

Vybrané prípady verejno-súkromného partnerstva v slovenskej samospráve¹

Verejno-súkromné partnerstvá sú v slovenskej samospráve čoraz populárnejšie. Obce a mestá prostredníctvom nich môžu v spolupráci so súkromnými partnermi realizovať projekty, na ktoré nemajú dostatok vlastných zdrojov či kapacít.

Základné charakteristiky, ktoré sú pri posudzovaní projektov kľúčové, platia aj pre projekty PPP, realizované v prostredí samosprávy. Ide o nasledujúce princípy:

- súkromný partner zabezpečuje výstavbu a prevádzku diela, napríklad infraštruktúry, a ako protihodnotu poskytuje služby spojené s týmto dielom za platby od jeho používateľov alebo od verejného sektora,
- súkromný partner a verejný sektor si rozdelia jednotlivé riziká, ktoré sú spojené s výstavbou a prevádzkovaním diela,
- pri PPP ide o dlhodobé vzťahy.²

Širšia definícia Európskej komisie definuje PPP ako partnerstvo „formou spolupráce medzi verejným a súkromným sektorom s cieľom financovania výstavby, rekonštrukcie, prevádzky a údržby infraštruktúry a poskytovania služieb pomocou tejto infraštruktúry“.³

Problémom pri mnohých projektoch verejno-súkromného partnerstva v samospráve však bývajú nedostatky, predovšetkým pokiaľ ide o rozdelenie rizika. Aj základný dokument Ministerstva financií SR, zaoberajúci sa práve PPP projektami,⁴ konštatuje, že aj keď sa definície PPP projektov medzi rôznymi krajinami líšia – niekde sú definované veľmi široko a v iných sú za PPP pokladané len konkrétne, vybrané typy projektov – majú vždy jeden spoločný znak. Je ním to, že pri verejno-súkromnom partnerstve (PPP) preberá na seba súkromný partner významné podnikateľské riziká spojené s daným projektom.

Spomínaným problémom, ktorý sa pri PPP projektoch v rámci samosprávy v Slovenskej republike – hoci mnohé prípady zo zahraničia ukazujú, že v tomto ohľade nie je slovenská samospráva výnimočná – často vyskytuje, je práve absencia alebo veľmi asymetrické rozloženie rizík, vyplývajúcich z projektu – spravidla v neprospech verejného partnera. Niektoré z nasledujúcich prípadových štúdií PPP projektov, realizovaných na Slovensku, môžu slúžiť ako epizodický dôkaz tohto tvrdenia.

V niektorých prípadoch je verejno-súkromné partnerstvo neskrývané iba príležitosťou, ako získať rýchlo prostriedky na realizáciu investícií do infraštruktúry samosprávy, bez nutnosti okamžitého vynakladania vlastných zdrojov. Príležitosť ťažiť z výhod, ktoré PPP projekty prinášajú, predovšetkým vyššia efektívnosť investícií, poskytovania verejných služieb či riadenia rizík, však naopak zostáva

¹ Pre Transparency International Slovensko spracoval Robert Žitňanský.

² Politika pre realizáciu projektov verejno-súkromného partnerstva, Ministerstvo financií SR, 2005.

³ Smernica EP a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004.

⁴ Politika pre realizáciu projektov verejno-súkromného partnerstva, Ministerstvo financií SR, 2005.

nevyužitá. V niektorých prípadoch sú zasa PPP projekty len o spôsob, ako získať dodatočné zdroje, ak už samospráva – ak nechce porušiť zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy – nemá možnosť ďalej zvyšovať svoju zadlženosť.

Samosprávy, v snahe získať súkromného partnera, často akceptujú také podmienky kontraktu, ktoré do budúcnosti zaťažujú neprímeraným rizikom ich rozpočty alebo priamo koncových užívateľov verejných služieb – ako názorne ukazujú prípady zamýšľaného PPP projektu outsourcingu verejných služieb v meste Šaľa či pôvodný kontrakt na prevádzkovanie vodárenských služieb v meste Trenčín.

Častým problémom je tiež to, že samosprávy sa v niektorých prípadoch usilujú eliminovať riziko dopytu zabezpečením monopolu na dlhé časové obdobie súkromnému partnerovi pri poskytovaní verejných služieb spolu s elimináciou jeho finančného rizika ďalšími podmienkami kontraktu – ako v prípade zámeru outsourcovať verejné služby v Šali či v prípade PPP projektu na zber a likvidáciu komunálneho odpadu v Košiciach.

Existujú však aj príklady projektov verejno-súkromného partnerstva, ktorým z hľadiska princípov „dobrých PPP projektov“ niet čo vyčítať. Riziká sú v týchto prípadoch rovnovážne rozložené medzi oboch partnerov, pričom podmienky kontraktu sú nastavené tak, aby súkromného partnera motivovali k čo najefektívnejším investíciám a k čo najvyššej kvalite poskytovaných verejných služieb – ako môžeme vidieť napríklad pri projekte dlhodobého prenájmu Nemocnice s poliklinikou v Malackách či pri projekte rekonštrukcie a modernizácie verejného osvetlenia v meste Liptovský Mikuláš.

NEMOCNICA MALACKY

Projekt: Prenájom Nemocnice s poliklinikou (NsP) Malacky.

Typ projektu: BOO (Built-Own-Operate)

Cieľ projektu: Zlepšenie hospodárenia nemocnice (zastavenie zadlžovania), investície do zariadenia.

Aktéri projektu: Bratislavský samosprávny kraj, Nemocničná, a.s., mesto Malacky, Medirex, s.r.o.

Finančné záväzky: Investovanie 150 mil. korún do zariadenia nemocnice, zastavenie jej deficitného hospodárenia.

Forma kontraktu: Prenájom.

Výber partnera: Bez verejnej súťaže.

Dĺžka kontraktu: 9 rokov a 11 mesiacov.

Rozloženie rizika: Súkromný partner prebral okrem rizika výstavby aj riziko dostupnosti a dopytu, čo znamená, že riziko je rozložené výrazne v prospech verejného sektora. Podmienky kontraktu motivujú súkromného partnera poskytovať čo najefektívnejšie čo najkvalitnejšie služby, čo je výhodou aj pre koncových užívateľov.

Úvod

Reforma verejnej správy i reforma zdravotníctva mali za následok, že tzv. nemocnice II. typu prešli zo zriaďovateľskej kompetencie a riadiacej zodpovednosti Ministerstva zdravotníctva SR do kompetencie a pod zodpovednosť samosprávnych krajov, pričom samosprávy ako zriaďovatelia získali neskôr aj právo tieto zariadenia prenajímať.

Nemocnica s poliklinikou v Malackách sa dostala do zriaďovateľskej pôsobnosti Bratislavského samosprávneho kraja od 1. januára 2001. V júli 2004 samosprávny kraj nemocnicu prenajal spoločnosti Nemocničná, a.s., na obdobie 9 rokov a 11 mesiacov, pričom toto rozhodnutie zdôvodnil neschopnosťou zastaviť deficitné hospodárenie nemocnice. Nový nájomca sa zaviazal preinvestovať v NsP Malacky 150 miliónov korún na zlepšenie jej vybavenia a technického stavu, a tiež zastaviť zadlžovanie nemocnice.

Spoločnosť Nemocničná, a.s., vznikla ako dcérska spoločnosť Medirex, s.r.o., pričom mesto Malacky získalo v tejto spoločnosti 5-percentný majetkový podiel a jeho primátor je zároveň členom predstavenstva spoločnosti.

Projekt

V roku 2001, keď sa zriaďovateľom Nemocnice s poliklinikou v Malackách stal Bratislavský samosprávny kraj (BSK), vykazovala táto nemocnica deficitné hospodárenie s narastajúcou stratou, nízku vyťaženosť lôžok, nedostatočné zmluvné zabezpečenie svojej hlavnej činnosti so zdravotnými poisťovňami.⁵

⁵ Podľa údajov BSK.

