

*Kristián Szekeres<sup>1</sup>*

## **SPOLUPRÁCA VEREJNÉHO A SÚKROMNÉHO SEKTORA PRI ROZVOJI DOPRAVNEJ INFRAŠTRUKTÚRY PRÍKLAD ZO SLOVENSKA**

**Public private partnership in transportation network development practice in Slovak  
republic**

### *Abstract*

*The financing of transportation network development is traditionally the responsibility of public bodies. Private investors avoid of investments in infrastructure projects on the market principle because the high level of risk and long term return of investment. The dynamics economics development in last couple years in Slovakia causes a massive pressure to public finance sources to finance transportation system development. Because the lack of sources public entities has to try finance new development via new financing models. One possibility is to adopt the concept PPP – public private partnership.*

### **Úvod**

Technická a dopravná infraštruktúra regiónu je závažným a veľmi rozsiahle členým rozmiestňovacím a rozvojovým faktorom regiónu. Infraštruktúra tvorí základ a zároveň predpoklad hospodárskych aktivít a preto môžeme hovoriť, že je to „súhrn zariadení a inštitúcií, ktoré utvárajú predpoklady na celkové pôsobenie a rozvoj ekonomiky, najmä jej výrobnjej sféry“ (Beňová, Neubauerová, 2005).

Špecifické znaky dopravnej a technickej infraštruktúry sú :

- kapacity technickej a dopravnej infraštruktúry majú malú mobilitu, ako aj malú flexibilitu prispôsobenia sa meniacim podmienkam a nárokom,
- technická a dopravná infraštruktúra vytvára všeobecné produkčné a spotrebné podmienky, t.j. jej výkony neuspokojujú špeciálnu potrebu, ale obyčajne slúžia firmám a obyvateľstvu súčasne,
- výkony infraštruktúry musia byť v každom čase k dispozícii, mali by pokrývať denné špičky nárokov, ináč sú limitujúcim faktorom rozvoja územia, lebo výkony infraštruktúry nie je možné skladovať,
- zariadenia infraštruktúry sa vyznačujú dlhou životnosťou, čo je dané vysokým podielom stavebných častí (až 80%),
- technická a časová náročnosť vypracovania a realizácie projektov,
- dlhodobá návratnosť investovaných prostriedkov do projektov,
- vysoká kapitálová náročnosť a prevaha monopolného postavenia na území,
- všetky druhy infraštruktúry sú budované na sieťovom systéme,

---

<sup>1</sup> Kristián Szekeres, Ing., PhD., Slovenská Technická Univerzita v Bratislave, Ústav Manažmentu, Vazovova 5, 812 43 Bratislava 1, [kristian.szekeres@stuba.sk](mailto:kristian.szekeres@stuba.sk)

- efektívnosť infraštruktúry viac závisí od racionálnej spotreby a využívania spotrebiteľmi ako od vlastnej organizácie (rozšírenie spotreby v priebehu dňa, mesiaca, roka).

Budovanie dopravnej a technickej infraštruktúry väčšinou pripadá na štát a verejnú sféru, pretože vzhľadom na vyššie uvedené špecifiká súkromný sektor má záujem o investovanie do rozvoja infraštruktúry iba za špecifických podmienok. Základným problémom z pohľadu súkromného investora je dlhá návratnosť investície a tým spojená neistota a vysoké riziko pri modelovaní očakávaného ekonomického vývoja, ktorý ovplyvňuje príjmovú časť projektu.

V priestore sa vytvárajú proporcie medzi infraštruktúrou a používateľmi. Tento vzťah je dynamický a s každou novou lokalizáciou sa vytvára rovnováha v novej kvalite.

### **Nové modely financovania rozvoja dopravnej infraštruktúry**

Tradičný model financovania rozvoja dopravnej infraštruktúry je založený na využívaní verejných zdrojov. Môžu to byť rozpočtové zdroje zo štátneho rozpočtu, z rozpočtu miestnych a regionálnych samospráv alebo zdroje z podporných fondov Európskej únie. Ďalej sa používajú na rozvoj a obnovu dopravnej infraštruktúry aj zdroje zo spoplatnenia časti cestnej siete a úverové zdroje poskytované bankami určené špeciálne na rozvoj infraštruktúry napríklad prostriedky z Európskej banky na obnovu a rozvoj. Vzhľadom na to, že medzi disponibilnými a potrebnými zdrojmi na rozvoj dopravnej infraštruktúry je veľká disproporcija, je preto potrebné hľadať možnosti na zapojenie súkromných zdrojov do financovania rozvoja dopravnej infraštruktúry.

