

Jiří Vlach
Jan Pavel
Emília Sičáková-Beblavá

**PRÍRUČKA
PRE SPRÁVNE POUŽÍVANIE PROJEKTOV PPP**

Jiří Vlach
Jan Pavel
Emília Sičáková-Beblavá

PRÍRUČKA PRE SPRÁVNE POUŽÍVANIE PROJEKTOV PPP

© Transparency International Slovensko, Bratislava 2008
Všetky práva vyhradené.

Transparency International Slovensko
Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212
tel./fax: 02/ 5341 7207
www.transparency.sk, tis@transparency.sk

Vydané s podporou  OPEN SOCIETY INSTITUTE

Pre Transparency International Slovensko vydal: Adin, s. r. o.

ISBN 978 – 80 – 89244 – 37 – 9



TIS

Transparency International Slovensko

Jiří Vlach
Jan Pavel
Emília Sičáková-Beblavá

**PRÍRUČKA
PRE SPRÁVNE POUŽÍVANIE PROJEKTOV PPP**

Bratislava

november 2008

Transparency International Slovensko (TIS) je nezisková, nestranička mimovládna organizácia so sídlom v Bratislave. Je národnou pobočkou celosvetovej mimovládnej organizácie Transparency International a na Slovensku pôsobí od roku 1998. TIS sa venuje predovšetkým otázkam spojeným s korupciou vo verejnom sektore Slovenska, a to na centrálnej úrovni, ako aj na úrovni decentralizovanej správy vecí verejných. Medzi hlavné ciele TIS patrí podpora a presadzovanie takých hodnôt v slovenskom verejnom sektore, akými sú transparentnosť, zodpovednosť, dôvera a integrita, ktoré významným spôsobom pomáhajú znižovať korupciu. Aktuálne informácie sú dostupné na www.transparency.sk.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO

Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212

tel./fax: 02/ 5341 7207

Členovia Aliancie za transparentnosť a boj proti korupcii:

Milan Banas

Anna Butašová

Iveta Griačová

Eugen Jurzyca

Mária Kolaříková

Zdenko Kováč

Katarína Mathernová

Grigorij Mesežnikov

Vladimír Pirošík (*pozastavené členstvo – poslanec MsZ v Banskej Bystrici*)

Oľga Reptová

Emília Sičáková-Beblavá

Dušan Staněk

Juraj Stern

Soňa Szomolányi

Jiří Vlach

Daniela Zemanovičová (*pozastavené členstvo – podpredsedníčka Protimonopolného úradu SR*)

OBSAH

ÚVOD.....	7
1. DEFINOVANIE PPP PROJEKTOV A VHODNOSŤ ICH POUŽITIA	9
2. EKONOMICKÉ RIZIKÁ PROJEKTOV PPP.....	16
3. RIZIKÁ NA STRANE VEREJNÉHO OBSTARÁVATEĽA	18
4. RIZIKÁ NA STRANE UCHÁDZAČA	22
5. ETICKÉ RIZIKÁ PROJEKTOV PPP.....	26
6. PROJEKTY PPP A SLOVENSKÁ LEGISLATÍVA.....	28
7. AKO FORMULOVAŤ POŽIADAVKY VEREJNÉHO OBSTARÁVATEĽA	33
8. AKO FORMULOVAŤ POŽIADAVKY UCHÁDZAČA O PROJEKT PPP	38
9. AKO POSTUPOVAŤ PRI PROJEKTOCH PPP.....	43
9.1. Výber postupu podľa predmetu projektu PPP	43
9.2. Pred vyhlásením výberového konania	45
9.3. Proces obstarávania projektov PPP	47
10. TRANSPARENTNOSŤ A ETIKA PROJEKTOV PPP	53
LITERATÚRA	57

ÚVOD

Verejné orgány (štátne alebo samosprávne) zabezpečujú viaceré verejné služby. Tie verejný orgán zabezpečuje buď sám (vo vlastnej réžii alebo pre ich poskytovanie zriadi vlastnú organizáciu, ktorú riadi) alebo zveruje poskytovanie verejnej služby súkromnej organizácii, ktorá sa väčšinou vyberá 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 najnižšia¹.

Náklady na poskytovanie (ak ju zabezpečuje sám) alebo cenu služby (ak jej poskytovanie zveril zmluvou inej právnickej osobe) hradí verejný orgán zo svojho rozpočtu. Je tu však aj ďalšia možnosť, kedy verejný orgán nemusí vždy hradiť cenu služby zo svojho rozpočtu, ale môže organizácii, ktorej zmluvou zveril poskytovanie verejnej služby, udeliť právo na výber poplatkov za poskytované služby od užívateľov služieb. V tomto prípade ide o dohodu medzi verejným orgánom a poskytovateľom služby, ktorá stanovuje práva a povinnosti obidvoch strán (verejnej aj súkromnej) a v súvislosti s tým rozdeľuje medzi nich aj riziká zabezpečovania príslušnej verejnej služby. Predmetom dohody sú pravidlá partnerstva verejného orgánu a súkromnej organizácie, ktoré majú formu koncesnej alebo inej podobnej zmluvy o danej službe. Uvedenému typu projektu hovoríme projekt verejno-súkromného partnerstva, Public Private Partnership Project, pričom sa zväčša stretáme so skráteným označením projekt PPP.

Projekty PPP sa v posledných dvoch rokoch stali na Slovensku módnou vlnou verejného života. Ich obľuba má jednoduchý dôvod: nedostatok finančných prostriedkov na služby, ktoré politické vedenie už sľúbilo zabezpečiť vo svojom predvolebnom programe alebo ktoré chce sľúbiť kvôli zvýšeniu autority či obľúbenosti svojho vedenia. Impulzom k tejto módnemu vlnu bola najmä objektívna potreba dobudovať na Slovensku diaľnice a verejný sľub urobiť to v čo najkratšej dobe. Impulz však nevznikol sám od seba, v Európskej únii existujú príklady úspešných aj menej úspešných prípadov aplikovania projektov PPP. Na začiatku deväťdesiatych rokov sa táto vlna popularity projektov PPP prejavila v Anglicku, ku koncu deväťdesiatych rokov žala úspechy v Portugalsku. V obidvoch prípadoch boli hlavným predmetom projektov PPP stavby diaľnic, ako aj inej dopravnej infraštruktúry. Skúsenosti ukázali, že dobre a starostlivo pripravené projekty môžu byť úspešné rovnako pri plnení objektívne významných potrieb spoločnosti a aj pri získavaní politického prospechu vedeniu verejných inštitúcií². Rovnako sa však ukázalo, že pripraviť úspešný PPP projekt je náročné odborne aj z hľadiska času a že i pri dobrej príprave sa vyskytujú riziká na strane verejného zadávateľa projektu PPP aj na strane súkromného uchádzača.

¹ Vo všeobecnosti možno uviesť, že verejný sektor môže použiť nasledovné metódy financovania projektov: rozpočtové financovanie, dotácie – fondy EÚ, štátne fondy, nájom, lízing, koncept PPP (využitím partnerstva verejného a súkromného sektoru) a kombinácie rôznych možností.

² Napr. National Audit Office, London, in *PPP versus Verejná zakázka*, Asociace PPP, Praha, 2008.

Na Slovensku akoby sa bolo na riziká spojené s projektmi PPP pozabudlo. Pozabúda sa na to, že projekty PPP sú vhodné len pre niektoré prípady riešenia spoločenských potrieb v špecificky stanovených ekonomických podmienkach a v stabilizovanej etickej atmosfére.

Táto príručka je však určená pre tých, ktorí k vládnutiu pristupujú zodpovedne a chcú sa dozvedieť o tejto problematike čo najviac. Okrem potenciálnych obstarávateľov je určená aj pre uchádzačov a viaceré odporúčania v nej nájdú aj predstavitelia tých verejných orgánov, ktorí nesú konečnú zodpovednosť za reguláciu verejného obstarávania a PPP projektov na Slovensku. Príručka obsahuje základné informácie o koncepte PPP, pričom chce upozorniť na jeho výhody i riziká. Jej cieľom je tak znížiť pravdepodobnosť uskutočňovania takého PPP projektu, ktorý by pre obyvateľov nebol najlepším možným riešením zabezpečovania určitej verejnej služby.

Za cenné rady, o ktoré sme sa opierali pri príprave predkladanej príručky ďakujeme hlavne Jane Kolesárovej z Ministerstva financií SR, Petrovi Goliašovi z INEKO, Irme Chmelovej z Asociácie PPP, Eve Blanárikovej a Zuzane Horváthovej z Úradu pre verejné obstarávanie a ekonómovi Vladimírovi Tvarožkovi.

Autori

1. DEFINOVANIE PPP PROJEKTOV A VHODNOSŤ ICH POUŽITIA

V prvej kapitole sa po krátkom úvode zasadenia témy PPP projektov do problematiky verejných financií venujeme definovaniu PPP projektov, ich odlíšeniu od verejných zákaziek, ďalej sa pokúšame odpovedať na otázky vhodnosti PPP projektov z hľadiska ich vecného zamerania, v krátkosti definujeme silné a slabé stránky PPP projektov a stručne zhodnotíme doterajšie skúsenosti s používaním PPP projektov v zahraničí.

Ekonomika každého vyspelého štátu je okrem iného charakterizovaná rozsiahlym systémom štátnych zásahov, a to aj v podobe zabezpečovania viacerých verejných služieb. Ešte do 80. rokov minulého storočia vyspelé štáty s trhovou ekonomikou financovali väčšinu verejných služieb z daní a zároveň ich produkovali vlastnými organizáciami (tzv. „in house“)³. Avšak so spomaľovaním hospodárskeho rastu a nízkou flexibilitou verejného sektora sa v týchto krajinách od 70. rokov minulého storočia začali objavovať národohospodárske problémy, ktoré sa prejavovali tiež vysokými deficitmi verejného rozpočtu. Vzhľadom na to, že spoločnosť už nebola ochotná akceptovať zvyšovanie daňovej záťaže, hľadali sa rezervy na strane verejných výdavkov. Jednou z analyzovaných oblastí boli aj verejné služby. Predovšetkým v anglosaských krajinách sa objavila snaha o revíziu ich rozsahu. Tento „audit“ mal dve roviny. V prvej sa posudzovalo, či daná služba spĺňa parametre verejného statku, či ju spoločnosť vyžaduje z iných (napr. etických dôvodov). V druhom prípade ide o situáciu, kedy spoločnosť považuje za správne, aby boli určité služby k dispozícii všetkým občanom bez ohľadu na ich platobnú schopnosť. Ide o naplnenie časti redistribučnej funkcie. Ak sa ukázalo, že tu oba motívy chýbajú a službu je možné poskytovať na klasickej trhovej báze, upustilo sa od jej produkcie a financovania zo strany verejného sektora. Pri tých službách, ktoré mali zostať v kompetencii verejného sektora, sa následne začalo skúmať, či je nutné, aby ich produkciu zabezpečoval priamo verejný sektor. Ak nie, prešlo sa k ich externej produkcii – kontrahovaniu⁴.

Základná idea opustenia internej produkcie vychádza z predpokladu, že súkromný subjekt je schopný produkovať určité služby s nižšími nákladmi ako organizácia verejného sektora. Dôvody, ktoré v princípe vedú k nižšej efektívnosti organizácií verejného sektora, sú dva. Prvým je absencia konkurencie a druhým nemožnosť skrachovať. To všetko zároveň multiplikuje systém odmeňovania v organizáciách verejného sektora (tabuľkové platy), spôsob prideľovania financií a pod.

Až do 90. rokov minulého storočia sa pod externým zabezpečením určitej služby chápali len klasické verejné zákazky. Išlo o situáciu, kedy si verejný subjekt objednal (väčšinou na základe verejnej súťaže za vopred danú čiastku) určitý rozsah služieb, ktoré súkromný dodávateľ poskytoval občanom.

Pomerne značným posunom v smere väčšieho priestoru pre súkromný subjekt (dodávateľ) je koncept PPP. V súčasnej dobe síce neexistuje žiadne presné vymedzenie hranice medzi

³ Wright, G. – Nemeč, J. (2003).

⁴ O'Looney, J. A. (1998).

verejnou zákazkou a PPP, ale všeobecne je možné za hlavnú odlišnosť od klasických verejných zákaziek označiť dlhodobosť kontraktu, presun niektorých rizík na súkromného dodávateľa a jeho vyššiu kapitálovú zainteresovanosť.

Všeobecne možno zhrnúť, že PPP sú dlhodobé projekty spolupráce verejného a súkromného sektora, ktoré vznikli za účelom využitia zdrojov a schopností súkromného sektora pri zabezpečení verejnej infraštruktúry alebo poskytovania iných verejných služieb. Každý projekt je do značnej miery individuálny, a preto je veľmi ťažké urobiť jednoznačnú kategorizáciu. Väčšinou sa však používa delenie do 5 hlavných skupín, ktoré bližšie uvádzame v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka č. 1: Základné typy PPP projektov

Typ projektu	Stručný popis
DBB Design-Bid-Build	Svojím charakterom je blízky klasickej verejnej zákazke. Zadávateľ špecifikuje pomerne všeobecné zadanie, na ktorého základe ponúkne súkromný subjekt riešenie. V prípade spokojnosti zadávateľa dôjde k vybudovaniu požadovanej infraštruktúry, ktorá je od počiatku vo vlastníctve zadávateľa.
OM Operation and Maintenance	Forma veľmi blízka outsourcingu. Vlastné aktívum zostáva na strane zadávateľa. Dodávateľ zaisťuje správu a údržbu. Platby za poskytované služby bývajú väčšinou dvojzložkové: fixné a motivačné.
BOT Build-Operate-Transfer	Dochádza k spojeniu niekoľkých fáz projektového cyklu. Príprava, realizácia i údržba je ponechaná na súkromného dodávateľa. Po dobu trvania projektu sa aktívum nachádza na strane súkromného dodávateľa. Po ukončení projektu (resp. ukončení splácania) prechádza na stranu zadávateľa.
DBFO Design-Build-Finance-Operate	Komplexnejší ako BOT. Na dodávateľa je prenesená i zodpovednosť za návrh riešenia. Ide o typ, ktorý je veľmi podobný klasickej koncesii.
BOO Build-Own-Operate	Veľmi blízky privatizácii. Po celú dobu trvania má súkromný partner aktíva vo svojom vlastníctve, pričom ich financuje, realizuje, spravuje a udržiava. Rola zadávateľa sa obmedzuje na regulátora.

Zdroj: Ostržížek et al. (2007), *vlastné úpravy*

Ako už bolo uvedené, tzv. PPP projekty sú charakteristické dlhodobosťou a finančnou participáciou súkromného subjektu. Okrem toho v prípade rozsiahlych infraštruktúrnych stavieb sa rovnako vyznačujú spájaním celého projektového celku do jednej zákazky. Oproti klasickej verejnej zákazke, kde sú pri realizácii verejných projektov samostatne súťažiacie jednotlivé fázy (projektovanie, výstavba, údržba), čo môže viesť k vzniku neefektívnosti z dôvodu neschopnosti organizácií verejného sektora všetko vhodne koordinovať, tu dochádza k súťaženiu celého projektového cyklu (teda vrátane prevádzkových nákladov). Časť rizík⁵ sa takisto prevádza na súkromný sektor.

⁵ V rámci PPP projektu sa najčastejšie hovorí o riziku projektovej prípravy, o stavebnom riziku, o riziku dostupnosti a dopytu. Podrobnejšie pozri nasledujúcu kapitolu č. 2.

Ekonomía a právo pri PPP projektoch

Pojmy *verejná zákazka*, *koncesia* a *kvázi-koncesia* nie sú úplne rovnako chápané v ekonomickom poňatí (ako bolo uvedené vyššie) a v právnom vymedzení. Presnému vymedzeniu týchto pojmov v legislatíve Slovenskej republiky sa venuje kapitola 6.

Aby projekt PPP najlepšie vyjadril zmysluplné spolupôsobenie verejného orgánu a súkromnej organizácie, môže formulovať najrôznejšie formy vzťahov medzi obidvoma partnermi. Právo poverenej organizácie získavať úžitky z poskytovaných služieb sa môže kombinovať s čiastočným poskytovaním peňažného plnenia od verejného orgánu, peňažné plnenie možno nahradzovať poskytnutím alebo prenájomom budov a zariadení, potrebných na poskytovanie služby, ktoré sú majetkom verejného orgánu a podobne.

Súčasná legislatíva Európskych spoločenstiev⁶ pod pojem verejného obstarávania zaraďuje dva druhy kontraktov: **zákazky a koncesie**. V druhom prípade ide o situáciu, kedy subjekt súkromného sektora bude na základe zmluvného vzťahu so zadávateľom poskytovať verejnosti určitú službu. Náklady na ich prevádzku mu však nebude pokrývať, ako v prípade verejnej zákazky, zadávateľ, ale postúpi mu právo vyberať užívateľské poplatky od verejnosti. Väčšinou je zároveň dodávateľovi zaistená určitá forma monopolného postavenia.

Na pomedzí medzi verejnými zákazkami a koncesiami sa nachádza tzv. **kvázi-koncesia**. Tu napríklad ide o situáciu, kedy si verejný sektor chce zaobstarať rozsiahly kapitálový statok (napr. budovu súdu). Tento statok si nechá postaviť od dodávateľa, avšak po jeho dokončení mu ho priamo neuhradí, ale spláca ho po ďalšie časové obdobie, počas ktorého od dodávateľa väčšinou odoberá i nejaké súvisiace služby (upratovanie, údržba a pod.). Ide teda o akúsi formu finančného lízingu. Inou možnou podobou kvázi-koncesie je situácia, kedy zadávateľ platí za spotrebiteľa užívateľské poplatky. Príkladom je koncept tieňového mýtnego⁷.

Pridaná hodnota PPP projektov

Z hľadiska verejného sektora by malo byť hlavným zmyslom realizácie projektov PPP zabezpečiť verejnú službu tak, aby bola vykonávaná k čo najväčšej spokojnosti užívateľov danej služby a za čo najnižšiu cenu.

Výhodou tohto prístupu k zabezpečovaniu požadovanej služby je hlavne možnosť využiť skúsenosti a znalosti súkromného sektora. Pri optimálnom rozdelení rizík a zodpovednosti je možné docieľiť silný synergický efekt s pozitívnym dopadom na ekonomickú efektívnosť. Nie vo všetkých prípadoch však je možné dosiahnuť vyššie uvedené efekty a preto je nutné vždy uskutočniť porovnávaciu analýzu⁸, ktorú načrtávame aj v tejto kapitole. Len pokiaľ sa preukáže

⁶ Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/17/ES zo dňa 31. marca 2004 o koordinácii postupov pri zadávaní zákaziek subjektmi pôsobiacimi v odvetví vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb, v znení neskorších predpisov; Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/18/ES zo dňa 13. marca 2004, o koordinácii postupov pri zadávaní verejných zákaziek na stavebné práce, dodávky a služby, v znení neskorších predpisov.

⁷ Tieňové mýtno je situácia, keď verejný sektor platí súkromnému sektoru na základe počtu vozidiel, ktoré použili príslušnú komunikáciu.

⁸ Problematika porovnávacej analýzy je spracovaná nižšie v tejto kapitole.

prednosť metódy PPP pred ostatnými (interná produkcia, klasická verejná zákazka), je možné postupovať touto cestou.

Osobitným prípadom PPP projektu je vybudovanie investičného diela (stavby alebo prevádzkového zariadenia), potrebného pre poskytovanie danej služby. Práve v týchto prípadoch môžu projekty PPP uplatniť svoje výhody v tom, že poverená organizácia uplatní vo svojom záujme svoj aktívny racionalizačný prístup nielen pri zabezpečovaní poskytovania služby, ale aj pri navrhovaní, projektovaní a budovaní, a aj pri neskorších opravách a racionalizácii stavby tak, aby vyhovovala dlhodobému poskytovaniu danej služby. Taký projekt PPP potom verejný orgán zadá ako obstaranie predmetu (diela) formou verejného obstarávania súťažou vybranému uchádzačovi s tým, že mu nezaplatí cenu vybudovaného diela, ale umožní mu na určitú dobu prevádzkovať vybudované dielo a poskytovať za poplatok služby s týmto dielom spojené. Obstaranie projektov PPP sa riadi zákonom o verejnom obstarávaní (zákon NR SR č. 25/2006 Z. z., ktorý zodpovedá Smernici Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/18/ES).⁹

PPP projekty majú, samozrejme, aj mnoho nevýhod, resp. rizík. Tomu sa venujú kapitoly 2 až 5, kde sú podrobne rozoberané riziká tak na strane verejného sektora, ako aj sektora súkromného.

Kedy je PPP projekt vhodný?