V roku 2003 dosiahla ročná strata celkovo približne 100 miliónov korún, ktoré musel samosprávny kraj ako zriaďovateľ vykrývať z vlastných zdrojov. Táto strata a neschopnosť zlepšiť hospodárenie nemocnice boli hlavným dôvodom pre hľadanie riešenia prostredníctvom partnerstva verejného a súkromného sektora.

Predseda Bratislavského samosprávneho kraja Ľubo Roman preto rozhodol o prenájme Nemocnice s poliklinikou v Malackách spoločnosti Nemocničná, a.s., od 1. júla 2004 na obdobie 9 rokov a 11 mesiacov. O prenájme nemocnice rozhodol bez verejnej súťaže, pretože „o zadlženú nemocnicu mala záujem len jediná firma“, informoval Úrad BSK. Rozhodnutie schválili aj poslanci samosprávneho kraja.

Nemocničná, a.s., vzápätí previedla 5 percent svojich akcií mestu Malacky a uvoľnila jedno miesto v predstavenstve spoločnosti zástupcovi mesta, ktoré tým získalo vplyv na fungovanie nemocnice.

Súčasťou kontraktu bol aj záväzok nájomníka preinvestovať na modernizáciu nemocnice 150 miliónov korún, ako aj zabezpečiť, aby hospodárenie nemocnice nebolo v strate, ktorú by musel samosprávny kraj vykrývať z vlastných zdrojov.

Záver

Napriek netransparentnému rozhodnutiu zriaďovateľa, teda Bratislavského samosprávneho kraja, o prenájme Nemocnice s poliklinikou v Malackách (súkromný partner kontraktu bol vybraný bez verejnej súťaže) sa z dostupných informácií toto partnerstvo z hľadiska rozloženia rizika javí ako výhodnejšie pre verejný sektor.

Súkromný partner sa zaviazal odstrániť stratové hospodárenie, ktoré verejnemu partnerovi (BSK) spôsobovalo nutnosť používať svoje zdroje na jeho vykrývanie. Súkromný partner projektu sa tiež zaviazal preinvestovať na modernizáciu zdravotníckeho zariadenia 150 miliónov korún, pričom riziko návratnosti týchto zdrojov znáša investor.

Verejný sektor teda v tomto prípade neznáša (alebo znáša v minimálnej miere) nijaké z troch základných rizík, ktoré sa pri definícii PPP zvyčajne posudzujú, teda ani riziko výstavby (investovať do rekonštrukcie zariadenia sa zaviazal súkromný partner), ani riziko dostupnosti (na nej závidí podnikateľský úspech súkromného partnera), ani riziko dopytu (čo najvyšší dopyt je primárnou motiváciou súkromného partnera).

Z podmienok kontraktu môžu ťažiť aj koncoví užívatelia – zvýšenie kvality a efektívnosti nemocnice (a tým aj jej atraktivity pre klientov, ktorí ju prejavia platbami za služby prostredníctvom zdravotných poisťovní, z ktorých niektoré s efektívnejšou nemocnicou uzatvárajú výhodnejšie kontrakty), je jediným spôsobom, akým môže nájomca dosiahnuť na projekte zisk.

Zdroje:

www.region-bsk.sk

www.malacky.sk

www.etrend.sk

www.orsr.sk

www.health.gov.sk

www.transparency.sk

VEREJNÉ SLUŽBY V ŠALI

Projekt: Outsourcing verejných služieb v meste Šaľa.

Typ projektu: OM (Operation and Maintenance)

Cieľ projektu: Investície do rekonštrukcie a výstavby mestskej infraštruktúry (pešia zóna, výstavba ihrísk, renovácia zelene, vybudovanie osvetlenia atď.), skvalitnenie správy majetku, poskytovanie viacerých verejných služieb súkromným partnerom.

Aktéri projektu: Mesto Šaľa, Digital Storm, s.r.o., Brantner Šaľa, s.r.o., občianske združenie Lepšia Šaľa.

Finančné podmienky: Investovanie 150 mil. korún na rekonštrukciu mesta v priebehu prvých dvoch rokov kontraktu, 9 miliónov mesačne za poskytovanie verejných služieb počas celej doby trvania kontraktu.

Forma kontraktu: Koncesná zmluva.

Výber partnera: Verejná súťaž.

Dĺžka kontraktu: 15 rokov.

Rozloženie rizika: Rozloženie rizika bolo neúmerne vychýlené v neprospech mesta, respektíve užívateľov verejných služieb, pretože súkromný partner znášal iba riziko výstavby (záväzok investovať dohodnutú čiastku v určenom čase), ale neznášal prakticky nijaké riziko dostupnosti ani dopytu. Kontrakt totiž súkromnému partnerovi garantoval rozsah služieb aj objem verejných zdrojov, ktoré na zabezpečenie dohodnutých verejných služieb mohol vynaložiť, zmluva však nezakladala garancie na zabezpečenie kvality týchto služieb (riziko pre konečných užívateľov) a ich efektívnosť (riziko, resp. potenciálne plytvanie pre samosprávu).

Úvod

Samospráva mesta Šaľa v snahe nájsť zdroje na rozsiahle investície do mestskej infraštruktúry (napríklad vybudovanie pešej zóny v centre mesta, vybudovanie detských ihrísk, renovácia a výsadba mestskej zelene a obnova verejného osvetlenia...) vypísala v roku 2005 verejnú súťaž, ktorej víťaz – súkromný partner – mal získať s mestom 15-ročný kontrakt v podobe koncesnej zmluvy.

Súčasťou kontraktu mal byť aj záväzok preinvestovať v meste na spomínané účely 150 miliónov korún v priebehu rokov 2007 a 2008 podľa investičného plánu mesta. Na druhej strane mal súkromný partner získať právo poskytovať v meste na dohodnuté obdobie (teda 15 rokov) viaceré verejné služby, za ktoré mal od mesta získať pevnú mesačnú platbu vo výške 9 miliónov korún, teda približne 105 miliónov korún ročne.

Na základe rozhodnutia mestského zastupiteľstva v Šali z 9. septembra 2004 malo mesto výberovým konaním zabezpečiť súkromného partnera pre:

- a.) outsourcing komunálnych činností (vývoz komunálneho odpadu, separovaný zber, prevádzkovanie verejných toaliet a cintorínov),
- b.) outsourcing starostlivosti o majetok mesta v rozsahu údržby, prevádzky, úhrady a rozúčtovania režijných nákladov (verejné osvetlenie, všetky školské, športové, kultúrne zariadenia, majetok v správe OSS mesta Šaľa, objekt MsÚ,

ČOV, areál MsPS, budovu sklenárstva na rohu ulíc Hlavná a Jesenského, trhovú plochu tržnice, domy smútku, cintoríny, verejné toalety, objekty krízového centra a hasičskej zbrojnice),

c.) outsourcing starostlivosti o miestne komunikácie, chodníky, spevnené plochy a zastávky, o verejné priestranstvá – verejnú zeleň, detské ihriská, drobnú architektúru, artézske studne a pod.⁶

V pevných mesačných platbách mesta mali byť zahrnuté aj „splátky“ približne v objeme 10 miliónov ročne na investície, ktoré sa súkromný partner zaviazal urobiť v prvých dvoch rokoch kontraktu. Súčasťou zmluvy bolo aj prevzatie približne 100 zamestnancov mesta súkromným partnerom na poskytovanie dohodnutých verejných služieb.

Projekt sprevádzali viaceré komplikácie. Občianske združenie Lepšia Šaľa podalo už v polovici roka 2005 podnet Úradu pre verejné obstarávanie (ÚVO), aby spomínanú verejnú súťaž preveril. Úrad už v októbri toho istého roka rozhodol o zrušení tejto verejnej súťaže. Mesto Šaľa sa však proti rozhodnutiu ÚVO odvolalo na Najvyššom súde SR. Ešte skôr, než súd mohol rozhodnúť, v priebehu 11 dní od negatívneho rozhodnutia ÚVO, mesto vyhlásilo novú verejnú súťaž.