Jednou z možných ciest je realizovať nové projekty v spolupráci verejného a súkromného sektora. Projekty, v rámci ktorých spolupracuje verejný a súkromný sektor na realizácii infraštruktúrnych projektoch alebo na projektoch z iných oblastí, ktoré tradične zabezpečuje verejný sektor sú medzinárodne označované ako projekty PPP (Public private partnership – verejno súkromné partnerstvo). Historicky prvé projekty PPP boli realizované v Spojených štátoch amerických v 60.-tych rokoch minulého storočia. V Spojených štátoch prevláda názor, že súkromný sektor dokáže efektívnejšie pracovať ako verejný a preto projekty realizované v spolupráci so súkromným sektorom by mali byť efektívnejšie. Zo zámoria do Európy sa dostali PPP projekty prostredníctvom Veľkej Británie, ktorá na základe amerických skúseností začala realizovať svoje PPP projekty. Najčastejšie PPP projekty sú využívané na rozvoj dopravnej infraštruktúry, ale môžu sa využívať aj v iných oblastiach napríklad školstvo, zdravotníctvo, kultúra, šport a životné prostredie.

Verejno súkromné partnerstvo prináša pre obe strany určité výhody :

- pre súkromný sektor prináša výhody vo forme dodatočných finančných prostriedkov a tiež možnosť ekonomicky efektívnejšie realizovať a prevádzkovať verejnú službu alebo zariadenie,
- pre súkromný sektor poskytuje nové investičné príležitosti s cieľom rozvíjať nové podnikateľské aktivity, alebo udržať existujúce na požadovanej úrovni.

Miera podielu súkromného sektora na účasti v PPP projektoch je v porovnaní s bežnou dodávkou služieb výrazne vyššia, pričom nejde o trvalé prevedenie celej zodpovednosti za dané služby a ich

majetkovej podstaty na subjekty zo súkromného sektoru. Komunitárnym<sup>2</sup> a národným právom je verejno súkromné partnerstvo často označované pojmom „koncesia“. Koncesia je zákazka rovnakého typu, ako zákazka na poskytnutie služby alebo stavebných prác, pričom peňažné plnenie za ich poskytnutie je kompenzované právom brať úžitky zo služby, alebo užívať stavbu v dohodnutom čase. Toto právo je často spojené aj s peňažným plnením. Zadávatelom koncesie je verejný sektor. Súkromný subjekt vždy vystupuje v úlohe developera, dodávateľa, prevádzkovateľa či správcu predmetu dodávky, ktorá je nevyhnutná pre zabezpečenie konkrétnej verejnej služby.

### **Projekty verejného a súkromného partnerstva – PPP**

Partnerstvo verejného a súkromného sektoru nie je právne definované. Týmto pojmom sa všeobecne označujú formy spolupráce medzi verejnou správou a súkromným sektorom za účelom zaistenia financovania, výstavby alebo rekonštrukcie, správy a údržby verejnej infraštruktúry alebo poskytovania verejnej služby.

V odbornej literatúre sa môžeme stretnúť s niekoľkými typmi PPP projektov. Nižšie uvedený prehľad sme spracovali na základe Príručky pre správne používanie projektov PPP (Vlach, Pavel, Sičáková-Beblavá; 2008) a Správy o vytváraní podmienok na realizáciu projektov s privátnym partnerstvom schválený uznesením vlády SR č. 245/2005 (MFSR, 2005). Formy PPP projektov sú rozdelené podľa toho, aké sú úlohy súkromného a verejného partnera v projekte.

#### *Typ BOT „Build – Operate – Transfer“*

V preklade to znamená výstavba – prevádzka – prevod. V tomto modeli projekt financuje a riziká spojené s návratnosťou investície nesie verejný partner. Súkromný partner má na starosti realizáciu a prevádzku po dobu vopred dohodnutú a riziká, ktoré sú spojené so spomínanými činnosťami. Na konci dohodnutej doby fungovania projektu predmet výstavby a prevádzky je prevedený na štát.