Je potrebné odpovedať si na otázku, kedy je koncept PPP pre verejného zadávateľa vhodným riešením. Z vecného hľadiska podľa Asociácie PPP (2007) sa PPP projekty historicky osvedčili najmä v nasledujúcich oblastiach verejných investícií:

- dopravná infraštruktúra – diaľnice, mosty, tunely, rýchlodráhy
- administratívne kapacity – úrady, súdy, administratívne priestory
- vzdelanie – školské budovy, študentské internáty
- zdravotníctvo – nemocnice
- obrana a bezpečnosť – výzbroj, väznice, špeciálna infraštruktúra
- šport a voľný čas – multifunkčné športové areály, cyklotrasy
- ubytovanie – domovy pre seniorov, sociálne bývanie
- životné prostredie – vodovody a kanalizácie, likvidácia a recyklácia odpadu.

Zoznam vybraných oblastí však nestačí, pretože vhodnosť sa pre konkrétne projekty posudzuje oveľa širšie. Na prvý pohľad totiž PPP pôsobia ako veľmi „výhodné“ riešenie, pretože sa zdá, že bezprostredný tlak na výdavky z verejných rozpočtov je nižší ako pri klasických verejných zákazkách. V prípade koncesií náklady hradia občania priamo, u kvázi-koncesií sú zase rozprestreté do budúcnosti. To môže vytvárať určitú ilúziu o finančnej výhodnosti PPP.

Pár tipov pri rozhodovaní o vhodnosti PPP

Verejný zadávateľ by však mal uvažovať inak. Jeho cieľom by malo byť získanie maximálnej hodnoty za peniaze (tzv. value for money¹⁰), ktorú občania zaplatia, a to buď priamo (vo forme

⁹ Bližšie sa problematike legislatívy v kontexte PPP projektov venujeme v kapitole č. 6.

¹⁰ Pojem „value for money“ sa v odbornej literatúre venujúcej sa PPP projektom objavuje veľmi často. Vo svojej podstate však nejde o nič iné, ako o hospodárne, účelne a efektívne vynaloženie peňažných prostriedkov. Pozri napríklad Európsku smernicu pre implementáciu auditových štandardov INTOSAI.

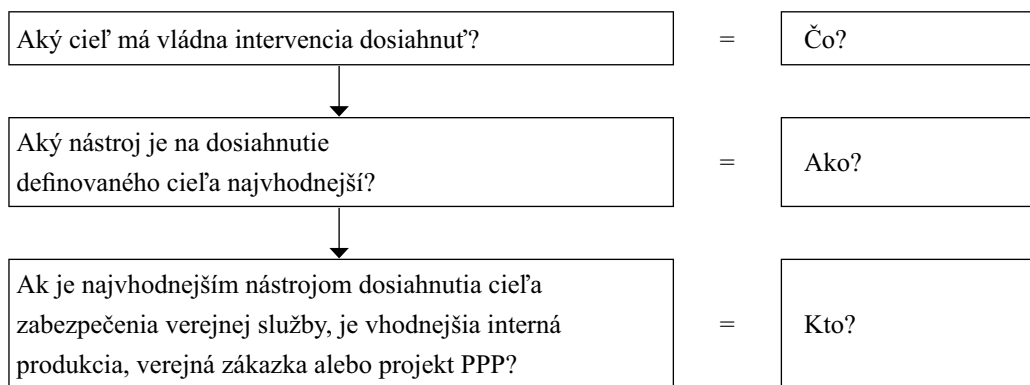
užívateľských poplatkov pri koncesiách) alebo nepriamo (zo svojich daní pri kvázi-koncesiách a verejných zákazkách). Aby bolo toto naplnené, musí verejný zadávateľ postupovať pri svojom rozhodovaní v logike nasledujúcich krokov.

Prvým, a možno najdôležitejším z nich je definovanie stavu – cieľa, ktorý chce verejný subjekt svojou intervenciou dosiahnuť. Formulácia cieľa by mala mať takú podobu, aby bolo možné následne vyhodnotiť mieru jeho splnenia. Výhodná je definícia s využitím systému výkonových ukazovateľov, ktorých hodnoty (resp. dáta pre ich výpočet) je možné získať z nezávislých zdrojov.

Stanovenie cieľa predstavuje len prvý krok. Ak už organizácia verejného sektora vie, čo chce dosiahnuť, dostáva sa k problému *ako*. Formulácia spôsobu dosiahnutia cieľa by mala zahŕňať posúdenie rôznych možností intervencie. Nie vždy je nutné voliť cestu verejných výdavkov, prípadne nie vždy je nutné zabezpečenie danej služby verejným sektorom. Možno uvažovať, napríklad, aj o stimulácii subjektov neziskového sektora pomocou dotácií.¹¹

Ak je však rozhodnuté, že najlepším nástrojom pre dosiahnutie cieľového stavu je poskytovanie verejnej služby, je nutné prejsť k tretiemu kroku rozhodovacieho procesu. Tu je relevantnou otázkou, aký model zabezpečenia je najefektívnejší. Do úvahy prichádzajú tri. Prvý je produkcia v rámci verejného sektora, kedy je služba poskytovaná vlastnými zamestnancami a s kapitálovými majetkami, ktoré organizácia vlastní. Druhou možnosťou je klasická verejná zákazka, kedy sa súkromnému subjektu za určité výkony spojené s poskytovaním danej služby zaplatí. Poslednou alternatívou je koncesia, keď súkromný subjekt poskytuje danú službu a je za to oprávnený vyberať užívateľské poplatky s garanciou určitej exkluzivity na trhu.

Schéma č. 1: Logický rámec pre rozhodovanie o vynaložení prostriedkov vo verejnom sektore



Zdroj: vlastné spracovanie

¹¹ Príkladom môže byť podpora neziskových organizácií venujúcich sa práci s deťmi z problémových rodín či s drogovovo závislými. Dotácie z verejných rozpočtov im spolu s darmi zo súkromného sektora umožnia pokryť nevyhnutné náklady. Poskytovaná služba je v mnohých prípadoch kvalitnejšia ako priame poskytovanie danej služby verejným sektorom, pretože tieto organizácie často lepšie pracujú s ľudským kapitálom (napríklad ide o prácu dobrovoľníkov). Bližšie pozri napríklad Le Grand (2003).

Rozhodovanie medzi tromi vyššie uvedenými alternatívami by malo byť len otázkou racionálnej ekonomickej úvahy. Je nutné vybrať tú z nich, ktorá najlepšie spĺňa kritériá hospodárnosti, účelnosti a efektívnosti, či inak povedané – za dané peniaze prináša najvyššiu hodnotu.

Predpokladom pre porovnanie vyššie uvedených možností je okrem iného znalosť nákladov jednotlivých variant. To sa však komplikuje v prípade internej produkcie, pretože súčasné účtovníctvo verejného sektora je založené viac na sledovaní príjmov a výdavkov, a nie nákladov a výnosov. Obzvlášť zohľadnenie odpisov a režijných nákladov je veľmi problematické¹². Využitie účtovných výkazov organizácií verejného sektora pre komparáciu s externými spôsobmi produkcie je tak veľmi limitované.

Ak nákladová kalkulácia¹³ ukáže, že koncept PPP predstavuje najefektívnejšie riešenie, môže zadávateľ realizovať jeho zadanie. Nutné je začať definíciou predmetu plnenia. Jeho vymedzenie musí byť odvodené od cieľových stavov. Definícia musí byť komplexná, ale nie užšia, ako je nutné. Akékoľvek zbytočné zúženie predmetu plnenia totiž vedie k obmedzeniu potenciálnych ponúkajúcich, a teda aj k zníženiu konkurenčného tlaku.

Na základe inzerovaného predmetu plnenia môžu záujemcovia podať ponuky. Oproti klasickým verejným zákazkám je určitý rozdiel v tom, že predmet plnenia formulovaný ako cieľový stav umožňuje jednotlivým ponúkajúcim navrhovať i riešenia pre jeho dosiahnutie. Druhým rozdielom PPP oproti klasickým verejným zákazkám je možnosť rokovať s ponúkajúcimi o ich ponukách. 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.

Víťazom súťaže sa stáva ten záujemca, ktorý ponúka dosiahnutie sledovaných cieľov za najnižšiu cenu. Pritom je nutné zdôrazniť, že celý proces musí byť maximálne transparentný. Obzvlášť sa to týka fázy rokovania, kedy je nutné rešpektovať hlavné princípy verejného obstarávania v EÚ – rovného zaobchádzania a nulovej diskriminácie. S víťazom sa následne uzatvorí zmluva, ktorej parametre a potrebný obsah sú špecifikované v kapitole č. 7 – „Ako formulovať požiadavky verejného obstarávateľa“.

PPP projekty podľa svojich zástancov umožňujú zrýchlenie rozvoja infraštruktúry, kvalitnejšiu implementáciu rozsiahlych projektov, zníženie prevádzkových nákladov, lepší manažment rizík a zvýšenie kvality verejných služieb. Vo všeobecnosti predstavujú snahu o využitie znalostí a schopností, ktoré sú vlastné súkromnému sektoru v prospech sektora verejného. Chápať ich ako lacný zdroj finančných prostriedkov v situácii, kedy sú verejné rozpočty v deficite, je rozhodne chybné. Predpokladom pre efektívne využitie PPP je iba vyššia efektívnosť súkromného subjektu. Ak by to tak nebolo, mal by verejný sektor radšej voliť cestu realizácie napríklad klasickou verejnou zákazkou a na jej pokrytie si požičať na kapitálovom trhu. Dôvodom je, že verejný sektor ako subjekt, ktorý vo svojej podstate nemôže skrachovať, predstavuje pre veriteľa veľmi nízke riziko a väčšinou

¹² Pozri napríklad Balážová (2006).

¹³ Jej uskutočnenie nie je vždy jednoduché. Je to komplikované hlavne tou skutočnosťou, že účtovníctvo organizácií verejného sektora je vo väčšine prípadov stále založené na sledovaní príjmov a výdavkov.

tak čelí najnižšej úrokovej miere na trhu. Naproti tomu, súkromný subjekt chce v rámci realizácie PPP projektu inkasovať primeraný zisk¹⁴, ktorý bude pravdepodobne vyšší ako hodnota úrokovej sadzby, ktorej čelí verejný sektor (ak by nebola miera zisku vyššia, konal by investor iracionálne, pretože výhodnejšie by nebolo prostriedky alokovať do štátnych dlhopisov). To v praxi znamená, že ak nebude súkromný dodávateľ v rámci PPP výrazne efektívnejší ako verejný subjekt, nebude použitie tohto konceptu ekonomicky výhodné.

Skúsenosti s PPP nie sú vždy len pozitívne

Zahraničné skúsenosti s konceptom PPP nemožno ešte komplexne vyhodnotiť. Dôvodom je fakt, že väčšina projektov je ešte len v prvej fáze svojej implementácie. Pri pohľade do krajín EÚ je, samozrejme, možné ukázať mnoho fungujúcich projektov, napríklad, v oblasti dopravnej infraštruktúry, ako aj „absolútne prepadáky“, akými sú napríklad diaľnica M1/M15 v Maďarsku¹⁵, či nedávny krach spoločnosti Metronet prevádzkujúci v režime PPP časť metra v Londýne.¹⁶

Komplexné vyhodnotenie výsledkov PPP vo Veľkej Británii, ktoré bolo predstavené vo OFDMFM (2005), navyše ukazuje, že nie všetky odvetvia sú pre tento spôsob vhodné. Zatiaľ čo ako relatívne úspešné sa ukazujú projekty v oblasti dopravnej infraštruktúry, kde bola dosiahnutá priemerná redukcia nákladov o 20%, v prípade zdravotníctva to boli iba 2 %.

Ako nevhodné sa potom PPP projekty ukazujú v oblasti vývoja nových technológií. Sporné výsledky v oblasti zdravotníctva potvrdzuje i McKee et al. (2006), v prípade dodávok vody a kanalizácie potom Ouyahia (2006).

Prípadnému neúspechu PPP projektu a neefektívnemu vynaloženiu verejných prostriedkov môže zadávateľ predísť. Predovšetkým musí pri svojom rozhodovaní o spôsobe zabezpečenia verejnej služby vychádzať z racionálnych ekonomických kalkulácií a ak sa rozhodne využiť koncept PPP, mal by náležitú pozornosť venovať ošetrovaniu určitých oblastí v zmluve. O tom pojednáva kapitola č. 7 – „Ako formulovať požiadavky verejného obstarávateľa“.

¹⁴ Čo nie je nutné chápať negatívne.

¹⁵ Diaľnica financovaná a prevádzkovaná súkromným konzorciom bola dokončená v roku 1995. Už prvý rok prevádzky sa však ukázalo, že intenzita dopravy je menšia ako sa očakávalo a prevádzkovateľ sa stal v roku 1998 insolventným. V júli 1999 boli záväzky aj aktivita prevádzkovateľa prevedené na štát. Koňák (2008).

¹⁶ Za hlavné príčiny neúspechu je v tomto prípade označovaná nedostatočná koordinácia medzi centrálnou vládou a londýnskou radnicou. Bližšie pozri napríklad Slavík (2007).

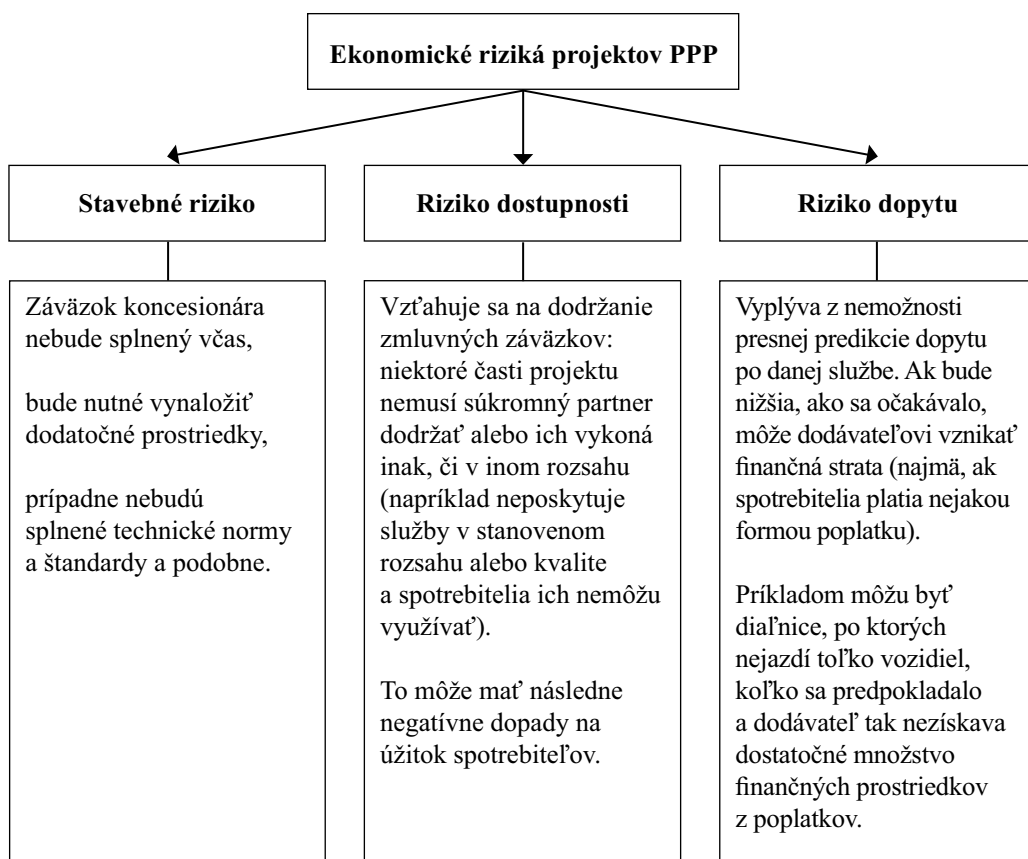
2. EKONOMICKÉ RIZIKÁ PROJEKTOV PPP

V tejto kapitole zoznámime čitateľa s rizikami ekonomického charakteru, ktoré prináša použitie konceptu PPP. Ďalej definujeme riziká stavebné, riziká dostupnosti a dopytu, ktorých rozdelenie medzi súkromný a verejný subjekt významne ovplyvňuje efektívnosť realizovaného projektu.

Úspešné projekty PPP sú pre štátnu správu a územnú samosprávu (reprezentované verejnými obstarávateľmi) ekonomicky aj politicky výhodné, lebo pomáhajú plniť niektoré aktuálne potrebné celospoločenské úlohy. Sú ekonomicky výhodné aj pre partnerov zo súkromného sektora, lebo im dlhodobo zabezpečujú prostredníctvom relatívne stabilných zákaziek aj stabilné príjmy. Ide však o zložitý vzťah verejných orgánov a súkromných firiem, ktorý obom stranám prináša celý rad ekonomických aj etických rizík.

Medzi štandardne uvádzané riziká PPP projektov patrí riziko stavebné, dostupnosti a dopytu tak, ako to ilustruje nasledujúca schéma.

Schéma č. 2: Hlavné ekonomické riziká projektov PPP



Zmluva uzatváraná v rámci PPP projektu by mala presne špecifikovať, ktorá strana nesie jednotlivé riziká. Pritom by sa mal sledovať princíp, že riziko nesie tá strana, ktorá je ho tiež schopná najlepšie riadiť. Rozdelenie vyššie uvedených rizík tiež ovplyvňuje dopady uzatvorenej zmluvy na hodnoty verejného dlhu a deficitu vykazované podľa metodiky ESA95.¹⁷

Popri týchto troch základných rizikách však PPP projekty skrývajú ešte mnoho ďalších rizík. Ich podrobnejšia analýza je uvedená v nasledujúcich dvoch kapitolách.

¹⁷ Ide o metodiku, ktorá je relevantná pre posudzovanie splnenia Maastrichtských konvergenčných kritérií.

3. RIZIKÁ NA STRANE VEREJNÉHO OBSTARÁVATEĽA

Realizácia projektov PPP so sebou prináša pre verejného obstarávateľa nie nevýznamné riziká. Preto sa táto kapitola venuje ich charakteristike a navrhuje určité opatrenia, ktoré umožňujú daným rizikám predchádzať. Obsahuje tiež odkazy na internetové stránky mnohých inštitúcií, ktoré sa venujú problematike PPP projektov a ponúkajú viaceré praktické návody a postupy, ktorých rešpektovanie umožňuje mnohé riziká eliminovať.

Úspešnosť akéhokoľvek projektu ohrozujú mnohé faktory. PPP projekty nie sú v tomto smere výnimkou, pričom prípadné škody, ktoré môže verejný obstarávateľ utpieť, môžu byť pre nich dosť významné. Preto je nutné analýze rizík venovať systematickú pozornosť, a to počas celého životného cyklu projektu a stále sa snažiť prijímať také opatrenia, ktoré ich potenciálne negatívne dopady čo najviac znížia. V rámci analýzy rizík na strane verejného obstarávateľa bližšie poukážeme na riziká načrtnuté v schéme č. 3. Bližšie ich vysvetľujeme v nasledujúcom texte.

Schéma č. 3: Riziká na strane verejného obstarávateľa



Kvalita ľudského kapitálu

V rámci práce s projektmi PPP sa vyžadujú zručnosti spojené s projektovým manažmentom, kontrahovaním, monitoringom, tiež právne a finančné zručnosti. To znamená, že **kvalita ľudského kapitálu** je dôležitá pri uskutočňovaní akéhokoľvek PPP.¹⁸

Z vyššie uvedeného teda vyplýva, že PPP projekty by mal verejný zadávateľ používať len keď má skúsenosti s manažmentom rozsiahlych projektov. Väčšina zadávateľov však tento predpoklad nespĺňa, čo následne vedie k prílišnému spoľahnutiu sa na externé poradenské spoločnosti. Tento spôsob však so sebou prináša nielen pomerne vysoké finančné nároky, ale i problém agent-principál, kedy daná poradenská spoločnosť môže sledovať iné ciele ako zadávateľ. Preto je nutné venovať voľbe poradenskej spoločnosti zvýšenú pozornosť. Vlastný projekt by sa nemal pripravovať úplne mimo úradu zadávateľa, ale jeho pracovníci by mali vo zvýšenej miere participovať.¹⁹

Zároveň odporúčame používať už vyskúšané a odporúčené postupy pri práci s projektami PPP. Viaceré rady je možné nájsť napríklad na internetových stránkach Ministerstva financií Slovenskej republiky,²⁰ PPP Centra²¹ alebo aj Asociácie PPP v Slovenskej republike²² a Asociácie PPP²³ v Českej republike. Nájdete tam mnoho podnetných dokumentov (vzorové zmluvy, metodiky atď.), ktoré je možné, samozrejme, zúžitkovať.