V marci 2006 potom mesto rozhodlo o zastavení tejto druhej verejnej súťaže a vo výbere súkromného partnera pokračovalo metódou rokovacieho konania so zverejnením. Víťazom tejto súťaže sa stalo združenie troch firiem – Brantner Walter Rakúsko, Brantner Slovakia a Brantner Fatra Martin – ktoré sa zaviazali, že vytvoria jednu právnickú osobu ako zmluvného partnera samosprávy. Zmluvným partnerom mesta sa tak stala spoločnosť Brantner Šaľa, s.r.o.

Po komunálnych voľbách v roku 2006 však mestské zastupiteľstvo podalo žalobu o neplatnosť zmluvy. Prvostupňový súd dal mestu za pravdu a momentálne prebieha odvolacie konanie (na základe odvolania sa spoločnosti Brantner Šaľa, s.r.o., na Krajskom súde v Nitre).

Projekt

Cieľom projektu verejno-súkromného partnerstva v meste Šaľa bolo podľa vyjadrení predstaviteľov samosprávy mesta predovšetkým urýchlene získať zdroje na realizáciu investícií do infraštruktúry mesta, na ktoré samospráva zdroje nemala a úver si vziať nemohla, pretože by tým porušila zákon o rozpočtových pravidlách úzkej samosprávy (prekročením maximálneho zákonom určeného limitu 60 percent objemu bežných príjmov z predchádzajúceho rozpočtového obdobia).⁷

Motiváciou pre súkromného partnera mal byť priestor pre potenciálny zisk, vytvorený zefektívnením poskytovania verejných služieb, ktoré by na základe zmluvy so samosprávou na obdobie 15 rokov poskytoval – s tým, že platby za tieto služby budú určené pevnou sumou a budú vychádzať z nákladov, ktoré na ich poskytovanie mala v minulosti samospráva. Tá preto okrem iného verejnú službu v meste pred uzavretím zmluvy so súkromným partnerom neracionalizovala, aby tým nezmenšovala priestor pre úspory a tým aj atraktivitu projektu, na ktorom podľa predstaviteľov samosprávy

⁶ Rokovanie Mestského zastupiteľstva v Šali, 9.9.2004.

⁷ Skryté dlhy volajú v Šali outsourcing, týždenník TREND, 31.5.2005.

mohol privátny partner „nájsť“ úspory v rozsahu „niekoľko miliónov“.⁸ Práve tento moment, teda že samospráva bude platiť za služby bez ohľadu na ich skutočnú cenu a efektívnosť vynakladania verejných zdrojov, bol predmetom silnej kritiky.

Prevedenie zodpovednosti za väčšinu verejných služieb – napríklad odpadové hospodárstvo, údržbu ciest a obecných budov – na súkromného partnera na obdobie 15 rokov bolo predmetom kritiky aj pre dĺžku kontraktu a jeho vysoký objem, ktoré „znižujú možnosť kontroly a efektivity outsourcingu pre mesto, a navyše zväzujú ruky politikom zvoleným v nasledujúcich voľbách“.⁹

Problematické je aj zmiešavanie outsourcingu s úverom, respektíve nesúvisiacimi investíciami, ktoré „znižuje možnosť kontroly a efektivity oboch činností“ a navyše „ide o skryté zvyšovanie zadĺženia“.¹⁰

Predmetom kritiky bol tiež fakt, že mesto kontraktom na 15 rokov „stratí kontrolu nad približne tretinou svojich prevádzkových výdavkov, ako aj časťou svojich investícií“.¹¹

Ministertstvo školstva zasa namietalo proti snahe mesta, ktoré je zriaďovateľom základných škôl na svojom území, presunúť ich údržbu, správu a nákup energií na súkromného partnera. Predstava mesta bola, že bude súkromnej firme za služby platiť zo štátnej dotácie na prenesený výkon štátnej správy. Ministerstvo školstva toto úsilie označilo za „veľmi zvláštne a netransparentné riešenie“.¹²

Záver

Verejno-súkromné partnerstvo, v rámci ktorého mesto Šaľa outsourcovalo niektoré verejné služby výmenou za investície súkromného partnera do infraštruktúry obce, môže slúžiť ako poučný príklad využitia PPP projektu z úplne iných pohnútok a na úplne iné ciele, než na aké tieto partnerstvá zvyčajne slúžia.

Predovšetkým, predmet partnerstva, ktorým bolo outsourcovanie verejných služieb, bol v skutočnosti iba vedľajším cieľom – tým skutočným bolo získanie 150 miliónov korún v priebehu dvoch rokov na investície do infraštruktúry. Rozloženie rizika v kontrakte, pokiaľ ide o outsourcing verejných služieb, je nerovnomerne vychýlené na stranu verejného sektora, respektíve konečných užívateľov týchto služieb.

Kontrakt poskytovateľa verejných služieb nemotivuje k zvyšovaniu efektívnosti, pretože mesto sa zaviazalo za služby platiť paušálne, bez ohľadu na skutočné náklady na ich poskytovanie, pričom platby nastavilo tak, aby súkromný partner „bol motivovaný“, teda vrátane jeho ziskovej marže. Ak sa súkromnému partnerovi podarí náklady znížiť, platby od mesta neklesnú a rozdiel bude jeho ziskom. V prípade, ak by náklady na poskytovanie služieb stúpili, mesto sa zaviazalo súkromnému partnerovi platby zvýšiť. Podnikateľ tak znáša nulové riziko.

Dĺžka kontraktu – 15 rokov – a fakt, že všetky outsourcované služby sú v jednom balíku poskytované monopolným dodávateľom (ktorý má od mesta garantované platby), zasa zvyšujú riziko v neprospech konečných užívateľov, pretože poskytovateľ

⁸ Skryté dlhy volajú v Šali outsourcing, týždenník TREND, 31.5.2005.

⁹ Projekt HESO, hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení za 2. štvrťrok 2005.

¹⁰ tamtiež.

¹¹ Mesto Šaľa, analýza ratingovej agentúry Moody's, január 2007.

¹² Skryté dlhy volajú v Šali outsourcing, týždenník TREND, 31.5.2005.

nie je nijako motivovaný zvyšovať kvalitu týchto služieb. Aj OECD konštatuje,¹³ že „konkurenčný trh poskytovateľov je kľúčový na dosiahnutie prínosu z outsourcingu. Týka sa to zvlášť rozsahu a trvania kontraktu“.

Nové vedenie mesta sa v roku 2007 projekt, respektíve platnosť zmluvy o dielo na zabezpečenie majetku mesta so spoločnosťou Brantner, s.r.o., spochybnilo. Mestské zastupiteľstvo rozhodlo nepostupovať podľa tejto zmluvy a o podaní žaloby o jej neplatnosť.

Okresný súd v Galante označil v prvostupňovom konaní predmetnú zmluvu za neplatnú. Proti tomuto rozhodnutiu sa však spoločnosť Brantner, s.r.o. odvolala, a v súčasnosti prebieha konanie na Krajskom súde v Nitre. Podľa súčasného viceprimátora mesta Šaľa a bývalého predsedu občianskeho združenia Lepšia Šaľa Jozefa Mečiara, ktorý bol iniciátorom viacerých podaní proti výberovým konaniam v rámci tohto projektu, v súčasnosti obe strany sporu čakajú na vytýčenie pojednávania vo veci.

Mestu tiež hrozí udelenie sankcie Úradom pre verejné obstarávanie, ktorý na základe kontroly konštatoval viaceré porušenia zákona o verejnom obstarávaní a začal proti mestu správne konanie.

Zdroje:

OECD, odporúčania pre outsourcing služieb verejnej správy, 2006.

Mesto Šaľa, analýza ratingovej agentúry Moody's, január 2007

www.etrend.sk

www.sala.sk

www.lepsia-sala.sk

www.transparency.sk

¹³ OECD, odporúčania pre outsourcing služieb verejnej správy, 2006.

TRENČIANSKE VODÁRNE

Projekt: Prevádzkovanie verejnej vodárenskej infraštruktúry v meste Trenčín súkromným partnerom.

Typ projektu: OM (Operation and Maintenance)

Cieľ projektu: Zvýšenie efektívnosti služieb.

