na prípravu projektu 68 365 166, 25 Eur.

³⁷ Koncesná zmluva. [cit. 2015-04-04] Dostupné na internete:<
<http://www.telecom.gov.sk/index/index.php?ids=69392>>S. 16

Nasledujúca tabuľka obsahuje údaje o výdavkoch vo fáze výstavby projektu.

Tabuľka č. 6.- Plánované výdavky VS na projekt vo fáze jeho výstavby

Rok	2009	2010	Spolu
Výkup pozemkov	13 145 308	58 525 392	71 670 700
Projektové práce	3 459 674	10 483 775	13 943 449
ŠR	16 604 982	69 009 167	85 614 149

Zdroj: spracované podľa MF SR <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=7960>

Spolu sa jedná o sumu vo výške 171 228 298 Eur. Na základe uverejnených údajov MF SR na svojej stránke sú skutočné výdavky vo fáze výstavby zhodné s predpokladanými. Na základe týchto informácií môžeme konštatovať, že skutočné výdavky boli vynaložené na úrovni predpokladaných a nedošlo teda k navýšeniu.

Výdavky súkromného partnera uvádzajú nasledovné tabuľky.

Tabuľka č. 7 – Investičné výdavky súkromného partnera

Rok	2009	2010	2011	2012	2013
Suma	220 032 484	480 365 695	264 586 407	36 662 196	520 901

Zdroj: spracované podľa MF SR: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=7960>

Celková suma investície je 1 002 167 682 Eur.

Tabuľka č. 8 – Výdavky súkromného partnera na prevádzku projektu

Rok	Suma	Rok	Suma
2009	0	2030	17 848 520
2010	6 677 193	2031	17 989 799
2011	11 850 695	2032	17 772 564
2012	14 548 296	2033	17 539 818
2013	16 617 380	2034	17 588 520
2014	16 882 918	2035	17 901 938
2015	16 959 738	2036	18 031 762
2016	17 127 252	2037	18 218 214
2017	17 381 936	2038	18 344 640
2018	17 631 996	2039	18 303 105
2019	17 832 532	2040	18 246 158
2020	17 984 611	2041	10 647 971
2021	17 861 820		
2022	17 366 478		
2023	17 151 040		
2024	17 276 927		
2025	17 315 440		
2026	17 332 239		
2027	17 365 961		
2028	17 386 964		
2029	17 495 333		

Zdroj: spracované podľa MF SR: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=7960>

Celková suma za prevádzku je v dokumente vypočítaná na 536 479 761.

Pri projekte R1 sa súkromnému partnerovi platia platby za dostupnosť. To znamená, že súkromný partner nesie celé riziko dostupnosti, na základe ktorého mu verejný partner vypláca vopred stanovenú platbu. V prípade, že služba nebude dostupná, tak ako bolo v zmluvne dohodnuté (napríklad pre nedostatočné odpratávanie snehu alebo pri častých opravách), účtuje verejný partner zrážky z platieb za dostupnosť. Zvyčajne sú platby za dostupnosť financované čiastočne z príjmov generovaných z diaľničných nálepiek alebo z príjmov elektronického mýta.

Tabuľka č. 9- Príjmy z elektronického mýta a ich odhad na najbližšie roky

Rok	Tržby z výberu elektronického mýta (tis. EUR)
2010	153 500
2011	153 904
2012	154 795
2013	158 664
2014	183 227
2015	187 285
2016	188 635

