



# PPP v projektoch kultúrneho dedičstva

Usmernenie pre plánovanie a prípravu projektov  
kultúrneho dedičstva podľa modelu verejno-  
súkromného partnerstva

Finálna verzia  
05/2019



## Obsah

Úvod	3
I. Základné charakteristiky verejno-súkromného partnerstva	5
II. Ako odlíšiť PPP od iných foriem spolupráce v projektoch revitalizácie kultúrneho dedičstva?	9
III. Základné formy PPP kontraktov	11
IV. Kritériá úspešnej implementácie modelu PPP v projektoch kultúrneho dedičstva	13
V. Finančné aspekty projektov PPP	18
VI. Technické aspekty PPP projektov v oblasti kultúrneho dedičstva	42
VII. Právne aspekty projektov PPP v oblasti kultúrneho dedičstva	58



## Úvod

Zodpovední pracovníci vo verejnom sektore čelia výzve zachovávať a chrániť objekty kultúrneho dedičstva počas dlhého časového obdobia v rámci obmedzených finančných zdrojov. Zatiaľ čo používanie tradičných foriem financovania silno závisí na dostupnosti rozpočtových kapacít verejných orgánov, uplatňovanie modelu verejno-súkromného partnerstva (PPP), ktoré zahŕňa súkromný sektor, môže byť dobrým riešením.

Vypracovanie usmernenia pre plánovanie a prípravu projektov kultúrneho dedičstva podľa vzoru verejno-súkromného partnerstva (PPP) predstavuje praktickú príručku určenú pre verejné orgány pri štruktúrovaní PPP projektov v oblasti revitalizácie a ochrany kultúrneho dedičstva.

Účelom tejto príručky je poskytnúť praktické informácie o všetkých dôležitých krokoch, ktoré je potrebné vykonať pri plánovaní a príprave PPP projektu. Táto príručka môže byť použitá aj inými zainteresovanými stranami zapojenými do transakčných procesov, ako sú napríklad konzervátori, finančné inštitúcie, poradcovia a všetky ostatné zúčastnené subjekty.

Aplikácia PPP sa neopiera výlučne iba o finančné alebo právne aspekty, preto účelom tejto príručky je zahrnúť komplexný proces plánovania a prípravy projektov kultúrneho dedičstva. Táto príručka je štruktúrovaná tak, aby monitorovala proces prípravy návrhu projektu PPP prostredníctvom troch základných aspektov: i) finančné, ii) právne a iii) technické, spôsobom definovaným právnymi predpismi v rámci verejno-súkromného partnerstva na Slovensku. Pri spracovaní tohto usmernenia sa zároveň dbalo na jeho jednoduchosť.

Prvá kapitola definuje základné črty verejno-súkromného partnerstva. Druhá kapitola zostavuje porovnávaciu analýzu toho, ako odlíšiť model verejno-súkromného partnerstva od iných foriem spolupráce medzi verejným a súkromným sektorom. Tretia kapitola definuje základné formy zmluvy o PPP, ktoré môžu verejné orgány uzavrieť so súkromným sektorom. Štvrtá kapitola uvádza kritériá úspechu PPP v oblasti kultúrneho dedičstva, zatiaľ čo finančné, technické a právne aspekty potrebné na prípravu návrhu projektu PPP sú opísané v piatej, šiestej a siedmej kapitole.

Táto príručka bola vyvinutá v rámci projektu INTERREG Central Europe Restaura: Revitalizácia historických budov prostredníctvom verejno-súkromného partnerstva, ktoré združuje 4 krajiny: Chorvátsko, Poľsko, Slovensko a Slovinsko.



# I. Základné charakteristiky PPP





## I. Základné charakteristiky verejno-súkromného partnerstva

Verejno-súkromné partnerstvo predstavuje dlhodobý zmluvný vzťah medzi verejným a súkromným sektorom, ktorý sa uzatvára na účely poskytovania verejných služieb alebo služieb verejného záujmu. Takýto vzťah môže zahŕňať návrh, výstavbu a/alebo rekonštrukciu, financovanie, riadenie a údržbu infraštruktúry a/alebo poskytovanie služieb zo strany súkromného sektora, ktoré je tradične obstarané a poskytované verejným sektorom. Modely PPP implementujú projekty sociálnej infraštruktúry (školy, škôlky, nemocnice, zdravotnícke centrá), ako aj projekty hospodárskej infraštruktúry (diaľnice, letiská, železničné trate, atď.). Kľúčovou črtou takejto spolupráce je dosiahnutie sociálnych a ekonomických cieľov tak, aby si každý partner zachoval svoju vlastnú právnu subjektivitu a zodpovednosť, pričom spolupráca je založená na zmluvne definovaných úlohách a predpokladaných rizikách (AIK, 2012). Súkromný sektor získava nové príležitosti na trhu, zatiaľ čo verejný sektor má možnosť poskytovať kvalitnejšie verejné služby.

Základný koncept PPP v projektoch kultúrneho dedičstva je založený na tzv. *Rozhodnutí o prenájme alebo kúpe* (Orsag 1992, Skelcher 2005), ktoré je dobre známe v oblasti podnikových financií. Verejný sektor, namiesto navrhovania, budovania, financovania a zachovania kultúrneho dedičstva, uzatvorí so subjektom súkromného sektora dlhodobý zmluvný vzťah, v ktorom tento súkromný partner vykonáva celý záväzok alebo len jeho časť namiesto verejného partnera (AIK, 2012). V takomto vzťahu verejný sektor zachováva len dozornú a/alebo regulačnú úlohu, pričom predpisuje podmienky, ktoré musí súkromný sektor splniť. V prípade takto realizovanej zmluvy, súkromný sektor dostáva plnenie od koncových užívateľov a/alebo verejného sektora. Hoci na úrovni EÚ neexistujú jednotné pravidlá vo forme smernice o PPP, niektoré inštitúcie EÚ (Eurostat, EIB, Európsky dvor audítorov) navrhli vo svojich príručkách členským štátom, ako právne a inštitucionálne regulovať oblasť PPP. V Slovenskej republike je aplikácia PPP z časti upravená v zákone o verejnom obstarávaní, ktorý definuje koncesie.<sup>1</sup> Samotná realizácia PPP projektov spadá pod gesciu Ministerstva financií SR, ktoré v spolupráci so Štatistickým úradom SR vydáva stanoviská k návrhom zmlúv PPP projektov, okrem iného aj z hľadiska ich vplyvu na vykazovanie dlhu verejnej správy v jednotnej metodike ESA 2010 platnej pre Európsku úniu<sup>2</sup>. Keďže PPP projekty predstavujú komplexné prepojenie právnych, finančných a technických aspektov, ich základné charakteristiky možno vnímať výlučne základnými prvkami, ktoré sú príznačné pre každý projekt PPP:

**1. Dlhodobá spolupráca medzi verejným a súkromným sektorom.** Keďže každá zmluva PPP sa vyznačuje dlhodobým trvaním (zvyčajne 10 rokov alebo viac), plánovanie a príprava projektu musia byť komplexné.

<sup>1</sup> Zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov

<sup>2</sup> Ministerstvo financií SR, dostupné na internete: <https://www.finance.gov.sk/sk/financie/ppp-projekty/> (cit. 12.9.2018)



**2. Verejná infraštruktúra a verejná služba.** PPP schémy sú vždy spojené s poskytovaním verejných služieb a výstavbou a/alebo rekonštrukciou verejnej infraštruktúry. PPP projekty sa líšia od privatizácie takým spôsobom, že súkromný partner zvyčajne hrá rolu v pozícii poskytovateľa služby vo verejnom záujme v presne stanovenom čase, s presne vymedzeným rozsahom pôsobnosti, pravidlami a podmienkami predpísanými verejným sektorom. Verejný sektor má úlohu vlastníka projektu a predpisuje výstupné špecifikácie a vykonáva regulačné roly.

**3. Politická podpora.** Považuje sa za najdôležitejší prvok úspechu každého programu PPP. Bez politickej podpory bude aj najlepšie vytvorený projekt PPP odsúdený na neúspech. Vzhľadom na dlhodobú dĺžku trvania zmluvy nebude súkromný sektor ochotný vstúpiť do projektu PPP, ak nemá zabezpečenú komplexnú politickú podporu.

**4. Verejné investície.** Rozvoj verejných služieb úzko súvisí s rozvojom verejnej infraštruktúry, ktorá sama o sebe predstavuje verejné investície. Vzhľadom na nedostatok finančných zdrojov vo verejnom sektore sa realizácia investičných projektov môže spomaliť alebo úplne prerušiť. V transakciách PPP súkromný sektor nahrádza prvotný záväzok štátu financovať výstavbu a/alebo rekonštrukciu projektu. Využitím vlastných foriem financovania umožňuje verejnému sektoru konvertovať počiatočné kapitálové investície na vyplácanie mesačného poplatku počas celého trvania zmluvy o PPP. To dáva verejnému sektoru možnosť realizovať väčší objem investičných projektov v krátkom časovom období bez vystavovania sa riziku súvisiacemu so vznikom schodku verejných financií.

**5. Rozdelenie a transfer rizika.** Každý investičný projekt je charakteristický množstvom rizík, ktoré sa vyskytujú počas jeho životného cyklu. Keďže úspech z realizácie dlhodobej zmluvy medzi verejným a súkromným sektorom závisí od spôsobu rozdelenia rizík medzi zmluvnými stranami, je potrebné identifikovať, kvantifikovať (ak je to možné) vo fáze plánovania a pripraviť rizikový projekt. Predpokladá sa, že riziká súvisiace s výstavbou, financovaním a riadením budú lepšie riadené súkromným partnerom, zatiaľ čo verejný sektor je schopný lepšie riadiť riziká spojené s dopytom po službách. Zmluva o PPP nikdy nepredpokladá, že súkromný sektor prevezme všetky riziká, ale len tie, ktoré dokáže efektívnejšie zvládnuť v porovnaní s verejným sektorom. Transfer všetkých rizík na súkromný sektor je model privatizácie, nie PPP.

**6. Platenie výlučne za poskytnuté služby.** Hoci transakcie PPP vyžadujú značné investície súkromného sektora do fázy výstavby a údržby, platby zo strany verejného sektora a/alebo koncových užívateľov závisia výlučne od poskytovaných služieb, t. j. vykonávajú sa v súlade s dostupnosťou infraštruktúry alebo predpokladaným rizikom dopytu. Týmto spôsobom je súkromný sektor motivovaný k udržaniu infraštruktúry v plnej miere počas celého trvania zmluvy, čím sa umožní maximálna hodnota za vynaložené peniaze (tzv. value for money princíp).



**7. Existencia Special Purpose Vehicle - SPV (spoločnosti zriadenej na špeciálny účel).**  
Vybraný hospodársky uchádzač vo verejnej súťaži musí zriadiť špeciálnu projektovú spoločnosť na účely realizácie projektu, SPV, ktorá bola založená výlučne na účely realizácie projektu. Peňažné toky projektu sú teda oddelené od peňažných tokov vybraného hospodárskeho subjektu. SPV je súkromný partner v projektoch PPP.



## II. Ako rozlíšiť PPP od iných foriem spolupráce v oblasti projektov kultúrneho dedičstva







## II. Ako odlišiť PPP od iných foriem spolupráce v projektoch revitalizácie kultúrneho dedičstva?

Regulačné orgány členských štátov EÚ, Eurostat a iné orgány verejného práva zapojené do procesu plánovania a prípravy projektov rozlišujú PPP od iných dohôd o spolupráci výlučne na základe jediného parametra. Tento parameter sa nazýva "transfer rizika" (AIK, 2014). Úroveň rizika, ktorým je súkromný sektor vystavený, je základným predpokladom, ktorý rozlišuje zmluvy PPP od konvenčných zmlúv o poskytovaní služieb alebo zákaziek na zhotovenie prác medzi verejným a súkromným sektorom. Na základe minulých skúseností v projektoch revitalizácie kultúrneho dedičstva existujú výrazné rozdiely medzi rizikom v zmluvách o PPP a konvenčnými zmluvami, kde rozlišujeme:

**1. Zmluva o poskytovaní služieb** - často sa uzatvára v projektoch revitalizácie kultúrneho dedičstva, v ktorých verejné orgány zapájajú súkromný sektor do osobitných služieb, ako je údržba zariadení, výskum v oblasti konzervácie, obnova zariadení kultúrneho dedičstva atď. V takýchto zmluvách súkromný sektor vo veľmi krátkom čase poskytuje služby, ktoré nie sú dostupné v rámci kapacít verejného sektora.

**2. Zmluvy týkajúce sa architektonických prác a výstavby** - predstavujú najbežnejší spôsob zapojenia súkromného sektora, kde je na predmete kultúrneho dedičstva vykonaná obnova a/alebo oprava a/alebo stavebné práce zahrňajúce architektonické riešenie a samotnú stavbu. Súkromný sektor v plnej miere preberá súvisiace stavebné riziká, zatiaľ čo verejný sektor má povinnosť financovať takéto zariadenie a plne prevziať riziká spojené s údržbou tohto zariadenia.

**3. Lízingové zmluvy** - reprezentujú jedinou formu zmlúv o financovaní výstavby alebo revitalizácie objektu kultúrneho dedičstva, kde sa nehnuteľnosť dočasne prevedie na súkromného partnera. Všetky riziká projektu súvisiace s výstavbou a prevádzkou takýchto transakcií nesie výlučne verejný sektor. Takáto forma spolupráce sa preto nemôže nazývať PPP, pretože neexistuje synergia medzi súkromným a verejným sektorom pri prenose a riadení rizík spojených s výstavbou a údržbou zariadenia.

Uvedené zmluvy, hoci majú charakteristické črty spolupráce medzi verejným a súkromným sektorom sa nemôžu nazývať verejno-súkromné partnerské projekty. PPP projekty sú komplexné, vyžadujú značné finančné prostriedky na prípravu a plánovanie.



# III. Základné formy PPP kontraktov





### III. Základné formy PPP kontraktov

Hoci na úrovni EÚ neexistuje univerzálna forma PPP modelu, každý členský štát si reguluje túto oblasť v súlade so svojimi právnymi predpismi, v rámci krajín EÚ sa môžu vyskytovať tieto formy PPP:

- **Zmluvné verejno-súkromné partnerstvo** - najčastejší model implementácie PPP projektov, v ktorých sú vzájomné práva a povinnosti medzi partnermi regulované zmluvou ako model koncesie alebo ako model založený na dostupnosti. Zmluva predpisuje všetky podstatné prvky obchodného vzťahu, ako je termín, spôsob doručenia služby, normy zariadenia resp. infraštruktúry a služieb, mechanizmus platenia poplatkov. S takouto formou vzťahu medzi verejnými a súkromnými partnermi si partneri zachovávajú svoju vlastnú identitu a zodpovednosť. Súkromný sektor často preberá povinnosti a riziká súvisiace s výstavbou a dostupnosťou a/alebo dopytom, zatiaľ čo verejný sektor sa často na týchto povinnostiach a rizikách nepodieľa, ale plní regulačnú, resp. dozornú funkciu pri poskytovaní verejných služieb.
- **Štatút verejno-súkromného partnerstva** je založený na vzťahu medzi verejným a súkromným sektorom, v ktorom sa všetky práva, povinnosti a riziká zdieľajú medzi partnermi rovnako. Štatút verejno-súkromného partnerstva je upravený ako model, v ktorom je projekt implementovaný formou „joint ventures“, ktorý založil verejný a súkromný sektor. Na rozdiel od zmluvného modelu, v ktorom má verejný sektor výlučnú úlohu v oblasti dohľadu resp. regulácie, je použitý model, kde verejný sektor je priamo zapojený do poskytovania verejných služieb a rovnako preberá všetky povinnosti a riziká spojené s výstavbou a údržbou dostupnosti infraštruktúry.



## IV. Kritériá úspešnej implementácie modelu PPP v projektoch kultúrneho dedičstva





## IV. Kritériá úspešnej implementácie modelu PPP v projektoch kultúrneho dedičstva

Na rozdiel od iných infraštruktúrnych projektov, projekty revitalizácie kultúrneho dedičstva vo verejnom sektore obsahujú isté špecifiká. Zatiaľ čo vo verejných investíciách je cieľom politiky verejného obstarávania dosiahnuť najnižšiu cenu dosiahnutých štandardov služieb vo verejnom záujme, v prípade PPP projektov v oblasti kultúrneho dedičstva to tak nie je. Hlavným dôvodom je, že teoretický a odborný rámec takýchto projektov je založený na princípe ochrany a zachovania kultúrneho dedičstva a hodnotení projektu s veľmi prísnyim uplatňovaním stanovených kritérií (Bilušić-Dumbović, 2013). Často sa hovorí, že takéto projekty majú "neoceniteľnú hodnotu" pre spoločnosť ako celok, takže prístup k takýmto projektom sa odlišuje aj od klasického prístupu k novým tzv. *Greenfield* investíciám. Berúc do úvahy komplexnosť prístupu, ako aj významné finančné zdroje, ktoré je potrebné poskytnúť počas realizácie projektu kultúrneho dedičstva, na základe predchádzajúcich skúseností členských štátov zapojených do INTERREG Restaura Project bolo identifikovaných 5 kritérií pre úspešnú implementáciu modelu PPP v projektoch kultúrneho dedičstva.

### 1. Identifikácia verejnej potreby projektov pre revitalizáciu kultúrneho dedičstva.

Základ dobrého riadenia verejnej správy je založený na prijatých strategických rozhodnutiach a akčných plánoch, ktoré poskytujú usmernenia, v ktorých sa požaduje vykonávanie konkrétnej verejnej politiky. Pred implementáciou akéhokoľvek programu PPP je potrebné určiť trh a sociálnu potrebu jeho implementácie. To sa deje pomocou štúdie stavu a smerov možného vývoja v oblasti životného prostredia a v ďalších oblastiach, na ktorú sa program vzťahuje. V závislosti od výsledkov takýchto analýz sa realizuje scenár implementácie programov, na základe ktorého sa prijímajú rozhodnutia o prijateľnosti verejnej potreby. Tieto kroky je potrebné zrealizovať čo najskôr, aby orgány verejnej moci mohli získať užitočné vstupy od potenciálnych investorov, finančných inštitúcií a iných účastníkov trhu. Keďže PPP je jedným z modelov implementácie projektu revitalizácie, musí sa hodnotiť a porovnávať s aspoň jedným z ďalších modelov implementácie. V praxi sa často vykonávajú porovnávania s tradičným modelom, pomocou nástroja s názvom "*Komparátor verejného sektora*". Takéto nástroje zahŕňajú skúmanie verejných investícií počas celej doby životnosti a účelom je umožniť im rozumne zdôvodniť konkrétny projekt a implementačný model.