Aktéri projektu: Mesto Trenčín, Trenčianska vodohospodárska spoločnosť, a.s. (TVS), Trenčianske vodárne a kanalizácie, a.s. (TVK)

Forma kontraktu: Prenájom.

Výber partnera: Verejná súťaž.

Dĺžka kontraktu: 20 rokov.

Rozloženie rizika: Podľa pôvodnej zmluvy najväčšie riziko znášali koncoví užívatelia, pretože súkromný partner mal garantovanú fixnú odmenu bez ohľadu na kvalitu služieb, čo vytváralo riziko zlej dostupnosti alebo nízkej kvality služieb. Po renegociácii kontraktu, ktorá bola podmienkou Európskej komisie pri poskytnutí grantu na budovanie vodárenskej infraštruktúry sa podmienky kontraktu posunuli z hľadiska rozloženia rizika významne v prospech verejného sektora, respektíve koncových užívateľov.

Úvod

Prevod vodárenskej infraštruktúry zo štátu na samosprávy bol súčasťou procesu transformácie tohto odvetvia, ktorý prebehol ešte počas poslednej Mečiarovej vlády pred rokom 1998. Mestá a obce sa stali akcionármi novovzniknutých akciových spoločností, ktoré vznikli prevodom majetku bývalých krajských štátnych podnikov Vodární a kanalizácií.

V prípade mesta Trenčín sa infraštruktúra trenčianskeho odštepného závodu štátneho podniku Západoslovenské vodárne a kanalizácie previedla na mesto, čím zároveň vznikli Trenčianske vodárne a kanalizácie, a.s. (TVK).

Prevádzkový majetok bývalého odštepného závodu však v roku 1998 získala privatizáciou súkromná spoločnosť Trenčianska vodohospodárska spoločnosť, a.s. (TVS). Táto spoločnosť bola vybratá na základe verejnej súťaže, v ktorej bola jediným účastníkom, a jej majoritným akcionárom sa v roku 1999 stala francúzska vodárenská spoločnosť Ondeo Services, ktorá je súčasťou podnikateľskej skupiny SUEZ.

V roku 1999, keď bol proces privatizácie ukončený, podpísala súkromná spoločnosť TVS, a.s., dohodu o verejno-súkromnom partnerstve (PPP) so spoločnosťou TVK, a.s., na dobu 20 rokov, ktorá okrem iného znamená, že súkromná TVS bude počas doby kontraktu prevádzkovať vodárenskú infraštruktúru, ktorej majiteľom je spoločnosť TVK, a.s., vo vlastníctve mesta.

Projekt

Cieľom privatizácie prevádzkového majetku v prípade vodárenského podniku v Trenčíne bolo predovšetkým zvýšenie efektívnosti poskytovania vodárenských služieb v meste, a to bez nutnosti privatizácie infraštruktúry.

Prevádzková zmluva medzi spoločnosťami TVK, a.s., a TVS, a.s., upravovala vzťahy medzi verejným a súkromným partnerom. Súkromnému partnerovi garantovala výhradné právo využívať počas doby kontraktu, teda na 20 rokov, infraštruktúru vo vlastníctve verejného partnera za dohodnutú výšku nájmu. Zmluva tiež súkromnému partnerovi garantovala ziskovú maržu 15 percent z prevádzkových nákladov, ako aj to, že rozhodnutia o prenájme a tarifách bude majiteľ infraštruktúry so súkromným partnerom konzultovať.

Ďalšou zmluvnou garanciou bolo, že náklady na prenájom a prevádzkové náklady súkromného partnera – TVS – budú pokryté užívateľskými poplatkami a že tieto poplatky bude účtovať a vyberať TVS.

Súkromný partner, spoločnosť TVS, podľa zmluvy zodpovedal za bežnú prevádzku, ktorej náklady sú spolu s jej odmenou zahrnuté v užívateľských poplatkoch. TVS sa tiež zaviazala poskytnúť verejnému partnerovi, spoločnosti TVK, pôžičku v hodnote 1 milióna eur, ktorá mala byť, spolu s príjmami z prenájmu, použitá na rekonštrukciu a ďalšie investície do vodárenskej infraštruktúry.

Podľa zmluvy súkromný partner nebol zodpovedný za dostatočné dodávky vody, ani za stav infraštruktúry.

TVK získala grant z EÚ – ISPA, ktorým pokryla 50 percent výdavkov na vybudovanie novej čističky odpadových vôd (ďalšími 25 percentami prispela vláda), v konečnom dôsledku prevádzkovej súkromným partnerom, teda TVS. Európska komisia však schválenie grantu podmienila renegociáciou pôvodného PPP kontraktu s cieľom zabezpečiť, aby sa rozloženie rizika presunulo viac v prospech konečných užívateľov.

Nový kontrakt už neobsahoval fixnú ziskovú maržu 15 percent pre súkromného partnera, zaviedol novú procedúru tvorby poplatkov (na základe rozhodnutia Úradu pre reguláciu sieťových odvetví) a tiež obsahoval systém sledovania kvality služieb a sankcie pri jej nedodržaní.

Záver

Pôvodný PPP kontrakt v prípade trenčianskeho vodárenstva bol ukážkou mimoriadne asymetrického rozloženia rizika, z ktorého benefitoval súkromný partner projektu na úkor koncových užívateľov poskytovaných služieb.

Súkromný partner podľa pôvodnej dohody znášal prakticky nulové riziko výstavby a dopytu – zmluva mu garantovala pokrytie všetkých nákladov (vrátane prenájmu infraštruktúry) a tiež 15 percentnej ziskovej marže poplatkami koncových užívateľov, pričom neniesla nijakú zodpovednosť za dostupnosť a kvalitu poskytovaných služieb. To znamenalo, že kontrakt nevytváral nijaký tlak na efektívne hospodárenie a poskytovanie kvalitných služieb zo strany súkromného partnera, ktorý mal navyše zmluvne zaručený zisk.

Výrazná zmena rozloženia rizika v prospech koncových zákazníkov prišla vďaka externému tlaku – zmena pôvodného kontraktu bola podmienkou Európskej komisie (ktorá podobne postupuje pri všetkých obdobných projektoch) pri posudzovaní žiadosti o grant na vybudovanie novej čističky odpadových vôd.

Zmena, ktorá do zmluvného vzťahu verejného a súkromného partnera vniesla prvky motivácie a zodpovednosti za poskytovanie kvalitných služieb a zmenila tiež garanciu

fixnej ziskovej marže, prinesie dlhodobý profit najmä koncovým užívateľom, pretože eliminovala riziko rastúcich výdavkov za vodárenské služby bez ohľadu na ich kvalitu.

Zdroje:

Resource Book on PPP Case Studies, European Commission, Brussels 2004.

www.orsr.sk

www.tvkas.sk

www.tvs.sk

www.etrend.sk

www.sme.sk

ODPADOVÉ HOSPODÁRSTVO KOŠICE

Projekt: Vyriešenie problému odvozu a likvidácie komunálneho odpadu v Košiciach.

Typ projektu: DBFO (Design-Build-Finance-Operate)

Cieľ projektu: Získanie strategického investora pre rekonštrukciu spaľovne komunálneho odpadu, vytvorenie spoločného podniku na zabezpečenie služieb zberu komunálneho odpadu v meste Košice.

Aktéri projektu: Mesto Košice, Kosit, a.s., 4 Italy, S.p.A., Ekothermal 99, s.r.o.

Finančné náklady: Cca 650 miliónov korún (v cenách roku 2000) na modernizáciu spaľovne komunálneho odpadu.

Forma kontraktu: Vytvorenie spoločného podniku.

Výber partnera: Medzinárodný tender.

Dĺžka kontraktu: 20 rokov.