Dlhodobosť zmlúv

Hlavným faktorom, ktorý zvyšuje rizikovosť PPP je **dlhodobosť zmlúv**, čo kladie značné nároky na schopnosť zadávateľa predvídať vývoj budúcich vecí a obzvlášť na politickú korektnosť politických predstaviteľov. PPP projekty totiž predstavujú veľmi zaujímavú cestu riešenia niektorých finančne náročných verejných projektov. Netreba zdôrazňovať, že jedným z dedičstiev po ére reálneho socializmu, ktoré sa za 18 rokov ekonomickej transformácie stále nepodarilo vyriešiť, je nedostatočná úroveň verejnej infraštruktúry (diaľnice, mosty, čističky odpadových vôd a pod.). Riešenie tohto deficitu si vyžaduje značné objemy verejných prostriedkov, ktoré však nie sú v požadovanom množstve k dispozícii. Preto je nutné zvýšiť buď zadĺženie alebo obmedziť iné spotrebné výdavky. Posledné riešenie, hoci národohospodársky správne, je však politicky veľmi nepopulárne. Takisto zvyšovanie zadĺženosti nie je úplne

¹⁸ Audit PPP projektov v austrálskom štáte Viktória totiž ukázal ako sa po rokoch práce s PPP zmenili požiadavky na zručnosti zamestnancov verejných organizácií. Bližšie pozri State Government of Victoria (2000): Audit of Government Contracts: Contracting, Privatization, Probity and Disclosure in Victoria 1992 –1999.

¹⁹ Dôvodom je snaha o zníženie problému agent-principál, a navyše aj to, že zamestnanci zadávateľa poznajú potreby a očakávania od realizácie daného PPP podstatne lepšie ako externí poradcovia. Prikladom zlého použitia externých poradenských firiem sú niektoré pilotné PPP projekty schválené v tzv. prvej vlne v Českej republike. V rámci zákazky mali poradenské firmy vykonať jednak komparáciu realizácie projektu formou verejnej zákazky s PPP projektom, a aj spracovať koncesný projekt. Zadávacia dokumentácia tak jednoznačne anticipovala výsledky vykonanej komparácie a výpočtu „public sector comparator“.

²⁰ <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=6678>.

²¹ <http://www.pppcentrum.cz/>.

²² <http://www.asociaciappp.sk>

²³ <http://www.asociaceppp.cz/>.

jednoduché, pretože jednak naráža na rad legislatívnych prekážok (napr. potreba dodržiavať Maastrichtské konvergentné kritériá) a jednak v budúcnosti zvyšuje platby za úroky, čím obmedzuje budúce výdavkové aktivity.

Koncept PPP akoby prinášal „bezbolestné“ riešenie. Niektorí politici tak môžu podľahnúť jeho zaujímavosti, ktorá spočíva v tom, že požadovaná infraštruktúra bude k dispozícii hneď, čo prinesie politické body, a tiež, že náklady budú verejné rozpočty zaťažovať neskôr. To už tu daný politik ani nemusí byť. Budúca politická garnitúra tak môže zdediť zmluvy na niekoľko desiatok rokov. Zmluvy, ktoré nemohla ovplyvniť a ktoré zaťažujú jej rozpočet. Ako sa tejto hrozbe vyhnúť? Možnú cestu predstavuje spolupráca vládnych a opozičných predstaviteľov. Projekty PPP vzhľadom na svoj význam musia byť výsledkom širšieho konsenzu a nielen vôle vládnucej strany/vládnucej koalície. Podkladom pre konečné rozhodnutie musí byť rovnako fundovaná ekonomická analýza porovnávajúca všetky tri možnosti produkcie: interné, externé prostredníctvom klasickej verejnej zákazky a externé formou PPP, vrátane možných zdrojov financovania.²⁴

Možnosť vzniku dlhovej pasce

Ďalšie riziko, ktorému čelí verejný sektor, je **možnosť vzniku dlhovej pasce**. V prvej kapitole bolo uvedené, že PPP projekty nie sú vo svojej podstate nič iné ako dlhové financovanie. V prípade kvázi-koncesií je to úplne zjavné. Problém je, že sa v rozvahe neobjavujú ako klasické dlhy (úvery, dlhopisy), čo môže vyvolávať príliš optimistický dojem o finančnej pozícii zadávateľa. Mnohé záväzky zo zmlúv PPP sú navyše označované ako záväzky z obchodného styku a do ukazovateľov zadĺženosti nevstupujú. Vo svojej podstate ale ide o implicitné zadĺženie s negatívnym dopadom na veľkosť mandatórných výdavkov.

Obranou proti vyššie uvedenej hrozbe vzniku implicitného zadĺženia by mal byť veľmi silný dohľad ako zo strany kontrolných orgánov, tak aj zo strany Ministerstva financií SR. Obzvlášť na obecnej úrovni vzhľadom na nižšiu administratívnu a odbornú kapacitu možno očakávať zvýšené riziko vysokého dlhového zaťaženia.

Súčasťou každej dokumentácie PPP, ešte predtým, ako ju zodpovedný orgán schváli, teda musí byť vyčíslenie dopadov na verejné rozpočty v jednotlivých rokoch, a v prípade koncesií i dopadov na občanov. Ukazovatele zadĺženosti by sa mali vykazovať napríklad v metodike ESA95²⁵, ktorá problematiku implicitných záväzkov čiastočne zohľadňuje. Súčasťou záverečného účtu zadávateľa by mal byť popri štandardných účtovných výkazoch takisto prehľad záväzkov evidovaných na podrozvahových účtoch.

²⁴ Vo všeobecnosti možno uviesť, že verejný sektor môže použiť nasledovné metódy financovania projektov: rozpočtové financovanie, emisia štátnych dlhopisov, dotácie – fondy EÚ, štátne fondy, súkromný kapitál – úver, nájom, lízing, koncept PPP (využitím partnerstva verejného a súkromného sektoru), mezaninové úvery a kombinácie rôznych možností.

²⁵ Bližšie pozri <http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/ESA95/en/titelen.htm>.

Možnosť krachu dodávateľa

Nakoniec, posledné riziko, na ktoré sa musí verejný zadávateľ pripraviť, je **možnosť krachu dodávateľa či nespokojnosti s jeho činnosťou do tej miery**, že bude nutné pristúpiť k vypovedaniu zmluvy. Zadávateľ musí mať vždy pripravený „plán B“, pretože mnoho služieb poskytovaných v rámci PPP je dôležitých pre kvalitný život občanov. Nemožno dopustiť, aby boli obyvatelia postihovaní za chybné uzavretý kontrakt. Toto riziko úzko súvisí s možnosťou vzniku monopolnej závislosti, ako sme sa o nej už zmienili vyššie.

Aby sa toto riziko eliminovalo, je možné urobiť určité opatrenia. Predovšetkým je nutné stále monitorovať dianie na relevantnom trhu a zisťovať, či sa tam pohybujú aj ďalšie súkromné subjekty, na ktoré by bolo možné projekt previesť. Ak táto možnosť nie je, javí sa ako vhodné zachovanie určitej internej výrobnnej kapacity. Aby toto nebolo spojené s ekonomickými stratami, je možné PPP projekt spojiť s tzv. zdieľanou produkciou, kedy by si organizácia zadávateľa zachovala určitú rolu pri zabezpečení vybranej služby. Zadávateľ si tak zaistí podstatne väčší manévrovací priestor pri prípadných sporoch s dodávateľom.

Z vyššie uvedeného i predchádzajúcich kapitol vyplýva, že správne nastavenie a manažment PPP projektu je veľmi náročná záležitosť. Prípadné chyby môžu spôsobiť nie nevýznamné problémy. Otázka, ktorú by si mal zadávateľ pred použitím konceptu PPP položiť je, či je schopný zvládnuť manažment takýchto zložitých projektov a či mu pripadajú prijateľné riziká, ktoré sa tu objavujú. Iba keď si na tieto otázky po zrelej úvahe odpovie *áno*, môže sa s najväčšou opatrnosťou a obozretnosťou vydať touto cestou. Pritom je dôležité si uvedomiť, že rýchlosť nie je prioritou. Práve tu platí známe „ponáhľaj sa pomaly“.

4. RIZIKÁ NA STRANE UCHÁDZAČA

Piata kapitola pojednáva o rizikách, ktorým čelí uchádzač o partnerstvo v PPP projekte. Poukazujeme na najväznejšie riziko nepresného odhadu predpokladaných príjmov a výdavkov a na niektoré ďalšie riziká uchádzača.

Okrem verejného obstarávateľa viaceré riziká nesie aj uchádzač, ktorý sa po podpise zmluvy stáva partnerom pri PPP projekte. Rámcovo vymedzené ekonomické riziká (stavebné, dostupnosti a dopytu, uvedené v druhej kapitole) majú špecifický dopad na rozhodovanie uchádzača. Často ide o vzájomne prepojené riziká a tie sú doplnené o ďalšie riziká, špecifické pre uchádzača. V rámci tejto príručky sa venujeme špecifickým rizikám uchádzača tak, ako sú uvedené v schéme č. 4.

Schéma č. 4: Riziká na strane uchádzača



Jednotlivým rizikám a spôsobom ich manažovania sa bližšie venujeme v nasledujúcom texte.

Nepresný odhad predpokladaných výdavkov a príjmov koncesionára

Hlavné riziko je v nepresnom odhade predpokladaných výdavkov a príjmov koncesionára²⁶. Riziko prekročenia predpokladaných výdavkov je hlavne v **etape budovania diela**, kde ide o investičné výdavky. Pri verejnom obstarávaní verejných stavebných prác bežne dochádza k zvyšovaniu pôvodne zmluvne stanovenej ceny, aj keď sú zmluvy opatrené (rovnako ako Všeobecné obchodné podmienky stavebných prác²⁷, vydávané Zväzom stavebných podnikateľov Slovenska) mechanizmom povolených zmien ceny. O návrhoch na zmenu cien dodatkami

²⁶ Napr. prípad letiska v Iverness, Škótsko, in „PPP versus Veřejná zakázka“, Asociace PPP, Praha, 2008.

²⁷ Pozri na www.ueos-komercia.sk.

k zmluve a o rozhodnutí o tom, či ide o zmeny prípustné alebo neprípustné podľa znenia zmluvy sa vedú rokovania, arbitráže aj súdne spory, pričom obidve strany verejných obstarávateľov aj stavebných firiem majú vyškolených špecialistov na prerokovávanie týchto sporov. Bez ohľadu na skúmanie príčin tohto stavu treba konštatovať, že aj v súčasnej dobe existujú prípady, kedy sú vyplatené ceny za ukončené stavebné diela podstatne vyššie, ako boli ceny uvedené v pôvodných zmluvách²⁸. Treba zobrať na vedomie, že táto okolnosť nastane aj v prípadoch koncesných zmlúv a že verejní obstarávatelia nebudú naklonení tomu, aby sa z tohto dôvodu menila výška poplatkov za poskytovanie koncesných služieb. Naopak, vo svojich analýzach výhodnosti projektu PPP z ich strany budú rátať²⁹ s prenesením rizika prekročenia investičných nákladov na poskytovateľa služby. Tomu by na riešenie takej situácie mala slúžiť rozpočtová rezerva investičných prostriedkov.

V súvislosti s dlhodobosťou projektu PPP sa podobné riziko prekročenia predpokladaných výdavkov môže vyskytnúť aj pri údržbe, opravách, rekonštrukciách a racionalizačných úpravách stavebného diela. Môže pritom ísť nielen o podhodnotenie predpokladaných výdavkov na tieto činnosti v analýzach uchádzača, ale aj o kvalitu prebratých stavebných prác a o vykonávanie pravidelnej údržby stavebného diela. Ich nedodržanie spôsobuje následne v dlhšom časovom horizonte zvyšovanie výdavkov, s ktorými pôvodná analýza výhodnosti koncepcie nerátala.

Riziko prekračovania predpokladaných výdavkov však hrozí poskytovateľovi služby aj pri výdavkoch na poskytovanie služieb. Najmä v prípade dôslednej kontroly kvality poskytovaných služieb (a tú treba predpokladať), ale aj z iných dôvodov môžu personálne aj materiálne výdavky na zabezpečovanie poskytovania koncesných služieb prekračovať predpokladanú úroveň.

Osobitným prípadom je **riziko nedosahovania predpokladaných príjmov** z poplatkov za poskytované služby. Poplatky za koncesné služby sa skladajú z nasledovných základných častí: z postupnej amortizácie vynaložených investičných prostriedkov, z výdavkov na poskytovanie koncesnej služby a výdavkov pokrývajúcich úroky a ziskovú maržu. Poplatky za poskytované koncesné služby, ktoré tvoria príjem poskytovateľa služby, môže hradieť verejný obstarávateľ priamo zo svojho rozpočtu, užívateľ danej služby alebo občania ako užívatelia danej služby, alebo sa uhrádzajú kombináciou týchto foriem úhrady. Osobitosťou poplatkov za služby je to, že ide najmä o verejné služby, kde poplatky nemožno neodôvodnene zvyšovať. Verejný obstarávateľ má politický záujem, aby poplatky za verejné služby boli čo najnižšie pri akejkolvek forme ich úhrady. Pri priamej platbe z verejných prostriedkov sa snaží, aby mu nezaťažovali rozpočet (ktorý sa vždy považuje za malý a nedostačujúci) a pri platbe občanmi ide o politickú záležitosť. Z hľadiska poskytovateľa služby je najbezpečnejšia forma priama úhrada verejným obstarávateľom. Úhrada užívateľmi alebo občanmi nesie v sebe riziko nevyožiteľnosti poplatkov za služby a je preto pochopiteľné, že verejný obstarávateľ preniesie toto riziko na poskytovateľa služby. S týmto rizikom musí poskytovateľ

²⁸ V SR nie je k dispozícii evidencia o prekročených zmluvných cenách stavieb, verejne známe sú prípady z výstavby úsekov diaľnic, ktoré vyvolali osobitné rozhodnutie vlády SR o spôsobe stanovenia cien diaľničných úsekov. Rovnaká situácia je aj inde, napr. vo Veľkej Británii, pozri in „PPP versus Veřejná zakázka“. Asociácia PPP, Praha, 2008.

²⁹ Predpokladom je však správna informovanosť koncesionára, teda kvalitné spracovanie súťažných podkladov.

služby v svojej analýze výhodnosti koncesie rátať. Politický charakter poplatkov za verejné služby znamená, že výška poplatkov bude pevne stanovená už v súťažných podkladoch a aj v samotnej zmluve v tom zmysle, že táto pripustí zmenu výšky poplatkov za služby len v celkom výnimočných prípadoch a vždy len s verejným súhlasom verejného obstarávateľa (pokiaľ sa k súhlasu z politických dôvodov vôbec odhodlá) a že sa verejný obstarávateľ po celú dobu platnosti zmluvy bude húževnato brániť dať súhlas so zvýšením poplatku za služby. S týmto rizikom musí poskytovateľ služby rátať.

V tejto situácii je zrejmé, že uchádzač musí starostlivo zvážiť riziká nedostatočných príjmov už pri svojej základnej analýze výhodnosti projektu PPP a v zmluve dosiahnuť presné a jednoznačné vyjadrenie mechanizmu, ako postupovať pri nevyhnutných zmenách (zvyšovaní) poplatkov za poskytnuté služby.

Uchádzač na seba berie aj ďalšie riziká. Poplatky bude dostávať len za skutočne poskytované služby, a teda dočasné neposkytnutie služieb alebo poskytnutie menšieho rozsahu služieb mu bude spôsobovať zníženie predpokladaných príjmov bez ohľadu na to, či nižší objem služieb zaviniť alebo nezaviniť. Môže to byť chyba v organizácii služby, nedostatočné personálne zabezpečenie alebo porucha materiálneho zabezpečenia služby, rovnako ako menšia potreba služby od užívateľov služby, prerušenie poskytovania služby mimoriadnou udalosťou (záplavy, požiar, teroristická udalosť, stávkvy). Niektoré z týchto rizík je možné kryť alebo zmierniť vhodným poistením.

Predčasné ukončenie zmluvy

Rizikom je prípadné predčasné ukončenie zmluvy spojenej s projektom PPP. To má byť predmetom presnej formulácie v príslušnej zmluve tak, aby dôsledky a riziká prípadného predčasného ukončenia zmluvy boli jednoznačne jasné obidvom stranám rovnako pri predčasnom ukončení zmluvy zo strany verejného obstarávateľa aj zo strany súkromného partnera.

Finančné riziko v prípade úveru

Ak bude súkromný partner v priebehu trvania projektu PPP uvažovať o finančnom krytí úverom, bude preňho finančným rizikom, ak sa mu nepodarí získať potrebný úver v danom čase alebo ak sa podmienky úveru všeobecne nepriaznivo zmenia.

Riziko dlhodobosti koncesie

Významným rizikom je dlhodobosť projektu PPP. Hlavným dôvodom dlhodobosti projektu PPP je amortizácia vloženého investičného kapitálu. Zákon o verejnom obstarávaní limituje koncesnú lehotu (§ 66, ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní) na 30 rokov od prvého mesiaca po kolaudácii stavby. Za dlhú dobu platnosti projektu PPP dochádza objektívne k zmenám v spoločenskom a politickom prostredí. Verejný obstarávateľ môže zvýšiť, ale aj stratiť záujem o zabezpečovanie daných služieb. Zmenené ekonomické podmienky vo verejnom sektore a na trhu môžu vyvolať nový prístup k potrebe a k vykonávaniu projektu PPP.

Riziko „odovzdaných kompetencií“

V nejasných a sporných prípadoch je rizikom partnera zo súkromného sektora všeobecný praktický postoj subjektu verejného sektora, keď nemá v danej situácii vo svojej kompetencii vhodné a možné riešenie: „Kompetencie sa odovzdali podľa zákona alebo podľa platnej zmluvy, už sa nás to netýka“.

Ako sme načrtli, projekt PPP prináša súkromnému partnerovi mnoho rizík a starostlivému ošetrovaniu týchto rizík je potrebné venovať pozornosť už v súťažných podkladoch verejného obstarávania projektu PPP (verejným obstarávateľom) a v predloženej ponuke (uchádzačom) a následne v príslušnej zmluve (obidvoma stranami).

5. ETICKÉ RIZIKÁ PROJEKTOV PPP

Etické riziká vznikajú neetickým správaním účastníkov projektov PPP. Príčinou etických rizík (ktoré sú pri projektoch PPP do istej miery podobné rizikám spojeným s bežnými zákazkami verejného obstarávania) je popri neetickom správaní aj zneužívanie chýb a nedostatkov v dokumentoch výberového konania a nedostatok verejne prístupných informácií o výberovom konaní. Treba však zároveň uviesť, že dlhodobosť zmluvných vzťahov a nejednoznačnosť, zložitnosť jednotlivých ponúk a zmlúv projektov PPP v porovnaní s bežnými zákazkami pri verejnom obstarávaní znamená zvýšené etické riziká projektov PPP.

Popri ekonomických rizikách spojených s projektom PPP sa vyskytujú aj **etické riziká projektov PPP**. Etické riziká sú často spojené s ekonomickými rizikami, tak ako je to aj pri bežnom verejnom obstarávaní. Každý nedostatok v korektnom vyjadrení predmetu projektu PPP, v podmienkach a kritériách súťaže a v texte zmluvy sa stáva potenciálnym ekonomickým, ale aj etickým rizikom. Platí to aj opačne – zle manažované etické riziká majú negatívne ekonomické dopady na celú spoločnosť. Nedostatok informácií a nejasnosti v súťažných dokumentoch totiž okrem iného vytvárajú priestor pre rôzne typy korupčných praktík a neefektívne nakladanie s verejnými zdrojmi.

Za hlavné etické riziká projektov PPP možno považovať:

- **Zneužívanie chýb a nedostatkov v dokumentoch verejného obstarávania projektov PPP.**

Nástrojom proti riziku zneužívania chýb a nedostatkov je dodržiavanie predpisov a odporúčaní o verejnom obstarávaní a vypracovanie dokumentov kvalifikovanými organizáciami a odborne spôsobilými osobami.

Zároveň odporúčame aktívne zverejňovanie informácií o jednotlivých prípadoch verejného obstarávania projektov PPP, ktorý umožňuje monitoring daných procesov verejnosťou. Ďalším odporúčaním pre verejného obstarávateľa, smerujúcim súčasne k zvýšeniu transparentnosti aj k zrýchleniu procesu, je komunikácia s potenciálnymi uchádzačmi v elektronickej podobe, a to prostredníctvom internetu a komunikačného kanálu dostupného všetkým. Viac sa odporúčaniam smerujúcim k zvýšeniu transparentnosti v celom životnom cykle projektov PPP venujeme v kapitole č. 10.

Netreba zabúdať aj na možnosť obrátiť sa v prípadoch podozrenia z korupcie či zneužitia právomoci verejného činiteľa aj na orgány činné v trestnom konaní.³⁰

- **Nedostatok verejne prístupných informácií o prípadoch verejného obstarávania projektov PPP.**

Nástrojom proti riziku nedostatočnej transparentnosti je zverejňovanie všetkých relevantných informácií o projektoch PPP. Ako sme už uviedli, viac sa odporúčaniam smerujúcim k zvýšeniu transparentnosti v celom životnom cykle projektov PPP venujeme v kapitole č. 10.

³⁰ Bližšie pozri <http://www.minv.sk/?urad-1>.

- **Neetické správanie uchádzačov**, ktoré vedie k dohodám uchádzačov o postupe v súťaži (napr. kartelové dohody).
Nástrojom proti neetickému správaniu uchádzačov sú etické kódexy a pakty integrity. Nástrojmi proti riziku kartelových dohôd disponuje Protimonopolný úrad SR.³¹

³¹ Bližšie pozri www.antimonopol.gov.sk.