### 2. Analýza platobnej kapacity verejného sektora

Snaha o nezvyšovanie zadlženosti verejného sektora a existencia rozpočtových obmedzení miestnych samospráv vedú k vykonaniu dôkladnej analýzy ich platobnej schopnosti pred samotnou realizáciou projektu. Cieľom takejto analýzy je určiť, či je projekt finančne dostupný pre verejný sektor a či existuje dostatočná úroveň dopytu po realizácii takého projektu. Rozhodnutia o projektoch verejnej infraštruktúry sa neprijímajú na základe ich finančnej životaschopnosti, ich realizácia v dlhodobom horizonte musí byť udržateľná. Preto



cieľom analýzy platobnej schopnosti verejného sektora s využitím dostupných verejných zdrojov je určiť, či rozpočty verejných orgánov (miestne, regionálne, centrálné) môžu podliehať možným rozpočtovým bremenám.

### **3. Zriadenie projektového tímu na realizáciu projektu**

Realizácia projektov revitalizácie kultúrneho dedičstva si vyžaduje špecifické vedomosti a zručnosti projektového tímu, ktoré nemusia byť dostupné v rámci verejného orgánu, ktorý realizuje projekt, preto je dôležité mať komplexnú odbornú podporu na samom začiatku procesu prípravy. Dôležité sú dostatočné právne, technické, finančné a ďalšie zručnosti v rámci projektového tímu. Na rozdiel od tradičného modelu, v ktorom je orientácia verejných orgánov evidentná len počas obdobia rekonštrukcie a obnovy kultúrneho dedičstva a projekt končí dokončením stavebných prác, pri použití PPP modelu sa tento vzťah rozširuje aj na obdobie prevádzky, teda na celkovú životnosť projektu. Preto je na začiatku potrebné predvídať dostatočné rozpočtové zdroje na komplexnú prípravu projektov a možné zapojenie expertov. Projektový implementačný tím často zahŕňa zamestnancov z rôznych oddelení jedného a/alebo viacerých verejných orgánov, ktorí prispievajú k realizácii projektu vo všetkých jeho fázach prostredníctvom svojich vedomostí a zručností. Projektový tím verejného sektora môže alebo nemusí zahŕňať aj externých expertov.

### **4. Komplexná príprava návrhu projektu**

Hoci PPP projekty často poukazujú na to, že ich príprava zahŕňa sériu komplexných postupov a dokumentov, v skutočnosti vyžaduje, aby kompetentní pracovníci dodržiavali procesy, ktoré by sa mali pri implementácii akéhokoľvek investičného projektu uplatňovať, bez ohľadu na aplikovaný model (tradičný model, model PPP). Cieľom komplexnej prípravy je vymedziť zmluvné vzťahy počas dlhého časového obdobia, cenu za poskytovanie verejnej služby, úroveň plánovaných a predpokladaných rizík projektu, ako aj optimálny časový rámec projektu. Takýto proces znižuje možné odchýlky a minimalizuje možné spory.

### **5. Implementácia "otvorených dverí" - otestovanie trhu**

Úspešná implementácia PPP projektov závisí od dobre pripravených a štruktúrovaných návrhov projektov. Keďže verejný aj súkromný sektor musí byť pripravený na dlhodobú zmluvnú spoluprácu, pred postupmi verejného obstarávania pre každý projekt PPP a/alebo program sa vyžaduje otestovanie trhu. Tento typ testu okrem iného zahŕňa organizovanie podujatí pre potenciálnych užívateľov verejnej služby, kde sa uskutočňujú konzultácie a/alebo prezentácia projektu, kde je osobitne zdôraznené, čo chce verejný sektor dosiahnuť a ako bude celá transakcia prebiehať. Realizácia projektov PPP v oblasti kultúrneho dedičstva je istým spôsobom špecifická a vyžaduje využitie špeciálnych techník pri rekonštrukcii a revitalizácii týchto objektov, organizácia tzv. „otvorených dverí“, rôznych konzultácií,



prípadne iných podujatí pre odbornú, ale i laickú verejnosť umožňuje verejnému sektoru získať užitočné informácie, ktoré môžu pomôcť „vyladiť“ podmienky realizácie projektu, prípadne tieto podujatia pomôžu prilákať investorov s ohľadom na ochranu verejného záujmu.



## Mali by sa experti podieľať na realizácii projektov PPP v oblasti kultúrneho dedičstva?

Otázka zapojenia expertov je vždy aktuálna pri implementácii PPP projektov. Verejné orgány často poukazujú na vysoké náklady PPP projektov ako na hlavnú prekážku širšej uplatniteľnosti tohto modelu. Pred zodpovedaním otázky by sa však mala preskúmať úloha verejného orgánu pri príprave projektu a to, čo sa vyžaduje od experta. Jadrom každého poradného tímu je zastúpenie aspoň troch typov expertov, a to za oblasť právnu, finančnú a technickú. Každý z expertných tímov je zvyčajne zložený z viacerých jedincov, zatiaľ čo zastúpenie ostatných odborníkov závisí od povahy a predmetu projektu, ktorý je realizovaný. Napríklad v projektoch revitalizácie kultúrneho dedičstva, jadro poradného tímu môžu tvoriť aj odborníci v oblasti konzervácie a/alebo archeologického povolania. Verejné orgány, ktoré majú skúsenosti s implementáciou PPP, môžu zapojiť iba konkrétnu skupinu expertov (napríklad čisto odborníkov na financovanie a/alebo reštaurátorov), zatiaľ čo celý projekt bude riadený projektovým tímom verejného orgánu pre projektovú implementáciu.

Podľa príkladov osvedčených postupov zdôraznených Európskym centrom pre znalosť verejno-súkromného partnerstva (EPEC, 2009), úlohy a roly jednotlivých poradcov zahŕňajú:

### Právny poradca

- radí verejnému sektoru v právnej oblasti a rieši otázky súvisiace so štruktúrovaním projektov kultúrneho dedičstva z hľadiska využívania pôdy, právnej subjektivity, a pod.
- informuje verejný sektor o možnostiach podpísania zmluvy o PPP,
- informuje verejný sektor o primeraných postupoch výberového konania,
- pripravuje dokumentáciu, definuje právnu spôsobilosť dopytovania,
- analyzuje cenové ponuky a vykonáva odborné kontroly,
- poskytuje informácie a odbornú podporu verejnému orgánu v reakcii na sťažnosti, ako aj ďalšie právne otázky projektu.

### Technický poradca

- produkuje výstupné špecifikácie, ako aj štandardy priestorov a služieb,
- rozvíja koncepčný dizajn a koncepčné riešenia projektu,
- vykonáva technické hodnotenie uskutočniteľnosti podľa miesta.

### Finančný poradca

- má na starosti finančné analýzy a prognózy peňažných tokov projektu,
- vytvára platobný mechanizmus podľa navrhovaného riešenia zmluvy o PPP,
- poskytuje poradenstvo o zdrojoch financovania a hodnotí platobnú schopnosť verejného sektora,
- vykonáva kalkulácie, identifikuje a kvantifikuje riziká,
- formuluje finančné kritériá pre výber najlepšieho uchádzača, zúčastňuje sa na rokovaniach s finančnými inštitúciami a potenciálnymi uchádzačmi.





# V. Finančné aspekty projektov PPP



## V. Finančné aspekty projektov PPP

Začiatok každej verejnej investície začína otázkou financovania a finančnej štruktúry. Na základe toho orgány verejnej moci posudzujú do akej miery bude možné zabezpečiť kvalitu poskytovaných verejných služieb. Toto posúdenie sa deje prostredníctvom prípravy finančného modelu. Táto kapitola síce nepopisuje podrobný postup a spôsob vypracovania finančného modelu, ale ukáže základné usmernenia, pomocou ktorých sa riadia verejné orgány pri príprave projektov kultúrneho dedičstva v oblasti financovania a finančných aspektov.

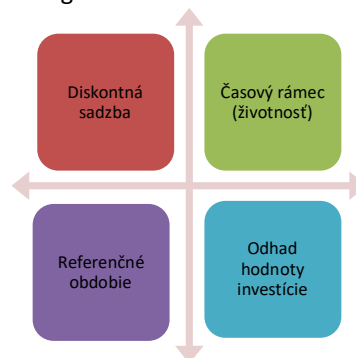
### 1. vytvorenie finančného modelu

Finančný model je základným východiskovým bodom pre realizáciu každého investičného projektu. Služi ako základný nástroj, prostredníctvom ktorého verejné orgány rozhodujú o opodstatnenosti projektu a zdôvodňujú implementáciu konkrétneho modelu. Účelom je posúdiť budúce účinky investície na verejný sektor (AIK, 2014). Hlavným cieľom finančného modelu je odpovedať na otázky: (i) koľko finančných prostriedkov je potrebných na realizáciu projektu, a (ii) aká je cena za poskytovanie verejnej služby v celkovej životnosti projektu pre verejný sektor.

#### 1.1 základné predpoklady pre vypracovanie finančného modelu

Úlohou finančného modelu je ovplyvniť rozhodovanie o začatí verejnej investície pomocou praxe predpísanej Európskou Komisiou vo svojej analýze nákladov a prínosov (ES, 2014), kde sa uvádzajú 4 základné kategórie, ktoré každý finančný model verejného sektora musí obsahovať: (i) diskontná sadzba, (ii) referenčné obdobie, (iii) časový rámec (životnosť) a (iv) odhad hodnoty investície, ako je znázornené na obrázkoch 1:

Obrázok 1: kategórie finančného modelu



Zdroj: príručka analýzy nákladov a prínosov

#### (i) Diskontná sadzba

Výberu vhodnej diskontnej sadzby pri štruktúrovaní finančného modelu pre projekty PPP je potrebné venovať obzvlášť vysokú pozornosť. Financovanie a realizácia verejných investícií si



vyžaduje značné finančné zdroje počas dlhého obdobia, preto sa počas celého obdobia projektu musí dodržiavať účinné riadenie toku verejných príjmov a výdavkov. Vzhľadom k tomu, hodnota peňazí, ako finančnej kategórie sa vzhľadom k času mení, t.j. rovnaké množstvo peňazí dnes má inú hodnotu ako rovnaké množstvo peňazí v budúcnosti. Z tohto dôvodu je nutné zohľadňovať časovú hodnotu peňazí pri tvorbe finančného modelu. Na to je potrebné budúce peňažné toky diskontovať použitím vhodnej diskontnej sazby.

### Akú diskontnú sadzbu použiť?

Diskontná sadzba predstavuje mieru časovej hodnoty peňazí. Zvyčajne je vyjadrená úrokovou sadzbou, ktorá prostredníctvom diskontovania prepočítava všetky peňažné toky na súčasnú hodnotu. Je neoddeliteľnou kategóriou, ktorá sa v praxi používa na prijímanie investičných rozhodnutí. Vo finančnej terminológii, ktorá zahŕňa PPP projekty, sa rozlišuje (i) finančná diskontná sadzba a (ii) sociálna diskontná sadzba.

(i) finančná diskontná sadzba sa používa vo finančnom modeli na diskontovanie peňažných tokov a predstavuje oportunitné náklady na kapitál resp. náklady ušlej príležitosti (Brigham, 1995), ktoré predstavujú potenciálnu stratu vyplývajúcu z rozhodnutia investovať do jedného projektu namiesto druhého. Najčastejšie je táto hodnota vyjadrená ako priemerné vážené náklady na kapitál (takzvaný WACC) alebo hodnota, ktorá naznačuje bezrizikovú úrokovú sadzbu plus investičné rizikové prémie. Regulované trhy s cennými papiermi tiež poznajú model CAPM na určovanie diskontnej sazby.

(II) verejný sektor používa sociálnu diskontnú sadzbu na vyhodnotenie rôznych investičných možností a/alebo na porovnávanie rôznych peňažných tokov, ktoré je potrebné prepočítať na súčasnú hodnotu. Na rozdiel od finančnej diskontnej sazby, odráža hodnotu makroekonomických faktorov a je určená dlhodobou mierou rastu ekonomiky. Jej hodnota je najčastejšie stanovená regulačnými orgánmi alebo ako úroková sadzba pre dlhodobé vládne dlhopisy.

#### (ii) Časový rámec projektu

Dôležitou úlohou pred začatím akejkoľvek budúcej investície je rozhodnutie o časovom rozpätí, v ktorom sa projekt sleduje. Investície do revitalizácie kultúrneho dedičstva sa musia pozorovať v dlhodobom horizonte, vrátane obdobia rekonštrukcie/výstavby a obdobia súvisiaceho s prípravou, plánovaním a využívaním zariadenia. Odborníci zapojení do navrhovania finančných modelov zvyčajne zastávajú stanovenie dlhšej doby na sledovanie investícií, vzhľadom na ich dlhodobý vplyv na verejnú efektívnosť. Preto sa odporúča, aby sa počet rokov, ktorý sa má použiť pri projekciách, reaguje na ekonomickú životnosť majetku, ktorý je predmetom projektu, použil v rozmedzí od 15 do 35 rokov. Táto doba priamo súvisí s typom infraštruktúry, ktorú má projekt v úmysle realizovať.



V projektoch PPP musí byť časový rozsah stanovený aspoň na obdobie predpokladanej doby trvania zmluvy, resp. po dobu ekonomickej životnosti majetku.

(iii) Referenčné obdobie

Vzhľadom na ekonomickú životnosť majetku počas doby trvania projektu sa referenčné obdobie stanovuje subjektívnym odhadom. Napriek tomu je potrebné venovať stanoveniu referenčného obdobia zvýšenú pozornosť. Ináč sa prejavujú efekty z investície, pokiaľ je stanovené obdobie napr. 25 rokov, ako keby bolo stanovené na 35 rokov. Preto pri tvorbe prognóz na účely objektívneho porovnania sa odporúča odkazovať na štandardné referenčné hodnoty, ktoré sú odlišné pre jednotlivé typy projektov. Európska Komisia navrhuje členským štátom referenčné obdobia pre určité sektory, ktoré uvádza tabuľka 1:

Tabuľka 1: Referenčné obdobia Európskej Komisie podľa sektorov

Sektor	Referenčné obdobie
Železnice	30
Cesty	25-30
Prístavy a letiská	25
Verejná doprava	25-30
Zásobovanie vodou/sanitácia	30
Odpadové hospodárstvo	25-30
Energie	15-25
Širokopásmové vysielanie	15-20
Výskum a inovácie	15-25
Obchodná infraštruktúra	10-15
Iné sektory	10-15

Zdroj: sprievodca analýzou nákladov a prínosov investičných projektov na obdobie 2014-2020

Hoci projekty sociálnej infraštruktúry (školy, nemocnice, materské školy), ktoré patria medzi projekty revitalizácie kultúrneho dedičstva nie sú výslovne uvedené, usudzuje sa, že doba trvania referenčných období v takýchto projektoch je v priemere 25-30 rokov.

(iv) Odhad hodnoty investície

Odhadovaná hodnota investície musí byť známa už v čase príprav akéhokoľvek finančného modelu. Na základe týchto hodnôt v skorých začiatkoch modelového plánovania sa predpokladajú výdavky spojené s riadením a údržbou, ako aj neskoršie výdavky na údržbu



investície. Majúc na pamäti, že kapitálové výdavky spojené s odhadom hodnoty investície predstavujú najvýznamnejšiu a zároveň najvyššiu hodnotu vo finančnom modeli, stanovenie ich presnosti je významným faktorom úspešnosti finančných rozhodnutí v následnej realizácii projektu. Preto pri posudzovaní investičných výdavkov je užitočné nadviazať dialóg s trhom s cieľom získať čo najpresnejšiu odhadovanú hodnotu investície. To sa odporúča najmä v projektoch revitalizácie kultúrneho dedičstva, kde väčšina počiatočných kapitálových výdavkov súvisí s rekonštrukciou existujúcich historických budov. Takéto zariadenia sú najčastejšie pod osobitnou ochranou a vyžadujú používanie špeciálnych materiálov a zručností v oblasti obnovy. Tabuľka 2 uvádza na príklade revitalizácie kultúrneho dedičstva možný spôsob vykonania odhadu hodnoty investície.

Tabuľka 2: Odhadovaná hodnota investície podľa kategórií

CAPEX	Hodnota
Výdavky na projektovanie a prípravu projektov	200 000 €
Výdavky na prípravu staveniska	20 000 €
Výdavky na vykonávanie stavebných prác	1 000 000 €
Materiálové výdavky	10 000 €
Výdavky na vybavenie zariadenia	160 000 €
Výdavky na monitorovanie projektov	10 000 €
Odhadovaná celková investičná hodnota	1 400 000 €

Výberom referenčnej diskontnej sadzby, ktorou sa diskontujú peňažné toky, odhadom hodnoty investície a výberom časového rámca, v ktorom sa pozoruje investícia na referenčné obdobie, sú definované základné predpoklady pre finančný model. Tieto parametre predstavujú kritériá, pomocou ktorých sa projekt posudzuje a verejné orgány sa na základe nich rozhodujú, či je projekt v súlade s ich rozpočtovými kapacitami a obmedzeniami.

Tabuľka 3 je príkladom vymedzenia základných predpokladov pre vytvorenie finančného modelu na projekte revitalizácie kultúrneho dedičstva založeného na uvedených štyroch kategóriách.