Rozloženie rizika: Riziko je v tomto prípade vychýlené výrazne v neprospech verejného partnera projektu, respektíve koncových užívateľov služieb. Súkromný partner síce znáša riziko výstavby (spaľovne), ale žiadne riziko dostupnosti, pričom tento typ služieb nespĺňa kritériá na partnerstvo, v ktorom by mal súkromný partner znášať riziko dostupnosti (nehrozí, že predpokladaný počet užívateľov bude nedostatočný alebo ťažko odhadnuteľný). Dĺžka kontraktu a monopolné postavenie spoločného podniku v oblasti služieb, ktoré poskytuje, v kombinácii so spôsobom platieb za tieto služby (poplatky občanov, schvaľované mestským zastupiteľstvom, resp. ak sú vykázané náklady vyššie, doplatok samosprávy) vytvárajú pre súkromného partnera veľmi priaznivé prostredie s prakticky nulovým podnikateľským rizikom. Pre verejného partnera, respektíve pre koncových užívateľov, naopak podmienky kontraktu vytvárajú riziko predražených, prípadne nekvalitných služieb.

Úvod

Mesto Košice v roku 2000 vypísalo medzinárodnú verejnú súťaž, ktorej cieľom bol výber strategického partnera na predaj spaľovne komunálneho odpadu, ktorá si vyžadovala rozsiahle investície, a zároveň vytvorenie spoločného podniku na zber a likvidáciu komunálneho odpadu na území mesta.

Mestská spaľovňa komunálneho odpadu bola v roku 1998 mestom na obdobie 20 rokov prenajatá spoločnosti Ekothermal 99, s.r.o., ktorá mala zabezpečiť jej prevádzku, modernizáciu a dobudovanie tak, aby zodpovedala legislatívnym a technickým normám, a tiež zneškodnenie odpadu, ktorý spaľovaním vzniká.

Celkové odhadované investície sa pohybovali na úrovni približne 650 miliónov korún (v cenách roku 2000). Spoločnosť Ekothermal 99, s.r.o. však podľa mesta neplnila svoje záväzky, vyplývajúce z nájomnej zmluvy. Mesto od tejto zmluvy odstúpilo 30. augusta 2000 a hľadalo nového investora, ktorý už nemal získať spaľovňu do prenájmu, ale podieľať sa na jej chode a modernizácii v rámci spoločného podniku s mestom Košice.

Projekt

Víťazom súťaže sa stal spoločný návrh štyroch talianskych spoločností META, AMAV, AGEA a AGSM, ktoré následne založili spoločnosť 4 Italy. Mestské zastupiteľstvo schválilo vytvorenie spoločného podniku Kosit, a.s., v ktorom spoločnosť 4Italy, a.s., získala 51-percentný podiel, mesto Košice podiel 34 percent a spoločnosť Hooch, a.s., podiel 15 percent. Podnik bol založený na dobu určitú – na obdobie 20 rokov.

Talianska spoločnosť 4Italy mala zabezpečiť finančné zdroje, potrebné na rekonštrukciu spaľovne, a tiež technológiu modernizácie spaľovne tak, aby jej prevádzka spĺňala všetky technické, prevádzkové a environmentálne normy. Spoločnosť Hooch zasa bola vlastníkom strojov a zariadení, ktoré sú nevyhnutné pre zabezpečenie zberu komunálneho odpadu.

Mesto tiež centralizovalo výber poplatkov za zber a likvidáciu komunálneho odpadu s tým, že poplatky vyberá priamo samospráva a o ich výške rozhoduje mestské zastupiteľstvo.

Záver

V prípade vytvorenia spoločnosti Kosit, a.s., teda spoločného podniku mesta a súkromných právnických osôb, ide o obvyklú formu verejno-súkromného partnerstva, v ktorej je hlavným cieľom súkromného partnera zabezpečiť investície a poskytovanie verejných služieb, pričom mesto prenajíma svoju infraštruktúru a zabezpečuje spoločnému podniku exkluzivitu pri poskytovaní tej-ktorej verejnej služby.

Problematické na tomto verejno-súkromnom partnerstve v meste Košice je však najmä výrazné vychýlenie rizika smerom k verejnemu partnerovi (samospráve), respektíve ku koncovým užívateľom služieb (občanom).

O výške poplatkov na základe kalkulácií spoločnosti Kosit, a.s., totiž síce rozhoduje mestské zastupiteľstvo, čo zdanlivo prináša súkromnému partnerovi podnikateľské riziko (návratnosti investícií) na stranu súkromného partnera, ale v prípade, ak výška vybraných poplatkov za služby zberu a likvidácie odpadov nepokryje náklady, vykazované spoločnosťou Kosit, a.s., rozdiel dopláca samospráva z mestského rozpočtu, čím sa naopak podnikateľské riziko súkromného partnera eliminuje.

Niektorí poslanci mestského zastupiteľstva i mimovládne organizácie tiež v minulosti konštatovali neochotu spoločnosti Kosit, a.s., poskytovať dostatočné informácie, napríklad o spôsobe kalkulácie cien či o ekologických dopadoch prevádzky spaľovne odpadu.

Dĺžka kontraktu a monopolné postavenie spoločnosti Kosit, a.s., pri zbere a likvidácii odpadu v Košiciach sú síce podľa Protimonopolného úradu SR kompenzované „celohospodárskymi výhodami“, medzi ktoré patrí záväzok rekultivácie existujúcej skládky komunálneho odpadu, vybudovanie modernej spaľovne odpadov európskych parametrov či vybudovanie monitoringu emisií v meste, na druhej strane však presúvajú riziko na stranu koncového užívateľa (a/alebo samosprávy). Absencia súťaže v poskytovaní týchto služieb eliminuje súkromnému partnerovi riziko dopytu a nevytvára motiváciu poskytovať tieto služby za najnižšiu možnú cenu, čo môže viesť k predraženiu služieb, ktoré sa prejaví vo vyšších platbách občanov (prípadne doplatku samosprávy), než by bolo nutné v prípade zachovania konkurenčného

prostredia alebo kontraktu, ktorý by bol z hľadiska rozloženia rizika výhodnejší pre verejný sektor.

Zdroje:

www.kosice.sk

www.antimon.sk

www.orsr.sk

www.kosit.sk

www.sme.sk

www.spz.sk

VEREJNÉ OSVETLENIE V LIPTOVSKOM MIKULÁŠI

Projekt: Rekonštrukcia verejného osvetlenia v meste Liptovský Mikuláš.

Typ projektu: BOT (Build-Operate-Transfer)

Cieľ projektu: Modernizácia verejného osvetlenia v meste bez nutnosti okamžitých výdavkov samosprávy, ktorá spláca tieto náklady z úspor na prevádzke modernizovaného osvetlenia.

Aktéri projektu: Mesto Liptovský Mikuláš, FIN.M.O.S., a.s., Verejnoprospešné služby Liptovský Mikuláš, obecný podnik.

Finančné náklady: Investícia do rekonštrukcie a modernizácie verejného osvetlenia 45 miliónov korún (prvá etapa).

Forma kontraktu: Vytvorenie spoločného podniku.

Dĺžka kontraktu: Minimálne do splatenia zmluvnej ceny projektu.

Rozloženie rizika: Súkromný partner preberá riziká výstavby a dostupnosti, verejný partner (mesto) riziko dopytu. Samospráva sa nevystavuje nijakému finančnému riziku vzhľadom na podmienky kontraktu, podľa ktorých investície spláca z prostriedkov, usporovaných na prevádzke modernizovaného systému verejného osvetlenia.

Úvod

Systém verejného osvetlenia v meste Liptovský Mikuláš bolo v nevyhovujúcom, a na niektorých miestach už v havarijnom stave a 15 ulíc mesta nebolo osvetlených vôbec. Mesto pôvodne uvažovalo o projekte rekonštrukcie, modernizácie a dostavby verejného osvetlenia, ktorý by realizovalo v priebehu štyroch rokov a financovalo ho z vlastných zdrojov. Nedostatok vlastných zdrojov a nemožnosť čerpať na tento účel úver (pre hrozbu prekročenia limitu zadlženosti, určený zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, maximálne 60 percent objemu bežných príjmov z predchádzajúceho rozpočtového obdobia) viedli mesto k využitiu ďalšej možnosti, vytvoreniu verejno-súkromného partnerstva.