#### *Typ DBFO „Design-build-finance-operate“*

V preklade to znamená projektovanie – výstavba – financovanie – prevádzka. Pri tomto modeli verejný partner v transparentnom výberovom konaní vyberie súkromného partnera (partnerov), ktorý za vopred stanovenú výšku (vo výberovom konaní) koncesných platieb naprojektuje, postaví a prevádzkuje predmet dohody po dobu vopred dohodnutú. Väčšinou súkromným partnerom nie je jedna spoločnosť, ale konzorcium. Tento typ realizácie PPP projektu je komplexnejším než typ BOT, ale napriek tomu sa jedná o typ projektu, ktorý veľmi podobný klasickej koncesii.

#### *Typ DBB „Design – Bid – Build“*

V preklade to znamená projektovanie/návrh – cenová ponuka – výstavba. Pri tomto modeli verejný partner definuje svoje požiadavky na predmet dodávky. Súkromný partner na základe

---

<sup>2</sup> Komunitárne právo je súborom právnych aktov a noriem troch Európskych spoločenstiev (ES, ESUO, EURATOMU), teda súbor pravidiel vytvorený a uplatňovaný členskými štátmi ES/EÚ.

týchto požiadaviek snaží sa navrhnúť najoptimálnejšie technické a ekonomické parametre dodávky jej realizácie a prevádzky. Verejný partner potom v súťaži niekoľkých záujemcov môže vybrať najoptimálnejší projekt. Forma realizácie tohto typu PPP projektu je blízka klasickej verejnej zákazke.

### *Typ BOO „Build-Own-Operate“*

V preklade to znamená výstavba – vlastníctvo – prevádzka. Verejný partner pri tomto modeli svoje (verejné) záujmy uplatňuje na základe zmluvne dohodnutých podmienok (definuje vybrané parametre projektu s možnosťou kontroly) alebo cez reguláciu trhu (regulačné úrady). Všetky ostatné úlohy ako financovanie, výstavba, prevádzka a dlhodobé vlastníctvo a riziká vyplývajúce z týchto činností sú ponechané súkromnému partnerovi. Verejný partner sa obmedzuje iba na definovanie „pravidiel hry“. Tento model PPP projektu zo svojim charakterom je veľmi blízky k privatizácii.

### *Typ BOOT „Build-Own-Operate-Transfer“*

V preklade to znamená výstavba – vlastníctvo – prevádzka – prevod. Verejný sektor vyberie súkromného partnera na realizáciu projektu transparentným spôsobom. Vybraný súkromný partner potom financuje, vybuduje, vlastní a prevádzkuje premet dodávky po dobu vopred zmluvne dohodnutú. Po skončení zmluvného obdobia prevedie vlastníctvo predmetu dodávky na verejného partnera.

### *Typ D&B „Design – Build“*

V preklade to znamená projektovanie/návrh – výstavba. Verejný sektor vyberie súkromného partnera na realizáciu projektu transparentným spôsobom. Súkromný partner naprojektuje a vybuduje predmet dodávky podľa požiadaviek verejného partnera za fixnú sumu, pričom riziko prekročenia nákladov nesie súkromný partner. V tomto modeli projekt financuje a riziká spojené s návratnosťou investície nesie verejný partner.

### *Typ O&M „Operate – Maintain“*

V preklade to znamená prevádzka – údržba. V tomto prípade je zabezpečenie prevádzky verejným partnerom vlastnenej infraštruktúry, alebo inej stavby prípadne verejnej služby delegovaná (outsourcing) na súkromného partnera.

## **Silné a slabé stránky využitia projektov PPP z pohľadu verejného sektoru**

Ako každé je to obvyklé aj s využívaním modelu PPP sú spojené pozitívne aj negatívne efekty. Z pohľadu zúčastnených partnerov je potom dôležité dôkladne analyzovať tie efekty a zakalkulovať ich vplyv do ekonomie projektu.