6. PROJEKTY PPP A SLOVENSKÁ LEGISLATÍVA

Kapitola Projekty PPP a slovenská legislatíva sa venuje tomu, ako a v akom rozsahu je problematika projektov PPP a koncesií zahrnutá v slovenskej legislatíve a ako pri ich obstarávaní postupovať, aby sa slovenská legislatíva dodržiavala.

PPP nie je zákonným pojmom, ide o všeobecný odborný pojem vyjadrujúci jeho ekonomickú podstatu. Tak, ako to už bolo uvedené, ide o spôsob usporiadania dlhodobých vzťahov medzi verejným a súkromným sektorom v rámci zabezpečovania určitej verejnej služby. Metóda PPP má mnoho konkrétnych foriem a variácií.

Na Slovensku je možné projekty PPP uskutočňovať na základe Zákona o verejnom obstarávaní (zákon NR SR č. 25/2006 Z. z.) a Obchodného zákonníka (zákon FZ ČSFR č. 513/1991 Zb). V rámci tejto kapitoly predstavíme základný pojmový aparát projektov PPP vychádzajúci z platnej legislatívy a používaný v tejto štúdii.

Všeobecný pojem PPP a koncesia nie je špeciálnou legislatívou upravený (okrem pojmov koncesia na stavebné práce a koncesia na služby, uvedených v zákone o verejnom obstarávaní). Uvedené pojmy bližšie vysvetľujeme v nasledujúcom texte.

Koncesia na stavebné práce

Podstatnú časť projektov PPP môžeme zaradiť pod legislatívny pojem „koncesia na stavebné práce“. Také projekty sa potom obstarávajú podľa Zákona o verejnom obstarávaní a môže im byť venovaná technická a finančná pomoc Ministerstva financií SR podľa uznesenia vlády SR č. 786/2007.³²

Získanie predmetu projektu PPP, ak tým predmetom je vybudovanie stavebného diela s právom užívať ho poskytovaním verejnej služby za poplatky je koncesia na stavebné práce.

Koncesia na stavebné práce je zákazka rovnakého typu ako zákazka na uskutočnenie stavebných prác (§ 15, ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní) s tým, že peňažné plnenie za stavebné práce, ktoré sa majú uskutočniť, je kompenzované právom užívať stavbu na dohodnutý čas. Toto právo môže byť spojené s peňažným plnením. Zákazka na uskutočnenie stavebných prác (§ 3, ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní) je zákazka, ktorej predmetom je uskutočnenie stavebných prác, alebo vypracovanie projektovej dokumentácie a uskutočnenie stavebných prác, alebo uskutočnenie stavby. Stavbou je výsledok stavebných prác ako celku, ktorý splňa ekonomickú alebo technickú funkciu a uskutočnenie stavby zodpovedá požiadavkám verejného obstarávateľa.

³² Bližšie pozri www.finance.gov.sk/Projekty_PPP. Technická a finančná pomoc MF SR sa rovnako môže poskytnúť aj iným projektom PPP ako koncesiám na stavebné práce, definovaným v týchto dokumentoch (napr. kvázi-koncesiám).

Právna prax v ČR interpretuje koncesiu tak, že podstatná časť peňažného plnenia musí byť hrazená z poplatkov od koncových užívateľov (nad 50% budúcich príjmov koncesionára). Zákon č. 25/2006 NR SR o verejnom obstarávaní také obmedzenie nemá a pripúšťa popri poplatkoch od koncových užívateľov aj peňažné plnenie od verejného obstarávateľa (bez obmedzenia jeho podielu).

V súvislosti s koncesiou na stavebné práce platia pre projekty PPP súvisiace legislatívne pojmy zákona o verejnom obstarávaní.

Verejný orgán, ktorý zadáva projekty PPP je podľa zákona o verejnom obstarávaní verejným obstarávateľom. **Verejný obstarávateľ** je (§ 6 zákona o verejnom obstarávaní) Slovenská republika, zastúpená svojimi orgánmi; obec a vyšší územný celok a taktiež právnická osoba, založená alebo zriadená na osobitný účel plnenia potrieb vo všeobecnom záujme, ktoré nemajú priemyselný ani komerčný charakter, a ktorá je úplne alebo z väčšej časti financovaná verejným obstarávateľom, alebo je ním kontrolovaná alebo verejný obstarávateľ vymenúva či volí viac ako polovicu členov jej riadiaceho, prípadne kontrolného orgánu.

Vybraný uchádzač je podľa zákona o verejnom obstarávaní koncesionárom. **Koncesionár** je (§ 14 zákona o verejnom obstarávaní) fyzická osoba, právnická osoba alebo skupina takýchto osôb, s ktorou verejný obstarávateľ uzavrel koncesnú zmluvu podľa zákona o verejnom obstarávaní. Koncesionárom môže byť aj verejný obstarávateľ.

Zákazka je **koncesná zmluva** (§ 3, ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní) uzavretá medzi jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi na jednej strane a jedným alebo viacerými úspešnými uchádzačmi – koncesionármi na strane druhej, ktorej predmetom je koncesia. Koncesná zmluva musí mať písomnú formu (§ 3, ods. 5 zákona o verejnom obstarávaní). Uzavretím koncesnej zmluvy koncesionár nadobúda práva a povinnosti správcu majetku. Tento majetok nemožno scudzitiť, zaťažiť, vydražiť ani previesť jeho správu na tretiu osobu (§3, ods. 4 zákona o verejnom obstarávaní). Verejný obstarávateľ nemôže previesť vlastníctvo stavby alebo stavebného pozemku po uzavretí koncesnej zmluvy na inú osobu (§ 3, ods. 5 zákona o verejnom obstarávaní).

Pre verejné obstarávanie koncesie na stavebné práce platia ustanovenia zákona o verejnom obstarávaní §§ 66 až 71 (pre predpokladanú hodnotu koncesnej zmluvy vyššiu ako 5 150 000 EUR) a §§ 97 a 98 (pre predpokladanú hodnotu koncesnej zmluvy od 360 000 EUR do 5 150 000 EUR) a §§ 99 až 101 (pre predpokladanú hodnotu koncesnej zmluvy nižšiu ako 360 000 EUR).

Určitá doba, po ktorú koncesionár môže prevádzkovať vybudované dielo a poskytovať služby s týmto dielom spojené je podľa zákona o verejnom obstarávaní koncesná lehota.

Koncesná lehota (§ 66, ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní) je lehota určená v koncesnej zmluve, počas ktorej má koncesionár právo užívať predmet koncesnej zmluvy. Koncesná lehota začína plynúť od prvého dňa mesiaca nasledujúceho po kolaudácii stavby alebo po jej uvedení do trvalej prevádzky, alebo po inej udalosti podľa koncesnej zmluvy, ak už koncesionár mal alebo mohol mať výnosy z prevádzkovania stavby. Koncesná lehota sa končí uplynutím posledného dňa mesiaca určenej lehoty. Koncesná lehota nesmie byť dlhšia ako 30 rokov. Dĺžka koncesnej

lehoty závisí od predmetu koncesnej zmluvy, výšky peňažného plnenia za stavebné práce, ktoré sa majú uskutočniť, a odhadovaného primeraného výnosu koncesionára vyplývajúceho z práva užívať dielo počas koncesnej lehoty.

Projekty PPP verejných obstarávateľov, ktorých predmetom je koncesia na stavebné práce (a niektorým iným projektom PPP, pozri poznámka pod čiarou č. 29) a ktorí o to požiadajú, môžu získať technickú a finančnú pomoc od Ministerstva financií SR.

Uznesenie vlády SR č. 786/2007 k návrhu implementácie schémy technickej pomoci pre verejno-súkromné partnerstvá vymedzuje tri pojmy – pojem PPP všeobecne, ďalej PPP na koncesie na stavebné práce, ktoré získajú technickú a finančnú pomoc MF SR, a na koncesie na stavebné práce ústredných orgánov SR. Také projekty Riadiaca komisia PPP MF SR metodicky usmerňuje, eviduje a schvaľuje. Verejnému obstarávateľovi tým vzniká povinnosť návrhy niektorých projektov PPP predložiť Ministerstvu financií SR (jeho Riadiacej komisii PPP) na schválenie. K tomuto procesu vydalo Ministerstvo financií SR celý rad dokumentov (napr. Kódex riadenia prípravy PPP projektov, Osnova projektového zámeru a kritériá na výber projektového zámeru, Prístup k riadeniu rizík v PPP projektoch). Tieto dokumenty nemenia povinnosti verejných obstarávateľov stanovené zákonom o verejnom obstarávaní pri vlastnom verejnom obstarávaní a pri uzatváraní koncesnej zmluvy, ale ukladajú im celý rad povinností pri formulovaní a schvaľovaní zámeru projektu PPP a pri jeho príprave, rovnako ako v priebehu koncesie po podpise koncesnej zmluvy a pri vyhodnotení projektu PPP po jeho dokončení.

Koncesie na služby

Zatiaľ čo pre projekty PPP, ktoré sú koncesiou na stavebné práce, existuje uvedená špecializovaná legislatíva, pre projekty PPP, ktoré sú koncesiou na služby alebo kvázi-koncesiou, špecializovaná legislatíva nie je k dispozícii. Zákon o verejnom obstarávaní síce obsahuje definíciu koncesie na služby, ale ustanovuje v § 1 ods. 2 písm. n), že tento zákon sa nevzťahuje na koncesiu na služby, ktorú uzaviera verejný obstarávateľ. Preto ani neobsahuje ustanovenia o procese verejného obstarania koncesie na služby.

Koncesia na služby je zákazka rovnakého typu ako zákazka na poskytnutie služby (§ 15, ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní) s tým, že peňažné plnenie za služby, ktoré sa majú poskytnúť, je kompenzované právom brať úžitky z poskytovaných služieb. Toto právo môže byť spojené s peňažným plnením. Zákazka na poskytnutie služby (§ 3, ods. 4 zákona o verejnom obstarávaní) je zákazka, ktorej predmetom je poskytnutie služby (uvedenej s prílohách 2 a 3 zákona o verejnom obstarávaní). Zákazka, ktorej predmetom je poskytnutie služby a ktorá zahŕňa ako vedľajšiu činnosť stavebné práce, sa považuje za zákazku na poskytnutie služby. Zákazka, ktorej predmetom je dodanie tovaru aj poskytnutie služby sa považuje za zákazku na poskytovanie služby, ak predpokladaná hodnota služby prevyšuje predpokladanú hodnotu tovaru.

Ak nie je k dispozícii špeciálna legislatíva pre koncesie na služby, platia pre koncesnú zmluvu všeobecné ustanovenia **Obchodného zákonníka**. V časti Obchodné záväzkové vzťahy ustanovuje § 261, ods. 2, že sa Obchodným zákonníkom spravujú záväzkové vzťahy pri uzatváraní zmlúv (z ktorých obsahu vyplýva, že ich cieľom je uspokojovanie verejných potrieb) medzi štátnymi organizáciami a podnikateľmi. § 269, ods. 2 ustanovuje, že účastníci môžu uzavrieť aj takú zmluvu, ktorá nie je v Obchodnom zákonníku upravená ako typ zmluvy (tzv. nepomenované zmluvy).

Výber koncesionára sa uskutoční ako obchodná verejná súťaž. Na vykonanie verejnej obchodnej súťaže (§ 282) sa vyžaduje, aby sa písomne všeobecným spôsobom vymedzil predmet požadovaného záväzku, a takisto zásady ostatného obsahu zamýšľanej zmluvy, na ktorých navrhovateľ trvá, aby sa určil spôsob podávania návrhov, lehota, do ktorej možno návrhy podávať a lehota na oznámenie vybraného návrhu. Tento obsah podmienok súťaže sa musí vhodným spôsobom uverejniť.

Vyhlasovateľ nemôže uverejnené podmienky meniť alebo súťaž zrušiť (§ 283), iba ak si toto právo v podmienkach súťaže vyhradil a zmenu alebo zrušenie uverejnil spôsobom, ktorým vyhlásil podmienky súťaže.

Návrh možno zaradiť do súťaže (§ 284), len keď jeho obsah zodpovedá uverejneným podmienkam súťaže. Od podmienok súťaže sa môže návrh odchyliť len v rozsahu, ktorý podmienky súťaže pripúšťajú. Do súťaže nemožno zahrnúť návrh, ktorý sa predložil po lehote určenej v podmienkach súťaže.

Predložený návrh nemožno odvolať (§ 285) po uplynutí lehoty určenej v podmienkach súťaže pre predkladanie návrhov, iba ak podmienky súťaže priznávajú navrhovateľom právo návrh odvolať aj po uplynutí tejto lehoty. Návrh možno meniť alebo dopĺňať len v čase, keď ho možno odvolať, a to, ak ide len o opravu chýb, ktoré vznikli pri vyhotovovaní návrhu. Návrh možno meniť alebo dopĺňať aj v prípadoch určených v podmienkach súťaže.

Vyhlasovateľ vyberie najvhodnejší z predložených návrhov (§ 286) a oznámi jeho prijatie spôsobom a v lehote, ktoré určujú podmienky súťaže. Ak v podmienkach súťaže nie je určený spôsob výberu najvhodnejšieho návrhu, je vyhlasovateľ oprávnený vybrať si návrh, ktorý mu najlepšie vyhovuje.

Vyhlasovateľ je povinný prijať návrh (§ 287), ktorý si vybral spôsobom uvedeným v § 286. Vyhlasovateľ je oprávnený odmietnuť všetky predložené návrhy, ak si toto právo vyhradil v podmienkach súťaže.

Vyhlasovateľ je povinný bez zbytočného odkladu po ukončení súťaže upovedomiť účastníkov súťaže, ktorí v súťaži neuspeli, že ich návrhy sa odmietli.

Je evidentné, že ustanovenia Obchodného zákonníka o verejnej obchodnej súťaži sú **neporovnateľne všeobecnejšie a jednoduchšie**, ako ustanovenia zákona o verejnom obstarávaní a že nedostatočne zabezpečujú uplatnenie všeobecných princípov nediskriminácie, transparentnosti a hospodárnosti, požadovaných nielen pri verejnom obstarávaní, ale pri akomkoľvek hospodárení s verejnými prostriedkami. Pri koncesiách ide jednoznačne o verejné prostriedky, či už sú to rozpočtové prostriedky alebo poplatky za verejné služby. Súčasne ale možno konštatovať, že v rámci ustanovení Obchodného zákonníka o verejnej obchodnej súťaži môžu verejní obstarávatelia vo svojej právomoci uplatniť všetky ustanovenia obsiahnuté v zákone o verejnom obstarávaní.³³

³³ Za predpokladu, že Úrad pre verejné obstarávanie bude súhlasiť s uverejnením oznámenia o vyhlásení koncesie a oznámenia o výsledku koncesného verejného obstarávania vo Vestníku verejného obstarávania.

Možno preto odporúčať, aby verejní obstarávatelia pri PPP projektoch, ktorých predmetom sú koncesie na služby a kvázi-koncesie, používali pri ich verejnom obstarávaní všetky ustanovenia zákona o verejnom obstarávaní, ktoré neprotirečia ustanoveniam Obchodného zákonníka. Súčasne možno odporúčať v súvislosti s rozmáhajúcim sa rozsahom PPP projektov iniciatívu, aby sa znovu zvažilo (aj s prihliadnutím k osobitným predpisom Ministerstva financií SR o implementácii projektov verejno-súkromného partnerstva) zahrnutie koncesií za služby verejných obstarávateľov do zákona o verejnom obstarávaní.

7. AKO FORMULOVAŤ POŽIADAVKY VEREJNÉHO OBSTARÁVATEĽA

V siedmej kapitole sa budeme hlbšie zaoberať riešením rizík verejného obstarávateľa, ktoré boli podrobne analyzované v kapitole č. 3. Ukážeme, že alfou a omegou budúceho úspechu projektu PPP je správne napísaná zmluva, pri tvorbe ktorej musí obstarávateľ preukázať schopnosť presne definovať, čo vlastne požaduje, a tiež predvídať vývoj budúcich udalostí.

V tejto kapitole sa budeme venovať popisu požiadaviek verejného zadávateľa na súkromného partnera. Ešte predtým, ako zadávateľ pristúpi k definovaniu svojich požiadaviek, by však mal vykonať niekoľko krokov, o ktorých sme sa už čiastočne zmienili v kapitole 1. Predovšetkým musí definovať cieľový stav, ktorý chce dosiahnuť a vybrať stratégiu resp. postup, ktorý bude najúčinnjší³⁴. Ak sa ako najvýhodnejšia javí PPP, môže začať spracovávať vlastný projekt.

Dôležité je, aby obstarávateľ PPP projektu správne poznal svoju východiskovú pozíciu (súvisiacu s tým, že ide o inštitúciu verejného sektora, ktorá čelí istým štrukturálnym obmedzeniam) a zároveň si uvedomil výhody a nevýhody (riziká) konceptu PPP projektov, tak ako boli popísané v predchádzajúcich kapitolách. V nasledujúcom texte tejto príručky bližšie poukážeme na to, čo si má predovšetkým všimnúť a čomu venovať pozornosť.

Východisková pozícia – neúplnosť dlhodobej zmluvy PPP projektov a riziko monopolnej pozície partnera

Využívanie konceptu PPP je zložité najmä z dôvodu jeho dlhodobosti. Zmluvy, ktoré sú uzatvárané medzi zadávateľom a dodávateľom, majú dobu platnosti po niekoľko desiatok rokov, čo značne zvyšuje mieru neistoty a vyžaduje striktné sledovanie princípu „predbežnej opatrnosti“. Pritom je nutné si uvedomiť, že **dodávateľ bude zabezpečovať len to, čo je uvedené v zmluve**. Akákoľvek dodatočná požiadavka zo strany zadávateľa buď na zmenu kvantitatívnych, alebo aj kvalitatívnych parametrov, bude znamenať otvorenie zmluvy, jej nové prerokovanie a väčšinou i dodatočné finančné požiadavky zo strany dodávateľa. Pri vyjednávaní týchto zmien však už zadávateľ stráca jednu z výhod, ktorou na začiatku PPP projektu disponoval, a tým je konkurenčný tlak potenciálnych dodávateľov.

Zadávateľ tak musí zvážiť pri rozhodovaní o charaktere produkcie možnosť vzniku monopolnej závislosti. Všeobecne možno konštatovať, že pokiaľ sa na trhu pohybuje iba jeden subjekt, ktorý môže zabezpečovať daný typ služby, uzatvorenie kontraktu s ním je pomerne nebezpečné. Prechod na externý spôsob produkcie totiž väčšina zadávateľov spája s odbúraním produkčných kapacít v rámci svojich organizácií. Následne po prípadných sporoch s dodávateľom býva veľmi zložitá zmluvu vypovedať. Na trhu nie je žiadny iný subjekt, ktorý by bol schopný prevziať zabezpečenie danej služby a taktiež nie sú ani kapacity pre spätný prechod na internú produkciu. Zadávateľ sa tak dostal do pasce monopolnej závislosti. Všeobecne povedané, môže sa len veľmi ťažko „vyhrázať“ dodávateľovi odstúpením od zmluvy a vynucovať si tak lepšiu

³⁴ Mnoho praktických návodov a metódik je možné nájsť na webovej stránke PPP Centra – <http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=page&id=1258>.

kvalitu poskytovaných služieb. Vyjednávacia pozícia je tak podstatne slabšia, čo sa môže prejaviť tlakom dodávateľa na zmeny niektorých kľúčových parametrov zmluvy (výška platieb, kvalita služieb) v neprospech zadávateľa.

V tejto súvislosti je nutné spomenúť i problém nevyváženej partnerského vzťahu pri rokovaniach o PPP. Vo všeobecnosti pri vyjednávaniach medzi verejným sektorom a súkromným je verejný sektor v určitej nevýhode. Dôvodom je všeobecne nižšia motivácia jeho zástupcu sledovať záujem obstarávateľa. Zatiaľ čo zamestnanec súkromného subjektu môže byť motivovaný napr. podielom na zisku, v prípade zamestnanca verejného subjektu je táto motivácia problematická (dôvodom je jednak tarifný spôsob odmeňovania a jednak neexistencia kategórie zisku vo verejnom sektore). To vedie k tomu, že zamestnanci verejného sektora sú na jednej strane všeobecne menej motivovaní a na strane druhej nie sú konfrontovaní s nákladmi prípadného zlého rozhodnutia. Tie sú rozprestreté medzi daňovými poplatníkmi.

Určité riziko vzniká aj v situácii, kedy si zadávateľ nechá spracovať dokumentáciu vrátane porovnávacej analýzy od externej firmy. Takáto firma je vo všeobecnosti viac motivovaná podporovať koncept PPP, pretože tak vzniká ďalší trh pre jej služby (organizácia verejného obstarávania atď.). Preto môžeme odporučiť nechať vykonať oponentúru navrhnutého projektu zo strany nezávislej organizácie (napr. vysokej školy alebo výskumného ústavu ekonomického zamerania), ktorá by mala zhodnotiť najmä realnosť prijatých predpokladov a predikcií vývoja relevantných faktorov. To síce celý proces predĺži, avšak vzhľadom na dlhodobosť kontraktov a ceny to isté nie je na škodu.

