

The perspectives of Public Private Partnership in the Slovakia

ING. MIRIAM ŠEBOVÁ¹, DOC. ING. ELENA ŽÁRSKA, PHD.²

¹*Department of Marketing and Management,
Faculty of Economics, Technical University of Košice,
Němcovej 32, 040 01 Košice, Slovakia
e-mail: miriam.sebova@tuke*

²*Department of Public Administration and Regional Development,
Faculty of National Economics, University of Economics in Bratislava,
Dolnozemska cesta 1, Bratislava, Slovakia
e-mail: zarska@euba.sk*

Abstract

Over the past several years the Public Private Partnerships (PPP) has become important financial instrument for the funding of public sector projects in mostly European countries. PPP are understood to be long term contracts between public institutions and private sector companies, which are sharing together the risks related to the project. In Slovakia the government adopted the policy proposal for the realisation of PPP projects in 2005. The first PPP projects in Slovakia are related to building of highway infrastructure. The paper looks at the opportunities and risks of PPP projects in Slovakia.

Key words: infrastructure, public services, government, public private partnership

1. Úvod

Public Private partnership (PPP) znamená spojenie verejného sektora so súkromným sektorom za účelom uskutočnenia verejnoprospešných zámerov štátnej a komunálnej politiky s využitím súkromných ekonomických a technických zdrojov [1]. Medzisektorová spolupráca formou PPP umožňuje získanie dodatočných finančných zdrojov pre verejné projekty, ich efektívnejšie využitie, rozloženie rizika medzi súkromnú a verejnú sféru a umožňuje účinnejšiu kontrolu vynaložených prostriedkov. Tradične ide najmä o spoluprácu pri veľkých projektoch týkajúcich sa rozvoja infraštruktúry a ochrany životného prostredia. Tieto témy však zďaleka nevyčerpávajú možnosti partnerstiev, ktoré sa uplatňujú v nasledujúcich oblastiach:

- Výstavba a rekonštrukcie verejných budov
- Zabezpečovanie verejných služieb v oblasti sociálnej politiky, zdravotníctva a kultúry
- Rozvoj infraštruktúry
- Odpadové hospodárstvo
- Spolupráca v oblasti výskumu a vzdelávania
- Rozvoj informačných technológií a.i.

Právo Európskej únie nešpecifikuje podmienky pre uzatváranie PPP, niektoré členské štáty majú vznik PPP upravené zvláštnymi právnymi normami. Na Slovensku zatiaľ podobný

právny predpis nie je, ale realizácia PPP projektov je vo všeobecnosti možná aj pri súčasnom právnom rámci.

2. Charakteristiky PPP

Vo svete sa využíva niekoľko rozmanitých foriem verejno-súkromných partnerstiev. Projekty majú spoločné znaky – zabezpečenie verejnej infraštruktúry a verejných služieb prostredníctvom súkromných firiem, využitím ich vlastných zdrojov a schopností, pričom súkromná firma získava trvalý tok peňazí [2]. Medzi ďalšie charakteristiky patrí:

- Projekty sa uzatvárajú sa na základe dlhodobých zmlúv
- Projekty sa financujú čiastočne zo súkromných zdrojov a súčasne zo zdrojov verejných rozpočtov
- Súkromní partneri sa projektu zúčastňujú v rôznej fáze (návrh, realizácia, financovanie) a v rôznej miere, verejní partneri definujú parametre projektu – ciele v zmysle dosiahnutia verejného záujmu, kvalitu poskytovaných služieb, finančný rámec, monitoring a kontrolu
- Rozloženie rizík medzi verejného a súkromného partnera

Medzisektorové partnerstvá sa môžu uzatvárať v čase prípravy, realizácie, financovania alebo prevádzky aktivít, ktoré vedú k zlepšeniu poskytovaných verejných služieb štátnou správou alebo regionálnou a miestnou samosprávou. Partner z verejného sektora (štát, región, obec) vystupuje ako zadávateľ výkonov, ktoré na základe zmluvného vzťahu uskutoční súkromný sektor, alebo ako ponúkajúci, ktorý sa uchádza o partnera ochotného investovať kapitál.

PPP môže nadobúdať rôzne formy spolupráce z hľadiska miery účasti privátneho sektora na verejnej zákazke napr. outsourcing, verejné zmluvy o spolupráci (tzv. koncesné zmluvy), klasické verejné obstarávanie a uzatvorenie rámcovej dlhodobej zmluvy medzi partnermi a.i.

Medzi hlavné výhody PPP patrí, že môžu zabezpečiť kvalitnejšie a efektívnejšie zabezpečenie verejných služieb v porovnaní so situáciou, keď ich zabezpečuje len verejný subjekt bez súkromného sektora. Ďalšou nespornou výhodou je zdieľanie rizika súkromnou firmou, čím nemusí štát vystupovať v projektoch ako ručiteľ. Súkromný sektor prináša kapitál a tým viac finančných prostriedkov na verejné projekty atď.