Zdroj: spracované podľa Výročné správy NDS a Podnikateľské plány NDS

Pre lepšie zhodnotenie efektívnosti využitia finančných prostriedkov v projekt financovanom prostredníctvom verejno-súkromného partnerstva sme použili ukazovateľ IRR. Ide o vnútorné výnosové percento. Tento ukazovateľ dáva do pomeru náklady na výstavbu diaľnic k výnosom, ktoré ich fungovanie prináša. Investícia je podľa tohto kritéria akceptovateľná, ak je IRR väčšia než diskontná sadzba a čím vyššia je IRR, tým vyššia je návratnosť investície. Ako veličiny potrebné pre výpočet tohto ukazovateľ sme použili investičné výdavky súkromného partnera aj výdavky vynakladané na údržbu danej rýchlostnej cesty, teda náklady na výstavbu daného projektu v sume 1 538 647 443 EUR. Keďže verejný obstarávateľ počíta s výberom z elektronického mýta na koncesných cestách ako príjmom štátneho rozpočtu viazaného na platbu koncesionárovi, zjednodušene priamo zo štátneho rozpočtu bude vynakladaná suma znížená o poplatky vybrané na koncesných cestách. Z dostupných informácií vieme, že príjmy z elektronického mýta prevyšujú platby za dostupnosť Koncesionárovi a majú tendenciu rásť. Z tohto dôvodu sme za výnosy zvolili príjem z elektronického mýta, ktoré sme vypočítali v celkovej hodnote 3 989 474 985,17 EUR. Výsledná hodnota pre životnosť projektu 30 rokov nám vyšla 7%. Vzhľadom k tomu, že sa jedná o projekt, ktorý nie je financovaný z eurofondov, ale formou verejno-súkromného partnerstva, je žiadúce, aby jeho finančná efektívnosť bola

vyššia ako 5 % - t. j. diskontná sadzba používaná pri hodnotení finančnej efektívnosti investičných projektov financovaných z verejných zdrojov³⁸. Taktiež je hodnota IRR vyššia než 5,5 % - t. j. diskontná sadzba používaná pri hodnotení socio-ekonomickej efektívnosti projektov realizovaných z eurofondov. Ďalej je nutné, že v prípade projektov realizovaných prostredníctvom verejno-súkromných partnerstiev by IRR malo byť vždy dosahovať vyššiu hodnotu ako v prípade projektov, ktoré sú financované z verejných zdrojov. A teda v prípade projektu rýchlostnej cesty R1 je táto podmienka splnená.

3.6 Zhodnotenie projektu a odporúčania vlády SR pre ďalší rozvoj PPP projektov

Z doposiaľ uskutočneného projektu rýchlostnej cesty R1 bolo vypozerovaných množstvo poznatkov, skúseností a záverov, ktoré by vláda SR mala zohľadniť pri realizácii budúcich projektov financovaných prostredníctvom PPP. Obsahom súťažného dialógu projektu rýchlostnej cesty R1 boli najmä nasledovné oblasti, preto je pravdepodobné, že budú predmetom záujmu uchádzačov potenciálnych budúcich projektov. Z tohto dôvodu je nutné aby jednajúce strany venovali dostatočnú pozornosť otázkam týkajúcich sa *právnej oblasti* najmä kompenzačným a liberalizačným udalostiam, podmienkam a postupu ukončenia koncesnej zmluvy, riešeniu sporov a úloha Nezávislého dozoru, kompenzácií pri ukončení zmluvy, odkladacie podmienky zmluvy. Otázky *finančnej oblasti* by mali byť zamerané najmä na podmienky a formu financovania projektu, daňové a účtovné otázky, platobný mechanizmus, finančný model, výpočet a zdieľanie refinančného zisku. V *technickej oblasti* by sa mali riešiť otázky ohľadom harmonogramu výstavby, požiadaviek Verejného obstarávateľa na prevádzku a údržbu úsekov, geológie, použitej technológie výstavby, zmeny v projekte, projektovej dokumentácie, podmienok územných rozhodnutí a stavebných povolení.

Ako problémová sa ukázala oblasť majetkovo- právneho vysporiadania pozemkov potrebných pre stavbu rýchlostnej cesty R1. Tento zdĺhavý a komplikovaný proces môže mať kritický dopad a ohroziť plánovanú kolaudáciu stavby. Z tohto dôvodu je potrebné zabezpečiť majetkovo- právne vysporiadanie pozemkov najneskôr pred začatím výstavby, najlepšie však pred termínom výzvy uchádzačov na predloženie ponúk. Taktiež sa

³⁸ Guide to Cost-Benefit Analysis for investment projects, programming period 2007 -2013. Dotupné na internete:< http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/doc/pdf/urban_mou_signed.pdf >

odporúča zabezpečiť efektívnu koordináciu procesov a postupov na úrovni ministerstiev a ostatných úradov zúčastňujúcich sa daných procesov.

Ďalším dôležitým postrehom pri realizácii projektov prostredníctvom PPP R1 bola potreba zabezpečiť vysoko kvalifikovaného poradcu pre komplexné poradenstvo. Poradca by mal byť zabezpečený najneskôr v okamihu spracovania dokumentácie pre územné rozhodnutie a taktiež sa neodporúča meniť poradcu počas jednotlivých etáp prípravy a realizácie projektu.