Pokiaľ uskutočnené analýzy, ktoré si obstarávateľ vypracoval ukazujú aj po zohľadnení vyššie uvedených rizikových oblastí, že koncept PPP je výhodný, nastáva čas venovať sa stanoveniu podmienok pre zapojenie súkromného subjektu a hlavne návrhu zmluvy. Táto fáza je kľúčová a treba jej venovať mimoriadnu pozornosť. Hlavne je dôležité rešpektovať staré, osvedčené a už raz v tejto príručke spomenuté „Ponáhľaj sa pomaly!“.

Formulácia zmluvy – podmienok

Aj v prípade, že sa zadávateľ domnieva, že sa použitím konceptu PPP nevystavuje monopolnej závislosti, musí sa stále vysporiadať s problémom vymedzenia predmetu plnenia a ďalších podmienok kontraktu. **Formulácia zmluvy** predstavuje stredobod potenciálnej úspešnosti PPP projektov. Aby zadávateľ túto fázu správne zvládol, musí sa sústrediť na dve hlavné oblasti. Prvá je čo najpresnejšia formulácia výstupov kontraktu, teda statkov či služieb, ktoré bude dodávateľ poskytovať. Druhá je maximálne kvalitná predikcia budúceho vývoja relevantných ekonomických a sociálnych veličín a jej anticipácia v znení zmluvy. Najskôr sa zameriame na prvú oblasť.

Cieľom PPP projektov je zabezpečenie určitých služieb pre verejnosť. To však so sebou prináša komplikácie, pretože úžitková hodnota služieb spočíva nielen v rozsahu ich poskytovania, ale hlavne v ich kvalite. Špecifikácia výstupov PPP projektov sa tak podstatne komplikuje. Zatiaľ čo zmluva na dodávku nejakého hmotného statku väčšinou nie je z hľadiska vymedzenia predmetu plnenia príliš zložitá (100 kusov písacieho pera typu AL1, 10 škatúľ papiera gramáže 141 g/m² apod.), pri službách to tak nie je. Používanie takýchto formulácií ako „služba musí byť poskytovaná kvalitne“ či „ulice musia byť čisté“ je úplne nedostatočná. Dôvodom je

subjektívnosť týchto pojmov a taktiež nemožnosť ich objektívneho vyjadrenia a následného overenia dosiahnutia požadovaného stavu. Každá zo zmluvných strán si totiž bude pod pojmom *čistá ulica* predstavovať niečo iné, pričom zrejme zadávateľ bude mať náročnejší pohľad. Je tak veľmi pravdepodobné, že dôjde k sporu o výklade daného ustanovenia a možno aj k súdu. Vzhľadom na to, že vymedzenie nebude objektivizovateľné, nie je výrok súdu či inej arbitrážnej autority istý.

V tejto súvislosti je potrebné upozorniť, že nie všetky služby sú vhodné na externé zabezpečenie a zadávateľ by to mal zohľadniť. Ako nevhodné pre externé zabezpečenie (a to ako vo forme klasickej verejnej zákazky, tak aj koncesie) sa ukazujú služby, pri ktorých je objektivizácia výstupov, a teda aj ich schopnosť popisu v zmluve takmer nemožná. Príkladom týchto služieb je napríklad ochrana majetku, starostlivosť o zdravie alebo materské škôlky. V takomto prípade povedie voľba konceptu PPP skôr alebo neskôr k sporom s dodávateľom (Je poskytovaná liečba dostatočne kvalitná? Venujú sa učiteľky v materskej škole deťom dostatočne?). Ich riešenie bude veľmi nákladné a výsledok neistý. Optimistické očakávania zadávateľa od konceptu PPP sa tak nemusia naplniť, pričom postihnutí budú samozrejme občania ako koneční spotrebitelia.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že formulácia výstupov musí byť maximálne konkrétna. Najlepším riešením je systém výkonových indikátorov, pričom mechanizmus ich výpočtov, periodicita zisťovania a podkladové dáta musia byť v zmluve tiež ošetrené.

Tabuľka č. 2: Príklad monitorovacích indikátorov pri udelení koncesie na stavbu a prevádzku pozemnej komunikácie

Názov indikátora	Podmienky splnenia kontraktu	Poznámka
Bezpečnosť(ADI)	$ADI < 0,9 * M$	M = priemerná hodnota nehodovosti a úmrtivosti na komunikáciách s rovnakou intenzitou dopravy
Údržba cesty I	SCRIM ≥ 0.45 na 100% vzdialenosti a SCRIM ≥ 0.50 na 90% vzdialenosti	SCRIM = index odolnosti proti šmyku (Skid Resistance of Pavements)
Údržba cesty II	IRI < 2 m/km na 90% vzdialenosti	IRI = Medzinárodný index nerovnosti (International Roughness Index)
Plynulosť platenia mýta	$Q = \delta * t < 15$ s	δ = % áut, ktoré platia v hotovosti alebo kartou t = priemerný čas odbavenia týchto áut

Zdroj: Abertis: „Quality Indicators required by the Spanish Administration“, dostupné z <http://www.asecap.com/english/documents/QualityindicatorsSpain.pdf>

V niektorých prípadoch môže dôjsť aj k situácii, kedy sa výstupy poskytovanej služby nedajú jednoznačne popísať a ošetriť systémom monitorovacích (výkonových) indikátorov. V tomto prípade je možné zvoliť aj z teoretického hľadiska menej dokonalý variant, a to nepopisovať systémom monitorovacích indikátorov cieľové stavy, ale jednotlivé kroky, ktoré vedú k ich

dosiahnutiu. Napríklad pri čistení ciest nebude zmluva obsahovať indikátor čistoty ciest, ale intenzitu, resp. počet upratovaní – koľkokrát za týždeň.

Stanovovanie monitorovacích indikátorov musí byť úzko prepojené so systémom sankcií za nedodržanie ich cieľových hodnôt. Sankcie však nemôžu byť malé, resp. musia byť natoľko

významné, aby dodávateľov motivovali k dodržiavaniu výstupných parametrov kontraktu. Zároveň však musia byť zohľadnené tie situácie, kde sa na nedodržaní výstupov projektu podieľali vonkajšie faktory, ktoré nemohol dodávateľ efektívne ovplyvniť.

Popri základnom vymedzení služieb sa musí zadávateľ tiež zamyslieť aj nad tým, či bude chcieť danú službu poskytovať v danej kvalite po celú dobu platnosti zmluvy alebo bude chcieť jej charakter zmeniť. Ak áno, musí zmluva obsahovať podrobne spracovanú trajektóriu zmien v parametroch služby, a to vrátane dodatočných finančných nákladov.

Pokiaľ sa zadávateľ vysporiada s vymedzením predmetu plnenia, čaká ho druhá nemenej dôležitá a zložitá úloha – ako bude zmluvný vzťah reagovať na zmeny v okolitom ekonomickom a sociálnom prostredí. Zadávateľ sa musí snažiť predvídať maximálne množstvo relevantných zmien, ku ktorým môže dôjsť a do zmluvy vždy zakomponovať mechanizmus prispôbenia. Ten musí mať charakter nasledujúceho vzťahu: „pokiaľ sa stane X, zmenia sa parametre zmluvy Y v rozsahu Z“.

Všetky zmeny však nie je možné predvídať a pripraviť sa na ne. Počas platnosti zmluvného vzťahu dôjde s najväčšou pravdepodobnosťou k situáciám, ktoré neboli očakávané a ktoré poškodzujú jednu zo zmluvných strán (napr. neočakávaný rast cien vstupov, zmena v nadnárodných štandardoch apod.). Je jasné, že sa na ne musí reagovať, a to pokiaľ možno na nejakej vopred dohodnutej platforme. Spoliehať sa na ad hoc vyjednávanie je veľmi nebezpečné a môže byť v budúcnosti nákladné.

Zmluva musí obsahovať ustanovenia, ktoré budú procesne upravovať **mechanizmus zmeny**. Ich obsahom musí byť predovšetkým kto a za akých okolností môže požiadať o zmenu zmluvy, kedy je druhá strana povinná pristúpiť na vyjednávanie o zmene a akým spôsobom bude komunikácia prebiehať. Procesná úprava vyjednávania, resp. jednotlivých krokov musí byť maximálne konkrétna a musí obsahovať najmä kto, akým spôsobom a v akých situáciách môže požiadať o zmenu v určitých ustanoveniach. Kroky vyrokované o zmene zmluvy musí zmluva tiež špecifikovať, pričom ich počet a maximálna časová dĺžka musia byť tiež stanovené. Tak sa predíde prípadným obštrukciám niektorej zo zmluvných strán a zabráni sa prípadnému predĺžovaniu neistoty.

Klauzula o zmenách zmluvy musí samozrejme tiež počítať so situáciou, že sa zmluvné subjekty nedohodnú. Pre takéto situácie je potrebné sa dopredu dohodnúť na mechanizme arbitráže. Ako nevhodné sa javí spoliehanie na riešenie súdnou cestou. Dôvodom je jednak jej nákladnosť a najmä jej časová náročnosť. V prípade využitia možnosti na odvolanie a iných opravných prostriedkov môže ísť aj o roky.

Okrem už vyššie uvedených oblastí nesmie zadávateľ podceňovať ani ošetrovanie nasledujúcich oblastí:

- **Platobné podmienky** – zmluva musí jednoznačne špecifikovať, aké finančné požiadavky sú kladené na zadávateľa, a to vrátane frekvencie týchto platieb. Na druhej strane je však potrebné prepracovať vzťah nárokov na preplatenie a overovanie dosiahnutých výstupov. Aj v prípade, že zmluva umožňuje dodávateľovi vyberať poplatky od verejnosti a nezaťažuje verejné rozpočty, je potrebné venovať značnú pozornosť parametrom výberu. Vzhľadom na to, že zadávateľ v tomto prípade garantuje dodávateľovi monopolné postavenie, mal by zabezpečiť, aby nebolo zneužívané na úkor spotrebiteľov. Obsahom by tak mal byť záväzný kalkulačný vzorec pre výpočet platieb verejného sektora alebo pre stanovenie výšky sadzby poplatkov.
- **Podmienky monitorovania** – zadávateľ musí mať možnosť kontrolovať plnenie kontraktov, čo znamená, že musí mať prístup k údajom, z ktorých sú monitorovacie indikátory vypočítané. Je tiež možné zveriť kontrolu výstupov tretej osobe, ktorá ju bude vykonávať v určitých časových úsekoch. Proces monitorovania vyžaduje spoluprácu dodávateľa a v mnohých prípadoch aj nahliadnutie do účtovných dokladov (s čím súvisí problém obchodného tajomstva apod.). Zmluva teda musí presne špecifikovať, akú mieru spoluúčasti musí súkromný subjekt poskytnúť a kde sú hranice inštitútu obchodného tajomstva.
- **Vlastníctvo dôležitého nehnuteľného majetku** – predmetom mnohých PPP projektov sú dopravné stavby či iné infraštruktúry. V niektorých prípadoch po dobu platnosti zmluvy je tento nehnuteľný majetok vo vlastníctve súkromného dodávateľa. S tým vyvstávajú dva potenciálne problémy, ktoré musia zmluvy ošetriť. Prvým je možnosť krachu dodávateľa. Zmluva by na to mala pamätať a zaistiť zadávateľovi prevod tohto kľúčového majetku do jeho vlastníctva. Druhou situáciou, na ktorú musí zmluva pamätať, je osud majetku po odstúpení jednej strany z kontraktu. V tomto prípade musí mať dodávateľ povinnosť predať tento kľúčový majetok za vopred stanovenú cenu zadávateľovi alebo inému súkromnému subjektu, ktorého zadávateľ určí. Asi by nebolo logické, keby musela byť znova budovaná diaľnica alebo čistička odpadových vôd, keby jedna zo strán zmluvu vypovedala.
- **Parametre spolupráce** – zmluva by mala tiež ošetriť systém komunikácie medzi oboma stranami zmluvy o PPP projektoch. Tu by mali byť špecifikované obdobia, od ktorých začínajú bežať určité termíny a tiež situácie, ktoré sú rozhodujúce pre určité udalosti. (napr. odstúpenie od zmluvy apod.)
- **Koniec kontraktu** – súčasťou zmluvy musí byť tiež vymedzenie spôsobu jej ukončenia. Obsahom musí byť, akým spôsobom k tomu dôjde a aké práva a povinnosti majú jednotliví partneri. Ukončenie zmluvného vzťahu by malo byť umožnené aj vypovedaním jednej zo zmluvných strán za vopred stanovených podmienok.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že tvorba zmluvy rozhodne nie je triviálna záležitosť a vyžaduje zvýšenú pozornosť. Stále je potrebné brať do úvahy, že pokiaľ sa na niečo zabudne alebo sa daný problém dobre neošetrí, náprava bude veľmi problematická a zväčša i drahá.

8. AKO FORMULOVAŤ POŽIADAVKY UCHÁDZAČA O PROJEKT PPP

Táto kapitola sa venuje tomu, ako má uchádzač zvážiť svoju účasť na vypísanej súťaži na projekt PPP, analyzovať pre seba jeho vhodnosť a výhodnosť, stanoviť si svoje požiadavky na daný projekt PPP a ako ich vhodne formulovať pri rokovaní o projekte PPP a vo svojej ponuke. V tejto kapitole teda podrobnejšie reagujeme na riziká, s ktorými sa stretáva uchádzač o projekt PPP a poskytujeme konkrétne rady, ako riziko znižovať.

Uchádzač o partnerstvo v projekte PPP by mal venovať pozornosť hlavne:

- analýze vhodnosti a výhodnosti projektu PPP a
- formulácii ponuky

Tomuto sa bližšie venujeme v nasledujúcom texte.

Analýza vhodnosti a výhodnosti projektu PPP

Potenciálny uchádzač o projekt PPP vstupuje do súťaže o projekt PPP s **jasným ekonomickým cieľom: dosiahnuť zisk**³⁵. Snahu uchádzača dosiahnuť čo najvyšší zisk obmedzuje stav súčasného príslušného trhu, ktorého vplyv sa samozrejme prejaví aj v súťaži o daný projekt PPP. Uchádzač sa teda bude snažiť dosiahnuť čo najvyšší zisk, primeraný danému stavu trhu. Prekročenie primeranej miery zisku znižuje šance uchádzača v súťaži s inými uchádzačmi na získanie daného projektu PPP³⁶.

Analýzu vhodnosti a výhodnosti projektu PPP si vypracúva zo svojho hľadiska verejný obstarávateľ aj uchádzač. Výsledky svojej analýzy použije a vyjadruje verejný obstarávateľ v súťažných podkladoch (koncesnej dokumentácii) a uchádzač vo svojej ponuke.

Pri vypracúvaní svojej analýzy výhodnosti projektu PPP má už uchádzač niektoré informácie z výsledku analýzy verejného obstarávateľa, ktoré sa dajú vyčítať zo súťažných podkladov, väčšinu údajov o predstave verejného obstarávateľa si však musí domýšľať. Predstavu verejného obstarávateľa o limitných hodnotách ekonomických ukazovateľov projektu PPP, ktoré je ešte ochotný pripustiť, si však uchádzač musí simulovať a pri vypracovaní vlastnej analýzy zobrať na vedomie. Spracovanie vlastnej analýzy výhodnosti projektu PPP uchádzača je mimoriadne náročné z hľadiska prácnosti, odbornosti (najmä ekonomickej praxe), zadováženia veľkého počtu vstupných dát (často s neistou presnosťou) a najmä porovnávaní veľkého počtu variantov a podvariantov. Základom analýzy je úplný zápis všetkých, pre daný prípad relevantných údajov (v tom aj pravdepodobných a možných) o výdavkoch a príjmoch

³⁵ Samozrejme, uchádzačmi o projekty PPP môžu byť aj neziskové organizácie, predpokladáme však, že väčšinou sa o partnerstvá v daných projektoch budú uchádzať ziskové organizácie.

³⁶ Iná situácia nastáva, ak uchádzač vie, že je jediným uchádzačom. Vtedy treba rátať s možnosťou uplatnenia vysokej miery zisku a následne s potenciálnou možnosťou najrôznejšej formy korupcie a neetických postupov. Z toho vyplýva tendencia trvať na súťažnej forme verejných zákaziek.

pre celý dlhodobý cyklus koncesie. Dôležité je zahrnúť do analýzy riziká, ktoré hrozia uchádzačovi v priebehu projektu PPP a opatrenia na ich čo možno najúčinnnejšie vylúčenie. Vo väčšine prípadov projektov PPP je práve schopnosť uchádzača znížiť dopad rizík³⁷ tým rozhodujúcim jazyčkom na miske váh, čo rozhodne o výhodnosti projektu PPP pre uchádzača a súčasne nenaruší predstavu výhodnosti, ktorú si na základe svojej analýzy vytvoril verejný obstarávateľ.

Vo svojej analýze musí uchádzač porovnávať varianty koncesie z rôznych hľadísk. Z hľadiska dlhodobosti koncesie ide o možné dopady zmeny cien na výdavky aj príjmy uchádzača a možné dopady zmien úrokovej miery. Z organizačného hľadiska ide o formu získavania príjmov za poskytnuté koncesné služby ako poplatky priamo od verejného obstarávateľa alebo od používateľov služieb alebo od občanov alebo kombináciou týchto foriem. Z finančného hľadiska ide o varianty hradenia výdavkov z vlastných prostriedkov alebo z úveru alebo ich kombináciou. Uchádzač porovná svoj variant koncesie projektu PPP s teoretickým variantom, že by na trhu ponúkol rovnaké služby vo vlastnej réžii bez koncesného obstarávania alebo so situáciou, že by poskytovanie rovnakých služieb dostal do prenájmu. Rovnako porovná svoj variant koncesie projektu PPP s možnými výnosmi vhodne uloženého kapitálu namiesto angažovania sa v koncesii. Z hľadiska svojej pozície v budúcej koncesnej súťaži sa pokúsi simulovať ponuky svojich potenciálnych protivníkov a porovnať ich nádeje na úspech so svojou ponukou koncesie.

Formulácia ponuky

Stanoviť svoje požiadavky na projekt PPP a formulovať ich do svojej ponuky a do návrhu príslušnej zmluvy je pre uchádzača práca náročná aj na čas. Pritom lehota na predloženie záväznej ponuky je relatívne krátka (v závislosti od stanovenej formy koncesného verejného obstarávania jeden až dva mesiace) a je stanovená verejným obstarávateľom v súťažných podkladoch. Jednotlivé prípady obstarávania projektu PPP sú nielen zložité, ale aj individuálne, takže sa nemožno spoliehať na výraznejšiu pomoc nejakého počítačového programu. Preto rozhodnutie o tom, aká podrobná musí byť analýza výhodnosti projektu PPP a ktoré varianty treba v nej zvažovať, aby ponuka prinášala uchádzačovi primerané, ale čo najväčšie výhody, aby bola prijateľná pre verejného obstarávateľa a preňho výhodnejšia ako ostatné predložené ponuky, je – ako vždy v trhovej ekonomike – otázkou podnikateľského prístupu, aktivity a odvahy a záleží nielen na odborných podkladoch, ale aj na podnikateľskom cite, praxi a schopnosti využiť danú situáciu.

So zámerom dosiahnuť čo najvyšší možný zisk formuluje uchádzač o projekt PPP svoju **ponuku v súlade so súťažnými podkladmi**. Súťažné podklady (§ 34 zákona o verejnom obstarávaní) pre daný projekt PPP určujú, aký musí byť obsah ponuky. Je v záujme uchádzača, aby jeho ponuka vyhovovala všetkým ustanoveniam súťažných podkladov. K tomu, aby dosiahol čo najvyšší zisk, využíva uchádzač všetky možnosti, ktoré mu dávajú súťažné podklady. Ponuka je jediným podkladom, podľa ktorého bude verejný obstarávateľ (ním ustanovená komisia) vybrať víťazného uchádzača. Preto svoje záujmy a požiadavky musí uchádzač vyjadriť práve vo svojej ponuke, a to prostredníctvom tých údajov (a hodnovernosti týchto údajov), ktoré pre obsah ponuky ustanovujú súťažné podklady. Aby bol uchádzač v danej súťaži úspešný, musí

³⁷ Tejto problematike sa bližšie venujeme v kapitole „Riziká na stane uchádzača“.

jeho ponuka spĺňať všetky podmienky stanovené v súťažných podkladoch, a najlepšie plniť stanovené súťažné kritériá.