Získanie súkromného partnera, ktorý zabezpečí financovanie a realizáciu projektu, mestu zabezpečí verejné osvetlenie bez nutnosti získavať zdroje z úverov a bez nutnosti hľadať dodatočné zdroje v mestskom rozpočte, a to aj pre úsporu približne 20 až 30 percent elektrickej energie (bez nových svetelných bodov), ktorú priniesla modernizácia.¹⁴

Projekt

Mesto podpísalo v roku 2007 zmluvu so spoločnosťou FIN.M.O.S., a.s., na základe ktorej táto spoločnosť zabezpečila do augusta 2008 financovanie a realizáciu projektu rekonštrukcie verejného osvetlenia za 45 miliónov korún.

Zmluva medzi mestom a súkromným partnerom umožňuje samospráve (za odplatu) nadobudnúť v ktoromkoľvek okamihu dielo do svojho vlastníctva. Po ukončení

¹⁴ Liptovský Mikuláš, výročná správa za rok 2007, str. 5-6.

platnosti zmluvného vzťahu môže mesto nadobudnúť vlastníctvo vybudovaného diela za zostatkovú účtovnú hodnotu. Zmluva tiež obsahuje záväzok investora (súkromného partnera) vykonať všetky práce v rámci projektu prostredníctvom podnikateľských subjektov mesta, mestských podnikov – v tomto prípade sa tak stalo prostredníctvom Verejnoprospěšných služieb mesta Liptovský Mikuláš.

Súkromný partner sa tiež zaviazal využiť technológie a materiály v súlade so všetkými predpismi a normami, ktoré sa na tento typ projektu vzťahujú, a tiež na vlastné náklady poisťuje sieť verejného osvetlenia proti riziku vzniku finančných škôd na majetku.

Mesto Liptovský Mikuláš postupne získava akcie spoločnosti FIN.M.O.S., a.s., ktorá ako veľkoodberateľ elektrickej energie (keďže zabezpečuje verejné osvetlenie vo viacerých mestách a obciach) zabezpečuje významné zníženie nákladov na prevádzku siete verejného osvetlenia, pretože súkromný partner uskutočňuje centrálny nákup elektrickej energie pre svojich akcionárov ako jeden právnický subjekt, čo je predpokladom k dosiahnutiu nižšej nákupnej ceny silovej elektrickej energie.¹⁵

Mesto Liptovský Mikuláš sa stalo akcionárom spoločnosti FIN.M.O.S., a.s., pričom postupne zvyšuje svoj podiel nakupovaním akcií tejto spoločnosti v hodnote zodpovedajúcej zaplateným úhradám na konci účtovného obdobia. Prostriedky na splácanie pritom mesto získava na uspokojenie spotreby elektrickej energie v modernizovanej sieti verejného osvetlenia a na úsporách na jeho údržbe, takže mu nevznikajú nijaké dodatočné náklady.

Po splatení celej zmluvnej ceny za realizovaný projekt má mesto k dispozícii všetkých 100 percent akcií, na ktoré sa viaže zmluvná cena projektu. V tomto štádiu sa môže samospráva rozhodnúť pre jednu z dvoch alternatív ďalšieho prevádzkovania verejného osvetlenia:

- ak nemá záujem o zotrvanie v akciovej spoločnosti FIN.M.O.S., a.s., akcie samosprávy budú odkúpené späť za dohodnutú cenu a za rovnakú cenu bude prevedená späť do samosprávy zrekonštruovaná sieť verejného osvetlenia. Od tohto bodu všetky nasledujúce úspory, vyplývajúce z prevádzky siete verejného osvetlenia, plynú do rozpočtu samosprávy.
- spoločnosť FIN.M.O.S., a.s. bude samosprávam, ktoré s tým budú súhlasiť, prevádzkovať sieť verejného osvetlenia za zvýhodnených podmienok, hlavne z hľadiska spoločného nákupu elektrickej energie pre akcionárov.¹⁶

Záver

Forma verejno-súkromného partnerstva sa z hľadiska rozloženia rizika javí ako veľmi výhodná pre verejný sektor. Súkromný partner na seba preberá riziko výstavby a dostupnosti s tým, že verejný partner, mesto Liptovský Mikuláš, nepotrebuje na realizáciu projektu modernizácie systému verejného osvetlenia nijaké voľné zdroje a nevstupovala do nijakého finančného rizika, keďže kontrakt predpokladal splácanie investície z prostriedkov, vzniknutých úsporami z prevádzky modernizovanej siete verejného osvetlenia.

¹⁵ Podľa www.finmos.sk

¹⁶ podľa www.finmos.sk

Mesto teda získalo partnera na prefinancovanie celého rozsahu projektu a prinajmenšom do doby splatenia dohodnutej zmluvnej ceny projektu aj partnera, ktorý bude sieť verejného osvetlenia spoločne s mestom (ktorého podiel v spoločnom podniku postupne so splátkami narastá až do 100 percent) prevádzkovať.

Zdroje:

www.finmos.sk

www.liptovskymikulas.sk

www.lm.mesto.sk

www.orsr.sk

www.mynoviny.sk

MARTIN, OBNOVA SÍDLISKA

Projekt: PPP Projekt Martin (revitalizácia sídliska Košúty 2)

Typ projektu: DBB (Design-Bid-Build)

Cieľ projektu: Vytvorenie plánu na obnovu bytových domov, rekonštrukcia a následné vytvorenie procesu manažmentu obnovy, použiteľné pri revitalizácii iných obytných domov.

Aktéri projektu: mesto Martin, Matra, n.o., Okresné stavebné bytové družstvo (OSBD), Spoločenstvo vlastníkov bytov (SVB) Štefunkova, Európska únia, Štátny fond rozvoja bývania (ŠFRB), holandskí poradcovia.

Finančné náklady: 240 tisíc eur na prípravnú fázu poskytla vo forme (nenávratnej) pôžičky holandská vláda. Zatiaľ nevyčíslené náklady na rekonštrukciu vybraných bytových domov sa rozdelia medzi fondy EÚ, ŠFRB a vlastníkov bytov. Na obnove verejných priestranstiev sa bude finančne podieľať samospráva a EÚ.

Forma kontraktu: Rámcová zmluva.

Výber (verejného) partnera: Výberové konanie.

Rozloženie rizika: Riziká projektu sú rozložené medzi verejných a súkromných partnerov rovnomerne. Niektorí verejní partneri (EÚ, ŠFRB) znášajú riziko neefektívne vynaložených prostriedkov pre veľmi vysoký podiel ich dotácií na financovaní projektu. Samospráva znáša riziko výstavby – ak sa projekt neuskutoční, bude musieť hľadať iné zdroje na rekonštrukciu bytových domov a bude musieť vrátiť príspevok holandskej vlády. Súkromní partneri, vlastníci bytov, znášajú riziko výstavby a dostupnosti. Ak sa rekonštrukcia neuskutoční, alebo nedokončí včas a schváleným spôsobom, budú musieť znášať finančné dôsledky – EÚ môže odmietnuť preplatiť náklady rekonštrukcie a celkové náklady sa môžu zvýšiť nad očakávanú úroveň.

Úvod

Technický stav mnohých bytových budov na slovenských sídliskách bude vyžadovať obrovské investície do ich obnovy, čo je najmä dôsledkom použitej technológie (panelové domy s obmedzenou životnosťou), nízkej kvality výstavby (spravidla ešte v časoch komunistického režimu) a zanedbania základných urbanistických pravidiel (absencia občianskej vybavenosti a pod.)

V panelových bytoch, ktoré boli postavené v rokoch 1971 až 1980, pritom na Slovensku žije približne 45 percent domácností. Aj preto, vzhľadom na rozsah predpokladaných nákladov, spojených s týmito rekonštrukciami – na Slovensku sa tieto odhady pohybujú na úrovni približne 400 miliárd korún¹⁷ –, ide o významný spoločenský problém, ktorý sa vlády krajín Vyšegrádskej štvorky rozhodli riešiť s pomocou fondov Európskej únie a usilovali sa preto presadiť možnosť spolufinancovať obnovu panelových domov zo štrukturálnych fondov.

¹⁷ Podľa údajov Ministerstva pre výstavbu a regionálny rozvoj SR, 2005.