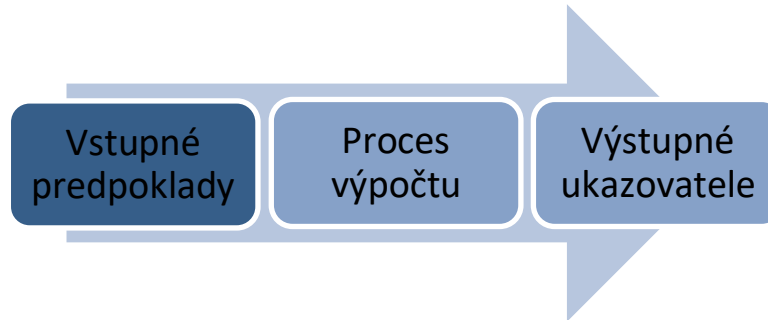
Tabuľka 3: Vymedzenie základných predpokladov finančného modelu

	Základné predpoklady finančného modelu	Hodnota
i.	Diskontná sadzba	5,5%
ii.	Časový rámec projektu	
	Rok začiatku investície	2020
	Rok ukončenia investície	2023
	Celková doba investičnej fázy	3 roky
	Rok začatia užívania	2023
	Rok dokončenia užívania	2048
	Celkové trvanie prevádzkovej fázy	25 rokov
	Celkový časový rámec projektu	28 rokov
iii.	Referenčné obdobie podobných projektov	
	Projekt A	32 rokov
	Projekt B	24 rokov
	Projekt C	29 rokov
	Projekt D	35 rokov
	Priemerné referenčné obdobie podobných projektov	30 rokov
iv.	Odhadovaná investičná hodnota	
	Výdavky na projektovú dokumentáciu	200.000 €
	Výdavky na prípravu staveniska	20.000 €
	Výdavky na rekonštrukčné práce	1.000.000 €
	Výdavky na manipuláciu s materiálom	10.000 €
	Výdavky na vybavenie zariadenia	160.000 €
	Výdavky na zachovanie monitorovania projektov	10.000 €
	Celková investičná hodnota	1.400.000 €

## 1.2 Prvky finančného modelu

Definovaním základných predpokladov sú uvedené základné usmernenia pre modelovanie. Finančný model by sa mal považovať za jeden proces, ktorý začína definovaním vstupných predpokladov a končí výstupnými ukazovateľmi.

Graf č. 1. Prvky finančného modelu



Východiská pre finančný model zahŕňajú odhad kapitálových výdavkov, odhad výdavkov spojených s riadením a prevádzkou, finančných výdavkov a projekciu výnosov. Výstupné ukazovatele zahŕňajú prognózované základné účtovné výkazy a finančné ukazovatele, na základe ktorých sa prijímajú rozhodnutia o opodstatnení investície. Nižšie sú podrobne opísané prvky vstupných predpokladov, proces výpočtu, ako aj ukazovatele výstupu.

## 1.3 Vstupné predpoklady

### 1.3.1 Odhad kapitálových výdavkov (CAPEX)

Odhad kapitálových výdavkov na projekt okrem výdavkov vzniknutých počas výstavby/rekonštrukcie zahŕňa výdavky spojené s rozvojom projektov ako aj výdavky spojené s administratívnou prípravou projektu vo forme výdavkov na konzultantov, prípravy ponúk a hospodárskej súťaže. Podľa Yescombe (2007) najdôležitejšie prvky kapitálových výdavkov zahŕňajú:

a) Výdavky spojené s rozvojom projektu – zahŕňajú všetky výdavky vynaložené v období pred výstavbou, t.j. pred uzavretím rozhodnutia o finančnej štruktúre. Zahŕňajú výdavky na právnu, technickú a finančnú prípravu projektu, pokiaľ ide o výdavky na finančné modelovanie, vypracovanie zmlúv, definovanie noriem priestoru a služieb, ktoré má projekt dosiahnuť, platobné mechanizmy a iné kategórie týkajúce sa rozvoja projektu. Výdavky na rozvoj zahŕňajú výdavky na projektový tím a výdavky na poradenské služby (ak sa podieľajú) na projekte.

b) výdavky na neutralitu v oblasti konkurencieschopnosti – predstavujú administratívne, daňové a iné výdavky spojené s prípravou návrhu projektu, ktoré môžu mať nerovnomerný účinok v porovnaní prípravy projektu verejným sektorom oproti súkromnému sektoru.



Například příprava projektu zo strany súkromného sektora si vyžaduje priame výdavky vo forme administratívnych poplatkov, daní atď., zatiaľ čo príprava projektu zamestnancami verejného sektora nemusí vyžadovať dodatočné výdavky, pokiaľ ide o administratívu, pri vytváraní finančného modelu, preto sa tieto výdavky upravujú znížením verejných alebo súkromných zdrojov.

c) výdavky na výstavbu/rekonštrukciu projektových objektov - najvýznamnejšie výdavky, ktoré vznikajú po dohodnutí finančnej štruktúry a zahŕňajú výdavky na stavebné práce, služby a výdavky na vybavenie budovy až po jej úplné dokončenie.

d) výdavky na pracovný kapitál - objem finančných prostriedkov potrebných v čase medzi úhradami prevádzkových výdavkov a začiatkom dosahovania príjmov z projektu.

e) rezervy na fázu výstavby - keďže výstavba je sprevádzaná nepredvídateľnými výdavkami a rizikami, veritelia často požadujú od investora projektu, aby poskytol dodatočné finančné prostriedky na pokrytie nepredvídaných prác. Takéto finančné prostriedky sú schválené po uzavretí zmluvy a sú vedené na osobitnom rezervnom účte.

### 1.3.2 Odhad prevádzkových výdavkov (OPEX)

K vzniku prevádzkových výdavkov dochádza vo fáze po dokončení výstavby a súvisia s prevádzkovou činnosťou, keď je objekt uvedený do užívania. OPEX nezahŕňa výdavky súvisiace s financovaním, ale iba výdavky na fungovanie projektu ako celku. Medzi tieto výdavky patria najmä výdavky na riadenie, administratívne výdavky spoločnosti, ktorá prevádzkuje projekt, platenie daní a poistného. Praktici často rozlišujú tri typy prevádzkových výdavkov:

a) „mäkké“ prevádzkové výdavky (mäkké výdavky na správu zariadenia), ktoré vznikajú ako priame výdavky na elektrinu, vodu, telefón, upratovanie zariadenia, poskytovanie stravovania pre zamestnancov a podobne. Tieto výdavky súvisia najmä s každodennými operáciami, ktoré sú nevyhnutné pre údržbu a udržiavanie chodu zariadenia.

b) „tvrdé“ prevádzkové výdavky (tvrdé výdavky na správu zariadenia), ktoré vznikajú v súvislosti s polročnou alebo ročnou údržbou, ako napríklad údržba vykurovacích systémov, údržba pre chladiace systémy (klimatizácia), výdavky údržby elektrických zariadení, veľké opravy, atď.

c) výdavky na údržbu investície – predstavujú napríklad výdavky na výmenu opotrebovaných zariadení v rámci celkovej životnosti zariadenia. Táto kategória zahŕňa aj významnejšie investičné aktivity, ako je výmena kotlových dielov, atď. Takéto výdavky sa zvyčajne vyskytujú každých 7-10 rokov.





### 1.3.3. Odhad finančných výdavkov

Finančné výdavky predstavujú okrem kapitálových výdavkov aj najväčšie finančné záväzky vyplývajúce z projektu. Najčastejšie sa objavujú vo forme výdavkov súvisiacich s pôžičkami od komerčných bánk. Keďže financovanie projektov PPP je založené na zásadách projektového financovania, rozlišujeme tri základné typy financovania PPP: (i) vlastným kapitálom, (ii) financovanie prevažne dlhom a (iii) mezanínové alebo kvázi vlastné financovanie.

#### (i) Financovanie vlastným kapitálom (equity)

Financovanie vlastným kapitálom v projektoch verejno-súkromného partnerstva predstavuje najväčšie operačné a finančné riziko pre banku (resp. finančnú inštitúciu a/alebo inštitucionálneho investora). Na rozdiel od dlhového financovania, investori od vlastného kapitálu očakávajú, že projekt bude dosahovať kladné peňažné toky po zaplatení všetkých pravidelných prevádzkových a finančných výdavkov. Preto sa požadovaná návratnosť takej formy financovania nastaví na výrazne vyššiu úroveň a dosahuje v priemere 12 % až 20 %. Súvisí to s faktom, že vlastný kapitál je drahší ako cudzí. Vlastný kapitál môže byť splatený vo forme vlastného kapitálu (pure equity) alebo podriadeného dlhu (subordinated debt).

- vlastný kapitál predstavuje najbežnejšiu formu, kde nositeľ projektu prináša kapitál do projektovej spoločnosti (SPV). Na základe splateného kapitálu získavajú vlastníci podiely, na základe ktorých sa vyplácajú dividendy.
- podriadený dlh predstavuje odvodenú formu investícií inštitucionálnymi investormi do vlastného imania. Takéto investovanie je považované za najrizikovejšiu formu investície, a preto má aj najvyššie požadované výnosy.

#### (ii) Financovanie prevažne dlhom

Financovanie prevažne dlhom zvyčajne pokrýva 70-80 % celkových zdrojov financovania projektu. Táto forma financovania má najvyššiu prioritu pri vyplácaní ceny kapitálu, na rozdiel od financovania vlastným kapitálom predstavuje výrazne nižšie náklady na kapitál (v priemere medzi 2 % a 4 %). Môže mať podobu ako a) klasický bankový úver, b) dlhopis alebo môže byť vo forme vo forme c) sekuritizácie.

- Klasické bankové úvery sú jednou z najbežnejších foriem dlhového financovania jednou alebo viacerými bankami a/alebo finančnými inštitúciami. V praxi sa objavujú vo forme syndikovaného úveru zahŕňajúceho niekoľko finančných inštitúcií, čím sa umožní lepšia diverzifikácia rizika, a tým aj nižšie výdavky na financovanie. Transakcia je poskytovaná najmä prostredníctvom technik projektového financovania, kde za záväzky neručia vlastníci SPV, resp. ručia iba obmedzene.
- Financovanie formou dlhopisov predstavuje nástroj, prostredníctvom ktorého súkromný partner získava finančné zdroje na realizáciu projektu vydávaním cenných papierov na sekundárnom trhu. Dlhopisy sú spravidla dlhovým nástrojom, ktorý oprávňuje jeho držiteľa na právo na náhradu istiny zvýšenej o zmluvný úrok. Táto forma sa využíva pri projektoch, ktoré sú investične náročné.



- Sekuritizácia - nástroj, pomocou ktorého sa hlavný dlh financuje čiastočným predajom budúcich pohľadávok. Uplatnením tejto techniky finančná inštitúcia platí diskontovanú sumu potrebnú na financovanie hlavného dlhu, zatiaľ čo návratnosť aktív je zabezpečená z budúcich pohľadávok.

### (iii) Mezanínové alebo kvázi vlastné financovanie

Predstavuje kombináciu financovania vlastným kapitálom a dlhom. V rámci štruktúry rizika je jednou z dvoch vyššie opísaných foriem financovania. Mezanínový dlh spravidla nesie vysoké riziko vypožičiavania, pretože takýto nástroj je v štruktúre veriteľov po hlavnom dlhu financovania a pred financovaním vlastným kapitálom. Predstavuje pomerne vysoké náklady na kapitál v priemere medzi 9 % a 15 % ročne. Najčastejšie sa používa v situáciách, keď je v krátkodobom horizonte potrebné prekonať rozdiely, ktoré vznikajú pred alebo po začiatku využívania dlhového financovania. Využíva sa napríklad na úhradu dane alebo slúži na dočasné zabezpečenie pracovného kapitálu.

#### 1.3.4 Odhad príjmov

Projekcia tržieb je základom každého investičného projektu. Väčšina projektov verejnej infraštruktúry, najmä projekty sociálnej infraštruktúry, nie sú orientované na komerčný účel, t. j. ich základným cieľom nie je generovanie zisku, ale uspokojovanie verejných potrieb prostredníctvom poskytovania verejných služieb. Preto sa takéto projekty v praxi často označujú ako projekty, ktoré negenerujú príjmy. Takéto projekty pri vytváraní finančného modelu kalkulujú príjmy jedine vo forme platieb z verejných rozpočtov. Je však dôležité poukázať na to, že existujú projekty infraštruktúry, ktoré môžu generovať príjmy a ktorých prevádzka môže byť založená na komerčnom základe. Takéto projekty sa nazývajú projekty generujúce príjmy. Ide napríklad o projekty diaľnic, letiská a podobne. Takéto projekty sa nazývajú projekty ekonomickej alebo hospodárskej infraštruktúry a príjmy sú realizované prostredníctvom trhu.

Projekty revitalizácie kultúrneho dedičstva nemožno jednoznačne klasifikovať ako projekty generujúce príjmy, na komerčnom základe alebo projekty negenerujúce príjmy. Táto skutočnosť závisí od jednotlivých prípadov (napríklad obnova historických môže generovať príjmy v podobe predaja vstupeniek). Na rozdiel od komerčne motivovaných projektov, kde úroveň príjmov určuje tvar a štruktúru výdavkov, vo verejných infraštruktúrnych projektoch platí opačné pravidlo a to, že forma a štruktúra výdavkov určuje výšku príjmov potrebných na poskytnutie verejnej služby. Európska Komisia nazýva takéto projekty ako projekty poskytujúce služby všeobecného hospodárskeho záujmu, ktoré sú službami, nie sú poskytované trhom a/alebo nie sú poskytované každému, a preto je vo verejnom záujme sprístupniť takéto služby všetkým za rovnakých podmienok.



#### 1.3.4.1 Stanovenie ceny verejnej služby

Stanovenie ceny verejnej služby, ako je uvedené vyššie, v projektoch verejnej infraštruktúry nezávisí od finančných kritérií, ktoré sú typické pre dosiahnutie ziskovosti, ale od dostupnosti pre konečného užívateľa alebo verejný sektor. Existuje mnoho spôsobov, akými môže verejný sektor určiť ceny za služby vo verejnom záujme. Nižšie je uvedených niekoľko metód, ktoré môžu pomôcť verejným orgánom odhadnúť cenu za poskytovanie verejných služieb a/alebo verejnej infraštruktúry. Niektoré z najvýznamnejších metód sú:

- a) metóda stanovenia ceny podľa štatistických ukazovateľov,
- b) metóda pridanej hodnoty,
- c) metóda stanovenia ceny podľa cieľovej miery výnosnosti,
- d) metóda stanovenia ceny na základe hodnoty pre užívateľa,
- v) metóda stanovenia ceny na základe reálnej hodnoty alebo ochoty verejného sektora platiť.

#### **Metóda stanovenia ceny verejnej služby podľa štatistických ukazovateľov**

Predstavuje jednu z najbežnejších metód, na základe ktorých verejný sektor na strategickej úrovni určuje výdavky na verejné služby. Každá krajina alebo región má špecifické makroekonomické, právne, daňové a iné podmienky, ktoré ovplyvňujú konečnú cenu verejných služieb. V plánovacom období je veľmi ťažké odhadnúť cenu za verejné služby, ktorá bude postačovať na pokrytie výdavkov verejného sektora. Široká verejnosť sa bude vždy brániť zavedeniu akýchkoľvek dodatočných poplatkov alebo zvyšovaniu cenovej hladiny. Preto je užitočné porovnávať ceny s určitými makroekonomickými kategóriami, ako je napríklad HDP. Ako príklad stanovenia ceny za verejnú službu, ktorú bude štát poskytovať v rámci revitalizovaného kultúrneho dedičstva, možno uviesť porovnanie verejných výdavkov štátu v oblasti kultúrneho dedičstva s úrovňou HDP. Následne sa uskutoční komparácia tohto pomeru v okolitých krajinách a cena za verejnú službu sa stanoví pomerne v porovnaní s týmito okolitými krajinami. Druhý spôsob môže byť stanovením ceny verejnej služby (napr. vstupného do objektu kultúrneho dedičstva), ktorú môžeme vykonať pomocou porovnania ceny verejnej služby v rámci podobných zariadení v regióne (vstupné do podobných objektov kultúrneho dedičstva v okolí).

#### **Metóda pridanej hodnoty**

Metóda pridanej hodnoty je najjednoduchšou metódou, ktorú používa verejný sektor pri definovaní ceny verejnej služby. Stanovuje cenu za verejné služby vo svojej kategórii takým spôsobom, že výsledná cena za služby alebo užívanie infraštruktúry zahŕňa fixné náklady zvýšené o určité ziskové rozpätie. Napríklad objekt kultúrneho dedičstva navštívi v priemere 1000 návštevníkov mesačne. Fixné (resp. režijné) náklady prepočítané na jedného návštevníka sú 10 €, z čoho 5 € predstavujú upratovacie služby, 2 € poistenie majetku kultúrneho



dedičstva, 3 € ostatné režijné náklady. Podľa metódy pridanej hodnoty sa k týmto nákladom priradí zisková marža vo výške 20% a cena lístka bez DPH v tomto prípade bude 12 €.

### **Metóda stanovenia ceny podľa cieľovej miery výnosnosti**

Na rozdiel od predchádzajúcej metódy, táto metóda zohľadňuje cieľovú hodnotu vnútornej miery výnosnosti. Napríklad, ak použijeme predchádzajúci príklad a prepočítané investičné náklady na obnovu objektu kultúrneho dedičstva na návštevníka sú 10 € a cieľová hodnota vnútornej miery výnosnosti je 40 %, cena lístka bude stanovená na úrovni 14 € bez DPH.

### **Metóda stanovenia ceny na základe hodnoty pre užívateľa**

Predstavuje najlepší spôsob stanovenia ceny podľa ziskovosti projektu. Vychádza z komplexnej analýzy, podľa ktorej cena za používanie verejných služieb a/alebo infraštruktúry vychádza z hodnoty pre konečných užívateľov. Ako príklad možno uviesť ceny za používanie jedného z prvých projektov PPP na svete - Suezský prieplav. Cena, ktorú platia koncoví užívatelia (lode) za prechod cez tento kanál, je niekoľkonásobne nižšia ako cena, ktorú by museli platiť za to, ak by túto infraštruktúru nevyužili. To dáva verejným orgánom možnosť využívať viacnásobné ziskové marže v porovnaní s inými projektmi za využívanie takejto infraštruktúry.