Čo sa týka termínov plnenia koncesnej zmluvy vrátane termínov výstavby je žiadúce ich stanoviť reálne, podľa plánovaného harmonogramu všetkých prác. Zvýšený tlak a požiadavky verejného obstarávateľa na termíny vedie k predraženiu ceny diela ako aj samotného projektu. Harmonogram by mal byť nastavený tak aby reflektoval prínosy, ktoré skrátenie harmonogramu prinesú užívateľom ale aj súvisiace riziká a dodatočné náklady. „Pri budúcich PPP projektoch je potrebné žiadať od koncesionára jednoznačné stanovisko harmonogramu prác pred začatím plnenia koncesnej zmluvy, a to pri rešpektovaní dohôd a zmlúv uzatvorených v procese prípravy výstavby diaľnice, resp. rýchlostnej cesty.“³⁹

Pri budúcej výstavbe rýchlostných ciest a diaľnic formou PPP sa odporúča vypracovať výkaz výmer s ocenením jednotkovými cenami všeobecne používaného systému ako Cenkos, ODIS⁴⁰ a pod. Výkaz výmer by mal slúžiť napr. na porovnanie ceny pri vyhodnotení ponúk koncesionárov; porovnanie návrhu ceny koncesionára s finančným ocenením diela spracovaného pre verejného obstarávateľa; verejný obstarávateľ môže skontolovať množstvo merných jednotiek uvedených vo výkaze výmer koncesionára; výkaz umožní vyhodnotiť predložené cenové ponuky za účelom optimalizácie nákladov na realizáciu predmetu diela.

Ďalším dôležitým aspektom je zabezpečenie efektívnej spolupráce medzi zainteresovanými rezortmi ako aj orgánmi na regionálnej úrovni. Keďže ide o viacročné projekty, ktoré presahujú niekoľko politických cyklov a predstavujú dlhodobé záväzky pre štát, je vhodné pristupovať k príprave a realizácii takých projektov, ktoré majú politickú podporu a zhodu.

³⁹ Zhodnotenie stavu jestvujúcich PPP projektov s cieľom zefektívnenia ďalšej výstavby dopravnej infraštruktúry formou PPP. [cit. 2015-28-03]. Dostupné na internete: <<https://lt.justice.gov.sk/Attachment/zhodnotenie%20PPP.pdf?instEID=87&attEID=44278&docEID=237296&matEID=4979&langEID=1&tStamp=20120306133646860>> s. 11

⁴⁰ Cenkos a ODIS- softvéry pre zostavenie rozpočtu, kalkulácie vlastných nákladov, zisku a fakturácie stavebných prác

Ďalším predpokladom úspešného projektu financovaného prostredníctvom PPP je vytvorenie riadiaceho a projektového tímu, ktoré by sa starali o sledovanie práv a povinností verejného obstarávateľa plynúcich z koncesnej zmluvy, ako aj zabezpečenie efektívnej komunikácie medzi partnermi.

Pri výbere budúcich projektov je podstatný výber vhodných úsekov a to najmä z pohľadu náročnosti na stavebné náklady ako aj termíny dokončenia. Taktiež je potrebné zvážiť výber projektov, ktoré svojou veľkosťou nebudú spôsobovať deformácie na trhu. S tým súvisí aj monitorovanie finančných trhov zo strany verejného sektora a nežiadať financovanie v časoch, keď je zaznamenaný nepriaznivý vývoj v ekonomike alebo na trhu. Ďalším predpokladom pre úspešný projekt je výber spojitých a na seba nadväzujúcich úsekov s minimálnou dĺžkou 20 km.

Pri požiadavkách na finančný model sa ukázalo ako prínosné, ak verejný partner disponuje vlastnou verziou finančného modelu, ktorá pri zachovaní rovnakých vstupov projektových nákladov umožňuje používateľovi flexibilitu pri modelovaní rozličných situácií, ktoré môžu v priebehu prípravy, schvaľovania a realizácie projektu nastať. V praxi to znamená, že verejný partner nie je odkázaný na finančný model predložený uchádzačmi v súťažnom procese.