Európska komisia (EK) pripravila návrh na komplexnú revitalizáciu sídlisk v nových členských krajinách únie z Európskeho fondu regionálneho rozvoja (EFRR) v rokoch 2007 až 2013, výsledok ktorej je, že eurofondy sa na tento účel dajú využiť.

Obnova sídliska Košúty 2 v meste Martin bola určená (na základe tendra, v ktorom Martin zvíťazil) ako pilotný projekt takejto rekonštrukcie, na ktorej sa podieľajú súkromní aj verejní partneri v spolupráci s vládou Holandského kráľovstva a ktorý je spolufinancovaný z prostriedkov Európskej únie.

Projekt

V roku 2005 uzavrelo Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR s Ministerstvom pre bývanie, priestorové plánovanie a životné prostredie Holandského kráľovstva dohodu o vytvorení pilotného projektu obnovy a technického zlepšenia (panelových) bytových domov na sídlisku Košúty 2 v meste Martin. Cieľom tohto projektu bola medzinárodná spolupráca pri vytvorení štandardizovaných postupov a manažmentu obnovy bytových domov, ako aj ich samotná rekonštrukcia. V spolupráci s holandskou vládou vznikla v meste Martin nezisková organizácia Matra, ktorej 100-percentným majiteľom je mesto a medzi jej ciele patrí aj „zabezpečovanie bývania, správy a obnovy bytového fondu“. Táto organizácia projekt realizuje v spolupráci s verejnými a súkromnými partnermi, ktorí sa podieľajú na financovaní a realizácii projektu.

Rámcová zmluva medzi partnermi tohto projektu bola podpísaná 23. novembra 2007 a projekt je rozdelený na dve fázy: prípravnú (do nej investujú aj holandskí partneri) a realizačnú (do nej budú investovať slovenskí partneri projektu).

V júni 2009 by malo mesto Martin (za všetkých partnerov projektu) požiadať o financie z EÚ na tento projekt. Zrekonštruované by malo byť celé verejné priestranstvo a vybrané bytové domy, ktoré každý z partnerov zahrnul do projektu.

Rekonštrukcia verejného priestranstva by pritom mala byť zo zdrojov EÚ financovaná do úrovne 95 percent predpokladaných nákladov, zvyšné náklady bude znášať žiadateľ o príspevok EÚ, teda samospráva. Na rekonštrukciu vybraných bytových domov poskytne EÚ financie vo výške minimálne 20 percent nákladov (presné percento ešte nie je určené). Štátny fond rozvoja môže prispieť až do výšky 80 percent nákladov na rekonštrukciu. V prípade, ak by súčet prostriedkov od štátneho fondu a z EÚ nepokryli náklady, zvyšok bude financovať súkromný partner – teda vlastníci bytov (OSBD alebo SVB) z vlastných zdrojov alebo z úveru.

Záver

V prípade projektu rekonštrukcie vybraných bytových domov a obnovy verejných priestranstiev na sídlisku Košúty 2 v meste Martin ide o verejno-súkromné partnerstvo, kde sa dá o „PPP“ hovoriť len v zmysle veľmi širokej definície tohto pojmu.

Do projektu je zapojených niekoľko verejných partnerov, ktorí za istých okolností môže znášať všetky náklady, riziká sú rozložené medzi verejných a súkromných partnerov.

Holandská vláda spolufinancovala prípravnú fázu a v prípade, ak sa projekt realizuje, nebude žiadať vrátenie týchto prostriedkov – pôjde teda o dar. Samospráva sa na

projekte podieľa spolufinancovaním obnovy verejných priestranstiev (v očakávanom rozsahu asi 5 percent nákladov). Európska únia by mala na projekty rekonštrukcií bytových domov prispieť sumou do 20 percent nákladov. Štátny fond rozvoja bývania (ŠFRB) môže prispieť až do výšky 80 percent nákladov.

Súkromní partneri projektu, vlastníci bytov zastúpení Spoločenstvom vlastníkov bytov (SVB) Štefunkova a Okresným stavebným bytovým družstvom (OSBD), podstupujú riziko dostupnosti. Ak sa rekonštrukcia neukončí včas a riadnym spôsobom, hrozí im, že nebudú mať nárok na preplatenie časti nákladov rekonštrukcie z prostriedkov Európskej únie, ako aj to, že celkové náklady presiahnu schválený rozpočet a rozdiel budú musieť znášať z vlastných zdrojov. Riziko výstavby je však aj na samospráve, ktorá v prípade, ak sa projekt nezrealizuje, bude musieť získať prostriedky na rekonštrukciu sídliska z vlastných zdrojov a bude tiež musieť vrátiť holandskej vláde príspevok, venovaný na prípravnú fázu projektu.

Súkromní partneri, ako aj samospráva, teda majú motiváciu projekt úspešne dokončiť a nad rámec zdrojov, získaných od verejných partnerov, aj motiváciu o čo najefektívnejšiu realizáciu projektu.

Zdroje:

www.martin.sk

www.matramartin.sk

www.etrend.sk

Michal Miartuš, pomocný projektový manažér projektu.

PODTATRANSKÉ VODOVODY A KANALIZÁCIE

Projekt: Rozdelenie Podtatranskej vodárenskej spoločnosti, oddelenie prevádzky od infraštruktúry a dlhodobý prenájom spoločnosti, poskytujúcej prevádzku, súkromnému partnerovi.

Typ projektu: OM (Operation and Maintenance)

Cieľ projektu: Zlepšenie hospodárenia, kvalitnejšie služby, investície do rozvoja a nových technológií.

Aktéri projektu: Podtatranská vodárenská spoločnosť (PVS), a.s., Podtatranská vodárenská prevádzková spoločnosť (PVPS), a.s., Veolia Environnement, a.s., územne príslušné samosprávy, Európska komisia.

Finančné náklady: 400 miliónov Sk kúpna cena za akcie PVPS, a.s., približne 140 miliónov Sk ročné nájomné za využívanie infraštruktúry.

Forma kontraktu: Zmluva o nájme a prevádzkovaní.

Výber partnera: Medzinárodný tender.

Dĺžka kontraktu: 30 rokov.

Rozloženie rizika: Pôvodný kontrakt bol z hľadiska rozloženia rizika veľmi asymetrický v neprospech verejného partnera. Európska komisia kontraktu vytýkala nedostatočný opis činností súkromného partnera, spôsobu monitorovania, kontroly a sankcionovania operátora v kontrakte. Upozornila tiež na nedostatky v zabezpečení kvality služieb, neúmernú dĺžku zmluvy o nájme a prevádzke a nevhodnosť vzorca na výpočet nájmu. Kontrakt bol pod tlakom EÚ renegociovaný a okrem dĺžky kontraktu sa vo všetkých ďalších bodoch asymetria v rozložení rizika odstránila.

Úvod

Premena štátnych vodárenských podnikov na akciové spoločnosti a ich presun do pôsobnosti samosprávy – akcionármi týchto vodárenských podnikov sa stali obce a mestá, na území ktorých vodárenské podniky vlastnili infraštruktúru a poskytovali služby – bola súčasťou procesu decentralizácie verejnej správy.

V rámci tohto procesu sa niekdajší štátny podnik Východoslovenské vodárne a kanalizácie pri transformácii na akciové spoločnosti rozdelili na dve spoločnosti, z ktorých jednou bola Podtatranská vodárenská spoločnosť, a.s.

Už v roku 2001 vláda schválila Konceptiu transformácie štátnych podnikov vodární a kanalizácií,¹⁸ ktorá predpokladala možnosť, že do vodárenských spoločností vstúpia súkromní investori, ktorí zabezpečia potrebné investície do zanedbanej infraštruktúry. Snaha získať súkromných investorov tiež bola spájaná s očakávaním, že dokážu zabezpečiť zvýšenie kvality riadenia a služieb spoločnosti.