### **Metóda stanovenia ceny na základe reálnej hodnoty alebo ochoty verejného sektora platiť**

Ceny za používanie verejnej infraštruktúry a/alebo predmetov kultúrneho dedičstva sa zvyčajne nestanovujú pre koncových užívateľov na základe komplexnosti posúdenia finančných kategórií životaschopnosti. Je tiež dôležité odhadnúť cenový limit, ktorý predstavuje tzv. "spravodlivú" hodnotu, ktorú sú koncoví užívatelia ochotní zaplatiť. Vo verejnom sektore sa preto vychádza z predchádzajúcich skúseností a analýzy ochoty verejného sektora platiť za časť hodnoty nákladov. Časť verejnej služby je hrazená z verejných rozpočtov a časť uhrádzajú koncoví príjemcovia tejto služby.

## **1.4 Proces kalkulácie**

Spracovaním vstupných predpokladov modelu sa začína proces výpočtu, ktorý zahŕňa štruktúrovanie peňažného toku projektu. Peňažný tok predstavuje rozdiel medzi všetkými príjmami a výdavkami projektu za isté časové obdobie. Je považovaný za najbezpečnejšie a najspolahlivejšie meradlo výkonnosti projektu. Proces výpočtu peňažného toku pokrýva všetky fázy projektového cyklu ako prípravu a projektové práce, výstavbu, ako aj riadenie a prevádzku verejnej infraštruktúry. Tabuľka č. 4 je príkladom projekcií príjmov a výdavkov formou jednoduchšej prezentácie peňažných tokov ako prvku finančného modelu. Hoci sa peňažné toky bežne členia na tri druhy projektových peňažných tokov (peňažné toky z prevádzkových činností, finančných činností a investičných činností), z dôvodu jednoduchosti, sú prezentované v rámci jediného toku.



Tabuľka 4: príklad štruktúry projekcie príjmov a výdavkov v jednoduchom finančnom modeli

Časový rozsah	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Príjmy	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Výdavky										
CAPEX	3 000									
OPEX	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400
Finančné výdavky	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Rozdiel (príjmy – výdavky)	-2500	500	500	500	500	500	500	500	500	500

#### 1.4.1 Ostatné prvky procesu výpočtu

Výpočtový proces uvedený v tabuľke vyššie zobrazuje jednoduchý peňažný tok. Nezohľadňuje však aj ďalšie kategórie, ako sú daňové otázky, indexáciu, infláciu a podobne. Preto tieto podkategórie stručne charakterizujeme.

##### 1.4.1.1 Daňové otázky

Jedným zo základných predpokladov výpočtu každého finančného modelu je výpočet dane a jej vplyv na konečnú hodnotu projektu. Preto rozlišujeme niekoľko daňových kategórií, v rámci priamych, ale aj nepriamych daní, ako je daň z príjmov, daň z pridanej hodnoty, spotrebné dane, turistická daň atď. Medzi najvýznamnejšie kategórie daní však určite patrí daň z pridanej hodnoty, ktorá má vo všetkých krajinách značný vplyv na konečnú cenu za poskytnutú verejnú službu.

Finančný model v zásade nezohľadňuje vplyv dane z pridanej hodnoty, nakoľko daňové bremeno nesie užívateľ verejnej služby, zatiaľ čo iné daňové formy sú zahrnuté do procesu výpočtu (daň z príjmu, špecifické spotrebné dane atď.).

##### 1.4.1.2 Indexy a inflačné otázky

Problémy s indexovaním zahŕňajú vplyv indexov spotrebiteľských cien, inflácie a ďalších kategórií na prognózy projektových peňažných tokov. Existujú rôzne prístupy k naprojektovaniu peňažných tokov. Pri tejto projekcii možno ísť dvoma cestami:

- a) vytvorenie finančného modelu vo variabilných cenách,
- b) finančný model v stálych cenách.

Model vo variabilných cenách si vyžaduje indexovanie všetkých peňažných tokov. Hodnota indexu súvisí s inflačnými pohybmi a/alebo trendmi spotrebiteľských cenových indexov. Pravidlom je, že pomocou variabilného cenového modelu možno indexovať iba tie kategórie



celkových výdavkov počas životnosti, ktoré sa môžu zmeniť, ako sú výdavky na pokrytie režijných nákladov, výdavky na riadenie a iné prevádzkové výdavky, zatiaľ čo indexy kapitálových výdavkov a výdavky na financovanie sa neuplatňujú. Tabuľka 5 je príkladom indexácie prevádzkových výdavkov s rastovým faktorom ročne.

Tabuľka 5. Model vyvinutý v súlade s variabilným súborom metodiky cenového indexu.

Časový rozsah	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Tempo rastu	2									
Rastový faktor	1,00	1,02	1,04	1,06	1,08	1,10	1,12	1,14	1,16	1,18
Príjmy	1 000	1 020	1 040	1 060	1 080	1 100	1 120	1 140	1 160	1 180
Výdavky										
Kapitálové výdavky	3 000									
Prevádzkové výdavky	400	408	416	424	432	440	448	456	464	472
Finančné výdavky	100	108	116	124	132	140	148	156	164	172
Rozdiel (príjmy - výdavky)	-2500	504	508	512	516	520	524	528	532	536

Model založený na stálych cenách nezahŕňa vplyv indexácie vo forme inflácie a iných zvýšení, ktoré sú dané diskontným faktorom, tak ako je uvedené v tabuľke 4.

Zhotovenie modelu v stálych cenách sa odporúča použiť verejným orgánom, kvôli zabezpečeniu porovnateľnosti príjmov a výdavkov v jednotlivých obdobiach. Samotný rast cien môže byť zohľadnený pri výpočte sadzby diskontného faktora.



## Otázky, ktoré treba zodpovedať pri definovaní vstupných predpokladov a štruktúrovaní výpočtov finančného modelu

- Aký je časový rámec projektu?
- V akom roku začína a končí obdobie výstavby projektu?
- V akom roku sa začína prevádzková fáza projektu a v akom roku sa skončí?
- Pokrýva ekonomická životnosť majetku celé projektové obdobie?
- Aká je zostatková hodnota majetku v poslednom roku zmluvy?
  
- Aká je výška diskontnej sadzby?
- Je zvolená finančná alebo sociálna diskontná sadzba?
- Ktorý je prvý rok pre diskontovanie?
- Ktorý je posledný rok pre diskontovanie?
- Je diskontná sadzba definovaná verejným sektorom?
  
- Aká je odhadovaná hodnota investície?
- Má investícia (investičná fáza) trvať jeden alebo viac rokov?
- Ako sú definované prevádzkové výdavky?
- Z akých zdrojov bude projekt financovaný?
- Aký je pomer medzi vlastnými a cudzími zdrojmi financovania?
- Očakáva sa mezanínové financovanie?
  
- Ako sú stanovené ceny za verejné služby?
- Je cena služby dostupná pre koncových používateľov a/alebo verejný sektor?
- Aké sú náklady na službu obdobných projektov?
- Sú príjmy projektu prevažne pochádzajúce z verejného rozpočtu alebo od konečných príjemcov?
- Umožňuje projekt komercializáciu?
  
- Aká vysoká je sadzba dane pridanej hodnoty?
- Aká vysoká je sadzba dane z príjmu?
- Je projekt zaťažovaný osobitnými daňami (spotrebné dane)?
- Obsahuje model výšku daňovej úľavy? Ak áno, ktorej?
  
- Výpočet príjmov a výdavkov sa vykonáva v stálych alebo variabilných cenách?
- Poskytuje model možnosť diskontovania a zohľadnenia rastového faktora?
- Aká je výška rastového faktora?
- Ktorá kategória príjmov a/alebo výdavkov zohľadňuje rastový faktor?



## 1.5 Výstupné ukazovatele

Na základe vstupných predpokladov výpočtového procesu je každé finančné rozhodnutie založené na súbore opatrení, ktorý definuje výstupné ukazovatele finančného modelu. Hoci je často zdôraznené, že tvorba finančného modelu, pokiaľ ide o finančné kategórie ziskovosti, nemá žiadny vplyv na rozhodovanie vo verejnom sektore, projekty vo verejnom záujme (na rozdiel od komerčných projektov) musia byť k dispozícii a dostupné. Výstupné ukazovatele finančného modelu poskytujú významné hodnoty, na základe ktorých:

- a) sa posudzuje hodnota predmetu verejného obstarávania projektu,
- b) definujú sa výdavky na verejnú službu v celkovej životnosti projektu,
- c) projekt sa považuje za nezávislý od modelu obstarávania (tradičná model vs. PPP).

Samotná existencia finančného modelu zavádza do verejného sektora prvok, ktorý je už dlho známy v súkromnom sektore - "tzv. tvorba projekcií a plánovanie podľa dostupných zdrojov".

Prezentácia ukazovateľov výstupu finančného modelu rozlišuje tri základné výstupné kategórie, ktoré by mali byť prezentované v každom finančnom modeli:

- a) predloženie prognóz účtovnej závierky,
- b) ukazovatele hodnotenia efektívnosti investičného projektu,
- c) ukazovatele finančného krytia.

### 1.5.1. Predloženie prognóz účtovnej závierky

Štandardne účtovná závierka pozostáva zo súvahy, výkazu ziskov a strát a prehľadu peňažných tokov. Výkazy účtovnej závierky musia byť navzájom prepojené, t. j. výsledok hospodárenia vo výkaze ziskov a strát musí byť rovnaký ako ten v súvahe a konečný stav peňažných prostriedkov z prehľadu peňažných tokov musí zodpovedať stavu finančných účtov v súvahe. Nižšie sú podrobne opísané vzorové účtovné závierky, ktoré by sa mali prezentovať vo finančnom modeli. Od verejných obstarávateľov sa môže požadovať, aby pri vypracúvaní návrhu projektu predložili prognózu základných finančných výkazov:

- Prognóza súvahy – predstavuje finančný obraz spoločnosti na konkrétny deň (zvyčajne 31. december). Používa sa predovšetkým na vyjadrenie hodnoty majetku (aktíva) a zdrojov jeho krytia (pasíva) účtovnej jednotky. Majetok je v súvahe primárne členený na neobežný a obežný. V rámci neobežného majetku je rozlíšený hmotný, nehmotný a finančný majetok. Obežný majetok pozostáva zo zásob, pohľadávok a finančných účtov. Zdroje krytia majetku (strana pasív) sa primárne členia na vlastné a cudzie zdroje. Cudzie zdroje sú rozlíšené na dlhodobé a krátkodobé.
- Prognóza výkazu ziskov a strát – preukazuje schopnosť podniku vykonávať svoju činnosť, t.j. jeho základným cieľom je poskytnúť informáciu o nákladoch a výnosoch



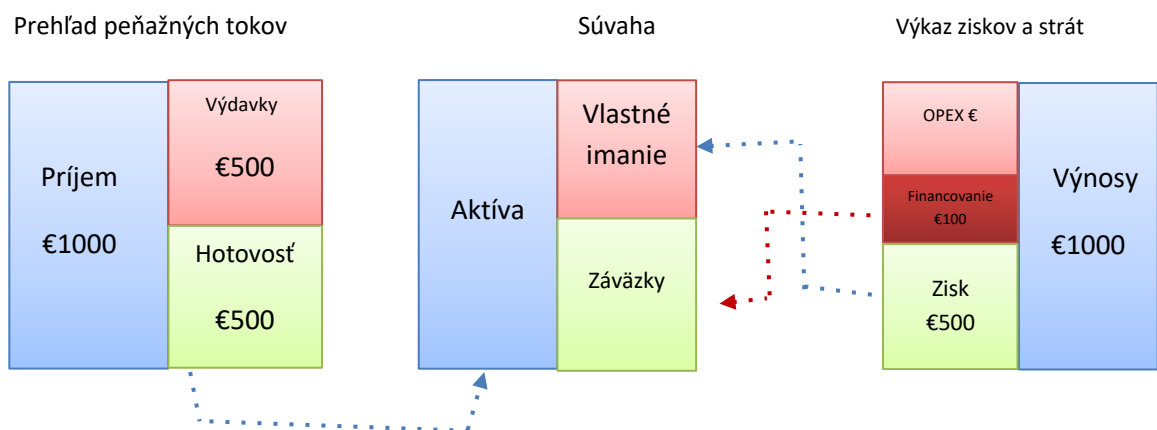


na projekt a následne o generovaní zisku alebo straty v určitom účtovnom období. Každý projekt svojou podnikateľskou činnosťou spôsobuje zmenu v jeho majetku. Majetok, ktorý spoločnosť vlastní, sa transformuje z jednej formy na inú, a tak generuje príjmy. Projekcia výnosov na jednej strane predstavuje zvýšenie ekonomických úžitkov, čo vedie k rastu majetku, zatiaľ čo projekcia výdavkov na druhej strane predstavuje zníženie ekonomických úžitkov, čo má za následok pokles majetku.

- Prehľad peňažných tokov – poskytuje informáciu o príjmoch a výdavkoch. Na rozdiel od výkazu ziskov a strát, kde sú zobrazené výnosy a náklady, čo vyúsťuje do dosiahnutia zisku alebo straty, prehľad peňažných tokov ukazuje rozdiel medzi príjmami a výdavkami, ktoré predstavujú stav finančnej hotovosti v podniku. Projekcia peňažných tokov projektu je prezentovaná v troch hlavných skupinách: peňažný tok z prevádzkových činností, peňažný tok z investičných činností a peňažný tok z finančných činností. Pri plánovaní peňažných tokov je dôležité určiť, z ktorých činností do podniku plynú peňažné prostriedky a z ktorých z podniku peňažné prostriedky odchádzajú. Pri prognózovaní prehľadu peňažných tokov by mala väčšina kladných peňažných tokov pochádzať z prevádzkových činností, zatiaľ čo záporné peňažné toky sa budú týkať finančných aktivít.

Tabuľka 6 znázorňuje zostavenie účtovnej závierky za prvý rok projektu podľa vyššie uvedeného príkladu.

Tabuľka 6: prezentácia účtovnej závierky, trojbilančný systém



### 1.5.2 Ukazovatele hodnotenia efektívnosti investičného projektu

Zobrazením prognóz finančných výkazov sú dané vstupné údaje, ktoré možno použiť na výpočet finančných ukazovateľov. Na základe toho následne rozhodujeme o odôvodnení a ziskovosti investície. V praxi existuje niekoľko základných finančných ukazovateľov, ktoré verejné orgány používajú na prijímanie investičných rozhodnutí. Rozlišujeme:

- doba návratnosti,
- metóda čistej súčasnej hodnoty,
- vnútorná miera výnosnosti.

### 1.5.2.1 Doba návratnosti

Predstavuje najjednoduchší ukazovateľ, v ktorom je zobrazený časový úsek (počet rokov) projektu, kedy dochádza k návratnosti investície. Je založený na jednoduchom matematickom prepočte rozdielov v príjmoch a výdavkoch, ktorý sa následne kumuluje. Hlavným nedostatkom doby návratnosti je zanedbávanie časovej hodnoty peňazí, t.j. vplyv času na hodnotu peňazí nie je zohľadnený. Doba návratnosti sa vypočíta podľa vzorca:

Obrázok 1: vzorec na výpočet doby návratnosti investície

$$DN = \frac{\text{investícia}}{\sum_{t=1}^n \text{cash flow}_t}$$

Zdroj: Finančný Lexicon

Príklad doby návratnosti podľa uvedeného vzorca je uvedený v tabuľke 7.

Tabuľka 7: Peňažné toky počas obdobia

Rok	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Peňažný tok projektu	-2500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
Kumulatívny peňažný tok	-2500	-2000	-1500	-1000	-500	0	500	1000	1500	2500

Podľa tabuľky 7 je doba návratnosti investičného projektu 6 rokov. Metóda návratových období je vhodná na použitie v projektoch, ktoré nemajú dlhú dobu životnosti.

### 1.5.2.2 Metóda čistej súčasnej hodnoty

Použitie modelu PPP v projektoch kultúrneho dedičstva, ako aj v iných odvetviach znamená existenciu dlhodobých zmluvných záväzkov v dôsledku čoho je potrebné plánovať peňažné toky na dlhé obdobie. Na rozdiel od metódy doby návratnosti, ktorá nezohľadňuje časovú hodnotu peňazí, metóda čistej súčasnej hodnoty (z angl. Net Present Value - NPV) berie faktor času do úvahy a je jedným z najčastejších metód pre rozhodovanie o realizácii projektov.

Pre pochopenie spôsobu a formy fungovania metódy čistej súčasnej hodnoty, je potrebné vymedziť:

- a) sadzbu diskontného faktora projektu,
- b) diskontovaný peňažný tok.

Výber vhodnej diskontnej sadzby má výrazný vplyv na hodnotu a veľkosť čistej súčasnej hodnoty projektu. Na rozdiel od sociálnej diskontnej sadzby určenej verejným sektorom

sa vo finančnom modeli vyžaduje finančná diskontná sadzba s cieľom diskontovať peňažné toky.

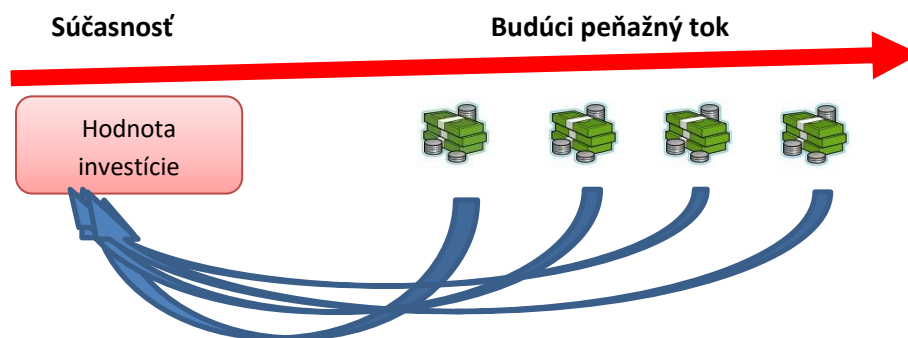
Na základe vybraného modelu diskontnej sadzby sa v druhom kroku vypočíta diskontovaný peňažný tok projektu.

### Čo je to diskontovaný peňažný tok

Diskontovanie upravuje peňažný tok o časovú hodnotu peňazí. V priebehu času dochádza k znehodnocovaniu peňazí. Miera tohto znehodnotenia je vyjadrená sadzbou diskontného faktora. Samotný proces diskontovania spočíva v prepočte plánovaných hodnôt peňažných tokov, ktoré majú vo svojej podstate statický charakter, na súčasnú hodnotu, čím nadobudnú dynamický charakter. Súčasná hodnota vypovedá o tom, akú hodnotu majú budúce peňažné toky dnes.