V prípade projektov PPP so zahrnutím vybudovania stavebného diela alebo prevádzkového zariadenia formuluje uchádzač svoju ponuku (a vyjadruje teda svoje záujmy, v tom aj svoj záujem na dosiahnutie čo najvyššieho možného zisku) z dvoch hľadísk:

- z hľadiska vybudovania obstarávaného diela (napr. úseku diaľnice, nemocnice, kultúrneho domu, štadiónu, komplexu pre seniorov), ktoré bude financovať z vlastných zdrojov
- a z hľadiska koncesie na prevádzkovanie vybudovaného diela (teda koncesných služieb) po určenú dobu, ktorá bude predstavovať príjmy uchádzača jednak na krytie nákladov na zriadenie a poskytovanie služby po celú dobu koncesie a jednak na krytie nákladov, ktoré vynaložil na vybudovanie daného diela.

V prípade projektov PPP len na poskytovanie služby (ak nie je zahrnuté vybudovanie stavebného diela alebo prevádzkového zariadenia) formuluje uchádzač svoju ponuku (a vyjadruje teda svoje záujmy). V ponuke definuje poskytovanie koncesných služieb na obdobie pridelenia koncesie, v rámci ktorého plánuje získavať príjmy na krytie nákladov spojených s poskytovaním služby.

Vybudovanie stavebného diela

V prípade projektov PPP so zahrnutím vybudovania stavebného diela alebo prevádzkového zariadenia predstavuje vybudovanie verejne obstarávaného diela pre uchádzača bežný prípad verejného obstarávania. Požadované dielo popisuje verejný obstarávateľ v príslušnej časti súťažných podkladov a uchádzač má povinnosť popísané dielo vybudovať. Verejný obstarávateľ pritom môže postupovať tromi spôsobmi:

- Popis požadovaného diela doložiť projektovou dokumentáciou³⁸. V tomto prípade vplyv uchádzača na rozsah a vybavenie stavebného diela nie je prakticky žiadny.
- Popis požadovaného diela doložiť projektovou dokumentáciou, ale pripustiť alternatívne riešenie, ak ho uchádzač navrhne. V tomto prípade má uchádzač vo svojom návrhu alternatívneho riešenia možnosť uplatniť vlastné predstavy účelnejšieho vybudovania požadovaného diela v súvislosti s tým, ako si predstavuje efektívnejšie prevádzkové využívanie vybudovaného diela v rámci budúcej koncesie.
- Poveriť uchádzača vypracovaním projektovej dokumentácie v zmysle popisu požadovaného diela a po jej schválení aj vybudovaním požadovaného diela podľa tejto projektovej dokumentácie. Aj v tomto prípade má uchádzač možnosť vo svojom návrhu projektovej dokumentácie uplatniť vlastné predstavy účelného vybudovania požadovaného diela v súvislosti s tým, ako si predstavuje efektívnejšie prevádzkové využívanie vybudovaného diela v rámci budúcej koncesie.

Pre uchádzača je výhodné uplatniť vlastné predstavy o budovanom diele tak, aby uľahčili a zjednodušili poskytovanie budúcich služieb, za ktoré bude zodpovedný; a tak, aby sa znížili prevádzkové náklady na poskytovanie daných služieb, ktoré bude znášať.

³⁸ Projektová dokumentácia požadovaná pre stavebné povolenie podľa stavebného zákona

Uchádzač navrhuje a v súťažných podkladoch požadovaným spôsobom dokladá svoju **ponukovú cenu obstarávaného diela**. Cena je povinným kritériom pre výber víťaznej ponuky (alebo jedným z kritérií) a preto sa uchádzač snaží (v snahe uspieť v danej súťaži) ponúknuť čo najnižšiu cenu, ktorá mu však ešte zabezpečuje primeraný zisk. Cena obstarávaného diela je zároveň aj základom pre posudzovanie príjmov, vyplývajúcich z budúcej koncesie po stanovenú dobu. Z toho dôvodu si musí byť uchádzač vedomý toho, že verejný obstarávateľ bude dbať na to, aby sa cena obstarávaného diela po dobu výstavby nezvyšovala iným než presne dohodnutým spôsobom (napr. započítaním inflácie pri nákupe stavebných materiálov a výrobkov pri viacročných stavbách alebo pri verejnom obstarávateľom vyžiadaných zmenách projektu).

Z hľadiska porovnateľnosti jednotlivých ponúk je potrebné zohľadniť tzv. časovú hodnotu peňazí. Dôvodom je fakt, že platby a úžitky sú vynakladané/prijímané v pomerne dlhom časovom období, pričom peniaze vynaložené v budúcnosti majú nižšiu hodnotu ako prostriedky vynaložené teraz. Tento problém je možné prekonať pomocou metódy diskontovania, kedy sa všetky budúce výdavky a príjmy prepočítajú na súčasnú hodnotu. Použitím tejto metódy sa odstránia problémy spojené s porovnateľnosťou ponúk, pokiaľ majú inú časovú štruktúru príjmov a prínosov (pod čím rozumieme hlavne nehmotné, avšak peňažne ocenené úžitky).

V prípade projektov PPP, a teda koncesného verejného obstarávania je vybudovanie požadovaného obstarávaného diela **procesne jednoduchšou časťou obstarávania**. Ide o bežné a často sa vyskytujúce prípady obstarávania verejných stavebných prác, kde majú skúsenosti verejní obstarávateľia aj uchádzači; proces obstarávania je podrobne upravený zákonom o verejnom obstarávaní a uchádzači, ak sa cítia byť poškodení, majú k dispozícii celú škálu opravných prostriedkov. K dispozícii je tiež celý rad organizačných a racionalizačných pomôcok, ako sú: triednik stavebných prác³⁹, popisovníky a cenníky stavebných prác⁴⁰, všeobecné technické podmienky stavebných prác s príslušnými technickými normami⁴¹, všeobecné obchodné podmienky stavebných prác, počítačové programy elektronickej kalkulácie ceny⁴² apod. Uchádzači o stavebné zákazky – stavebné firmy – majú počítačové programy analýz vhodnosti jednotlivých druhov technologických, organizačných a materiálových variant a postupov stavebných prác a firemné vzory jednotlivých častí ponuky. Pri bežných prípadoch verejného obstarávania verejných stavebných prác verejný obstarávateľ presne a podrobne vymedzuje obstarávané stavebné dielo projektovou dokumentáciou, ale pri projektoch PPP očakáva iniciatívny racionalizačný prístup uchádzača aj v prípade obstarávaného budovaného diela v súvislosti s jeho snahou zabezpečiť si na dlhú dobu pokiaľ možno bezproblémové a jednoduché vykonávanie požadovaných koncesných služieb. Treba však povedať, že verejné obstarávanie verejných stavebných prác (v porovnaní s obstarávaním iných predmetov obstarávania) predstavuje najzložitejšie prípady verejného obstarávania so známymi neuhmi ekonomického charakteru (napr. zvyšovanie zmluvnej ceny odôvodnenými aj neodôvodnenými dodatkami k zmluve, nedodržiavanie kvality dodávaných prác, materiálov a výrobkov) aj etického charakteru (najrôznejšie formy

³⁹ www.build.gov.sk.

⁴⁰ www.cenekon.sk.

⁴¹ www.ueos-komercia.sk.

⁴² www.kros.sk.

klientelizmu a iných foriem skrývanej korupcie). Prejavuje sa to aj relatívne vyšším počtom podaných žiadostí o nápravu a námietok proti postupu verejného obstarávateľa Úradu pre verejné obstarávanie.⁴³

Poskytovanie služieb

Samostatné poskytovanie služieb alebo poskytovanie koncesných služieb spojené s prevádzkovaním vybudovaného diela je odborne, procesne aj časovo náročnou časťou projektov PPP. Pri spojení s budovaným dielom je v plnom technickom, organizačnom aj ekonomickom rozsahu závislé od vlastného vybudovaného diela a preto analýza vhodnosti a výhodnosti koncesie zahŕňa celý komplex od projektovania obstarávaného diela, jeho vybudovania, dlhodobej údržby, opráv, rekonštrukcií a racionalizačných úprav vrátane financovania a úverového zaťaženia a nábehu prevádzky. Pri koncesii na samotné poskytovanie služieb je toto závislé na dlhodobom zabezpečení prevádzky (personálnom, materiálovom a energetickom), zabezpečení požadovaných služieb (organizačnom vrátane zálohovania, personálnom vrátane potrebného zaškolenia a materiálovom), účinnej kontroly vykonávania požadovaných služieb vrátane nápravných opatrení a sankcií, príjmov koncesionára za skutočne poskytnuté služby (v prípade spojenia s vybudovaním stavebného diela aj vrátane postupnej úhrady za vynaložené investičné náklady s príslušným úročením) a forma poskytovania týchto príjmov (priamo od verejného obstarávateľa, vo forme poplatkov od prijímateľov služby, iným spôsobom alebo kombináciou týchto foriem).

⁴³ Správy o stave verejného obstarávania v SR, www.build.gov.sk.

9. AKO POSTUPOVAŤ PRI PROJEKTOCH PPP

V predposlednej kapitole predkladáme konkrétne odporúčania týkajúce sa postupových krokov pri rozhodovaní o projektoch PPP, o analýzach vhodnosti a výhodnosti konkrétnych projektov PPP, o výbere postupu (metódy) verejného obstarávania a o jednotlivých krokoch postupu (metódy) rokovacím konaním so zverejnením a súťažným dialógom.

Pri uskutočňovaní konkrétnych krokov v rámci rozhodovania o projekte PPP sa jednotlivé postupy líšia podľa toho, či sa verejný obstarávateľ rozhodol pre koncesiu na stavebné práce, koncesiu na služby alebo pre iné kvázi-koncesie. Preto predtým, ako sa v rámci tejto kapitoly budeme venovať konkrétnym postupom, poskytneme pohľad na možnosť odlišných druhov (typov) postupov vo väzbe na predmet projektu PPP a uvádzame postupové kroky, ktoré treba uskutočniť pri všetkých vybraných postupoch pred vyhlásením vlastnej súťaže na výber partnera do projektu PPP. V hlavnej časti tejto kapitoly sa potom bližšie venujeme dvom vybraným postupom výberu partnera do projektu PPP.

9.1. VÝBER POSTUPU PODĽA PREDMETU PROJEKTU PPP

Pri uskutočňovaní konkrétnych krokov v rámci rozhodovania o projekte PPP sa jednotlivé postupy líšia podľa toho, či sa verejný obstarávateľ rozhodol pre koncesiu na stavebné práce, koncesiu na služby alebo pre iné kvázi-koncesie. Jednotlivé prístupy vysvetľujeme podrobnejšie v nasledujúcom texte.

Koncesia na stavebné práce

Pri projektoch PPP, ktorých predmetom je vybudovanie stavby a udelenie koncesie na služby poskytované v súvislosti s touto stavbou ako kompenzácie za cenu stavby (prípadne aj s čiastočným peňažným plnením), čo predstavuje koncesiu na stavebné práce, sa postupuje koncesným verejným obstarávaním podľa ustanovení zákona o verejnom obstarávaní, ak hodnota zákazky na verejné stavebné práce je vyššia ako 360 000 EUR.⁴⁴

Koncesné verejné obstarávanie je obstarávanie rovnakého typu ako verejné obstarávanie s tým, že peňažné plnenie za verejné stavebné práce (stavebné dielo), ktoré sa majú uskutočniť, a za služby, ktoré sa majú poskytnúť, je kompenzované právom užívať stavbu na určitý čas a právom brať úžitky z poskytovaných služieb. Ak koncesionár nie je súčasne aj verejným obstarávateľom a zadáva zákazku vybudovania stavebného diela (verejných stavebných prác) tretej osobe, musí pri obstarávaní postupovať podľa ustanovení zákona o verejnom obstarávaní ako verejný obstarávateľ.

⁴⁴ Pri predpokladanej hodnote vyššej ako 360 000 EUR sa postupuje podľa ustanovení podlimitného verejného obstarávania a pri predpokladanej hodnote vyššej ako 5 150 000 EUR sa postupuje podľa ustanovení o nadlimitnom verejnom obstarávaní (navyše je tu povinnosť oznámiť vyhlásenie súťaže a o výsledku verejného obstarávania Úradu pre verejné publikácie Európskych spoločenstiev. Pri predpokladanej hodnote nižšej ako 360 000 EUR sa postupuje analogicky podľa jednoduchších ustanovení podprahového verejného obstarávania.

Pre PPP projekty, ktorých predmetom je koncesia na stavebné práce (a pre niektoré iné projekty PPP) platí zároveň osobitný predpis podľa uznesenia vlády SR č. 786/2007 k návrhu implementácie schémy technickej pomoci pre verejno-súkromné partnerstvá (PPP). Podľa tohto uznesenia vlády sú povinní postupovať všetci verejní obstarávatelia ústredných orgánov štátnej správy a ďalej všetci verejní obstarávatelia, ktorí žiadajú o konzultačnú a finančnú pomoc Ministerstva financií SR (ďalej len „MF SR“) **v rámci tzv. Schémy technickej pomoci pre verejno-súkromné partnerstvá**⁴⁵. Také projekty Riadiaca komisia PPP MF SR metodicky usmerňuje, eviduje a schvaľuje. Verejnému obstarávateľovi tým vzniká povinnosť návrhy niektorých projektov PPP predložiť Ministerstvu financií SR (jeho Riadiacej komisii PPP) na schválenie. Pre riadenie takých PPP vydalo Ministerstvo financií SR celý rad dokumentov (napr. Kódex riadenia prípravy PPP projektov, Osnova projektového zámeru a kritériá na výber projektového zámeru, Prístup k riadeniu rizík v PPP projektoch). Odporúča sa, aby verejní obstarávatelia postupovali pri riadení projektov PPP podľa týchto dokumentov aj vtedy, keď o konzultačnú a finančnú pomoc MF SR nežiadajú.

Proces prípravy a realizácie projektov PPP upravujú tieto metodické dokumenty takto:

1. **Identifikácia príležitosti.** Vypracuje sa projektový zámer, ktorý popisuje základné rámce budúceho projektu. Ak predkladateľ žiada konzultačnú a finančnú podporu, MF SR vyhodnotí projektový zámer a schváli ho. Neschválené projekty môžu pokračovať bez pomoci MF SR.
2. **Posúdenie príležitosti.** Vypracuje sa štúdia realizovateľnosti PPP projektu, ktorej obsahom je okrem iného komplexná kvantifikácia nákladov na výstavbu a prevádzku projektu a celkové platby od užívateľov a verejného partnera a kvantifikácia vplyvu projektu na rozpočet verejnej správy, najmä však vyhodnotenie výhodnosti realizácie projektu metódou PPP.
3. **Príprava súťažného PPP projektu.** Podrobnejšie sa rozpracujú štandardy verejnej služby a špecifikujú sa požadované výstupy ako podklad pre súťažné podklady pre výber súkromného partnera.
4. **Výber súkromného partnera.** Uskutoční sa podľa zákona o verejnom obstarávaní.
5. **Uzatvorenie zmluvy.** Zmluva musí splniť legislatívne podmienky z hľadiska možných dopadov ich realizácie na dlh verejnej správy podľa zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a v zákone č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Zmluva predstavuje základný právny rámec a nástroj na realizáciu PPP projektu.
6. Realizácia PPP projektu
7. Monitoring výkonnosti PPP projektu
8. Uzavretie a vyhodnotenie PPP projektu

Dokumenty uznesenia vlády SR č. 786/2007 v porovnaní so zákonom o verejnom obstarávaní rozširujú povinnosti verejného obstarávateľa o prípravné postupy 1 a 2, a o postupy následné po podpise zmluvy – 6, 7 a 8. Postupy verejného obstarávania 3, 4 a 5 preberajú ustanovenia zákona o verejnom obstarávaní.

Koncesia na služby a iné kvázi-koncesie

Pri uskutočňovaní projektov PPP, ktorých predmetom je udelenie koncesie na služby alebo inej kvázi-koncesie, sa postupuje podľa ustanovení Obchodného zákonníka o verejnej obchodnej

⁴⁵ [www.finance.gov.sk/Verejno-súkromné-partnerstvá \(PPP\)](http://www.finance.gov.sk/Verejno-súkromné-partnerstvá-(PPP)).

súťaži. Na spresnenie týchto ustanovení Obchodného zákonníka (pozri o tom podrobnejšie v kapitole 2) sa odporúča primerane použiť ustanovenia zákona o verejnom obstarávaní a uznesenia vlády SR č. 786/2007 (vrátane príslušných metodických dokumentov).

9.2. PRED VYHLÁSENÍM VÝBEROVÉHO KONANIA NA PROJEKT PPP

Aj keď môže dochádzať k istým odlišnostiam v postupoch vo väzbe na to, čo je predmetom projektu PPP, odporúčame opierať sa primárne o zákon o verejnom obstarávaní. V nasledujúcom texte preto budeme vychádzať z uvedeného zákona a poskytujeme pár rád týkajúcich sa procesu obstarávania projektov PPP.

Pred začiatkom vlastného verejného koncesného obstarávania (pred postupovými krokmi jednotlivých metód koncesného obstarávania) je dôležité a nevyhnutné riadne uskutočniť dve činnosti:

- analýzu vhodnosti a výhodnosti PPP projektu a
- výber metódy verejného koncesného obstarávania.

Analýza vhodnosti a výhodnosti PPP projektu⁴⁶

Pre výber súkromného partnera a realizáciu projektu PPP je rozhodujúcou fázou zodpovedné vypracovanie projektu, požadovaných funkcií a výstupov a prevod príslušných častí projektu do súťažných podkladov verejného obstarávania. Projekt PPP je typickým príkladom pre uplatnenie zásad projektového riadenia. Preto by sa na jeho vypracovaní a riadení mali podieľať kvalifikovaní a otestovaní projektoví manažéri⁴⁷. Základným podkladom pre spracovanie projektu je analýza vhodnosti a výhodnosti projektu PPP a jeho porovnanie s inými možnými formami riešenia. Tomu slúži základná porovnávací analýza verejného obstarávateľa. Verejný obstarávateľ pritom formuluje svoje požiadavky na funkciu a výstupy projektu a posudzuje jeho riziká, a vymedzuje pole pôsobnosti budúceho koncesionára. Analýza musí preukázať, že pre úspech daného zámeru je organizačne aj finančne najvýhodnejšia forma PPP projektu. Úspech projektu priamo závisí od kvality vykonanej analýzy, jej úplnosti, správnosti, hodnovernosti a realizovateľnosti. Analýza vhodnosti a výhodnosti projektu PPP je najzložitejšou a najnáročnejšou (časovo, odborne aj tímovo) časťou celého životného cyklu projektu. Jej výstupy sú rozhodujúcou časťou projektu PPP.

Výber metódy postupu (metódy) verejného koncesného obstarávania

Tak, ako pri bežnom verejnom obstarávaní⁴⁸ je aj pri koncesnom verejnom obstarávaní prvým, základným krokom procesu koncesného obstarávania **výber vhodnej metódy obstarávania**. Nikdy by sa nemalo pripustiť priame zadanie (metóda rokovacieho konania bez zverejnenia)

⁴⁶ Analýze vhodnosti a výhodnosti PPP projektu sa venuje prvá kapitola (najmä v súvislosti so základnou porovnávacou analýzou projektu PPP a iných variantov riešenia).

⁴⁷ Oficiálne aprobácie projektových manažérov vykonáva podľa medzinárodného štandardu na Slovensku

Spoločnosť pre projektové riadenie v Trnave: www.sppr.sk.

⁴⁸ Podrobný návod ako postupovať pri verejnom obstarávaní obsahuje príručka Vlach, J. – Ursíny, D. (2007).

a nemali by sa používať rámcové dohody ani spoločné obstarávanie. Koncesné verejné obstarávanie je vždy okrem bežnej zložitosti obstarania stavebných prác a služieb pri stanovení ceny predmetu verejného obstarávania zložitá a náročná, najmä pri stanovení kompenzácie peňažného plnenia právom užívať stavbu a brať úžitky z poskytovaných služieb. Preto nie vždy je možné použiť jednoduché súťažné metódy, akými je verejná súťaž a užšia súťaž⁴⁹. Ak sú podmienky obstarania stavebného diela a koncesie služieb skutočne natoľko jednoduché, že je možné ich jednoznačne a dostatočne presne stanoviť v súťažných podkladoch (čo zvyčajne nie je prípad koncesného verejného obstarávania), bolo by možné použiť aj tieto súťažné metódy. Český koncesný zákon⁵⁰ č. 139/2006 Sb. uvažuje priamo len s metódami rokovacieho konania so zverejnením a so súťažným dialógom. Dôvodom toho je snaha tak verejného obstarávateľa, ako aj uchádzačov vyvarovať sa rizík, ktoré mu hrozia z jeho pohľadu pri nedostatočne presnom a nejednoznačnom vyjadrení predmetu koncesie a podmienok jej využívania. Preto, kým dá verejný obstarávateľ uchádzačom pokyn na predloženie záväzných ponúk, prichádza aj k viacnásobnému prerokováaniu a predkladaniu návrhov na vhodné riešenie všetkých okolností koncesie. Smernica Európskej únie aj slovenský zákon o verejnom obstarávaní ponúkajú pre také zložené prípady koncesného verejného obstarávania dva „rokovacie“ postupy – postup rokovacieho konania so zverejnením a postup súťažného dialógu.