Riziká PPP projektov sú najmä v ich dlhodobosti a transparentnosti. Vyžadujú precíznu prípravu zmlúv, keďže v prípade zle formulovaných zmlúv môžu zabezpečiť neprímerane vysoké výnosy pre súkromného partnera a vysoké investície pre verejného. Na Slovensku nie je tradícia s PPP projektami, čím sú verejné subjekty zraniteľné vzhľadom na nedostatok skúseností pri uzatváraní kontraktov so súkromnými firmami.

3. Skúsenosti s PPP v krajinách EÚ

Systematické zapájanie podnikateľov do poskytovania verejných služieb sa rozvinulo vo svete až koncom 80. rokov minulého storočia. Prvou krajinou, ktorá začala PPP výraznejšie uplatňovať bola Veľká Británia, po nej nasledovali v 90. rokoch Írsko, Holandsko, Portugalsko, Španielsko, Francúzsko, USA, Kanada, Japonsko a Austrália ale aj Chile či Juhoafrická republika.

Ako je vyššie uvedené, kategória PPP nie je súčasťou nadnárodnej legislatívy v rámci EÚ. Keďže v poslednej dobe boli často diskutované alternatívne prístupy členských štátov k zabezpečovaniu verejných služieb, nastala snaha usmerniť a pokiaľ je možné zjednotiť vývoj tejto problematiky aj zo strany orgánov EÚ.

V marci 2003 predstavil Generálny direktoriát Európskej komisie pre regionálnu politiku (DG Regio) dokument pod názvom „Príručka pre úspešné súkromno – verejné partnerstvá“ (Guidelines for Successful Public – Private Partnerships). Dokument predstavuje príležitosti, ktoré PPP ponúkajú, mapuje ich prínosy a riziká, legislatívny rámec aj finančné možnosti.

Európska komisia v príručke identifikovala štyri kľúčové úlohy pre súkromný sektor v oblasti PPP:

- Poskytnúť dodatočný kapitál
- Vniesť do verejného sektoru alternatívne manažérske a realizačné zručnosti využívané v sektore súkromnom
- Zaisťiť pridanú hodnotu pre príjemcov verejných služieb a pre verejnosť ako celok
- Umožniť lepšiu identifikáciu potrieb a optimálne využitie zdrojov.

V príručke je uvedených mnoho praktických odporúčaní ako postupovať pri vytváraní úspešných partnerstiev a tiež konkrétne príklady. Do PPP majú záujem vstupovať ako garanti aj medzinárodné finančné inštitúcie napr. Európska investičná banka a komerčné banky.

Európska investičná banka (EIB) podporila rozvoj okolo 100 PPP vo väčšine krajín Európskej únie s celkovým objemom pôžičiek nad 15 mld. eur. Know – how z rôznych sektorov, geografické rozšírenie a skúsenosti s PPP umožňujú EIB dobre asistovať predstaviteľom verejného aj súkromného sektora pri úspešnej implementácii partnerstiev aj v krajinách strednej a východnej Európy [3]. V roku 2003 sa pojem PPP objavil vo viacerých materiáloch Komisie. Napr. v Európskom akčnom pláne pre rast (European Action for Growth) z decembra 2003 je jasne formulovaná potreba mobilizácie súkromného kapitálu pri financovaní projektov v rámci štrukturálnych fondov a i. Komisia tiež vyzývala členské štáty, aby odstránili na národnej úrovni technické, právne, administratívne a účtovnícke prekážky implementácie PPP a tak podporili rozvoj tohto špecifického nástroja, ktorý umožňuje krytie projektových rizík.

V apríli 2004 vydala Komisia „Zelenú knihu o verejno – súkromných partnerstvách a komunitárnom práve a o verejných zákazkách a koncesiách“. V materiály sa konštatuje, že PPP nie sú obecné definované na úrovni EÚ a používa sa ich všeobecná definícia.

PPP projekty sú výzvou pre EÚ najmä v oblasti budovania systému transeurópskych dopravných sietí, ktorý mešká práve kvôli nedostatku finančných prostriedkov. Vzhľadom na dané skutočnosti Eurostat v roku 2004 schválil pravidlá pre účtovanie PPP.

Z krajín EÚ najaktívnejšie využíva inštitút PPP pri zabezpečovaní verejných služieb práve Veľká Británia. Od roku 1993 bolo spustených 440 projektov, z nich 200 pokračuje dodnes. V roku 2003 boli v Británii podpísané kontrakty za viac ako 24 mld. libier, čo predstavuje 65%-ný podiel na celosvetovom trhu PPP kontraktov. Veľká časť z toho pripadá na financovanie londýnskeho metra. Inštitucionálny rámec pre implementáciu projektov PPP zabezpečujú od roku 2000 dve inštitúcie – OCG (Office of Government Commerce) a PUK (Partnership UK).