Proces diskontovania je znázornený na obrázku 2.

Obrázok 2: diskontovanie peňažných tokov



Diskontovanie peňažných tokov sa vykonáva v 2 krokoch:

Krok 1 – výpočet diskontného faktora

Proces diskontovania peňažných tokov začína výberom finančnej sadzby diskontného faktora. Vzorec na výpočet diskontného faktora je uvedený na obrázku 3.

Obrázok 3: vzorec na výpočet diskontného faktora

$$df = \frac{1}{(1 + d)^n}$$

Zdroj: Finančný Lexicon

## Krok 2 – výpočet diskontovaného peňažného toku

Stanovením hodnoty diskontného faktora je možné vypočítať diskontovaný peňažný tok, ktorý predstavuje multiplikátor diskontného faktora a peňažný tok, ako je znázornené v tabuľke 8.

Tabuľka 8: diskontovaný peňažný tok

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Diskontná sadzba	10 %									
Diskontný faktor	0,909	0,826	0,751	0,683	0,621	0,564	0,513	0,467	0,424	0,386
Peňažný tok projektu	-2500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
Diskontovaný peňažný tok	-2273	413	376	342	310	282	257	233	212	193

Výpočet diskontovaného peňažného toku predstavuje splnenie všetkých predpokladov potrebných na výpočet čistej súčasnej hodnoty (NPV z angl. Net Present Value) projektu, čo predstavuje rozdiel medzi súčasnou hodnotou peňažných príjmov a súčasnou hodnotou peňažných výdavkov v danom období. Čistá súčasná hodnota projektu sa vypočíta podľa vzorca uvedeného na obrázku 4.

Obrázok 4: vzorec pre výpočet NPV projektu

$$NPV = \sum_{t=1}^n \frac{C_t}{(1+r)^t} - C_0$$

Zdroj: Finančný Lexicon

kde:

$C_T$  – predstavuje peňažný tok v období  $T$

$C_0$  – počiatočné investície.

Tabuľka 9 uvádza výpočet NPV projektu na obdobie 10 rokov pri diskontnej sadzbe 10 % p. a.

Tabuľka 9: výpočet NPV pri diskontnej sadzbe 10%

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Diskontná sadzba	10									
Zľavový faktor	0,909	0,826	0,751	0,683	0,621	0,564	0,513	0,467	0,424	0,386
Peňažný tok projektu	-2500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
Zľavnený peňažný tok	-2273	413	376	342	310	282	257	233	212	193
Kumulatívna DCF	-2273	-1860	-1484	-1142	-832	-550	-293	-60	152	345
NPV @ 10%	345									

### 1.5.2.3 Metóda vnútornej miery výnosnosti

Metóda čistej súčasnej hodnoty umožňuje prijímať investičné rozhodnutia na základe prezentácie kladných absolútnych hodnôt finančného modelu, ale či projekt získa kladné alebo záporné hodnoty NPV, závisí často od voľby vhodnej sadzby diskontného faktora. Výber vyššej sadzby bude mať za následok nižšiu čistú súčasnú hodnotu a nižšej sadby zasa vyššiu čistú súčasnú hodnotu.

Aby sa predišlo takejto "manipulácii" s diskontnou sadzbou, vnútorná miera výnosnosti môže slúžiť ako alternatívna metóda pri investičných rozhodnutiach založených na finančných ukazovateľoch.

Vnútorná miera návratnosti (z angl. Internal Rate of Return – IRR) predstavuje diskontnú sadzbu, pri ktorej je čistá súčasná hodnota projektu nula. Rovnako ako metóda čistej súčasnej hodnoty berie do úvahy časovú hodnotu peňazí.

#### Ako vypočítať IRR?

IRR iteratívnym spôsobom, t.j. postupne sa do výpočtu pre čistú súčasnú hodnotu dosadzuje taká hodnota sadzby diskontného faktora, pokiaľ čistá súčasná hodnota nedosiahne nulu. Podľa metódy vnútornej miery výnosnosti je investícia odôvodnená, ak sa hodnota IRR rovná prinajmenšom nákladom na kapitál.

Príklad výpočtu IRR projektu metódou iterácie na základe peňažných tokov, ktoré sú doteraz prezentované, je uvedený v tabuľke 10.

Tabuľka 10: príklad výpočtu IRR

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Sadzba diskontného faktora	10									
Diskontný faktor	0,909	0,826	0,751	0,683	0,621	0,564	0,513	0,467	0,424	0,386
Peňažný tok projektu	-2500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
Zľavnený peňažný tok	-2273	413	376	342	310	282	257	233	212	193
Kumulatívna DCF	-2273	-1860	-1484	-1142	-832	-550	-293	-60	152	345
<b>NPV @ 10% = IRR</b>	<b>345</b>									
<b>NPV @ 11% = IRR</b>	<b>242</b>									
<b>NPV @ 12% = IRR</b>	<b>147</b>									
<b>NPV @ 14% = IRR</b>	<b>0</b>									

Vnútorná miera návratnosti prezentovaných projektov v tabuľke 10 je 14 %, čo znamená, že projekt má výnosnosť 14 %.

### 1.5.3 Ukazovatele finančného krytia

Tretia kategória finančného prehľadu predstavuje ukazovatele finančného krytia. Ich cieľom je ukázať silu peňažného toku projektu pre uspokojenie veriteľov. Pri realizácii projektov verejno-súkromného partnerstva je štruktúra peňažných tokov časovo obmedzená, t. j. je ovplyvnená trvaním kontraktu, takže poskytovatelia finančných prostriedkov (veritelia) vyžadujú stabilný peňažný tok. Na účely takéhoto posúdenia sa indexy pokrytia počítajú vzhľadom na požadovanú veľkosť. Preto rozlišujeme:

a) *priemerný koeficient ročného pokrytia dlhovej služby* (z angl. Annual Debt Service Cover Ratio - ADSCR) – predstavuje schopnosť spoločnosti riadne splácať dlh z ročného peňažného toku projektu po zohľadnení prevádzkových výdavkov projektu. Veritelia najčastejšie požadujú, aby pomer krytia dlhu bol na úrovni 1,2 až 1,4, čím sa im poskytne istota, že projekt bude riadne plniť povinnosti súvisiace so splácaním finančných prostriedkov, ADSCR, ktoré dosiahne menej ako 1,05 často naznačuje, že spoločnosť je v ťažkostiach. ADSCR sa vypočíta podľa vzorca uvedeného na obr. 5:

Obrázok č. 5: Vzorec pre výpočet ADSCR

$$ADSCR = \frac{\text{Ročný cash – flow dostupný pre financovanie dlhu}}{\text{Ročná úroveň dlhu}}$$

Zdroj: Yescombe (2007)

Tabuľka 11: príklad výpočtu ADSCR

Časový rozsah	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Príjmy										
Príjmy	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Výdavky										
Kapitálové výdavky	3 000									
Prevádzkové výdavky	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400
Peňažný tok k dispozícii pre dlhovú údržbu		600	600	600	600	600	600	600	600	600
Finančné výdavky		100	100	100	100	100	100	100	100	100
Adscr Indikátor		6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0

b) *ukazovateľ schopnosti krytia úveru* (z angl. Loan Life Coverage Ratio – LLCR) – na rozdiel od ADSCR, ktorý sa vypočítava na ročnom základe, sa LLCR zameriava na projekcie peňažných tokov počas celej doby trvania úverového vzťahu, t. j. meria čistú súčasnú hodnotu budúceho prevádzkového peňažného toku počas doby trvania úveru vo vzťahu k nesplatennej výške dlhu. LLCR musí byť spravidla väčšia ako ADSCR. Vzorec pre výpočet LLCR je znázornený na obrázku 6:



Obrázok 6. vzorec pre výpočet LLCR

$$LLCR = \frac{NPV \text{ peňažných tokov počas trvania úveru}}{\text{hodnota nesplateného dlhu}}$$

Zdroj: Yescombe (2007)

c) *ukazovateľ krytia životného cyklu projektu (PLCR)* - je dodatočný ukazovateľ, ktorý má kontrolnú úlohu v tom, či má projekt možnosť splácať hlavný dlh v určený deň ukončenia úveru. Na rozdiel od ukazovateľa schopnosti krytia úveru zohľadňuje ukazovateľ pokrytia životného cyklu projektu súčasnú hodnotu celého peňažného toku projektu, nielen peňažný tok počas trvania finančných záväzkov, čo umožňuje, aby jeden ukazovateľ vypovedal o celkovom finančnom obraze projektu. PLCR sa vypočíta podľa vzorca uvedeného na obrázku 7.

Obrázok 7: vzorec pre výpočet PLCR

$$PLCR = \frac{NPV \text{ projektových peňažných tokov}}{\text{hodnota nesplateného dlhu}}$$

Zdrojový: Yescombe (2007)

Použitím ukazovateľov finančného krytia spolu s prezentáciou plánovaných finančných výkazov a finančných ukazovateľov by sa mali vymedziť všetky parametre výstupu, ktoré musí obsahovať finančný model, aby sa umožnilo prijímaniu investičných rozhodnutí.



## Odporúčania na vytvorenie finančného modelu

Vychádzajúc z regulačných rámcov niektorých krajín, možno sformulovať nasledovné odporúčania pre vytvorenie finančného modelu. Odporúčania je možné využiť pri realizácii projektov kultúrneho dedičstva:

1. Finančný model sa má vytvárať elektronicky v tabuľke kompatibilnej s tabuľkou programu Excel, ktorá je uvedená v súťažných podkladoch.
2. Finančný model sa zostavuje v mene euro v stálych cenách.
3. Finančný model pozostáva z troch základných častí: I) predpoklady projektovej činnosti, (II) rozpočet s projekciami účtovnej závierky a (III) hodnoty výstupných ukazovateľov.
4. V časti týkajúcej sa predpokladov projektovej činnosti (I) je potrebné zohľadniť všetky dimenzie, na ktorých sú založené projektové prognózy, a najmä: štruktúra investície; štruktúra zdrojov financovania; úrokové a diskontné sadzby; daňové sadzby; odpisové sadzby; počiatkový a koncový dátum jednotlivých procesov. Predpoklady musia byť logicky a funkčne spojené s rozpočtovnou časťou a výstupnými hodnotami.
5. V oddiele týkajúcom sa prognóz účtovnej závierky (II) sú všetky rozpočty založené na opísaných predpokladoch. V rozpočtovej časti sa predkladajú finančné výkazy vrátane výkazu ziskov a strát, súvahy a prehľadu peňažných tokov.
6. V časti rozpočet sa musia jasne zdôrazniť aj prognózy celkových nákladov počas životného cyklu projektu vrátane kapitálových nákladov, nákladov na energiu, nákladov na údržbu, nákladov na poistenie a riadenie, finančných nákladov atď.
7. V štruktúre celkových nákladov počas celého životného cyklu je potrebné jasne uviesť nominálne náklady, ak sú uvedené v ponukových dokumentoch.
8. V rámci premietania celkových nákladov počas celého životného cyklu je jednoznačne potrebné poukázať na odmenu, ktorú bude klient vyplácať príjemcovi v celkovom zmluvnom období.
9. V tretej časti týkajúcej sa úrovne výstupu (III) sú uvedené hodnoty aspoň týchto ukazovateľov: vnútorná miera výnosnosti (IRR), priemerné vážené náklady na kapitál (WACC) čistá súčasná hodnota projektu s diskontnou sadzbou rovnajúcou sa WACC (NPV @ WACC), pomer dlhu (DSCR). Okrem toho by sa v časti súvisiacej s veľkosťou výstupu mali jasne uviesť aj záverečné účtovné závierky.
10. Finančný model nesmie byť blokovaný alebo chránený a musí poskytovať neobmedzený prístup pre klienta vo všetkých jeho častiach.
11. Vo finančnom modeli je žiaduce, aby bol po poskytnutí kapitálovej pomoci verejným partnerom nainštalovaný korekčný mechanizmus IRR.





# Technické aspekty PPP projektov v oblasti kultúrneho dedičstva





## VI. Technické aspekty PPP projektov v oblasti kultúrneho dedičstva

### 6.1 Analýza potrieb a analýza možností

Definícia finančných aspektov v predchádzajúcej kapitole podrobne popisuje spôsob a rozsah finančného členenia projektu vo forme komplexného finančného modelu. Proces prípravy a plánovania projektov v oblasti kultúrneho dedičstva si však vyžaduje znalosti v oblasti technických aspektov projektu, t.j. definovanie toho, čo má projekt dosiahnuť. Preto jedným z prvých krokov, ktoré musia verejné orgány vykonať pred začatím štruktúrovania projektu je identifikovať potreby projektu:

- Analýza potrieb – predstavuje začiatok technického štruktúrovania projektu kultúrneho dedičstva. Bez ohľadu na model dodania projektu/obstarávania, cieľom analýzy potrieb je identifikovať projekt, ktorý je skutočne potrebný vo verejnom sektore, berúc do úvahy dopyt po verejnej službe, štruktúru trhu a ochotu verejného sektora dlhodobo poskytovať verejnú službu.
- Analýza možností – po stanovení verejných potrieb projektu je vytvorených niekoľko technických možností, pomocou ktorých je možné projekt realizovať. Klasickým príkladom analýzy možností v projektoch kultúrneho dedičstva je schopnosť poskytovať určitú verejnú službu. Ak je napríklad cieľom projektu umožniť prevádzku historického múzea, môžeme:
  - rekonštruovať existujúce zariadenie a následne poskytovať verejnú službu alebo
  - vybudovať nové zariadenie, kde sa bude poskytovať verejná služba a existujúce zariadenie sa vyradí z verejnej funkcie alebo
  - prenajať priestory na trhu s čiastočnou renováciou existujúceho zariadenia.

Analýza potrieb a analýza možností ako modelov technickej uskutočniteľnosti by sa mali vždy posudzovať spoločne. Konkrétne, ak nie je potrebné poskytovať verejnú službu prostredníctvom revitalizácie kultúrneho dedičstva, analýza možností nemá pre nás zmysel. Aj opačná logika je platná, ak by sme sa rozhodli zrekonštruovať existujúci objekt ale nevykonali sme predchádzajúcu analýzu potrieb, odhad rizík spojených s dopytom a pripravenosťou verejného sektora realizovať projekt, potom je vysoká pravdepodobnosť, že plánovaný investičný projekt sa ocitne v problémoch.

### 6.2 Uskutočniteľnosť technických požiadaviek projektu

Realizáciou analýzy potrieb a analýzou možností na verejnej strategickej úrovni sa rozhoduje o technickom smerovaní realizácie konkrétneho projektu. Druhým krokom, ktorý je potrebné dodržať po vykonaní uvedených analýz je štruktúrovanie technických požiadaviek projektu.

Technické požiadavky definujú zmluvné strany potenciálnym súkromným partnerom bez ohľadu na spôsob realizácie projektu (model PPP alebo tradičné verejné obstarávanie). Formulácia technických požiadaviek sa musí začať pred začatím procesu prípravy a plánovania PPP projektu. Zahŕňajú vypracovanie akčných plánov a spôsoby realizácie verejnej služby



v oblasti revitalizácie kultúrneho dedičstva. V počiatočných fázach prípravy projektu nie je možné realizovať podrobnú formuláciu technických požiadaviek, ale len rámcovo. Požiadavky musia zodpovedať na tieto otázky:

- *Ako chceme uviesť historický objekt do funkcie?*
- *Aké služby chceme poskytnúť v zariadení kultúrneho dedičstva?*
- *Chceme, aby bol projekt energeticky efektívny?*
- *Bude objekt otvorený pre turistov a/alebo koncových užívateľov, alebo nie?*
- *Aký štandard zariadenia očakávame?*
- *Vykonáme podrobný archeologický a/alebo konzervátorský výskum zariadenia a/alebo okolia? Atd'.*

Počas procesu štruktúrovania investičných projektov je dôležité, aby verejné orgány podrobnejšie definovali, aké sú ich očakávania od budúcej spolupráce so súkromným sektorom. To je potrebné realizovať ešte pred začatím realizácie verejných súťaží. V procese verejného obstarávania už nie je žiaduce diskutovať o type komerčných služieb poskytovaných v nehnuteľnosti spadajúcej pod kultúrne dedičstvo, ktoré chceme poskytnúť, alebo o tom, či bude celá časť zariadenia otvorená koncovým užívateľom a/alebo turistom alebo nie. To však neznamená, že nie je prípustné navrhovať a poskytovať lepšie technologické riešenie počas tohto konania.

Pred začatím verejného obstarávania je nutné rozhodnúť, do akej miery sa súkromný sektor bude podieľať na realizácii projektu revitalizácie kultúrneho dedičstva z hľadiska technickej realizovateľnosti projektu. Stupeň účasti je najčastejšie stanovený právnym rámcom o zapojení súkromného sektora do realizácie projektov PPP v rámci technickej realizovateľnosti. Znamená rozdelenie rizík a zodpovednosti za poskytovanie verejných služieb medzi jednotlivých partnerov. Napríklad súkromný sektor môže byť zodpovedný výlučne za technickú zložku projektu, zatiaľ čo za ostatné prvky verejnej služby (napr. kurátor v múzeu) môže byť zodpovedný verejný sektor. Tabuľka 12 je príkladom štruktúrovania uskutočniteľnosti technických požiadaviek požadovaných súkromným sektorom v počiatočných fázach prípravy technického projektu pre hrad X.

Tabuľka 12: technické požiadavky verejného sektora na príklade revitalizácie projektu hrad X

Revitalizácia hradu X	Verejný sektor	Súkromný sektor
Priestor A – výstavná časť	Čistenie priestoru	Stavebné práce Renovácia
	Ochrana objektov	Údržba elektrických inštalácií
	Údržba vystavovaných predmetov	Údržba vodných zariadení
		Údržba hasiacich zariadení
Priestor B – reštaurácia	Žiadna zodpovednosť	Stavebné práce Renovácia
		Udržiavanie všetkých inštalácií
		Čistenie priestoru
		Ochrana priestoru
Priestor C – strecha	Údržba sklených povrchov	Stavebné práce Renovácia
		Čistenie odkvapov
		Údržba zariadení a bleskosvodov

Štruktúra technických požiadaviek verejného sektora pre každý jednotlivý priestor zariadenia umožňuje definovať tvar a štruktúru projektu, t.j. budúci stupeň účasti súkromného sektora, a tým aj štruktúru zmluvy PPP, teda zmluvného vzťahu.