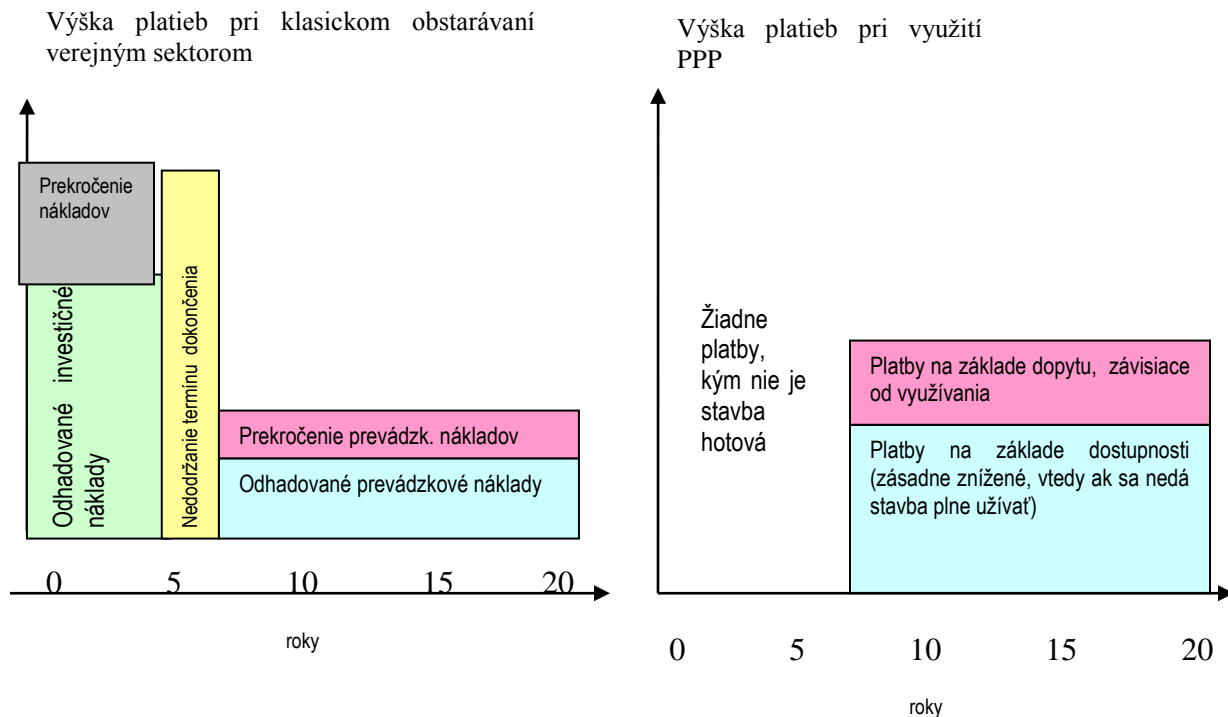
Silné stránky modelu PPP z pohľadu verejného sektoru:

- Vo vyspelých krajinách sveta prevláda názor, že súkromný sektor v porovnaní s verejným sektorom dokáže kvalitnejšie a efektívnejšie zabezpečiť poskytnutie služieb, výstavbu a prevádzku infraštruktúry a iných stavieb súkromným partnerstvom. Prínos zapojenia

súkromného partnera ponúka úspornejšiu realizáciu projektu, spoľahlivejšie dodržanie termínov výstavby a efektívnejšiu kontrolu vynaložených nákladov.

- Využívanie modelu PPP pri financovaní veľkých infraštrukturálnych projektov ponúka možnosť získania dodatočného kapitálu a kapacít potrebných na urýchlenie prípravy a realizácie. Napríklad výstavba siete diaľnic na Slovensku, ktorá zaostáva kvôli nedostatku finančných prostriedkov.
- Financovanie infraštrukturálnych a iných verejných projektov využitím modelu PPP nevyžaduje štátne záruky a splácanie je rozložené na dlhé obdobie. „Vďaka prenosu podstatných rizík na súkromnú firmu, úvery nie sú zaručené štátom a určité druhy PPP projektov umožňujú znížiť schodok a dlh vykázaný podľa Maastrichtských kritérií v porovnaní so situáciou bez realizácie PPP.“ (MFSR, 2005)
- Dosiahnutie vyššej kvality poskytovanej služby, ktorá je zabezpečená tak že vo výške koncesných platieb je zakomponovaná aj kontrola kvality poskytovaných služieb.
- Efektívnejšie rozloženie rizík medzi partnermi a zlepšenie manažmentu rizík.
- Tranfer skúseností medzi partnermi a z pohľadu verejného sektoru možnosť osvojenia nových v súkromnom sektore zabehnutých pracovných a riadiacich postupov.