Koncesná zmluva projektu R1 prezentuje vhodnú platformu pre budúce projekty financované prostredníctvom PPP. „Z reálnych skúseností s vykonávaním zmluvných práv a povinností na strane verejného obstarávateľa v tomto projekte vyplynula potreba na zmenu, doplnenie, resp. spresnenie niektorých zmluvných ustanovení koncesnej zmluvy v budúcich projektoch.“⁴¹ Ide najmä o oblasti:

- Vzniku, trvania a oznámenia liberačných udalostí a s tým súvisiace poskytnutie výhod z týchto udalostí
- Úpravy dlhovej služby, aby odrážala percentuálnu dokončenosť príslušného omeškania úseku
- Definovania nároku koncesionára na platby
- Definovania priemernej intenzity dopravy
- Platby za dosiahnutie stanovenej úrovne bezpečnosti
- Dostupnosti križovatiek

⁴¹ Zhodnotenie stavu jestvujúcich PPP projektov s cieľom zefektívnenia ďalšej výstavby dopravnej infraštruktúry formou PPP. [cit. 2015-28-03]. Dostupné na internete: <<https://lt.justice.gov.sk/Attachment/zhodnotenie%20PPP.pdf?instEID=87&attEID=44278&docEID=237296&matEID=4979&langEID=1&tStamp=20120306133646860>>. 20

Realizácia projektu R1 priniesla užitočné skúsenosti aj z oblasti vzniknutých sporov. Preto pri budúcich projektoch financovaní prostredníctvom PPP je nutné venovať pozornosť nasledovným sporom, pričom sa nedá vylúčiť vznik iných sporov:

- Spory pri obstarávaní nebezpečného odpadu
- Spory vzniknuté z nepredvídateľne zlých poveternostných podmienok počas výstavby
- Spor vo veci určenia termínu začiatku predčasného užívania
- Spory týkajúce sa výpočtu mesačnej platby za dostupnosť

ZÁVER A DISKUSIA

Pri vypracovaní diplomovej práce sme dospeli k názoru, že projekty financované prostredníctvom PPP predstavujú perspektívnu a alternatívnu možnosťou financovania vo verejnom sektore. Ak model PPP hodnotíme z pohľadu potrebnosti a užitočnosti pri výstavbe diaľnice a rýchlostných ciest, považujeme pochybnosti za neopodstatnené. Kvalitná a rozvinutá sieť cestnej infraštruktúry poskytuje rýchly a pohodlný spôsob pre presun obyvateľstva zjedného miesta do druhého, a v neposlednom rade predstavuje nástroj pre rozvoj zaostalejších regiónov na Slovensku. Jedným z dôvodov využitia formy PPP je napríklad absencia investičnej stratégie štátu. Pre štát je typické, že väčšinou nedisponuje dostatkom vlastných zdrojov, ktoré by slúžili na výstavbu diaľnic v naplánovanom rozsahu. To znamená, že štát šetrí práve na investíciách do oblasti rozvoja cestnej infraštruktúry. Ďalším pozitívom je podľa nášho názoru skutočnosť, že projekt financovaný prostredníctvom PPP umožňuje rozložiť financovanie investícií počas celej doby ich životnosti. Z tohto dôvodu považujeme projekty financované prostredníctvom PPP za výhodnú alternatívu financovania. K tomuto názoru prispieva aj rozdelenie rizika medzi zúčastnenými partnermi. Správne rozloženie rizík predstavuje rozhodujúcu podmienku úspešnosti a realizácie projektu. Pri rozložení rizík ide o to, že súkromný partner je schopný respektíve mal byť schopný riadiť jednotlivé druhy rizík efektívnejšie ako verejný sektor. Ďalším plusom pre verejný sektor je urýchlenie realizácie projektu. Financie pre súkromný sektor sú priamo naviazané na dokončenie projektu. To motivuje súkromného partnera vykonávať prácu čo najefektívnejšie, postaviť dielo včas a v takej kvalite, aby ho prevádzka a údržba stáli čo najmenej. Výsledkom čoho je krátka doba realizácie daného projektu, ako aj vyšší štandard poskytovaných služieb. Táto skutočnosť bola preukázaná aj počas výstavby rýchlostnej cesty R1, ktorá trvala približne dva roky. Ako ďalšiu výhodu uvádzame skutočnosť, že náklady na rýchlostnú cestu R1 sa nezapočítali do štátneho dlhu, z dôvodu, že súkromný investor znáša vyššie riziko ako štát. To umožňuje metodika Eurostatu. Z pohľadu verejného sektora je veľmi dôležité dodržiavanie rozpočtu. Pri projektoch realizovaných tradičnou verejnou zákazkou môže dôjsť k prekročeniu plánovaného rozpočtu. Pri realizácii projektu financovaného prostredníctvom PPP nesie riziko zvýšenia nákladov súkromný partner, čo ho motivuje nastaviť rozpočet realisticky a dodržať ho. Zapojenie súkromného partnera prispieva k zníženiu investičných, prevádzkových nákladov, aj nákladov životného cyklu. Významnú výhodu vidíme aj vo využití skúseností, a to najmä z dôvodu, že každý partner sa