Podtatranská vodárenská spoločnosť (PVS), a.s., pri hľadaní strategického investora zvolila takzvaný prevádzkový model – vytvorila dcérsku spoločnosť Podtatranská vodárenská prevádzková spoločnosť (PVPS), a.s., odčlenila do nej všetky aktíva, týkajúce sa prevádzky a ponúkla 100 percent jej akcií na predaj súkromným

¹⁸ Uznesenie Vlády SR č. 35/2001.

investorom. Infraštruktúra zostala vo vlastníctve samosprávy v spoločnosti PVS, a.s., ktorá s prevádzkovou spoločnosťou uzatvára zmluvu o nájme a prevádzkovaní. Táto zmluva je dlhodobým kontraktom, ktorý okrem iného upravuje povinnosti vlastníka infraštruktúry i prevádzkovateľa služieb, ako aj nájomné, ktoré bude prevádzkovateľ za používanie infraštruktúry platiť a podobne.

Kontrakt

Kontrakt medzi verejným a súkromným partnerom má v tomto prípade podobu zmluvy o nájme a prevádzkovaní, ktorá bola po vyhodnotení medzinárodného výberového konania oboma stranami podpísaná v máji 2006.

Zmluva ukladá vlastníkovi infraštruktúry (verejnému partnerovi) i prevádzkovateľovi (súkromnému partnerovi) množstvo povinností. Vlastník infraštruktúry sa okrem iného v zmluve so súkromným partnerom zaväzuje použiť nájomné, ktoré mu prevádzkovateľ platí, na investície do infraštruktúry. Musí tiež poskytnúť k dispozícii finančné prostriedky potrebné na realizáciu investičného plánu – ktorý však pripravuje prevádzkovateľ – a poskytovať všetku potrebnú súčinnosť súkromnému prevádzkovateľovi infraštruktúry.

Počas doby platnosti zmluvy má prevádzkovateľ výhradné nájomné právo a na rozdiel od majiteľa infraštruktúry má právo previesť povinnosti z tejto zmluvy na tretiu osobu. V prípade zhoršenia kvality dodávanej vody je prevádzkovateľ podľa zmluvy povinný bez zbytočného odkladu informovať vlastníka infraštruktúry a navrhnúť vhodné a účinné opatrenia na nápravu. Jeden z dodatkov zmluvy tiež ukladá prevádzkovateľovi zmluvnú pokutu, ak účinnú nápravu nezabezpečí.

Jeden z najväčších problémov celej transakcie spočíval v tom, že Podtatranská vodárenská spoločnosť získala v roku 2003 prostriedky z grantu ISPA na dostavbu čističky odpadových vôd v Poprade¹⁹, pričom tieto prostriedky čerpala v čase, keď odčleňovala prevádzku od infraštruktúry. Pravidlá Európskej únie neumožňujú čerpať jej prostriedky súkromným spoločnostiam, čo chcela PVS vyriešiť tým, že vyčlení prevádzku a infraštruktúru, na ktorú získala spomínaný grant, si ponechá vo svojom vlastníctve. Európska komisia si doslova vyhradila právo prehodnotiť výšku poskytnutej pomoci z ISPA v prípade, že „nastane významná zmena:

- ovplyvňujúca charakter prevádzky alebo jej podmienky realizácie, alebo poskytujúca súkromnému alebo verejnoprávnemu subjektu neprimerané výhody,
- vyplývajúca buď zo zmeny charakteru vlastníctva ktorejkoľvek časti financovanej infraštruktúry, alebo pri zániku alebo závažnej zmene prevádzkového rámca.“²⁰

Európska komisia konštatovala, že privatizáciou vodárenskej prevádzkovej spoločnosti došlo k „zmene ovplyvňujúcej povahu alebo podmienky realizácie projektu“ a že „nie je zabezpečené riadne finančné riadenie pomoci ES“. To bol aj dôvod, pre ktorý Európska komisia preskúmala kontrakt medzi verejným a súkromným partnerom v tomto prípade a konštatovala, že zmluva obsahuje vážne nedostatky. Konkrétne napríklad „nedostatočný opis činností a spôsobu monitorovania a kontroly, ako aj prípadného sankcionovania operátorov v kontrakte,

¹⁹ Projekt 2003/SK/16/P/PE/019, Dostavba ČOV Poprad-Matejovce.

²⁰ Podľa „Spôsob privatizácie vodární vylučuje pomoc z fondov EÚ“, Priatelia Zeme – CEPA, 2007.

nedostatky v zabezpečení kvality služieb, neúmernú dĺžku zmluvy o nájme a prevádzke, nevhodnosť vzorca na výpočet nájmu“.

Európska komisia preto pozastavila čerpanie finančných príspevkov z Kohézneho fondu na viaceré projekty (tento problém sa netýkal iba PVS, ale viacerých vodárenských spoločností na Slovensku) a súkromný partner pristúpil na zmenu podmienok zmluvy vo všetkých podstatných bodoch, ktoré Európska komisia pôvodnému kontraktu vytýkala, s výnimkou doby trvania zmluvy (30 rokov), ktorá sa nezmenila. Na začiatku roka 2008 preto mohlo financovanie projektu čističky odpadových vôd v Poprade z prostriedkov Európskej únie opäť pokračovať.

Záver

Partnerstvo verejného a súkromného sektora sa v prípade podtatranského vodárenstva ukázalo ako problematické, pričom na hlavné nedostatky kontraktu, ktoré vyčtyľovali rozloženie rizika v neprospech verejného sektora, upozornila až Európska komisia, skúmajúc, či jej finančná pomoc nebude slúžiť na neodôvodnenú finančnú pomoc pre súkromného partnera.

Európska komisia v kontrakte postrehla riziká, ktoré verejný sektor (a koncoví užívatelia) znášali pre nedostatky v opise činností prevádzkovateľa (ktorý bol nedostatočný) a v spôsobe monitorovania a kontroly kvality ním poskytovaných služieb, ako aj nedostatočné (a pôvodne nijaké) sankcie v prípade zníženia kvality služieb. Komisia tiež namietala neúmernú dĺžku zmluvy o nájme a prevádzke a tiež fakt, že vzorec na výpočet nájmu je nevhodný a pre verejného partnera projektu nevýhodný.

Ak sa k tomu pridá fakt, že verejnú súťaž na výber strategického partnera na prevádzkovanie vodární a kanalizácií sprevádzali pochybnosti o transparentnosti jej priebehu²¹ a výberu víťaza, existuje dôvodné podozrenie, že pôvodný kontrakt zakladal veľkú asymetriu v rizikách v neprospech verejného partnera. Renegociáciou kontraktu sa – podobne ako v prípade trenčianskeho vodárenstva (a aj ďalších vodárenských spoločností) – túto asymetriu podarilo odstrániť, alebo prinajmenšom významne zmierniť.

Zdroje:

www.pvsas.sk

www.pvpsas.sk

www.etrend.sk

www.priatelja-zeme.sk

www.antimon.gov.sk

www.sme.sk

www.hnonline.sk

www.transparency.sk

²¹ Napríklad Voda priplavila obavy únie, TREND 28.7.2006.

Tabuľka: Zhrnutie základných charakteristík vbraných projektov PPP

Názov	Typ projektu	Dĺžka kontraktu	Výber súkromného partnera
Nemocnica Malacky	BOO (Built-Own-Operate)	9 rokov a 11 mesiacov	Bez verejnej súťaže.
Verejné služby v Šali	OM (Operation and Maintenance)	15 rokov	Verejná súťaž podľa ZVO.
Trenčianske vodárne	OM (Operation and Maintenance)	20 rokov	Verejná súťaž podľa zákona o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby (Zákon č. 92/1991 Zb.)
Odpadové hospodárstvo Košice	DBFO (Design-Build-Finance-Operate)	20 rokov	Obchodná verejná súťaž (podľa Obchodného zákonníka).
Verejné osvetlenie v Liptovskom Mikuláši	BOT (Build-Operate-Transfer)	Minimálne do splatenia zmluvnej ceny projektu	Marketingový prieskum, bez verejnej súťaže.
Martin Obnova sídliska	DBB (Design-Bid-Build)	-	Výberové konanie Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR.
Podtatranské vodovody a kanalizácie	OM (Operation and Maintenance)	30 rokov	Obchodná verejná súťaž (podľa Obchodného zákonníka).