**Figure 1** Štruktúra platieb pri klasickom obstarávaní a pri použití modelu PPP



**Zdroj:** Správa o vytváraní podmienok na realizáciu projektov s privátnym partnerstvom schválený uznesením vlády SR č. 245/2005 (MFSR, 2005)

Slabé stránky modelu PPP z pohľadu verejného sektoru:

- Príprava verejného projektu je náročný proces a nie je jednoduché vybrať vhodného súkromného partnera. „Veľká časť projektov PPP, ktoré zlyhali, mali spoločné to, že nebola zabezpečená prijateľná transparentnosť výberu súkromného partnera. PPP sú náročné na zabezpečenie transparentnosti.“ (MFSR, 2005)
- Pri realizácii PPP projektov sú prijaté dlhodobé záväzky, ktoré presahujú niekoľko volebných období. „Ide o skrytý dlh, PPP zvyšuje mandátorne výdaje v budúcnosti. PPP projekty vytvárajú dojem, že k zadlžovaniu štátu nedochádza, ale štát uzatvára zmluvu, na základe ktorej predáva budúce výnosy súkromnému partnerovi, čo zadlžením v skutočnosti je.“ (MFSR, 2005)
- Komplikované zmluvné vzťahy, ktorých definovanie a prípadná zmena je veľmi zložitým procesom a sú s ním spojené vysoké náklady na právne služby.

## Projekt PRIBINA

Slovensko patrí medzi krajiny v Európe ale aj Vyšehradskej štvorke, v ktorých sa model PPP pri financovaní projektov verejnej správy implementoval. Dlhodobým problémom Slovenska je nedostatočná hustota siete nadradenej cestnej dopravnej infraštruktúry (diaľnice a rýchlostné komunikácie), ktorá nerovnomerne pokrýva územie štátu. Preto územie každého regiónu ponúka iný rozvojový potenciál a zo západu na východ klesá úroveň rozvinutosti regiónov. Práve rýchly rozvoj diaľničnej siete by mohol byť impulzom naštartovania rozvoja. Realizácia chýbajúcich úsekov medzi Nitrou a Banskou Bystricou je prvým pilotným projektom v oblasti realizácie PPP projektov na Slovensku. Príprava projektu začala v roku 1993. V tom období boli spracované úvodné technicko-ekonomické a environmentálne štúdie a následne prechádzali schvaľovacími procesmi. V roku 1998 uznesením vlády SR č. 415/1998 bol cestný ťah „Trnava - Nitra - Žiar nad Hronom - Zvolen - Banská Bystrica doplnený do diaľničnej siete na území Slovenskej republiky ako ťah D65. V roku 2001 bola koncepcia zmenená, kedy vláda SR svojím uznesením č.162/2001 schválila materiál „Nový projekt výstavby diaľnic a rýchlostných ciest“, pričom cesta I/65 v danom úseku tu už figurovala ako rýchlostná cesta R1, patriaca do siete rýchlostných ciest na Slovensku. Už pred rokom 1998 sa začalo aj s výstavbou jednotlivých úsekov diaľnice. Do roku 2006 bola väčšia časť rýchlostnej cesty dokončená, chýbali už iba plánované úseky medzi Nitrou a Tekovskými Nemcami. Uznesením č. 704/2007 2007 Vláda SR stanovila urýchlenú výstavbu vybranej nadradenej cestnej dopravnej infraštruktúry, kam bol zaradený aj projekt R1. O financovaní projektu R1 formou modelu PPP rozhodla Vláda SR 5. septembra 2007. Na základe tohto rozhodnutia Ministerstvo dopravy pôšt a telekomunikácií SR, ako verejný obstarávateľ, vyhlásilo v decembri 2007 verejné obstarávanie koncesie na projektovanie, výstavbu a financovanie prác týkajúcich sa rýchlostnej cesty R1 Nitra - Tekovské Nemce, Banská Bystrica - severný obchvat.