sústredzuje na činnosti, ktoré ovláda najlepšie. Súkromný partner využíva inovatívne postupy a metódy, je schopný lepšie investovať do kvalitatívneho rozvoja služieb, dokáže lepšie monitorovať vývoj potrieb verejnosti a služby tomuto vývoju prispôbiť. Toto všetko ovplyvňuje kvalitu poskytovaných služieb v pozitívnom zmysle. Ďalšiu nespochybniteľnú výhodu vidíme aj v tom, že verejný sektor nestráca kontrolu nad predmetnou infraštruktúrou. Aj v prípade rýchlostnej cesty R1 je štát vlastníkom zhotoveného aktíva počas celej doby trvania projektu. Pri projektoch financovaných prostredníctvom PPP existuje aj možnosť, že skromný partner vlastní majetok počas vopred dohodnutej doby. Po skončení tejto doby je však povinný vrátiť tento majetok verejnému partnerovi, a to za vopred stanovených podmienok a v požadovanej kvalite. Za poskytované verejné služby, teda údržbu a prevádzku platí verejný v prípade rýchlostnej cesty R1 sú to platby za dostupnosť plnú cenu len v prípade, ak sú poskytované načas a v plnej kvalite dohodnutej v koncesnej zmluve. V prípade nedodržania dohodnutých podmienok je verejný partner oprávnený účtovať zrážky z platieb za dostupnosť. Výnosy, ktoré koncesionár získava od štátu počas životnosti projektu, teda počas 30 rokov nepredstavujú len čisté zisky. Tieto peniaze slúžia okrem samotnej výstavby R1 aj na prevádzku, údržbu a úroky bankám. Z uvedených skutočností pokladáme teda posúdenie výhodnosti projektu financovaného prostredníctvom PPP oproti konvenčnému modelu za veľmi komplikovanú záležitosť.

Projekty financované prostredníctvom PPP však nepredstavujú len samé výhody. Je nutné si uvedomiť, že uvedený typ projektov nie je vhodný pre všetky potreby verejného sektoru. Ak sú podmienky vzťahu nesprávne nastavené, vstup súkromného sektora nemusí byť výhodou. Problém predstavuje aj dĺžka trvania zmluvy, ktorá znižuje flexibilitu verejného sektoru. Slabou stránkou projektov financovaných prostredníctvom PPP je aj politická situácia na území Slovenska. Keďže ide o projekty dlhodobej investície, nie všetci predstavitelia politických strán pokladajú projekty financované prostredníctvom PPP za vhodnú formu zabezpečovania verejných služieb, čo zapríčiňuje zlyhávajúce projekty. Ďalším problémom pri forme PPP je kvalitne pripravená legislatíva, ktorá by mala byť podporou nie prekážkou takýchto partnerstiev

Čo sa týka finančnej výhodnosti výstavby rýchlostnej cesty R1 vedú sa rozsiahle diskusie. Finančná analýza výhodnosti výstavby rýchlostnej cesty R1, ktorú uskutočnila vláda SR, sa ukázala ako mierne výhodnejšia pre konvenčný model než projekt financovaný prostredníctvom PPP. Táto skutočnosť je uvedená v Tabuľke č. 3- Kvantitatívne porovnanie výhodnosti projektu rýchlostnej cesty R1. Z uvedeného