Už oznámenie o vyhlásení súťaže o koncesiu verejným obstarávaním musí obsahovať dostatočne presný popis predmetu koncesie, podmienok účasti na súťaži a kritériá na jej vyhodnotenie, aj keď záväzné súťažné podklady so všetkými takýmito údajmi, smerodajnými pre predloženie ponúk, vydá verejný obstarávateľ až po ukončení rokovani a aj keď súťaž na dodávateľa stavby vyhlasuje zväčša až vybraný koncesionár. Platí, že súťažné podklady nesmú meniť údaje uvedené v oznámení o vyhlásení súťaže (nesmú zmeniť ich zmysel), môžu však byť v súťažných podkladoch spresnené a doplnené. Aby verejný obstarávateľ získal o týchto údajoch primerane dostatočnú istotu pri oznámení o vyhlásení súťaže, musí svoju prvú verziu súťažných podkladov rozpracovať už dopredu.

Na to sa v zložitých prípadoch verejného obstarávania a koncesného verejného obstarávania v niektorých krajinách (v EU najmä vo Veľkej Británii, bežne v USA a v Kanade) používa tzv. **hearing**⁵¹. Hearing vyhlási verejný obstarávateľ verejne vo svojich oznamovacích prostriedkoch (na internetovej stránke, výveskami) a prípadne v tlači, najmä odbornej a pozýva na ňu odbornú verejnosť, teda aj potenciálnych uchádzačov v budúcej súťaži. Na začiatku hearingu oznámi prítomným, že má v úmysle vypísať súťaž na koncesiu a hlavný cieľ, ktorý tým chce dosiahnuť. Požiada prítomných, aby v diskusii povedali svoje predstavy o tom, ako treba popísať predmet koncesie a ako formulovať podmienky účasti na súťaži a kritériá na vyhodnotenie najvýhodnejšej ponuky tak, aby súťaž bola korektná a spravodlivá a aby splnila hlavný cieľ verejného obstarávateľa. Prediskutované predstavy považuje za rady pre

⁴⁹ Bližšie o postupových krokoch pri verejnej súťaži a pri užšej súťaži pozri Vlach, J. – Ursíny, D. (2007).

⁵⁰ V Českej republike majú pre koncesné zmluvy a koncesné riadenie osobitný koncesný zákon č.139/2006 Sb. (namiesto šiestich doplnujúcich paragrafov v príslušnej smernici EU a v slovenskom zákone o verejnom obstarávaní), v ktorom sa uvažuje len o metóde rokovacieho konania so zverejnením a o metóde súťažného dialógu.

⁵¹ Na Slovensku sa hearing zatiaľ používal len ojedinele, a to z obavy, že by Úrad pre verejné obstarávanie mohol považovať informácie z hearingu za únik informácií, ktoré by potenciálni uchádzači mohli pri vlastnom verejnom obstarávaní zneužiť.

odbornú verejnú, aby neskôr vyhlásenú súťaž, a teda jej súťažné podklady prijali potenciálni uchádzači (ako súčasť odbornej verejnosti) ako jednoznačne zrozumiteľnú, právne korektnú a spravodlivú. Pokiaľ je verejný obstarávateľ presvedčený, že vie takto pripraviť súťaž sám, samozrejme hearing nezvolí.

Po hearingu rozhodne verejný obstarávateľ o **výbere metódy koncesného verejného obstarávania**, rozpracuje (s prípadným využitím rád, ktoré dostal na hearingu a ktoré akceptuje) prvú verziu súťažných podkladov a v súlade s nimi vypracuje oznámenie o vyhlásení súťaže na koncesiu.

V tých prípadoch, kedy je verejný obstarávateľ presvedčený, že vie stanoviť jednoznačné koncesné súťažné podklady a koncesnú zmluvu bez konzultácií s odbornou verejnou a s uchádzačmi⁵², použije verejnú súťaž alebo (ak chce obmedziť počet uchádzačov, ktorých vyzve na podanie ponuky) užšiu súťaž.

Keď verejný obstarávateľ nepovažuje verejnú súťaž alebo užšiu súťaž za vhodnú (keď v jednom kroku bez rokovania nevie stanoviť jednoznačné súťažné podklady), vtedy sa verejný obstarávateľ rozhoduje medzi metódou rokovacieho konania so zverejnením a súťažným dialógom. Obidva tieto rokovacie súťažné postupy sú určené pre zložité prípady obstarávania, ich použitie je možné len pri splnení stanovených podmienok a obstarávací proces môžu (by mali) vykonávať len vysokokvalifikované odborne spôsobilé osoby. V mnohých krajinách (bežne napr. vo Veľkej Británii) sa výkonom takého procesu zvyknú poverovať aj špecializované organizácie.⁵³

9.3. PROCES OBSTARÁVANIA PROJEKTOV PPP

Aj keď môže dochádzať k istým odlišnostiam v postupoch vo väzbe na to, čo je predmetom projektu PPP, odporúčame opierať sa primárne o zákon o verejnom obstarávaní. V nasledujúcom texte preto budeme vychádzať z uvedeného zákona a poskytneme pár rád týkajúcich sa procesu obstarávania projektov PPP.

9.3.1. Rokovacie konanie so zverejnením

Rokovacie konanie so zverejnením umožňuje rokovanie medzi verejným obstarávateľom a uchádzačmi v priebehu procesu verejného obstarávania, a pre jeho použitie ako metódy koncesného verejného obstarávania požaduje zákon o verejnom obstarávaní splnenie dvoch podmienok:

- povaha dodávok stavebných prác alebo poskytovanie služieb, alebo riziká s nimi spojené neumožňujú určiť požiadavky na spôsob určenia ceny
- požiadavky na služby nemožno určiť dostatočne presne, aby sa mohla použiť verejná alebo užšia súťaž.

Koncesné verejné obstarávanie tieto podmienky spĺňa.

⁵² To je najmä vtedy, keď obidve časti koncesie, koncesia na vybudovanie diela aj koncesia na služby, každá z nich samostatne, sú jednoduché a jednoducho formulovateľné.

⁵³ Vo Veľkej Británii napr. Odbor služieb verejného obstarávania dopravy – DTLR, Hastings alebo Agentúra pre verejné obstarávanie pre diaľnice, London. Pozri aj in Vlach, J. (2002).

Rokovacie konanie so zverejnením je **dvojkolovou metódou obstarávania**. V prvom kole sa preverí kvalifikácia uchádzačov pre danú súťaž, teda splnenie podmienok účasti na súťaži, a v druhom kole sa z ponúk kvalifikovaných uchádzačov vyberie podľa stanovených kritérií pre verejného obstarávateľa najvýhodnejšia ponuka. Pritom má verejný obstarávateľ možnosť (má na jej využitie právo zo zákona) obmedziť počet uchádzačov, ktorí sa v prvom kole preukázali ako kvalifikovaní uchádzači, ktorým podá výzvu na predloženie ponúk, ak to uviedol v oznámení o vyhlásení súťaže spolu s pravidlami (kritériami), podľa ktorých vyberie z kvalifikovaných uchádzačov tých, ktorých vyzve na predloženie ponuky. Táto možnosť je výhodná preto, že vypracovanie ponúk uchádzačmi a ich prerokovanie verejným obstarávateľom s uchádzačmi je v prípade koncesného verejného obstarávania zložité, náročné a dlhotrvajúce a obmedzenie počtu uchádzačov na tých najkvalifikovanejších (najmenej na troch) celý proces obstarávania zjednoduší a skráti.

Základným rysom tejto metódy koncesného verejného obstarávania je, že kvalifikovaní uchádzači predkladajú ponuky vypracované na základe súťažných pokynov a verejný obstarávateľ s nimi rokuje o ponukách, ktoré predložili s cieľom

- prispôsobiť ich požiadavkám určeným v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania, v súťažných podkladoch a prípadne v ďalších doplňujúcich podkladoch a
- vybrať najlepšiu ponuku na základe ekonomicky najvýhodnejšej ponuky alebo ponuky s najnižšou cenou.

Verejný obstarávateľ je povinný v priebehu rokovania zabezpečiť rovnaké zachádzanie so všetkými uchádzačmi. Zakazuje sa poskytovať informácie spôsobom, ktorý by zvýhodnil niektorých uchádzačov. Verejný obstarávateľ môže určiť, že sa rokovacie konanie uskutoční **v niekoľkých po sebe nasledujúcich etapách** s cieľom znížiť počet ponúk, ktoré sa majú prerokovať, na základe kritérií na vyhodnotenie ponúk, ak to uviedol v oznámení o vyhlásení súťaže alebo v súťažných podkladoch. Ak verejný obstarávateľ využije túto možnosť zníženia počtu ponúk, potom počtu tých ponúk, ktoré dosiahli túto poslednú etapu, musí umožniť hospodársku súťaž, ak je dostatok vhodných uchádzačov. Metóda rokovacieho konania so zverejnením, teda verejnému obstarávateľovi umožňuje rokovanie o ponukách, ktoré predložili uchádzači, a tiež možnosť znižovať počet uchádzačov v priebehu tohto rokovania na základe stanovených kritérií na vyhodnotenie ponúk.

Rokovacie konanie so zverejnením vyhlasuje verejný obstarávateľ na predpísaných formulároch (vydaných vyhláškou Úradu pre verejné obstarávanie⁵⁴) oznámením o koncesii. **V oznámení o koncesii** (v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania metódou rokovacieho konania so zverejnením) verejný obstarávateľ určí najmä

- lehotu na predloženie žiadosti o účasť
- obmedzenie počtu záujemcov, ak sa uplatňuje
- pravidlá na vyhodnotenie na splnenie podmienok účasti
- lehota na predloženie žiadosti o koncesiu nesmie byť kratšia ako 52 dní odo dňa odoslania oznámenia o koncesii publikačnému úradu EÚ⁵⁵ a Úradu pre verejné obstarávanie.

⁵⁴ Bližšie pozri www.uvo.gov.sk.

⁵⁵ Vyhláška Úradu pre verejné obstarávanie č. 35/2006 Z. z.

Po vyhodnotení účasti kvalifikovaných účastníkov na rokovaní a prípadnom obmedzení ich počtu zašle verejný obstarávateľ vybraným kvalifikovaným uchádzačom **výzvu na predkladanie ponúk**. Výzva zahrňuje súťažné podklady a lehotu na predkladanie ponúk. Lehota na predkladanie ponúk do druhého kola súťaže nesmie byť kratšia ako 22 dní odo dňa odoslania výzvy na predkladanie ponúk. Po preštudovaní predložených ponúk pozve verejný obstarávateľ vybraných kvalifikovaných účastníkov na rokovanie.

Pri výbere metódy rokovacieho konania so zverejnením ako výhodnej pre daný prípad koncesného verejného obstarávania postupuje potom verejný obstarávateľ **v týchto postupových krokoch:**⁵⁶

- Rozpracovanie súťažných podkladov
- Oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania
- Vyhodnotenie účasti kvalifikovaných uchádzačov na súťaži
- Dopracovanie súťažných podkladov
- Výzva kvalifikovaným uchádzačom na predloženie ponuky na základe poskytnutých súťažných podkladov
- Preberanie ponúk
- Zriadenie komisie
- Otváranie ponúk
- Rokovanie s uchádzačmi o predložených ponukách, prípadne vo viacerých etapách, s možnosťou znižovať počet uchádzačov na základe stanovených kritérií
- Zápis z každého rokovania o predložených ponukách
- Vyhodnotenie ponúk a výber najvýhodnejšej ponuky
- Informácie o výsledku vyhodnotenia ponúk
- Uzavretie koncesnej zmluvy
- Oznámenie o výsledku koncesného verejného obstarávania
- Uvoľnenie zábezpeky
- Uloženie dokumentácie o verejnom obstarávaní
- Povinnosti voči Úradu pre verejné obstarávanie a voči EU

Podpisom koncesnej zmluvy končí koncesné verejné obstarávanie, nekončia však povinnosti verejného obstarávateľa. Pri dlhodobej platnosti koncesnej zmluvy má povinnosť **pravidelne kontrolovať jej plnenie** a pri zistení nedostatkov plnenia prijímať príslušné nápravné opatrenia. Treba odporúčať, aby verejný obstarávateľ každoročne a súhrnne po skončení koncesie vypracoval, prerokoval a v príslušnom orgáne schválil **správu o stave plnenia koncesie** (vrátane prijatých nápravných opatrení) a túto správu zverejnil u neho bežným spôsobom, prinajmenšom však výveskami a na vlastnej internetovej stránke. Osobitnú pozornosť treba venovať všetkým dodatkom ku koncesnej zmluve, ich kontrole a ich zverejňovaniu. Ako pri každom verejnom obstarávaní treba dbať na to, aby žiadny dodatok k zmluve neznamenal porušenie pôvodných podmienok účasti na súťaži a kritérií na výber najvhodnejšej ponuky. To by znamenalo dodatočnú diskrimináciu pôvodných uchádzačov daného prípadu verejného obstarávania v prospech vybraného koncesionára a môže to byť dôvodom podania žiadosti pôvodných účastníkov súťaže o zrušení výsledku verejného obstarávania. Navyše môžu byť také prípady objektom vedome pripravenej a teda trestnej korupcie, keď preferovaný uchádzač

⁵⁶ Podrobnosti o postupových krokoch pri metóde rokovacieho konania so zverejnením pozri Vlach, J.–Ursiny, D. (2007).

ponúkne mimoriadne výhodné hodnoty plnenia stanovených kritérií (najmä ceny) s vedomím, že sa tieto hodnoty podľa tajnej dohody s verejným obstarávateľom v dodatku k zmluve zmení.

Dodatky ku koncesnej zmluve môžu neodôvodnene znižovať kvalitu poskytovanej služby alebo zvyšovať cenu za poskytovanie služby v neprospech spoločenských požiadaviek, zakotvených v pôvodnej koncesnej zmluve. Preto by sa príprave dodatkov k zmluve mala venovať rovnaká pozornosť verejného obstarávateľa ako pôvodnej koncesnej zmluve a všetky dodatky by mal verejný obstarávateľ zverejňovať u neho bežným spôsobom, prinajmenšom výveskami a na vlastnej internetovej stránke.

9.3.2. Súťažný dialóg

Súťažný dialóg umožňuje rokovanie medzi verejným obstarávateľom a uchádzačmi v priebehu procesu verejného obstarávania a môže sa použiť vtedy, ak ide o obzvlášť zložité projekty a nemožno použiť verejnú súťaž alebo užšiu súťaž. Cieľom súťažného dialógu je nájsť a definovať najvhodnejší spôsob na uspokojenie potrieb verejného obstarávateľa. Ponuky sa musia vyhodnotiť len na základe ekonomicky najvýhodnejšej ponuky. Obzvlášť zložitou zákazkou sa rozumie zákazka, pri ktorej zadávaní verejný obstarávateľ nie je objektívne schopný:

- definovať technické požiadavky⁵⁷, ktoré by splňali jeho ciele
- špecifikovať právne a finančné podmienky projektu.

Verejný obstarávateľ môže obmedziť počet záujemcov, ktorých vyzve na účasť na dialógu, a to najmenej na troch, ktorí splnili podmienky účasti – tak, aby umožnil hospodársku súťaž. Verejný obstarávateľ vyzve na účasť na dialógu súčasne len vybraných záujemcov, ktorí splnili podmienky účasti a nesmie vyzvať na súťaž toho, kto nepožiadal o účasť.

Rovnako ako rokovacie konanie so zverejnením, **aj súťažný dialóg prebieha dvojkolovo**. V prvom kole sa preverí kvalifikácia uchádzačov pre danú súťaž, teda splnenie podmienok účasti na dialógu. V druhom kole sa uskutoční súťažný dialóg s vybranými kvalifikovanými uchádzačmi, po ukončení ktorého ich verejný obstarávateľ vyzve na predloženie konečnej ponuky na základe riešení, ktoré boli špecifikované v priebehu dialógu.

Základným rysom metódy súťažného dialógu na rozdiel od metódy rokovacieho konania so zverejnením je to, že vybraní kvalifikovaní uchádzači nevstupujú do druhého „rokovacieho“ kola na základe svojej ponuky, ktorú vypracovali podľa súťažných podkladov, ale vstupujú do dialógu s cieľom nájsť pre verejného obstarávateľa výhodné riešenie, na základe ktorého verejný obstarávateľ vyzve vybraných uchádzačov na predloženie ponuky. V podstate možno povedať, že predmetom rokovania medzi verejným obstarávateľom a vybranými uchádzačmi sú:

⁵⁷ Technické požiadavky podľa § 34, ods. 2, písm. b), c), d) vypracované: na základe výkonnostných a funkčných požiadaviek, ktoré sa musia určiť tak, aby boli zrejme všetky podmienky a okolnosti dôležité pre vypracovanie ponuky alebo s odkazom na technické špecifikácie v poradí špecifikácie, ktorými sa prebrali európske normy alebo iné technické osvedčenia EU, alebo ak neexistujú národné technické osvedčenia alebo normy, alebo kombináciou výkonnostných a funkčných požiadaviek a odkazom na technické špecifikácie.

- v prípade metódy rokovacieho konania so zverejnením uchádzačmi predložené ponuky, vypracované podľa súťažných podkladov, stanovených verejným obstarávateľom (a svoje ponuky po skončení rokovania uchádzači upravujú do konečnej podoby) a
- v prípade metódy súťažného dialógu je predmetom rokovania vypracovanie súťažných podkladov, podľa ktorých vyzve verejný obstarávateľ uchádzačov na predloženie ponuky.

Verejný obstarávateľ zahajuje koncesné konanie **oznámením o vyhlásení koncesného konania** metódou súťažného dialógu, v ktorom uvedie najmä opis projektu a svoje požiadavky (ak ich neuvedie v informatívnom dokumente), lehotu predloženia žiadosti o účasť a pravidlá na vyhodnotenie splnenia podmienok účasti. Lehota na predloženie žiadosti o účasť nesmie byť kratšia ako 37 dní odo dňa odoslania oznámenia o vyhlásení koncesného verejného obstarávania publikačnému úradu.

Výzva na účasť na dialógu obsahuje:

- miesto a lehotu určenú na vyžiadanie informatívneho dokumentu, ak nie je súčasťou výzvy, alebo odkaz na prístup k tomuto dokumentu, ak verejný obstarávateľ k nemu ponúka neobmedzený a priamy prístup elektronickými prostriedkami, a výšku a spôsob úhrady za informatívny dokument, ak sa taká úhrada požaduje,
- informáciu o uverejnení oznámenia o vyhlásení koncesného verejného obstarávania
- miesto a termín uskutočnenia dialógu a jazyk alebo jazyky, v ktorých sa uskutoční
- určenie doplňujúcich dokladov (ak sú potrebné), ktoré sú určené na podporu vyhlásení uchádzača alebo na doplnenie informácií, požadovaných v oznámení o vyhlásení koncesného verejného obstarávania; nesmú sa však uplatňovať iné požiadavky než aké boli v oznámení
- relatívnu váhu jednotlivých kritérií na vyhodnotenie ponúk alebo zostupné poradie dôležitosti kritérií, ak nie sú uvedené v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania alebo v informatívnom dokumente.

Ak informatívny dokument nie je súčasťou výzvy na účasť v dialógu, verejný obstarávateľ ho bezodkladne po vyžiadaní poskytne vybraným záujemcom.

Počas dialógu verejný obstarávateľ môže s vybranými uchádzačmi prerokovať všetky hľadiská projektu a môže určiť ceny alebo odmeny pre uchádzačov, ktorí sa zúčastnia dialógu. Je povinný počas dialógu zabezpečiť rovnaké zaobchádzanie so všetkými uchádzačmi. Zakazuje sa poskytovať informácie diskriminačným spôsobom, ktorý by zvýhodnil niektorých uchádzačov. Nesmie poskytnúť ostatným uchádzačom navrhované riešenia ani iné dôverné informácie získané od uchádzača, s ktorým sa viedol dialóg, bez jeho súhlasu.

Verejný obstarávateľ môže určiť, že dialóg sa uskutoční **v niekoľkých po sebe nasledujúcich etapách** s cieľom znížiť počet riešení, ktoré sa majú prerokovať v etape dialógu, na základe kritérií na vyhodnotenie ponúk uvedených v oznámení o vyhlásení koncesného verejného obstarávania alebo v informatívnom dokumente, Túto možnosť verejný obstarávateľ uvedie v oznámení o vyhlásení koncesného verejného obstarávania alebo v informatívnom dokumente. Ak verejný obstarávateľ využije možnosť zníženia počtu riešení, ktoré sa majú prerokovať, potom počtu tých ponúk, ktoré dosiahli túto poslednú etapu, musí umožniť hospodársku súťaž, ak je dostatok vhodných uchádzačov. Verejný obstarávateľ pokračuje v takomto dialógu dovtedy, kým nenájde (ak je to potrebné, porovnávaním týchto riešení) riešenie alebo riešenia spĺňajúce jeho potreby. Verejný obstarávateľ vyhotoví z každého rokovania v rámci dialógu zápisnicu.