Tabuľka 1 Zoznam úsekov zaradených do balíka PPP vrátane základných technicko-ekonomických charakteristík

| Nitra, západ - Selenec (2. balík PPP) |          |
|---------------------------------------|----------|
| Dĺžka                                 | 12 589 m |
| Príprava projektu                     |          |
| Technická štúdia                      | Júl 2001 |

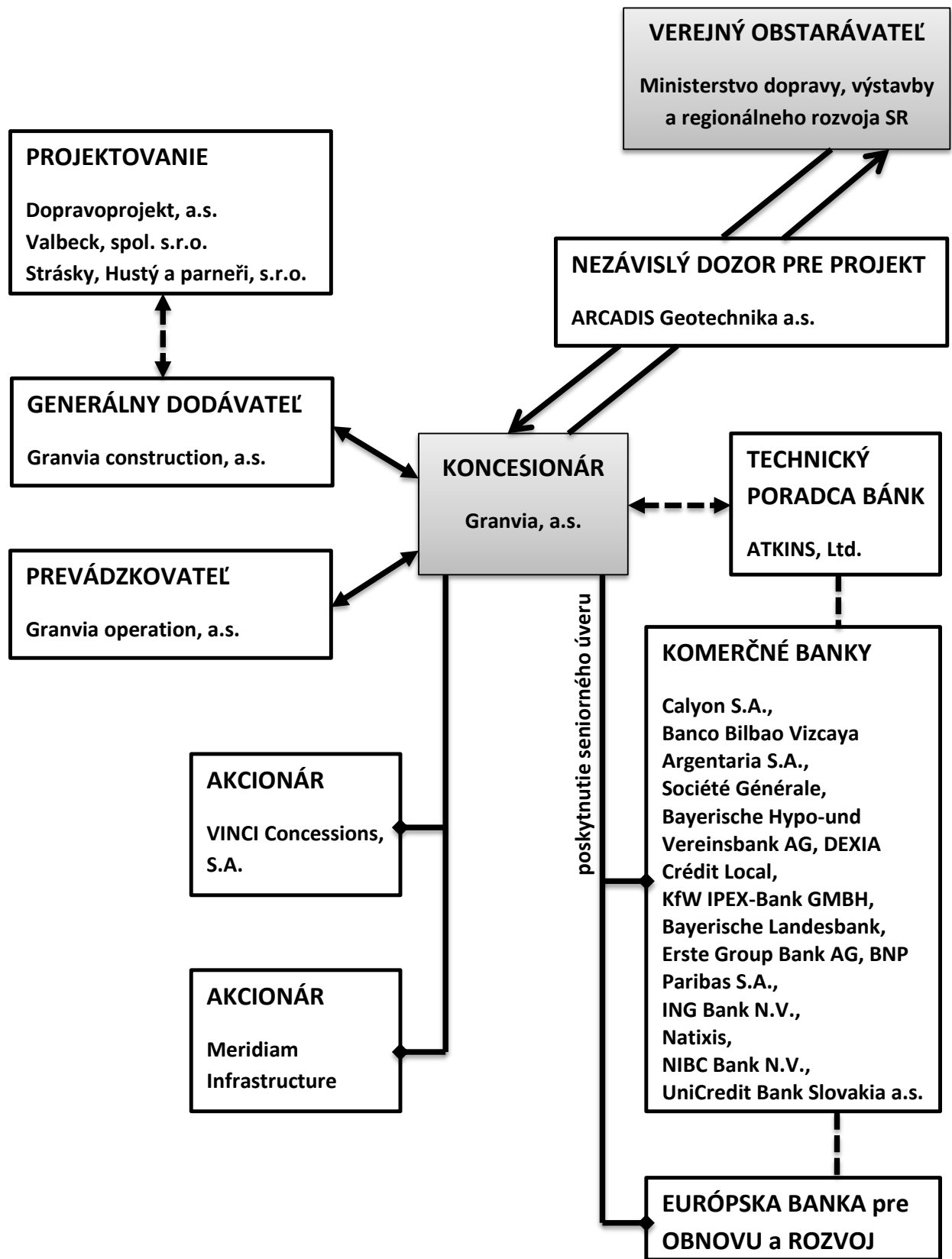
|   |  |
|---|--|
| Dokumentácia EIA                                | Január 2005                                      |
| Dokumentácia pre Územné rozhodnutie DÚR         | December 2007                                    |
| Dokumentácia pre stavebné povolenie DSP         | Júl 2008   |
| Začiatok výstavby                               | September 2009                                   |
| Ukončenie výstavby                              | September 2011                                   |
| Cena (Štátna expertíza)                         | 206.228.694, - v € bez DPH v cenovej úrovni 2008 |
| Jednotková cena tis.€/km                        | 16 382, -  |
| <b>Selenc - Beladice (2. balík PPP)</b>         |  |
| Dĺžka   | 18 967 m   |
| Technická štúdia                                | Október 2002                                     |
| Dokumentácia EIA                                | Február 2006                                     |
| Dokumentácia pre Územné rozhodnutie DÚR         | Február 2007                                     |
| Dokumentácia pre stavebné povolenie DSP         | Júl 2008   |
| Začiatok výstavby                               | September 2009                                   |
| Ukončenie výstavby                              | September 2011                                   |
| Cena (Štátna expertíza)                         | 287.700.558 v € bez DPH v cenovej úrovni 2008    |
| Jednotková cena tis.€/km                        | 15 168, -  |
| <b>Beladice - Tekovské Nemce (2. balík PPP)</b> |  |
| Dĺžka   | 14 310 m   |
| Technická štúdia                                | Október 2002                                     |
| Dokumentácia EIA                                | Február 2006                                     |
| Dokumentácia pre Územné rozhodnutie DÚR         | Jún 2007   |
| Dokumentácia pre stavebné povolenie DSP         | Júl 2008   |
| Začiatok výstavby                               | September 2009                                   |
| Ukončenie výstavby                              | September 2011                                   |
| Cena (Štátna expertíza)                         | 170.224.976, - v € bez DPH v cenovej úrovni 2008 |
|   | 170224976  |
| Jednotková cena tis.€/km                        | 11 896, -  |
| <b>Banská Bystrica - severný obchvat</b>        |  |
| Dĺžka   | 5 821 m  |
| Technická štúdia                                |  |
| Dokumentácia EIA                                | December 1997                                    |
| Dokumentácia pre Územné rozhodnutie DÚR         |  |
| Dokumentácia pre stavebné                       |  |