Definovaním technických požiadaviek sú stanovené základné podmienky a odpovede na otázky (I) Čo chceme projektom dosiahnuť? (II) Ako poskytovať verejnú službu? (III) Akú mieru účasti súkromného sektora očakávame? Pre realizáciu verejných súťaží je však potrebné vypracovať výstupné špecifikácie projektu, ako je uvedené v nasledujúcej kapitole.

### 6.3 Štruktúrovanie výstupných špecifikácií

Štruktúrovaním technických požiadaviek zo strany verejného sektora boli splnené všetky predpoklady pre výrobu výstupných špecifikácií projektu. Prípravou projektu, verejný sektor v rámci analýzy potrieb určuje potrebu revitalizovať projekt kultúrneho dedičstva, zatiaľ čo analýza možností pomáha vybrať najlepší spôsob, akým sa takýto projekt môže realizovať. Stanovením technických požiadaviek sa status projektu zmení zo „strategickej úrovne“ na „operačnú úroveň“, pričom sa vymedzuje rozsah a technická realizovateľnosť projektu, ako aj spoločná zodpovednosť verejného a súkromného sektora pri realizácii projektov.

Kedže výberu súkromného partnera predchádza verejná súťaž, je potrebné definovať potreby verejného sektora, ako aj technické požiadavky v konkrétnej forme, ktorá sa zameriava výlučne na výsledky – t.j. poskytovanie maximálnej služby očakávanej od realizácie projektu. Takéto špecifické formy technických požiadaviek zo strany verejného sektora sa označujú ako *výstupné špecifikácie*.



Výstupné špecifikácie, zahŕňajú štruktúrovanie zamerané na výsledky projektu, nie na vstupné parametre. Pri tradičných verejných obstarávacích postupoch určuje verejný orgán technické požiadavky na prípravu technickej projektovej dokumentácie. Preto sa priamo podieľa na procesoch týkajúcich sa navrhovania a rekonštrukcie/výstavby objektu, t. j. definovania tzv. vstupných špecifikácií projektu. Uplatňovaním modelu PPP sa verejné orgány objavujú v úlohe zákazníka a ich technické požiadavky sú vyjadrené vo forme špecifikácií výstupu, t. j. konečný výsledok, ktorý sa má dosiahnuť realizáciou projektu. Projekt sa takto zameriava na dosiahnutý výstup, nie na spôsob, ako bude tento výstup dosahovaný.

Príklad štruktúrovania špecifikácií vstupov a výstupov v projekte revitalizácie kultúrneho dedičstva formou rekonštrukcie hradu X je znázornený na obrázku 8.

Obrázok 8. Špecifikácie vstupov a výstupov

Vstupné špecifikácie	Výstupné špecifikácie
Požiadavky vo fáze stavebných prác	
Použitie betónu MB50 na betónové steny a piliere	Betón pre piliere musí byť vodotesný, plastifikovaný s tlakovou silou X
Steny musia byť z tehál hrúbky 25 cm s tepelnou polystyrénovou izoláciou hrúbky 10 cm	Koeficient tepelnej vodivosti stien nesmie presiahnuť 0,09 W/M2K
Na exteriérové stolárske konštrukcie musí byť použitý drevo-hliník, 85mm profil s trojvrstvovým sklom a chránený vonkajšími roletami	Vonkajšie stolárske konštrukcie musia vyhovovať koeficientu tepelnej vodivosti okna a rámu 0,7 W/M2K, s ochranou pred nepriamym slnečným žiarením.
Požiadavky týkajúce sa objektového vykurovania	
Vykurovanie bude formou radiátorov s kotlom na pelety 25 KW	Pri použití objektu v zimnom období, teplota v priestore nesmie byť nižšia ako 23 °C, a vlhkosť by nemala byť nižšia ako 55 %
Klimatizovanie priestorov pomocou multi-split systémami, ktoré budú umiestnené nad vchodom do každej miestnosti. Výkon 5,5 kW	Pri použití objektu počas letného obdobia, teplota v priestore nesmie presiahnuť 26 °C, a vlhkosť vzduchu by nemala presiahnuť 55%
Požiadavky týkajúce sa elektrických inštalácií silných a slabých prúdov	
Vnútorne osvetlenie budovy sa vykonáva s kazetovými plavákmi vo vzdialenosti 50 cm	Vnútorne osvetlenie musí umožňovať aspoň 100 LUX na povrchu podlahy v každej miestnosti pri meraní jasú svetelného lúča.
Sieťová inštalácia pomocou konektorov RJ45 a pripájanie káblami CAT 5E	Sieťová inštalácia, ktorá umožní prenosovú rýchlosť aspoň 100 Mbps na každom porte
Každá miestnosť je vybavená koaxiálnym káblom pre rádio a televíziu	Každá izba musí mať možnosť pripojenia pre príjem TV a rádia



Definovanie výstupných špecifikácií je o niečo jednoduchšie v projektoch, kde verejný sektor už zaviedol štandardy verejnej služby formou nariadení, ako napríklad vo vzdelávaní (školy, materské školy) alebo zdravotnej starostlivosti, kde regulačné ustanovenia predpisujú štandard budovania a prevádzky priestoru. Okrem toho musia byť predpísané technické požiadavky definované verejným sektorom v súlade s dostupnou finančnou kapacitou a musia predstavovať verejnú potrebu infraštruktúry.

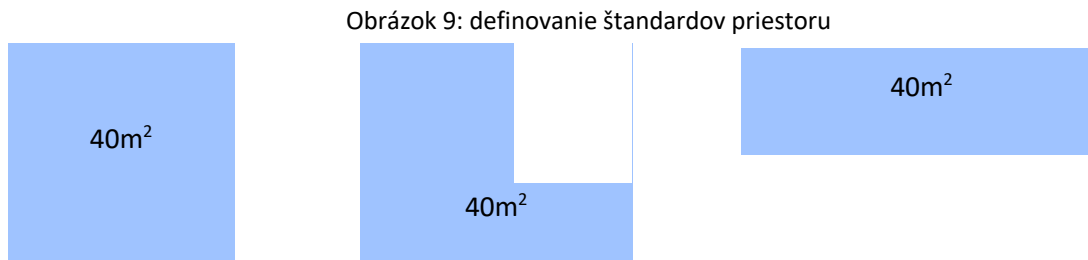
Definovanie výstupných špecifikácií v oblasti revitalizácie objektov kultúrneho dedičstva neznamená ignorovať základné princípy, na ktorých je postavená dostupná existujúca verejná služba/infraštruktúra. Na samom začiatku štruktúrovania technických požiadaviek a výstupných špecifikácií je užitočné revidovať "existujúce štandardy" využité v už revitalizovanom kultúrnom dedičstve a v súlade s ním definovať očakávaný "budúci štandard", ktorý sa očakáva od projektu a súkromného sektora. Konkrétne, nedostatok požadovaných štandardov a/alebo predpísaných požiadaviek, ktoré sú podstatne vyššie, ako si verejný sektor môže dovoliť (finančne a/alebo technicky), môže viesť k nerealistickým riešeniam, ktoré nemožno realizovať v rámci dostupnej rozpočtovej kapacity. Pre verejný sektor je preto prospešné ak má zoznam požadovaných štandardov revitalizácie podobných zariadení, ktoré budú slúžiť ako vzorový príklad pre súkromný sektor vo forme referenčného zoznamu pre správnu realizáciu projektu. Rozvojom technických požiadaviek verejného sektora z hľadiska výstupných špecifikácií sa verejné orgány vyhýbajú priamej zodpovednosti za technologické riziko projektu revitalizácie. Keďže súkromný sektor je hlavným hnacím motorom technologického know-how, zodpovednosť za najlepšie možné technologické riešenie zostáva v zodpovednosti súkromného sektora. To však neznamená, že verejný sektor nemá potrebné znalosti o najlepšom technickom riešení výkonu.

Na rozdiel od iných sektorov, kde je žiaduce, aby súkromný sektor v plnej miere využíval technologické know-how, je aplikácia modelu PPP na projekty revitalizácie kultúrneho dedičstva potrebná na čiastočné zapojenie a zohľadnenie poznatkov verejného sektora, najmä v prípade archeologických alebo konzervačných odborníkov a zamestnancov v oblasti ochrany prírody, do ktorých sú zapojené mestské a/alebo miestne jednotky zaoberajúce sa urbanizmom a ochranou kultúrneho dedičstva. Takéto projekty, na rozdiel od iných klasických investičných projektov, si vyžadujú odlišný prístup k príprave samotného projektu vo forme podrobného predchádzajúceho testovania predmetu, testovania materiálov a vývoja špeciálnych plánov a vypracovaných postupov, ktoré navrhujú realizáciu revitalizácie objektu. Implementácia postupov týkajúcich sa rekonštrukcie alebo výstavby závisí od času a spôsobu implementácie archeologických a konzervačných štúdií predmetu. Preto je časový rozsah individuálnej fázy projektového cyklu nesmierne dôležitý, pretože priamo ovplyvňuje konečnú cenu projektu.

Napríklad, ak je technológia rekonštrukcie kultúrneho dedičstva nová a nedostatočne preskúmaná na trhu, a konkurencia v rámci trhu je relatívne malá, potom bude cena poskytovania verejnej služby v konečnom dôsledku vyššia.

## 6.4 Definovanie noriem priestoru a služieb

Stanovením výstupných špecifikácií sa definujú požiadavky verejného sektora, ktoré sa očakávajú pri realizácii prevádzky projektu z hľadiska priestoru, v ktorom je verejná služba poskytovaná. Takéto normy uvedené vo výstupných špecifikáciách neumožňujú definovať primeranú dostupnosť priestoru, ktorá je vhodná na poskytovanie špecifických verejných služieb. Napríklad, ak výstupná špecifikácia definuje, že miestnosť A musí byť 40m<sup>2</sup>, potom ten istý priestor môže byť k dispozícii podľa rôznych noriem, ako je znázornené na obrázku 9.



Preto po identifikácii výstupných špecifikácií je úlohou verejného sektora presnejšie definovať štandardy priestoru a služieb. To vedie súkromný sektor k tomu, aby v rámci celkovej životnosti projektu dosiahol požadované štandardy verejnej služby.

Štruktúra štandardov požadovaných pre priestory a poskytované služby je zvyčajne definovaná vo forme 3 kategórií, ktoré platia pre celkovú dĺžku životnosti projektu. Rozlišujeme:

- požiadavky na dostupnosť priestoru,
- požiadavky na štandard údržby,
- definovaný štandard poskytovania služieb vo verejnom záujme.

### Požiadavky na dostupnosť priestoru

Poskytovanie verejných služieb v priestoroch spadajúcich pod kultúrne dedičstvo dáva kompetentným orgánom vo verejnom sektore právo presne definovať merateľný štandard, ktorý musí súkromný sektor dosiahnuť výstavbou a/alebo rekonštrukciou zariadenia. Požadovaný štandard na dostupnosť priestoru je východiskovým bodom pre štruktúrovanie platobného mechanizmu v rámci projektu PPP. Štandardy na rozdiel od špecifikácií výstupu stanovujú dostupnosť priestoru tak, aby sa presnejšie definoval spôsob poskytovania verejnej služby. Ako príklad, tabuľka 13 uvádza štandardy pre úžitkovú plochu a požadovanú teplotu v rámci projektu rekonštrukcie - hrad X.

Tabuľka 13. Štandardy na dostupnosť priestoru - hrad X

Priestorové štandardy-dostupnosť	Sála A – hrad X
Oblasť priestora - Sála A 40 m2	Priestor musí mať obdĺžnikový tvar spôsobom, s kapacitou aspoň 50 hostí
	Steny musia byť potiahnuté reflexnou disperzívnou bielou farbou
	Podlahy musia byť z materiálu odolného proti oteru podľa normy HRN205412
	Stropy musia byť vysoké aspoň 2,5 m
Teplota priestoru-sála A	Pri použití priestoru na výstavu malieb, pri použitých olejových farbách, temperách, vodových farieb, pastelů, teplota musí byť 24h denne na úrovni 22°C, a vlhkosť by nemala presiahnuť 55%, pri 1 hodinovej ventilácii musí prebehnúť najmenej 5 výmen vzduchu
	Pri použití priestoru na vystavenie exponátov z dreva, hliny a zeminy, teplota musí byť medzi 14°C – 27°C a vlhkosť vzduchu by nemala presiahnuť 70%. Pri 1 hodinovej ventilácii musia prebehnúť najmenej 2 výmeny vzduchu
	Pri použití priestoru na vystavenie exponátov z kovu, plastov, gumy, teplota musí byť medzi 0°C – 27°C a vlhkosť by nemala presiahnuť 70%. Pri 1 hodinovej ventilácii musí prebehnúť aspoň jedna výmena vzduchu

Definované normy umožňujú súkromnému sektoru maximalizovať svoje know-how pri poskytovaní verejných služieb tým, že preberá povinnosti, ktoré môže primerane riadiť.

#### Požiadavky na štandard údržby

Dokončením stavebných prác na rekonštrukcii objektu, ktorý je predmetom poskytovania verejnej služby, sa ukončí investičná fáza a začne fáza prevádzky. Zatiaľ čo požiadavky na dostupnosť priestorov poskytujú podrobný popis, za akých podmienok poskytovať verejné služby s ohľadom na stanovené výstupné technické špecifikácie, v tretej fáze vývoja technických aspektov projektu PPP je potrebné definovať minimálne normy prevádzky, ktoré najčastejšie zahŕňajú projekty revitalizácie objektov kultúrneho dedičstva:

- pravidelná denná údržba,
- pravidelná mesačná údržba,
- pravidelná ročná údržba,
- naliehavá údržba,
- investičná údržba,
- mimoriadna údržba.



Požiadavky na normy údržby uvedené podľa skupín definuje verejný sektor osobitnými nariadeniami a/alebo manuálmi, ktoré predstavujú prílohu k zmluve o PPP. Na základe týchto noriem je možné stanoviť výdavky na zabezpečenie verejnej služby. Nedostatok predpísaných štandardov údržby vo forme príručiek a pravidiel zo strany verejného sektora spôsobuje, že prevádzka je ponechaná na zodpovednosť súkromného sektora. Ak štandard denného upratovania nie je predpísaný, súkromný sektor môže vykonávať upratovanie dvakrát týždenne, čím sa zníži kvalita poskytovania verejných služieb. Ako príklad možno uviesť denný udržiavací štandard v tabuľke 14.

Tabuľka 14: príklad definovania pravidelných denných štandardov údržby

Požiadavky na udržiavacie normy – pravidelná údržba	Sála A – hrad X
Upratovanie priestoru – sála A	Počas podujatia v hale, v ktorej je priemerný denný pohyb viac ako 1000 osôb – priestor by mal byť úplne vyčistený najmenej 4-krát denne disperzívnymi prostriedkami
	Počas podujatia v hale, v ktorej je priemerný denný pohyb 500 až 1000 osôb – priestor by mal byť úplne vyčistený disperzívnymi prostriedkami najmenej 2-krát denne
	Počas podujatia v hale a v ktorej priemerný denný pohyb predstavuje do 500 osôb – priestor by mal byť aspoň 1-krát denne úplne vyčistený disperzívnymi prostriedkami

Definícia štandardov pravidelnej údržby v dennom, mesačnom a ročnom intervale je pomerne jednoduchá úloha, pretože verejné orgány majú často prístup k dostupným údajom o predpísaných normách pravidelnej údržby priestorov. Takéto normy by mali byť obsiahnuté už v súťažných podkladoch, ktoré musia byť k dispozícii potenciálnym záujemcom. Definovanie noriem investičnej a mimoriadnej údržby je však zložitejšou záležitosťou, ktorá nie je všeobecne známa a v niektorých prípadoch je náročné takúto údržbu predvídať.

Údaje o investičnej údržbe si vyžadujú znalosť štruktúry výdavkov počas doby životnosti objektu, ktorá je relatívne ľahko zistiteľná a definovateľná pri výstavbe novostavieb, ale pre projekty revitalizácie kultúrneho dedičstva takéto údaje zvyčajne neexistujú a vyžadujú si vedomosti, znalosti a zručnosti v profesii konzervovania a reštaurovania.

Projekty obnovy kultúrneho dedičstva často nie sú typickými projektami, ale každý objekt si vyžaduje špecifický prístup k analýze a hodnoteniu. Napríklad, zatiaľ čo výdavky na opravu hydroizolácie nového zariadenia sa dajú relatívne ľahko odhadnúť, nie je možné ich definovať pri projektoch rekonštrukcie v oblasti kultúrneho dedičstva. Takáto rekonštrukcia si zvyčajne vyžaduje použitie špecifických materiálov, vo väčšine pôvodných. Príklad definovania



štandardov investičnej údržby pre lokalitu kultúrneho dedičstva - hrad X, je uvedený v tabuľke 15.