Verejný obstarávateľ informuje uchádzačov o skončení dialógu a vyzve ich na predloženie konečnej ponuky na základe predloženého riešenia alebo riešení (súťažných pokynov), ktoré boli špecifikované počas dialógu. Tieto ponuky musia obsahovať všetky požadované parametre, ktoré sú potrebné na realizáciu projektu. **Výzva na predloženie konečnej ponuky** obsahuje :

- informáciu o uverejnení oznámenia o vyhlásení koncesného verejného obstarávania,
- lehotu na predkladanie ponúk, miesto predkladania ponúk a jazyk alebo jazyky, v ktorých možno predkladať ponuky,
- miesto a termín otvárania ponúk.

Pri výbere metódy súťažného dialógu ako výhodnej pre daný prípad koncesného verejného obstarávania postupuje potom verejný obstarávateľ **v týchto postupových krokoch:**⁵⁸

- Oznámenie o vyhlásení koncesného verejného obstarávania
- Vyhodnotenie kvalifikovaných a vybraných uchádzačov a výzva na dialóg
- Vypracovanie a poskytnutie informatívneho dokumentu
- Súťažný dialóg
- Výzva na predloženie konečných ponúk
- Zriadenie komisie
- Vyhodnotenie ponúk
- Informácie o vyhodnotení ponúk
- Uzavretie zmluvy
- Oznámenie o výsledku koncesného obstarávania
- Uvoľnenie zábezpeky
- Dokumentácia o verejnom obstarávaní
- Povinnosti voči EU a Úradu pre verejné obstarávanie.

Rovnako, ako v prípade použitia metódy rokovacieho konania so zverejnením aj pri použití metódy súťažného dialógu podpisom koncesnej zmluvy končí koncesné verejné obstarávanie, nekončia však povinnosti verejného obstarávateľa. Pri dlhodobej platnosti koncesnej zmluvy má povinnosť **pravidelne kontrolovať jej plnenie** a prijímať potrebné nápravné opatrenia. Mal by každoročne a súhrnne po skončení koncesie vypracovať, v príslušnom orgáne schváliť a zverejniť **správu o stave plnenia koncesie**. Mal by **zverejňovať všetky dodatky ku koncesnej zmluve**.

⁵⁸ Podrobnosti o postupových krokoch pri metóde rokovacieho konania so zverejnením pozri Vlach, J.-Ursiny, D. (2007): *Ako dobre a správne verejne obstarávať*. (Praktická príručka – ako vyberať správne postupy a ako pri nich správne postupovať). Transparency International Slovensko, Bratislava.

10. TRANSPARENTNOSŤ A ETIKA PPP PROJEKTOV

V poslednej kapitole sa venujeme poskytnutiu konkrétnych odporúčaní na zvýšenie transparentnosti a etike v celom životnom cykle projektu PPP. Dlhodobosť zmluvných vzťahov a nejednoznačnosť, zložitnosť jednotlivých ponúk a zmluv projektov PPP v porovnaní s bežnými zákazkami pri verejnom obstarávaní znamenajú zvýšené etické riziká projektov PPP. Preto sa odporúčaniam k tejto problematike venujeme v samostatnej kapitole.

Ekonomické a etické riziká projektu PPP, ktoré vyvoláva zložitnosť projektu PPP a jej obstarávania, treba už v priebehu obstarávania a pri schvaľovaní zmluvy v čo najväčšej miere eliminovať. Nato sú k dispozícii **rovnako ako pri bežnom verejnom obstarávaní tri najúčinnější nástroje:**

- **Nezadat' príčinu k nekalému konaniu = dodržiavanie zákonov a iných predpisov** a odporúčaní v celom procese obstarávania a pri implementácii projektu PPP s cieľom zabezpečiť korektné vzťahy všetkých účastníkov.
- **Vytvoriť spoločenský tlak na korektné správanie = čo najvyššia transparentnosť, aktívne zverejňovanie informácií** v celom procese realizácie projektu PPP (pri verejnom obstarávaní ako aj pri implementácii projektu PPP). Otvorenosť a transparentnosť je nevyhnutnou, aj keď nie postačujúcou podmienkou na vytvorenie účinnej internej, odbornej, profesionálnej a aj verejnej občianskej kontroly a vo svojom dôsledku spoločenský a politický tlak na korektné správanie jednotlivých účastníkov projektu PPP.
- **Zaviest' špecifické nástroje etického charakteru** spojené s verejným obstarávaním ako sú napríklad etický kódex verejného obstarávania a pakt integrity.

Tak, ako sme uviedli v kapitole 9., okrem verejnej súťaže sú rokovacie konanie so zverejnením a súťažný dialóg odporúčanými postupmi pri obstarávaní projektu PPP. Použitie uvedených postupov verejného obstarávania okrem iného predpokladá pomerne intenzívnu komunikáciu medzi potenciálnymi uchádzačmi a verejným obstarávateľom. Zároveň platí, že pri takých komplexných zadaniach, aké bývajú v prípadoch projektov PPP, je presné a úplné stanovenie všetkých zadávacích parametrov nie vždy dokonalé. Uvedené vplýva na to, že informácie od verejného obstarávateľa majú pomerne vysokú hodnotu a môžu napomôcť pri získaní zákazky. Z daného vyplýva, že komunikácia medzi verejným obstarávateľom a potenciálnymi uchádzačmi bude existovať, keďže pri obstarávaní projektu PPP nie je možné eliminovať komunikáciu obstarávateľa a potenciálnych partnerov zo súkromného sektora, a to v podstate v žiadnej fáze realizácie PPP projektu. Preto už vo fáze rozhodovania o projekte PPP je potrebné zvýšiť transparentnosť rozhodovania verejného obstarávania. Nástrojom, ktorý môže v uvedenej fáze pomôcť je zriadenie web stránky k danému projektu, kde by sa otázky mohli klásť len elektronickou formou a všetky otázky a k nim príslušné odpovede by boli verejne dostupné aj pre ďalších potenciálnych uchádzačov.

Na verejne prístupnej internetovej stránke verejného obstarávateľa v osobitnej rubrike, venovanej danému projektu PPP, by sa teda mali **zverejniť základné informácie** o projekte PPP. Základnou zásadou je zverejňovať čo najväčší rozsah informácií (v ľahko dostupnej

a zrozumiteľnej forme!), relevantných pre posudzovanie a kontrolu daného projektu PPP – informácií, ktoré sú pre danú etapu procesu zverejniteľné (celé alebo časť údajov) bez poškodenia obchodných podmienok vzťahu partnerov projektu. Tým sa zabezpečí, zjednoduší a uľahčí prístup k informáciám pre všetkých záujemcov o informácie o projektoch PPP. Tento efekt možno ďalej zvýšiť uplatnením elektronickej komunikácie nielen medzi účastníkmi súťaže, ale aj elektronickým zverejňovaním týchto informácií na internetovej stránke verejného obstarávateľa s možnosťou kladenia dotazov a zverejňovaním odpovedí na ne. Podmienkou je, že všetky takto zverejnené informácie musia byť súčasne a preukázateľne k dispozícii aj všetkým uchádzačom. Ide o päť skupín informácií:

- 1 Základná porovnávací analýza riešenia danej služby projektom PPP s inými možnými riešeniami.
- 2 Informácie, ktoré sú povinné na zverejnenie aj vo Vestníku verejného obstarávania⁵⁹
 - Oznámenie o vyhlásení koncesie
 - Oznámenie o výsledku koncesného oznámenia.

V prípade, že sa nepostupuje podľa zákona o verejnom obstarávaní, odporúčame zverejňovať analogické informácie.

- 3 Texty základných dokumentov súťaže
 - Súťažné podklady (pri rokovacom konaní so zverejnením)
 - Informatívny dokument (pri súťažnom dialógu)
 - Súťažné podklady pre predloženie konečných ponúk (pri súťažnom dialógu)
 - Podpísaná zmluva.
- 4 Informácie o priebehu súťaže:
 - Výber kvalifikovaných uchádzačov
 - Výzva na predloženie ponúk (pri rokovaní so zverejnením)
 - Výzva na dialóg (pri súťažnom dialógu)
 - Informácia o prípadnom obmedzení počtu ponúk pre pokračujúce rokovanie podľa pravidiel oznámených vo výzve
 - Výzva na predloženie konečných ponúk (pri súťažnom dialógu)
 - Informácia o výsledku vyhodnotenia ponúk spolu s dôvodmi neakceptovania ponúk
 - Prípadná informácia o zrušení súťaže a dôvodoch jej zrušenia
 - Informácia o podpísaní zmluvy.
- 5 Informácie o priebehu/implementácii projektu PPP
 - Informácia o dodatkoch k podpísanej zmluve
 - Priebežné správy o stave plnenia projektu PPP
 - Záverečná správa o ukončení projektu PPP.

Zatiaľ čo prvým dvom nástrojom na eliminovanie rizík obstarávania projektu PPP (dodržovaním predpisov a odporúčaní nezadať príčinu k nekalému konaniu a aktívnym zverejňovaním informácií vytvoríť tlak na korektné spoločenské správanie) je venovaná

⁵⁹ www.uvo.gov.sk, časť Vestník.

predchádzajúca časť tejto kapitoly, treba v súvislosti s verejným obstarávaním projektu PPP doplniť informáciu o špecifických nástrojoch etického charakteru.

Etický kódex verejného obstarávania možno plne uplatniť aj pri obstarávaní projektu PPP. Zložitosť projektov PPP a procesu ich obstarávania vyvoláva zložitosť vzťahov medzi účastníkmi tohto procesu. Tieto okolnosti sú príčinou možného výskytu nedostatkov a chýb v priebehu procesu obstarávania aj vzťahov medzi jeho účastníkmi. To vyvoláva potenciálnu možnosť zneužívania týchto nedostatkov k neetickému správaniu účastníkov a vedie k rôznym formám korupcie, ako sú úplatky, rodinkárstvo či klientelizmus. Existujú však určité všeobecné pravidlá etického správania, ktoré korupčnému správaniu (i pri prípadných nedostatkoch v procese obstarávania) môžu zabrániť. Tie možno vyjadriť v etickom kódexe správania sa.

Vyjadrenie týchto pravidiel môže mať rôzny rozsah pôsobnosti a rôznu podrobnosť zahrnutých pravidiel. Odporúčame vychádzať zo zákona o štátnej službe⁶⁰ (pri štátnom orgáne) a zo zákona o výkone prác vo verejnom záujme (pri zamestnancoch samosprávy). Zároveň je vhodné jednotlivé ustanovenia upravujúce povinnosti zamestnancov verejného sektora doplniť o povinnosti vyplývajúce z danej špecifickej činnosti – konkrétne zo zákona o verejnom obstarávaní. Špecifický etický kódex verejného obstarávania či etický kódex PPP bude vhodnou informáciou pre tých, ktorí manažujú PPP projekty na strane verejného sektora, ako aj potenciálnych záujemcov, ktorí sa z neho dozvedia, ako sa majú k predstaviteľom verejného sektora správať v jednotlivých situáciách. Etický kódex verejného obstarávania pôsobí v dvoch smeroch :

- ako interná smernica núti pracovníkov verejného obstarávateľa správať sa spôsobom stanoveným v Etickom kódexe a
- ako verejne vydaný dokument dáva na vedomie uchádzačom PPP projektov aj širokej verejnosti, že pracovníci verejného obstarávateľa sa budú pri verejnom obstarávaní projektu PPP správať podľa pravidiel uvedených v Etickom kódexe.

Podmienkou takého pôsobenia Etického kódexu ako internej smernice je, že Etický kódex je interne vydaný ako záväzný dokument; že ho dostane každý pracovník, ktorý prichádza do styku s verejným obstarávaním a projektmi PPP; že je každý pracovník o jeho uplatňovaní vyškolený a inštruovaný; že jeho dodržiavanie sa kontroluje a uplatňuje pri osobnom hodnotení pracovníkov a že sa z jeho nedodržiavania vyvodzujú personálne dôsledky.

Podmienkou takého pôsobenia Etického kódexu ako verejného dokumentu je, že je verejne vyhlásený významným a neprehliadnuteľným spôsobom, že je daný na vedomie partnerom verejného obstarávateľa, že je verejne k dispozícii v elektronickej forme na internetovej stránke verejného obstarávateľa a že o jeho uplatnení je podaná informácia pri každom prípade verejného obstarávania projektu PPP (napríklad v oznámení o verejnom obstarávaní projektu PPP a v súťažných podkladoch).

Záujemcami a uchádzačmi o projekty PPP sú zväčša veľké a renomované firmy, ktorým záleží na tom, aby ich obchodní partneri (v tom aj verejní obstarávatelia) mali istotu v tom, že ich pracovníci pri obchodných vzťahoch dodržiavajú nielen zákonné ustanovenia (najmä

⁶⁰ Na Slovensku vydal *Etický kódex štátneho zamestnanca SR* v roku 2002 Úrad pre štátnu službu na základe zákona o štátnej službe č. 312/2001 Z.z.

Obchodného zákonníka a zákona o verejnom obstarávaní), ale že sa aj správajú eticky a nekorupčne. Vyjadrením tohto ich rozhodnutia správať sa eticky a nekorupčne a dať to verejne a svojim partnerom na vedomie je vypracovanie, vyhlásenie, uplatňovanie a dodržiavanie vlastných všeobecných Etických kódexov. Zvyšuje to dôveru týchto firiem v ich obchodných vzťahoch a zjednodušuje a vylepšuje uplatňovanie paktov integrity. Veľké medzinárodné firmy zväčša už uplatňujú svoje Etické kódexy.

Preto odporúčame, aby **verejné orgány, verejní obstarávatelia vypracovali, uplatňovali a kontrolovali dodržiavanie etických kódexov verejného obstarávania projektov PPP.**⁶¹

Pakt integrity je nástrojom spojeným s každým daným jednotlivým prípadom projektu PPP a s jeho verejným obstarávaním. Pakt integrity⁶² má formu dohody medzi verejným obstarávateľom a uchádzačmi o projekt PPP a je prílohou súťažných podkladov daného prípadu a prílohou (podpísanou) ponuky každého uchádzača, v ktorej sa obidve strany zavazujú správať sa podľa ustanovení tohto paktu integrity. Pakt integrity sa uplatňuje pre významnejšie prípady verejného obstarávania a prípady s vyššou cenou. Pretože prípady projektov PPP a ich verejného obstarávania sú takmer vždy významnými prípadmi obstarávania s vyššou cenou, treba používanie paktov integrity odporúčať pri každom verejnom obstarávaní projektu PPP.

Pakt integrity zahrňuje ustanovenia o etickom správaní pracovníkov oboch strán, môžu byť výpisom príslušných ustanovení Etického kódexu verejného obstarávania alebo sa môžu na Etický kódex verejného obstarávateľa alebo aj na etický kódex uchádzača odvolávať.

⁶¹ Návod na tvorbu etických kódexov pozri Vlach, J. – Nemeč, J. (2003).

⁶² Návod na tvorbu paktu integrity pozri Vlach, J. – Nemeč, J. (2003).

LITERATÚRA:

Asociace PPP (2007). *PPP versus Veřejná zakázka – jak poznat Value for Money?* Praha.

Balážová, E. (2006): *Benchmarking služieb miestnej samosprávy na Slovensku*. Transparency International Slovensko, Bratislava.

Koňák, P. (2008). *PPP projekty dopravní infrastruktury v EU*, diplomová práce. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze.

Le Grand, J. (2003): *Motivation, Agency and Public Policy*. Oxford University Press.

McKee, M. – Edwards, N. – Atunc, R. (2006). *Public – private partnerships for hospitale*, In: *Bulletin of the World Health Organization*, November 2006, 84 (11), p. 890 – 896.

National Audit Office. London. In „*PPP versus Veřejná zakázka*“. Asociace PPP. Praha, 2008.

Nemec, J. – Wright, G. (2003). *Verejné financie*. Bratislava: NISPAcee.

OFDMFM (2005). *Review of Opportunities for Public Private Partnerships in Northern Ireland*, Belfast.

O’Looney, J. A. (1998). *Outsourcing State and Local Government Services*. New York: Quorum Books. ISBN 1-56720-169-5

Ostřížek et al. (2007). *Public Private Partnership, příležitost a výzva*, C. H. Beck.

Ouyahia, M. A. (2006). *Public-Private Partnerships for Funding Municipal Drinking Water Infrastructure: What are the Challenges?* Ottawa: Government of Canada. ISBN 0-662-43362-9

Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/17/ES zo dňa 31. marca 2004, o koordinácii postupov pri zadávaní zákaziek subjektami pôsobiacimi v odvetví vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb, v znení neskorších predpisov.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/18/ES zo dňa 13. marca 2004, o koordinácii postupov pri zadávaní verejných zákaziek na stavebné práce, dodávky a služby, v znení neskorších predpisov.

Slavík, J. (2007). *Londýnské metro – PPP na křižovatce*. PPP – bulletin 3/2007. p. 6. Praha: Asociace PPP.

State Government of Victoria (2000). *Audit of Government Contracts: Contracting, Privatization, Probity and Disclosure in Victoria 1992--1999*.

Vlach, J. (2002): *Spoločné obstarávanie vo Veľkej Británii*. Transparency International Slovensko, Bratislava.

Vlach, J. – Nemeč, J. (2003). *Etický kódex a pakty integrity vo verejnom obstarávaní*. Transparency International Slovensko, Bratislava.

Vlach, J. – Ursíny, D. (2007). *Ako dobre a správne verejne obstarávať*. (Praktická príručka – ako vybrať správne postupy ako pri nich správne postupovať). Transparency International Slovensko, Bratislava.

Internetové zdroje:

Abertis. *Quality Indicators required by the Spanish Administration*. Dostupné z www.asecap.com/english/documents/QualityindicatorsSpain.pdf,

Štúdie TIS. *Spoločné obstarávanie vo Veľkej Británii*. TIS. 2002. Dostupné z www.transparency.sk/studie_tis.php,

Vyhláška Úradu pre verejné obstarávanie č. 35/2006 Z.z. Dostupné z www.slpk.sk/dokumenty/06-z035.pdf,

ESA 95. *European System of Accounts*. Eurostat. Dostupné z www.circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/ESA95/en/titelen.htm

Metodický pokyn MVRR SR 1/2004 o triedniku stavebých prác, www.build.gov.sk

Popisovníky a cenníky stavebných prác, www.cenekon.sk

Všeobecné obchodné a technické podmienky stavebných prác, www.ueos-komercia.sk

KROS, program elektronického kalkulovania ceny stavebných prác, www.kros.sk

Správa o stave verejného obstarávania, www.uvo.gov.sk

www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=6678

www.pppcentrum.cz/

www.asociaciappp.sk

www.asociaceppp.cz/

www.antimonopol.gov.sk

Spoločnosť pre projektové riadenie, www.sppr.sk

O AUTOROCH

JUDr. Ing. Jiří Vlach, CSc. študoval na Karlovej univerzite v Prahe a na Slovenskej technickej univerzite v Bratislave. Pracoval v stavebných podnikoch, centrálnych orgánoch a na ekonomických výskumoch. V súčasnosti je poradcom ÚEOS-Komercia, a. s., lektorom Úradu pre verejné obstarávanie a externým expertom Transparency International Slovensko. Profiloval sa v systémoch riadenia investičnej výstavby a stavebnej výroby, v projektovom riadení a vo verejnom obstarávaní. Je členom viacerých medzinárodných organizácií, aktívne vystupuje na medzinárodných konferenciách a seminároch.

Doc. Ing. Jan Pavel, PhD., vyštudoval magisterské štúdium na Fakulte manažmentu Vysokej školy ekonomickej v Prahe, ktoré ukončil v roku 2001. V tom istom roku zahájil doktorandské štúdium na Fakulte financií a účtovníctva Vysokej školy ekonomickej v Prahe, ktoré úspešne ukončil v septembri 2004. V súčasnej dobe pôsobí ako odborný asistent na katedre verejných financií VŠE, kde sa zaoberá problematikou verejných financií a programov verejných výdavkov. Tiež prednáša na Fakulte ekonomicko-správnej Univerzity Pardubice a dlhodobo spolupracuje s Transparency International v Českej a Slovenskej republike.

Ing. Emília Sičáková-Beblavá, PhD., je absolventkou Obchodnej fakulty Ekonomickej univerzity v Bratislave. Na uvedenej univerzite ukončila doktorandské štúdium. Od roku 1997 pôsobila ako výskumná pracovníčka Centra pre hospodársky rozvoj. V roku 1999 absolvovala odbornú stáž vo Svetovej banke vo Washingtone, D. C. a v Transparency International USA. V roku 2003 sa zúčastnila na študijnom programe na Yale University. V rokoch 2001 – 2004 bola členkou správnej rady Transparency International. Pôsobí na Inštitúte verejnej politiky FSEV UK v Bratislave, kde vedie predmety venované téme korupcie a viacúrovňovej správe vecí verejných. Je prezidentkou Transparency International Slovensko. Venuje sa otázkam činnosti verejného sektora, najmä z hľadiska transparentnosti, etiky, korupcie a kontroly.

Poznámky:

Lined area for notes with horizontal dotted lines.