kvantitatívne porovnania vyšla celková súčasná hodnota pre PPP projekt 844 milióna Eur a pre konvenčný model 808 milióna Eur, čo je rozdiel 4, 8% v prospech konvenčného modelu. Túto miernu finančnú nevýhodnosť projektu financovaného prostredníctvom PPP vyvážili iné kvality, na ktoré poukázalo ministerstvo dopravy, čo nakoniec presvedčilo aj rezort financií. Celkové investičné náklady súkromného partnera získané z dostupných informácií sú v sume 1 538 647 443 Eur, pričom štát vyplatí sumu v podobe platieb za dostupnosť v plánovanej hodnote 3 989 474 985 EUR. Koľko štát nakoniec zaplatí koncesionárovi za zrealizovaný projekt R1, bude závisieť od vývoja inflačných indexov, ktoré môžu zvýšiť náklady, ale taktiež od sankcií, zrážok a výnosov z refinancovania, ktoré si bude môcť uplatniť ministerstvo dopravy na základe zmluvných podmienok. Tie predstavujú zásadný predpoklad, aby bol projekt financovaný prostredníctvom PPP z pohľadu verejnosti a verejných financií výhodný.

Jednou zo základných zásad pri transparentnosti a etike projektov financovaných prostredníctvom PPP je zverejňovanie informácií v čo najväčšom rozsahu a to v zrozumiteľnej a ľahko dostupnej forme. Túto zásadu však nepovažujeme za splnenú pri projekte rýchlostnej cesty R1, z dôvodu, že získané informácie podľa nášho názoru nie sú zrozumiteľnej forme. Kvalitné informácie sú dôležité pre hodnotenie a kontrolu daného projektu.

V závere by sme chceli konštatovať, že projekty financované prostredníctvom PPP predstavujú alternatívnu formu financovania verejných služieb. Je potrebné poznamenať, že majú množstvo výhod, ktoré sme uviedli v diplomovej práci, ale taktiež predstavujú určité riziko. Z vyššie uvedených výhod a nevýhod projektov financovaných prostredníctvom PPP sme dospeli k názoru, že výhody prevyšujú nad nevýhodami. Z tohto dôvodu pokladáme uvedený druh projektov za vhodnú formu pre financovanie verejných služieb. No zároveň je nutné podotknúť, že úspešnému a výhodnému projektu financovanému prostredníctvom PPP predchádza množstvo príprav, hodnotení o vhodnosti použitia takejto formy pre daný projekt, ako aj komunikácia a transparentné zverejňovanie informácií.

Použitá literatúra

Knižné a časopisecké zdroje, dokumenty:

- [1] HOLUB, Dušan. 2009. Projekty verejno- súkromného partnerstva- riziká a možnosti. In *Ekonomické rozhl'ady*. ISSN 0323- 262X, 2009, ročník 38, číslo zväzku 4, s. 565- 579.
- [2] HOLUB, Dušan. 2013. Analýza možných postupov verejného obstarávania projektov verejno- súkromného partnerstva podľa zákona o verejnom obstarávaní. In *Studia commercialia Bratislavensia*. ISSN 1337-7493, 2013, ročník 6, číslo zväzku 21, s. 17-29.
- [3] KROPAJ, Marián. 2013. Malá novela zákona o verejnom obstarávaní a PPP projekty na Slovensku. In *Studia commercialia Bratislavensia*. ISSN 1337-7493, 2013, ročník 6, číslo zväzku 22, s. 237-248.
- [4] OSTŘÍŽEK, Jan. a kol. 2007. Public Private Partnership – příležitost a výzva. Vydavatel'stvo: C.H. Beck. Praha. 2007. ISBN 8071797449
- [5] PANOUSEK, Jaroslav. 1998. *Infrastruktúra*. 1.vydanie. Miesto vydania: Fakulta špeciálneho inžinierstva ŽU Žilina, 1998. s. 73. ISBN 80-88829-32-1.
- [6] PREISLER, Petr. 2011. Riziká jako jeden ze znaků Public Private Partnership a jejich projev u koncesních smluv. In *Právní rozhledy*. ISSN 1210-6410, 2011, ročník 19, číslo zväzku 24, s. 880- 885.
- [7] VALACH, Jiří.- PAVEL, Jan.- BEBLAVÁ-SIČÁKOVÁ, Emília. 2008. *Prirucka pre správne používanie projektov PPP*. Bratislava: Adin, s.r.o., 2008. s. 64. ISBN 978-80-89244-37-9.
- [8] EUROSTAT. Rozhodnutie Eurostatu STAT/18/2004 a EESA 95, časť IV, Dlhodobé zmluvy medzi subjektmi verejnej správy a nevládnymi partnermi. 2004.
- [9] ASOCIÁCIA PPP. *O PPP*. [online] [cit. 2014-17-11]. Dostupné na internete: <<http://www.asociaciappp.sk/?a=oppp&PHPSESSID=0be7f21aaacbd49477e62834d2fc02b2>>.
- [10] BEER, Gabriel. 2009. Výstavba diaľnic: rýchlo a zbesilo. In *etrend.sk*. Dostupné na internete: <<http://www.etrend.sk/ekonomika/vystavba-dialnic-rychlo-a-zbesilo.html>>.
- [11] COMMISSION OF EU: *Green paper on Public- private partnerships and community law on public contracts and concessions*. [online] 2004 [cit. 2014-17-11]. Dostupné na internete: <<http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&rid=6>> pp. 1-22.