Tabuľka 15: príklad vymedzenia štandardov investičnej údržby

Požiadavky na údržbu – investičná údržba	Sála A – hrad X
Investičná údržba Časový rámec: <b>Po 5 rokoch</b> Miesto konania – sála A	Steny je potrebné asanovať tak, aby všetky vady, praskliny, uhly a iné nepravidelnosti boli vyrovnané, impregnované a natreté bielou disperznou farbou v dvoch vrstvách tak, aby celková štruktúra priestoru vyzerala rovnomerne.
	Vonkajšie drevené konštrukcie je potrebné opraviť brúsením, impregnáciou a aplikáciou odolnými ekologickými materiálmi voči poveternostným vplyvom
	Je potrebné vymeniť všetky stoly a stoličky v sále A za nové, ktoré zodpovedajú identickým alebo lepším podmienkam definovaným výstupnými špecifikáciami
Investičná údržba Časový rámec: <b>Po 10 rokoch</b> Miesto konania – sála A	Je potrebné opäť vykonať všetky činnosti a postupy opísané v rámci investičnej údržby, ako po 5 rokoch
	Je potrebné opraviť podlahu sály A, a to brúsením drevenej podlahy, opravením trhlín a lakovaním vysoko lesklým lakom v 3 vrstvách
	Bezpečnostné zariadenie je potrebné vymeniť, a to v rozsahu výmeny tepelných snímačov, snímačov pohybu, snímačov povodní a snímačov dymu. Nové senzory by mali reagovať rovnako alebo lepšie ako snímače definované vo výstupných špecifikáciách

### Štandard poskytovania služieb vo verejnom záujme

Poskytovanie verejných služieb nezahŕňa len definíciu štandardov dostupnosti a údržby, ale aj stanovený štandard poskytovania služieb vo verejnom záujme, ktorý je špecificky merateľný a v súlade s poskytnutými službami. Merateľnosť štandardov zahŕňa definovanie tzv. kľúčových ukazovateľov (angl. key performance indicators - KPI), ktoré spájajú prvky údržby priestorov s normami údržby. To v technickom zmysle definuje dôležitosť konkrétnej časti objektu a spôsob štruktúrovania očakávaných platieb. Napríklad neadekvátne čistenie pomocného priestoru nie je také dôležité, ako napríklad neadekvátne čistenie hlavných priestorov a pod. Pre definovanie noriem poskytovania služieb vo verejnom záujme je potrebné definovať:

- a) kategóriu dostupnosti a údržby,
- b) čas potrebný na eliminovanie nedostatkov.

Takýmto spôsobom verejný sektor jasne predpisuje, aký typ štandardu chce verejná služba a v akom rozsahu. V praxi je kategóriou dostupnosti a udržiavania priestoru definícia kritéria



využitia priestoru, t.j. definícia významu určitých častí objektu slúžiacich verejnej službe. V projektoch PPP sú najčastejšie definované štyri kategórie dostupnosti a údržby:

- *Prvá kategória* – zahŕňa priestor objektu, ktorý musí byť k dispozícii 24h a predstavuje jadro poskytovanej verejnej služby, v prípade projektu revitalizácie kultúrneho dedičstva – hradu X, táto kategória bude definovaná ako hlavná hala a hlavný priestor budovy.
- *Druhá kategória* – zahŕňa objektové priestory, ktoré musia byť k dispozícii 24 hodín, ale nepredstavujú hlavné zariadenie, v ktorých je poskytovaná verejná služba, takéto zariadenia sú napríklad toalety, komerčné objekty (kaviareň, reštaurácia) atď.
- *Tretia kategória* – zahŕňa priestory, ktoré nemusia byť k dispozícii 24 hodín, ale len v čase poskytnutia verejnej služby. Takéto priestory sú vstupná plocha, chodby, technické miestnosti, kde je umiestnená klimatizácia, kotoľňa, atď.
- *Štvrtá kategória* – zahŕňa priestory, v ktorých nie je definovaná norma dostupnosti, ale zahŕňa aj priestory, v ktorých sa môže režim údržby pravidelne vykonávať, ako sú vonkajšie priestory a pod.

Okrem vymedzenia kategórie dostupnosti a údržby priestorov, stanovenie noriem pre verejnú službu vyžaduje aj stanovenie termínov, v ktorých je potrebné odstrániť prípadné nedostatky, t.j. umožniť neobmedzené používanie a/alebo poskytovanie služieb vo verejnom záujme. Keďže sa dá očakávať, že v celkovom zmluvnom vzťahu (cca 20 – 30 rokov) s využívaním objektu kultúrneho dedičstva sa riziká pre dostupnosť zariadenia zvyšujú vo forme porúch, nedostatkov a pod., je potrebné stanoviť čas pre súkromný sektor na odstránenie prípadných väd. Podľa technických špecifikácií sa najčastejšie tento čas delí na tri alebo viac kategórií. Rozlišujeme napríklad nasledujúce kategórie:

- *Bezprostredný termín* – najbežnejšou je lehota do 8 hodín, v ktorej sa musí odstrániť vada dostupnosti priestoru. Súkromný sektor má lehotu 8 hodín na nápravu nedostatkov pri poskytovaní verejnej služby. Bezprostredný termín sa vzťahuje na takú kategóriu rizika a udalosti, ktorých výskyt spôsobuje významné poškodenie objektu a neschopnosť poskytovať verejnú službu. Napríklad v prípade prasknutia vodovodného potrubia, bude mať súkromný sektor lehotu na opravu 8 hodín.
- *Prioritný termín* – najbežnejšou je lehota do 48 hodín, v ktorej sa musí odstrániť vada dostupnosti priestoru. Súkromný sektor má lehotu 48 hodín na nápravu nedostatkov pri poskytovaní verejnej služby. Prioritná lehota má zvyčajne charakteristické znaky udalosti, ktorej výskyt nespôsobuje významné ujmy, ale existuje znížená možnosť poskytnutia verejnej služby. Príkladom prioritného termínu je porucha v systémoch vykurovania a klimatizácie.

- *Pravidelný termín* – Najbežnejšou je lehota v rámci 72 – 96 hodín, v ktorej sa musí odstrániť vada dostupnosti priestoru. V pravidelných termínoch pre odstránenie vady, je zvyčajne zahrnutá pravidelná údržba, akou je napríklad výmena elektrickej žiarovky alebo výmena batérií.

Jednotlivé štandardy pre poskytovanie verejných služieb možno členiť z hľadiska kategórií na a) štandardy dostupnosti priestorov a b) štandardy času potrebného na odstránenie väd. Verejný sektor, na základe výstupných špecifikácií tieto štandardy špecifikuje už v súťažných podkladoch pre výber súkromného partnera. Príklad stanoveného štandardu poskytovania verejnej služby pre revitalizačné zariadenie hradu X je uvedený v tabuľke č. 16.

Tabuľka 16. Príklad definovania štandardov verejnej služby na rekonštrukciu kultúrneho dedičstva – hrad X

Kategória priestoru	Priestor poskytovania verejných služieb	Požiadavky na dostupnosť priestoru	Čas potrebný na nápravu nedostatku
Prvá kategória	Sála A – teplota	Pri použití priestoru na výstavu malieb, pri použitých olejových farbách, temperách, vodových farieb, pastelů, teplota musí byť 24h denne na úrovni 22°C, a vlhkosť by nemala presiahnuť 55%, pri 1 hodinovej ventilácii musí prebehnúť najmenej 5 výmen vzduchu	Bezprostredný termín (do 8h)
		Pri použití priestoru na vystavenie exponátov z dreva, hliny a zeminy, teplota musí byť medzi 14°C – 27°C a vlhkosť vzduchu by nemala presiahnuť 70 %. Pri 1 hodinovej ventilácii musia prebehnúť najmenej 2 výmeny vzduchu	Prioritný termín (do 48h)
		Pri použití priestoru na vystavenie exponátov z kovu, plastov, gúmy, teplota musí byť medzi 0°C – 27°C a vlhkosť by nemala presiahnuť 70%. Pri 1 hodinovej ventilácii musí prebehnúť aspoň jedna výmena vzduchu	Prioritný termín (do 48h)
Kategória priestoru	Priestor poskytovania verejných služieb	Požiadavky na dostupnosť priestoru	Čas potrebný na nápravu nedostatku
Prvá kategória	Sála A – čistenie priestoru	Počas podujatia v hale a v ktorej je priemerný denný pohyb viac ako 1000 osôb – priestor by mal byť úplne vyčistený najmenej 4-krát denne disperzívnymi prostriedkami	Bezprostredný termín (do 8h)
		Počas podujatia v hale a v ktorej je priemerný denný pohyb 500 až 1000 osôb – priestor by mal byť úplne vyčistený disperzívnymi prostriedkami najmenej 2-krát denne	Bezprostredný termín (do 8h)
		Počas podujatia v hale a v ktorom priemerný denný pohyb predstavuje do 500 osôb – priestor by mal byť aspoň 1-krát denne úplne vyčistený disperzívnymi prostriedkami	Bezprostredný termín (do 8h)

Vytvorením výstupných špecifikácií, ako aj štandardov priestoru a služieb, stanovením kritérií dostupnosti priestoru, kritérií údržby a samotného štandardu poskytovania verejných služieb je možné definovať zmluvný vzťah medzi verejným a súkromným sektorom v technickom



zmysle počas celej životnosti. Pre výpočet výšky platieb verejného sektora je však potrebné stanoviť kritériá pre vznik kompenzácie. Takéto kritériá určuje platobný mechanizmus.

## 6.5 Platobný mechanizmus

Platobný mechanizmus je prepojením medzi technickými aspektmi projektov PPP, ktoré definujú normy poskytovania služieb vo verejnom záujme, prostredníctvom rámcových špecifikácií a finančných aspektov, na základe ktorých sa uskutočňujú všetky platby definované v zmluve o PPP. Často sa hovorí, že platobný mechanizmus je jadrom každej zmluvy PPP. Stanovuje odmeny vyplácané verejným sektorom a/alebo konečnými príjemcami súkromnému sektoru alebo naopak, v prípade vzniku vád, resp. nedostupnosti verejnej služby je stanovená kompenzácia, ktorú súkromný sektor vyplatí verejnému.

Príprava platobného mechanizmu si vyžaduje zdefinovanie spôsobu, akým sa platby vykonávajú v rámci definovaných technických rámcov, ktorých základným pravidlom je, že všetky platby musia byť vykonané v závislosti od dostupnosti verejnej služby bez ohľadu na súvisiace prevádzkové alebo finančné výdavky projektu. Tento prístup je orientovaný cieľovo, t.j. k zabezpečeniu úrovni poskytovaných služieb a plateniu na základe vopred zdefinovaných výstupných špecifikácií, ako aj štandardov priestoru a služieb.

Na vytvorenie primeraného platobného mechanizmu je potrebné poznať povahu zmluvného vzťahu a odvetvie, v ktorom sa projekt realizuje. V projektoch ekonomickej infraštruktúry bude platobný mechanizmus priamo prepojený s počtom koncových užívateľov, ktorým je poskytnutá verejná služba, napríklad dĺžka diaľnic, ktoré sa vybudujú závisí od počtu vozidiel ktoré budú diaľnicu využívať a pod. V prípade projektov sociálnej infraštruktúry, v ktorých finančné toky pochádzajú prevažne z verejných zdrojov bude štruktúra platobného mechanizmu odlišná. Konkrétne bude závisieť od stupňa dostupnosti priestoru a mesačná platba pre súkromný sektor bude stanovená tak, aby súkromný sektor mohol inkasovať plnú zmluvnú sumu len vtedy, ak dosiahne 100%-nú dostupnosť verejnej služby, ako je definované v predchádzajúcich kapitolách technických aspektov.

Problém nastáva pri definovaní kompenzácie, t.j. tých výstupných faktorov, ktoré hodnotia kvalitu poskytnutej služby pod dohodnutú úroveň a majú za následok zníženie mesačných platieb. V praxi takéto faktory predstavujú záporné body a súvisia s nedodržaním definovaných noriem priestoru a poskytnutých služieb. Dá sa očakávať, že realizácia projektu v dlhodobom zmluvnom období bude mať za následok naplnenie prevádzkových rizík, čím sa zníži štandard poskytovaných verejných služieb a dostupnosť priestorov čiastočne alebo úplne obmedzí.

Technické aspekty (normy priestoru a služieb) sú predpísané podmienkami a lehotami, v rámci ktorých by sa mal súkromný sektor pohybovať. Na základe týchto podmienok súkromný sektor stanoví svoju ponuku a podmienky, ktoré poskytujú najlepšiu hodnotu za peniaze pri poskytovaní služieb vo verejnom záujme. Napríklad podľa tabuľky 16, ak je systém



vykurovania/klimatizácie hradu X – hala A nefunkčný, t. j. teplota a vetranie nie sú na cieľovej dohodnutej úrovni, súkromný partner má čas 8 hodín (bezprostredný termín) odstrániť vadu resp. stav nedostupnosti (ak je priestor použitý na výstavu olejomalieb, malieb pomocou temperových farieb, vodových farby, pastelových farieb). Otázkou však je, čo ak súkromný partner tento nedostatok neodstráni v dohodnutej lehote. Potom sa automaticky spúšťa platobný mechanizmus alebo na základe vopred dohodnutých podmienok sa vykoná úprava kompenzácie v súlade so stavom nedostupnosti. Existujú dve kategórie, na ktorých je založená štruktúra platobného mechanizmu:

- *Redukčný faktor po uplynutí lehoty na nápravu nedostatkov* – najbežnejšie je definovaný vo forme percentuálneho krátenia alebo záporných bodov, podľa ktorých sa zníži mesačný poplatok za dostupnosť priestoru alebo služieb. Aktiváciou tohto faktora je zníženie kompenzácie automatizované a súkromnému sektoru je poskytnutá dodatočná lehota, zvyčajne vo forme trojnásobného času definovaného na odstránenie nedostatku. To znamená, že ak súkromný partner nie je schopný napraviť vzniknutú vadu po 8 hodinách, aktiváciou tohto faktora je mesačný poplatok znížený a súkromnému partnerovi je poskytnutý 3 x 8 hodín = 24 hodinový limit na odstránenie nedostatkov.
- *Rastový faktor pre neodstránenie nedostatkov v čase t* – predstavuje rastový faktor kompenzácie, ktorý sa s časom zvyšuje, ak súkromný partner neodstránil nedostatok po stanovenej dobe. Napríklad, ak v čase 24 hodín nebola odstránená vada, kompenzácia dosahuje dohodnuté tempo rastu.

#### **O akú sumu môže verejný sektor znížiť mesačný poplatok súkromnému partnerovi?**

So vznikom nedostupnosti a aktiváciou (i) redukčného faktora po uplynutí lehoty na nápravu nedostatkov, ako aj aktiváciou (ii) rastového faktora pre neodstránenie nedostatkov v čase t vyvstáva otázka, na akú úroveň môže verejný sektor znížiť platby súkromnému sektoru. Pravidlom je, že mesačné poplatky možno znížiť o úroveň mesačného poplatku, t. j. platobný mechanizmus musí byť nastavený spôsobom, ktorý v prípade 100%-nej dostupnosti uhradza 100% mesačných poplatkov, zatiaľ čo 0% dostupnosť = 0% z čiastky mesačného poplatku. Je možné predpovedať menšie množstvo nedostupnosti verejnej služby, napríklad maximálne do výšky 50% mesačných poplatkov, avšak takéto ustanovenia sú v rozpore s kritériami, ktoré definuje Eurostat.

Cieľom stanovenia faktorov je zabezpečiť nepretržité poskytovanie verejnej služby počas celej životnosti projektu. Bez možnosti zníženia kompenzácie, je ťažké štruktúrovať platobný mechanizmus založený na dostupnosti. Príklad definovania *redukčného aj rastového faktora* na kompenzáciu za rekonštrukciu objektu kultúrneho dedičstva – hrad X v rámci platobného mechanizmu je uvedený v tabuľke 17.

Tabuľka 17: Príklad štruktúrovania faktorov zníženia hodnoty a rastových faktorov zvýšenia mesačných poplatkov

Kategória priestoru	Verejné služby - priestor	Požiadavky na dostupnosť priestoru	Čas potrebný na nápravu nedostatku	Redukčný faktor po uplynutí lehoty na nápravu nedostatkov	Zvýšenie rastového faktora pre nerešpektovanie výzvy na odstránenie väd
Prvá kategória	Sála A – teplota	Pri použití priestoru na výstavu malieb, pri použitých olejových farbách, temperách, vodových farbách, pastelů, teplota musí byť 24h denne na úrovni 22°C, a vlhkosť by nemala presiahnuť 55%, pri 1 hodinovej ventilácii musí prebehnúť najmenej 5 výmen vzduchu	Bezprostredný termín (do 8h)	8	1,03
		Pri použití priestoru na vystavenie exponátů z dreva, hliny a zeminy, teplota musí byť medzi 14°C – 27°C a vlhkosť vzduchu by nemala presiahnuť 70%. Pri 1 hodinovej ventilácii musia prebehnúť najmenej 2 výmeny vzduchu	Prioritný termín (do 48h)	2	1,02
		Pri použití priestoru na vystavenie exponátů z kovu, plastů, gummy, teplota musí byť medzi 0°C – 27°C a vlhkosť by nemala presiahnuť 70%. Pri 1 hodinovej ventilácii musí prebehnúť aspoň jedna výmena vzduchu	Prioritný termín (do 48h)	2	1,02

Kategória priestoru	Verejné služby - priestor	Požiadavky na dostupnosť priestoru	Čas potrebný na nápravu nedostatku	Redukčný faktor po uplynutí lehoty na nápravu nedostatkov	Zvýšenie rastového faktora pre nerešpektovanie výzvy na odstránenie väd
Prvá kategória	Sála A – čistenie priestoru	Počas podujatia v hale a v ktorej je priemerný denný pohyb viac ako 1000 osôb – priestor by mal byť úplne vyčistený najmenej 4-krát denne disperzívnymi prostriedkami	Bezprostredný termín (do 8h)	10	1,1
		Počas podujatia v hale a v ktorej je priemerný denný pohyb 500 až 1000 osôb – priestor by mal byť úplne vyčistený disperzívnymi prostriedkami najmenej 2-krát denne	Bezprostredný termín (do 8h)	10	1,1
		Počas podujatia v hale a v ktorom priemerný denný pohyb predstavuje do 500 osôb – priestor by mal byť aspoň 1-krát denne úplne vyčistený disperzívnymi prostriedkami	Bezprostredný termín (do 8h)	10	1,1

Spojením všetkých základných charakteristík technických aspektů platobného mechanizmu prostredníctvom redukčného faktora a rastového faktora pre neodstránenie nedostatkov je



možné určiť vzorec platobného mechanizmu. Tento vzorec stanovuje mesačný poplatok v závislosti naplnenia očakávaných štandardov priestoru a služieb. Príklad definovania vzorca platobného mechanizmu je znázornený na obrázku 10.