V Nemecku je snaha podporiť systematické uplatňovania PPP, preto bola pripravená „národná politika pre oblasť PPP“. Jej súčasťou je i založenie Kompetenčného centra (rok 2004) ako inštitucionálnej podpory PPP. Kompetenčné centrum pôsobí na federálnej úrovni a je zamerané na rozvoj PPP v sektore stavebníctva. Najväčší podiel PPP je smerovaný zväčša do výstavby a obnovy dopravnej infraštruktúry (v roku 2001 – 26%). V rámci štátnych investícií sa prostredníctvom PPP formou koncesných zmlúv realizoval napríklad projekt dopravného tunela v Rostocku a medzinárodného letiska i štadióna v Berlíne. Celkový objem finančných prostriedkov preinvestovaných v rámci PPP v období 2001 – 2009 odhadujú nemeckí experti na 686 mld. eur. Hlavným prínos PPP spočíva v efektívnejšom využití finančných zdrojov, úspora nákladov pri spoločných projektov dosahuje 15 – 20 %. Súčasne sa znižuje tlak na verejné zdroje, ktoré nahrádzajú súkromné zdroje partnerov.

V Českej republike sa rovnako ako v Nemecku začala systematická implementácia PPP. Tomuto zámeru zodpovedajú príslušné politické kroky. Vláda ČR 7. januára 2004 schválila

„Politiku Partnerstva verejného a súkromného sektora v Českej republike“, v ktorej sa rozhodla zaradiť PPP medzi štandardné nástroje zabezpečovania verejných služieb a infraštruktúry. Pri uplatňovaní politiky PPP štátni úradníci intenzívne spolupracovali nielen s orgánmi štátnej správy, ale i samosprávy, so Zväzom miest a obcí, Asociáciou krajov a so zahraničnými partnermi napr. britskými, francúzskymi, írskymi expertmi. Pri MF ČR bolo v roku 2004 zriadené „Samostatné oddelenie pre metodiku a reguláciu projektov PPP“ a tiež vzniklo Centrum pre implementáciu PPP, s cieľom riadiť PPP projekty na strane verejného sektora. Centrum bolo založené podľa nemeckého modelu a formou akciovej spoločnosti [4]. Napriek tomu došlo pri realizácii prvých projektov PPP v Česku (diaľnica D47) k vážnym problémom s negatívnym dosahom na rozpočet verejnej správy.

4. Realizácia projektov PPP na Slovensku

Vstupom Slovenska do EÚ sa aj u nás rozbehla diskusia o možnostiach efektívne využívať výhody PPP projektov. Problematikou sa začala systematicky zaoberať aj vláda a v roku 2005 boli schválené dva rámcové dokumenty – „Správa o vytváraní podmienok na realizáciu projektov s privátnym partnerstvom“ (apríl 2005) a „Návrh politiky pre realizáciu projektov verejno-súkromných partnerstiev“ (november 2005). V správe [2] sa píše, že potenciálne riziko projektov PPP pre verejné financie vyžaduje súhlas Ministerstva financií SR s každým projektom a analýzu rizík projektu i jeho vplyv na verejné financie. Implementácia projektov PPP bude vyžadovať novelizáciu zákonov, ktoré sa týkajú rozpočtovania vo verejnej správe (napr. Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy). Zatiaľ sa neuvažuje so zvláštnou inštitucionálnou podporou pre implementáciu PPP, zodpovedným rezortným orgánom je Ministerstvo financií.

Pilotným projektom PPP na Slovensku bol diaľničný úsek medzi Žilinou a Martinom dlhý 29 km, pričom jeho súčasťou je aj najdlhší 8 km dlhý tunel Višňové – Dubná Skala. Projekt mal ukázať ako súkromné firmy zvládnu výstavbu diaľnice na jednom z najťažších úsekov v SR. Pri úspešnej realizácii projektu by sa podobnou formou mali postaviť aj ďalšie úseky diaľnic (diaľnica D1 z Bratislavy do Košíc) [5]. Do úvahy prichádzajú úseky diaľnice D1 Dubná Skala - Turany, Turany - Hubová, Hubová - Ivachnová, Jánovce - Jablonov a Fričovce - Svinia a úseky rýchlostnej cesty R1 Nitra - Selenec, Selenec - Beladice a Beladice - Tekovské Nemce. O realizácii projektov rozhodne vláda na základe finančných ukazovateľov v ponúknutých tendroch.

Otvorená ostáva možnosť realizácie verejno – súkromných projektov na úrovni územnej samosprávy – obecnej a regionálnej. Najmä VÚC sa spoliehajú na PPP projekty pri výstavbe infraštruktúry, ktorá patrí do ich kompetencie – cesty II. a III. Triedy.

Referencie

- [1] Polakovičová, M.: Informačný sprievodca - Public Private partnership. Úrad pre verejné obstarávanie 2004
- [2] Správa o vytváraní podmienok na realizáciu projektov s privátnym partnerstvom, Ministerstvo financií SR, Bratislava 2005
- [3] European Commission, Guidelines for Successful Public Private Partnership, Brussels 2003
- [4] Politika partnerstva verejného a súkromného sektora v Českej republike. Uznesenie č. 7 Vláda ČR, 2004
- [5] Politika pre realizáciu projektov verejno-súkromných partnerstiev. Ministerstvo financií SR, Bratislava 2005