- [12] FICO, Róbert. Tlačová beseda po rokovaní vlády. 21.1.2015 [cit. 2015-01-02] Dostupné na internete: <<http://www.ta3.com/clanok/1054747/tb-po-rokovani-vlady.html>>.
- [13] HORŇÁK, Marcel.: *Súčasný stav a perspektívy vývoja dopravnej infraštruktúry Slovenskej republiky*. [online] [cit. 2015-23-01]. Dostupné na internete: <http://humannageografia.sk/clanky/Hornak_2004b.pdf> s. 1-20.
- [14] CHMELOVÁ, Irma. 2009. PPP projekty v oblasti dopravy. Dostupné na internete <<http://www.asb.sk/inzinierske-stavby/doprava/ppp-projekty-voblasti-dopravy>>.
- [15] LAURSEN, Thomas.- MYERS, Bernard. 2009. Public Investment Management in the New EU Member States. Dostupné na internete:<<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5921/476110PUB0EU0B101Official0Use0Only1.pdf?sequence=1>>.
- [16] MASÁROVÁ, Jana- ŠEDIVÁ, Mária. *Cestná infraštruktúra v Slovenskej republike*. [online] 2013. [cit. 2015-23-01]. Dostupné na internete: <http://pernerscontacts.upce.cz/31_2013/Masarova.pdf> s. 113-124.
- [17] MF SR. Databáza PPP projektov. Dostupné na internete:<<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=7960>>
- [18] MF SR: *Kódex riadenia prípravy a realizácie PPP projektu*. [online] [cit. 2015-22-02]. Dostupné na internete: <<http://fastsearch.mfsr.sk/mfsr/?navigation=zdroj%3A%5E%22Dokumenty%22%24&query=PPP+projekty&offset=0&>>.
- [19] MF SR: *Návrh Správy o vytváraní podmienok na realizáciu projektov s privátnym vlastníctvom.. Public-Private Partnership a Slovensko*. [online] 2005 [cit. 2014-24-11]. Dostupné na internete:< <http://www.asociaciappp.sk/upld/pppdok/000010/Public-Private%20Partnership%20a%20Slovensko.pdf>> s. 1- 198
- [20] MF SR: *Postup pri príprave a realizácii PPP projektu a kontrolný proces*. [online] [cit. 2015-22-02]. Dostupné na internete<<http://fastsearch.mfsr.sk/mfsr/?navigation=zdroj%3A%5E%22Dokumenty%22%24&query=PPP+projekty&offset=0&>>.
- [21] MF SR. *Prístup k riadeniu rizík v PPP projektoch*. [online] 2008 [cit. 24.11.2014]. Dostupné na internete: <file:///C:/Users/ASUS/Downloads/Prístup_k_riadeniu_rizikPPPprojektov%20.pdf>.
- [22] NDS. Podnikateľský plán. Dostupné na internete:< <http://www.ndsas.sk/predmet-cinnosti-nds/10822s>>.