|   |                  |
|---|------------------|
| povolenie DSP                           |                  |
| Začiatok výstavby                       | September 2009   |
| Plánované ukončenie výstavby            | Júl 2012         |
| Cena (odhad autora)                     | 162 107 974, - € |
| Jednotková cena tis.€/km (odhad autora) | 27 849, -        |

Zdroj : Web stránka NDS (NDS, 2012); (april stavby online, 2012)

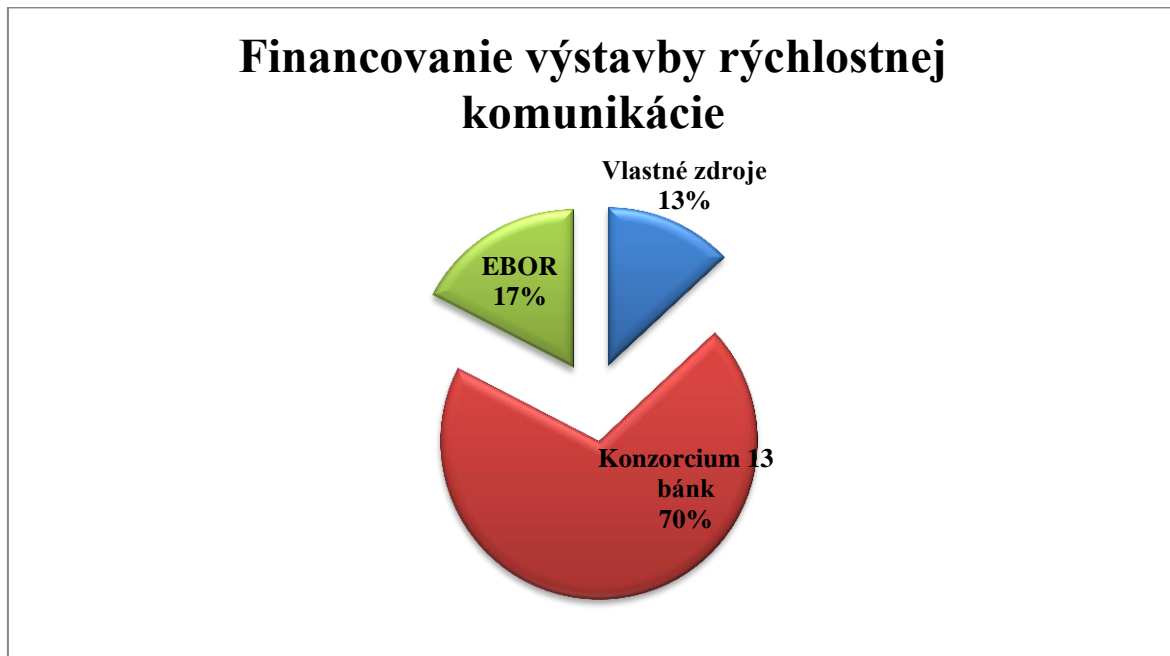
Proces verejného obstarávania trval rok a v rámci toho bolo vybrané konzorcium vedené spoločnosťou VINCI Concessions. Koncesná zmluva bola uzatvorená 23. marca 2009 medzi Slovenskou republikou zastúpenou Ministerstvom dopravy, pôšt a telekomunikácií SR a víťazným konzorciom GRANVIA, a.s., ktorej akcionármi sú VINCI Concessions a Meridiam Infrastructure. Finančná kríza však spôsobila, že finančné uzatvorenie projektu sa oneskorilo. PPP projekt sa nakoniec podarilo úspešne finančne uzatvoriť 27. augusta 2009. Výstavba začala v septembri 2009. Tri úseky R1 medzi Nitrou a Tekovskými Nemcami boli odovzdané do prevádzky v októbri 2011. Plánované odovzdanie obchvatu Banskej Bystrice do prevádzky je august 2012.





Financovanie projektu bolo zabezpečené z viacerých zdrojov. Rozhodujúcu časť financií poskytla Európska banka pre obnovu a rozvoj (EBOR) a 13 komerčných bánk : Crédit Agricole CIB (starý názov Calyon), Banco Bilbao Vizcaya Argentaria S.A. Paris Branch, Société Générale, Bayerische Hypo-und Vereinsbank AG - München, DEXIA Crédit Local, KfW IPEX-Bank GMBH, Bayerische Landesbank, Erste Group Bank AG, BNP Paribas S.A., ING Bank N.V - London Branch, Natixis, NIBC Bank N.V., UniCredit Bank Slovakia A.S. . Podiel jednotlivých partnerov na financovaní uvádzame na grafe číslo 2.

Figure 2 Zdroje financovania projektu PPP - 2 balík



### Záver

Financovanie rozvoja dopravnej a technickej infraštruktúry použitím modelu PPP na Slovensku je prechodným spôsobom získania okamžitých zdrojov na urýchlenie výstavby. Popritom je však potrebné počítať aj s dlhodobým efektom splácania záväzkov, ktoré zaťažujú rozpočty v budúcnosti. Najväčší problém predstavujú úroky za peniaze požičiavané súkromným sektorom. Súkromný sektor vo väčšine prípadov dokáže požičiavať zdroje za menej výhodných podmienok než verejný sektor a to pri dlhodobých projektoch predstavuje pomerne výrazné navýšenie úrokového zaťaženia financovania projektov.

## Zoznam použitej literatúry

Beňová, Elena -Neubauerová, Erika. 2005.Ekonomika verejného sektora Bratislava: Merkury s. r. o, VŠEMvs 2005. - 131 s. - ISBN 80 - 89143-14-8

Vlach, Jiří – Pavel, Ján – Sičáková-Beblavá, Emília. 2008. Príručka pre správne používanie projektov PPP, [Online] 2008 [Dátum: 12. 2. 2012] <http://transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/PriruckaPPP.pdf>

MF SR, 2005. Správa o vytváraní podmienok na realizáciu projektov s privátnym partnerstvom. [Online] 2005 [Dátum: 12. 2. 2012] <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=6676>

NDS, 2012. Diaľnice a rýchlostné cesty – Rýchlostné cesty. [Online] 2012 [Dátum: 12. 2. 2012] <http://ndsas.sk/rychlostne-cesty/12329s?ids=12329&idc=12329&prm1=2&prm2=105>

april stavby online, 2012. Stavba: Cesta pre motorové vozidlá I/66 (R1) Banská Bystrica - severný obchvat [Online] 2012 [Dátum: 12. 2. 2012] [http://www.april.com/Stavby/SK/BB/Cesta-pre-motorove-vozidla-I-66-\(R1\)-Banska-Bystri.aspx](http://www.april.com/Stavby/SK/BB/Cesta-pre-motorove-vozidla-I-66-(R1)-Banska-Bystri.aspx)

PR1BINA, 2012. Web stránka projektu PPP – rýchlostná cesta R1 [Online] 2012 [Dátum: 12. 2. 2012] <http://www.pr1bina.sk/sk>