- [23] NDS. Výročná správa. Dostupné na internete:< <http://www.ndsas.sk/predmet-cinnosti-nds/10822s>>
- [24] NKÚ. 2014. Protokol o výsledku kontroly vynakladania verejných prostriedkov určených na výstavbu, rekonštrukcie, opravy a údržbu diaľnic, rýchlostných ciest, vrátane súvisiacej infraštruktúry realizovaných v rokoch 2010-2013. Dostupné na onternete:<<https://www.nku.gov.sk/documents/10157/265201/51653-144136-55.pdf>>.
- [25] NKÚ.2014. Súhrnná správa o výsledku kontrol vynakladania verejných prostriedkov určených na výstavbu a údržbu diaľnic a rýchlostných ciest realizovaných v rokoch 2010 - 2013 na Ministerstve dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky a Národnej diaľničnej spoločnosti, a. s. Dostupné na internete:<<https://www.nku.gov.sk/documents/10157/265201/51653-144136-57.pdf>>
- [26] OPD: *Rozvoj cestnej dopravy*. In: Operačný program doprava. [online] [cit. 2015-23-01]. Dostupné na internete: < <http://www.opd.sk/11122>>.
- [27] PARLAMENTNÝ KURIÉR. 2009. *Bezpečnosť premávky, to je aj kvalita komunikácií*. [online] Dostupné na internete:< <http://www.parlamentnykurier.sk/kur172-09/22.pdf>>.
- [28] PARLAMENTNÝ KURIÉR. 2010. *Slovensko a PPP v dopravnej infraštruktúre*. [online] Dostupné na internete:< <http://home.gts.sk/parkur/kur180-10/pk180-10.pdf>>.
- [29] PARLAMENTNÝ KURIÉR. 2013.*Projekty verejno-súkromného partnerstva*. [online] Dostupné na internete: <<http://www.parlamentnykurier.sk/kur215a216-13/54.pdf>>.
- [30] PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP A SLOVENSKO. [online] Dostupné na internete:<http://www.p3.sk/domain/flox/files/download/MUNICIPALIA_publikacia.pdf>
- [31] SLOVENSKÁ SPRÁVA CIEST. [online] Dostupné na internete: <<http://www.cdb.sk/sk/Vystupy-CDB/Statisticke-prehlady/Dlzkys-cestnych-komunikacii.alej>>.
- [32] SLOVENSKÁ SPRÁVA CIEST: *Koncepcia rozvoja cestnej siete*. [online] [cit. 2015-25-01]. Dostupné na internete:< <http://www.ssc.sk/sk/Rozvoj-cestnej-siete/Koncepcia-rozvoja-cestnej-siete.ssc>>.
- [33] ŠÍP, Emanuel. *Projekty PPP v oblasti Fondu soudržnosti*. [online] 2005 [cit. 17.11.2014]. Dostupné na:< http://www.portal-vz.cz/getmedia/7538b3af-917c-4926-8fb2-bd4e31768c0e/06_rojekty_v_oblasti_ondou_soudrznosti>.
- [34] ŠTULAJER, Ivan. *Cena R1 je vecou názoru*. 2009. Dostupné na internete:< <http://www.vyvlastnenie.sk/clanok/a/cena-r1-je-vecou-nazoru/>>.

[35] The Accounting of The Accounting of Public -Private Partnerships Private Partnerships in the context of ESA 95 Manual. [online] Dostupné na internete:< <http://www.oecd.org/mena/governance/37147107.pdf>>.

[36] ÚRAD VLÁDY. *Programové vyhlásenie vlády SR 2006*. [online] [cit. 2015-15-04]. Dostupné na internete:< http://www.vlada.gov.sk/data/files/979_programove-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky-od-04-07-2006-do-08-07-2010.pdf> s. 9.

[37] VYVLASTNENIE. Štát sa tvári, že PPP nie sú jeho dlh. 2013. [online] Dostupné na internete:< <http://www.vyvlastnenie.sk/clanok/a/stat-sa-tvari-ze-ppp-nie-su-jeho-dlh-ak-by-boli-hrozili-by-mu-sankcie/>>.

[38] WORLD BANK: *What are Public Private Partnership*. [online] [cit. 2014-17-11]. Dostupné na internete:< <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/what-are-public-private-partnerships>>.

[39] Zhodnotenie stavu jestvujúcich PPP projektov s cieľom zefektívnenia ďalšej výstavby dopravnej infraštruktúry formou PPP. [cit. 2015-28-03] [online] Dostupné na internete:< <https://lt.justice.gov.sk/Attachment/zhodnotenie%20PPP.pdf?instEID=87&attEID=44278&docEID=237296&matEID=4979&langEID=1&tStamp=20120306133646860>>.

Zákony:

Zákon č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní.

Internet:

<http://www.priateliazeme.sk/>

<http://ekonomika.sme.sk/>

<http://www.asb.sk/>

<http://spravy.pravda.sk/>

<http://www.vyvlastnenie.sk/>

<http://www.dopravoprojekt.sk>

<http://spravy.pravda.sk/>

<http://www.teraz.sk/>

<http://www.pr1bina.sk/>