Obrázok 10: príklad štruktúrovania platobných mechanizmov mesačných poplatkov

$$\text{Mesačný poplatok} = \text{Zazmluvnený mesačný poplatok} - \text{Redukcia za nedostupnosť}$$

S podmienkou:

$$\text{Mesačný poplatok} \geq 0$$

$$\text{Redukcia za nedostupnosť} \leq \text{Zazmluvnený mesačný poplatok}$$

Definícia mesačného poplatku je vždy viazaná na zazmluvnený mesačný poplatok. Zníženie poplatku z dôvodu nedostupnosti služby sa však môže pohybovať od nuly až po 100 % hodnoty zmluvného poplatku.

Mesačný poplatok nemôže nadobúdať záporné hodnoty, alebo ak súkromný partner neustále porušuje zmluvné predpisy a mesačný poplatok sa mu zo strany verejného sektora nevypláca z dôvodu permanentného stavu nedostupnosti, takáto situácia dáva právo verejnému partnerovi aktivovať záruky za riadne plnenie zmluvy a iniciovať ukončenie zmluvy.

Zníženie mesačných platieb z dôvodu nedostupnosti musí byť stanovené takým spôsobom, aby bolo možné projekt štruktúrovať tak, aby sa mesačný poplatok mohol znížiť až o 100%. Príklad štruktúrovania redukčného vzorca pre nedostupnosť je znázornený na obr.

Obrázok 11. Príklad štruktúrovania platobného mechanizmu – redukcia za nedostupnosť

$$\text{Redukcia za nedostupnosť} = \text{Mesačný poplatok} \times Fa \times Es$$

Kde:

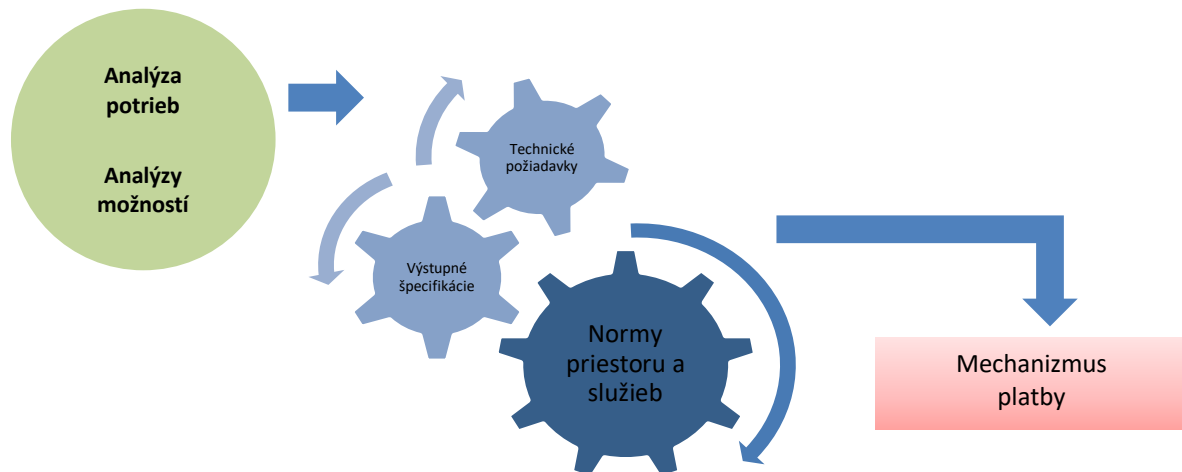
*Fa* – predstavuje *Redukčný faktor po uplynutí lehoty na nápravu nedostatkov*, zatiaľ čo

*Es* – *Rastový faktor pre neodstránenie nedostatkov*. Odstránením nedostatkov v dohodnutej lehote nie je aktivovaný platobný mechanizmus spojený so znížením platby za nedostupnosť.

Celkový proces tvorby technických aspektov projektov PPP je znázornený na obrázku 12.



Obrázok 12: technické aspekty projektu PPP





## VII. Právne aspekty PPP





## VII. Právne aspekty PPP

### 7.1 Právny rámec

Právny a regulačný rámec, ktorý podporuje PPP, má uľahčiť investície do komplexných a dlhodobých dohôd o PPP, znížiť transakčné náklady, zabezpečiť primerané regulačné kontroly a poskytnúť právne a ekonomické mechanizmy, ktoré umožnia riešenie zmluvných sporov.

Návrh právnych rámcov PPP sa v jednotlivých krajinách EÚ líši v závislosti od právnej tradície a existujúcich právnych predpisov. Právny rámec PPP by mal zahŕňať:

- *Ustanovenia, ktoré umožňujú, aby bola realizácia PPP projektu možná a aby sa uľahčila jeho prevádzka* (napr. zákonné právo založiť spoločnosť SPV, podmienky, za ktorých môžu byť verejné aktíva prevedené na neverejné subjekty, moc PPP spoločnosti vyberať subdodávateľov za vlastných podmienok);
- *Ustanovenia, ktoré umožňujú verejnej správe poskytovať financovanie, ak je to relevantné* (napríklad poskytovanie dotácií dlhodobých zdrojov financovania z verejných výdavkov počas realizácie zmluvy o PPP).

Právny rámec PPP je zvyčajne definovaný v zákonoch a nariadeniach, ale aj v strategických dokumentoch, usmerneniach a pri plánovaní PPP kontraktov. Presný charakter právneho a regulačného rámca uplatniteľného na konkrétnu transakciu PPP tiež závisí, okrem iného, od možných mechanizmov financovania a od rozsahu zodpovedností prevedených na spoločnosť SPV. Ide o otázky, pri ktorých by verejný sektor mal vždy zabezpečiť poradenstvo od vhodne kvalifikovaných expertov.

Právny rámec projektov PPP v Slovenskej republike.

V poslednom čase, napriek významnému úsiliu slovenskej vlády o realizáciu projektov PPP a pozitívnych krokoch pri flexibilnom prijímaní zmien zákona je potrebné poznamenať, že absentuje komplexná legislatívna politika pre uplatňovanie projektov PPP, čo predstavuje do určitej miery prekážku efektívnej uskutočniteľnosti týchto projektov.

Osobitné právo nie je také dôležité ako komplexné a koncepčné odstránenie prekážok a problémov právnych predpisov, ktoré bránia účinnému uplatňovaniu PPP projektov v praxi. Právne predpisy by mali podporovať pragmatizmus počas procesu výberu súkromného partnera vrátane zásad súkromného práva, najmä zmluvnej slobody, na rozdiel od prísneho postupu podľa zákona o verejnom obstarávaní.

Zdroj: Stav implementácie Analýzy právnych predpisov vo vzťahu k realizovateľnosti projektov verejno-súkromného partnerstva (PPP) v Slovenskej republike, 2010  
<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=6679>



Pokiaľ ide o platné právne predpisy, PPP projekty súvisia s výberom súkromného partnera, ktoré je upravené zákonom č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Týmto aktom sa upravuje aj koncesia na verejné práce, ktorá je jedným z foriem PPP. Pravidlá uzatvárania koncesií na stavebné práce v súvislosti s možnými vplyvmi na verejný dlh upravuje zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách miestnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 611/2005 Z. z.

Od 1. januára 2010 (zmena zákona o verejnom obstarávaní) je na Slovensku možné, aby sa PPP projekty zaviedli do praxe prostredníctvom koncesnej zmluvy. Zákon o verejnom obstarávaní upravuje najmä koncesiu na verejné práce a koncesie na služby.

Zdrojový: <http://www.asociaciappp.sk/?a=OPPP>

Vymedzenie koncesie upravuje návrh zákona o verejnom obstarávaní, ktorý bol schválený uznesením vlády č. 735 dňa 28. septembra 2005, a súhlasí s európskymi právnymi predpismi: "koncesia je zákazka rovnakého typu ako zákazka na uskutočnenie stavebných prác 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" (Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004).

Zdrojový: [https://is.bivs.cz/th/13920/bisk\\_m/Diplomova\\_praca.pdf](https://is.bivs.cz/th/13920/bisk_m/Diplomova_praca.pdf)

Je tiež dôležité dodať, že v rámci SR, ministerstvo financií Slovenskej republiky má niektoré dôležité úlohy v oblasti prípravy a implementácie PPP, keďže projekty PPP sú pomerne rozsiahle a majú podstatný vplyv na rozpočet verejnej správy. V súvislosti s PPP projektmi ministerstvo financií SR spĺňa: regulačnú funkciu, metodickú, podpornú a kontrolnú funkciu, a funkciu znalostného a komunikačného centra.

Keďže účelom tejto príručky je uľahčiť identifikáciu verejných orgánov, ktoré majú v gescii PPP projekty v oblasti kultúrneho dedičstva, ďalej v texte sú podrobne opísané všetky podstatné prvky, ktoré umožňujú právne štruktúrovanie a prípravu PPP projektu a pozostávajú z:

- analýzy rizík,
- štruktúrovania zmlúv PPP.



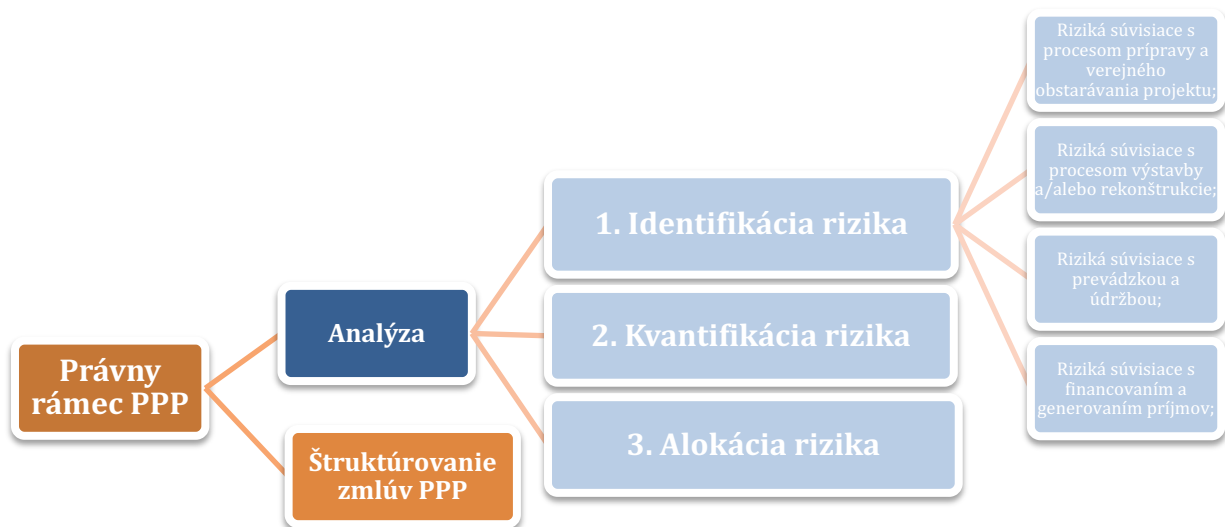
## 7.2 Analýza rizika

Hlavné riziká projektov PPP vyplývajú zo zložitosti dojednaní medzi subjektmi verejného a súkromného sektora. Je veľmi dôležité schváliť organizačnú štruktúru projektu pred samotnou prevádzkovou fázou. V organizačnej štruktúre projektu by sa mali všetky pozície pokryť, aby sa dosiahol plný kontakt s projektovým prostredím a minimalizovali sa riziká a ťažkosti pri plnení kontraktu. Faktory, ako politické vedenie, byrokratická odolnosť voči zmenám a korupcia často vytvárajú nezáujem a disilúzie v súkromnom sektore.

Na realizáciu procesu analýzy rizík sú potrebné znalosti a príprava plánu priebehu celkovej životnosti PPP projektu. Riziká projektu sa nevyskytujú len v istom okamihu trvania projektu, ale počas jeho celého trvania, a preto sa musia vnímať počas všetkých období životného cyklu, čo znamená, že je potrebné identifikovať riziko v prípravnej fáze, fáze verejného obstarávania, fáze výstavby, fáze prevádzky a údržby a fáze ukončenia zmluvy.

Riziká	Príprava	Verejné obstarávanie	Výstavba	Prevádzka a údržba	Ukončenie zmluvy
Nezáujem					
Zlyhanie projektovej dokumentácie					
Stavebné riziko					
Riziko dostupnosti					
Riziko dopytu					
Údržba					
Vyššia moc					
Zostatková hodnota					
Regulačná politika					

Postup implementácie analýzy rizík pozostáva z troch častí: identifikácia rizika, kvantifikácia rizika a alokácia rizika.



### 7.2.1 Identifikácia rizika

Proces analýzy rizík začína procesom identifikácie, ktorého cieľom je vymedziť všetky riziká, ktoré nastanú počas trvania zmluvy, t. j. v celkovej životnosti projektu.

Na základe vymedzených technických a finančných aspektov v projektoch revitalizácie kultúrneho dedičstva a pri zohľadnení celkovej dĺžky životnosti projektu rozlišujeme 4 základné fenomény rizika:

- riziká súvisiace s procesom prípravy a verejného obstarávania projektu;
- riziká súvisiace s procesom výstavby a/alebo rekonštrukcie;
- riziká súvisiace s procesom prevádzky a údržby;
- riziká súvisiace s financovaním a generovaním príjmov;
- Ďalšie riziká projektu v projektoch kultúrneho dedičstva.

#### Riziká súvisiace s procesom prípravy a verejného obstarávania projektu

Pri štruktúrovaní projektu PPP v oblasti revitalizácie kultúrneho dedičstva sú vymedzené práva a povinnosti budúceho zmluvného vzťahu. Vytvorením technických špecifikácií, ako aj štruktúrovaním finančného modelu je definovaná cena a rozsah budúcej poskytovanej verejnej služby. V tomto období sa vypracuje návrh zmluvy o PPP a príjmu sa potrebné rozhodnutia verejného sektora, ktoré má projekt dosiahnuť. Nedostatočné plánovanie z technického a finančného hľadiska môže viesť k ťažkostiam v následných obdobiach realizácie projektu. Preto je dôležité rozpoznať riziká, ktoré sa vyskytujú v tomto období. Keďže príprava projektov PPP si vyžaduje špecifické znalosti a zručnosti a vyžaduje si finančné zdroje, je užitočné identifikovať výdavky a záväzky, ktoré môžu zaťažiť projekt pri definovaní rizík v



tomto období. Niektoré z nich môže verejný sektor preniesť na súkromný sektor. Výdavky súvisiace s verejným obstarávaním a pod. sa odporúča, aby znášali verejné orgány, a tak zastrešili analýzu aspoň týchto rizík pri definovaní rizík súvisiacich s prípravou projektu:

- riziko prípravy finančného modelu,
- riziko definovania technických špecifikácií,
- riziko neoprávneného právneho štruktúrovania,
- riziko zvýšenia výdavkov na prípravu nad rámec plánovaných výdavkov,
- riziko neadekvátneho verejného obstarávania,
- riziko verejných súťaží (nezáujem zo strany súkromného sektora).

#### Riziká spojené s procesom výstavby a/alebo rekonštrukcie

Obdobím rekonštrukcie a/alebo výstavby je obdobie, v ktorom sa riziko vyskytuje na najvyššej úrovni. Zatiaľ čo výstavba nových budov má relatívne nízku mieru rizika predstavujúcu výdavky a stavebné termíny, rekonštrukcia významných historických budov, ako sú objekty kultúrneho dedičstva, spôsobuje výskyt veľkého počtu rizík, v dôsledku početných nepredvídaných udalostí súvisiacich s diagnostikou objektov a pozemkov, ktoré môžu výrazne oddialiť začiatok a/alebo pokračovanie prác. Pri identifikácii rizík spojených s obdobím výstavby a/alebo rekonštrukcie sa odporúča, aby verejné orgány zastrešili aspoň analýzu týchto rizík:

- archeologické riziká,
- riziká projektovania a testy zachovania,
- riziká prekročenia výdavkov na výstavbu a/alebo rekonštrukciu,
- riziká prekročenia termínov výstavby a/alebo rekonštrukcie.

#### Riziká súvisiace s procesom prevádzky a údržby

Po dokončení obdobia výstavby začína plynúť doba prevádzky a údržby objektu a výskyt rizík spojených s touto fázou. Všetky chyby zahrnuté v rizikách spojených s výstavbou a/alebo rekonštrukciou sa prejavujú v období používania, ktoré trvá v prípade PPP projektov v priemere 25-30 rokov. Špecifikácie výstupu v technickej časti definujú smer a spôsob riadenia týchto rizík, pričom významná kategória zaberá technologickú zložku, čiže pravdepodobnosť, že technológia používaná na účely poskytovania verejných služieb bude zastaraná v priebehu zmluvného obdobia. Hoci zariadenia kultúrneho dedičstva nemajú významné technologické riziko, ako napríklad telekomunikačný sektor alebo odvetvie leteckej dopravy, zmena technológie napríklad noriem vykurovania a chladenia môže významne ovplyvniť výšku prevádzkových výdavkov na zariadenie. Okrem technologickej zložky, môžu nastať aj iné udalosti, ktoré môžu spôsobiť značné oneskorenie pri poskytovaní služieb vo verejnom záujme, ako sú poruchy zariadení a vybavenia alebo konštrukčné časti zariadenia, kedy je dostupnosť infraštruktúry znížená. Pri identifikácii rizík spojených s obdobím prevádzky a údržby sa odporúča, aby verejné orgány zastrešili analýzu aspoň nasledujúcich rizík:

- technologické riziko,



- riziko prekročenia prevádzkových výdavkov,
- riziko prekročenia výdavkov na riadenie.

#### Riziká súvisiace s financovaním a generovaním príjmu

Okrem rizík spojených s výstavbou predstavujú riziká spojené s financovaním druhú najbežnejšiu kategóriu rizika projektu. Objavujú sa vo všetkých obdobiach projektového cyklu počnúc prípravou projektu, v ktorom sa riziko financovania prejavuje vo forme neschopnosti dokočniť výstavbu z dôvodu nedostatku zdrojov, počas obdobia výstavby, v ktorom predstavuje potrebu dodatočných finančných zdrojov až do doby používania, v ktorej sú schopné poskytovať verejné služby. Finančné riziká sú čiastočne zmiernené prostredníctvom aplikácií techník financovania projektov, v ktorých sú zastúpené banky a iní inštitucionálni investori v projekte. Verejné orgány pri analýze finančných rizík sa najčastejšie zameriavajú na riziká spojené s úrokovými sadzbami a kurzovými doložkami, pričom sa úplne ignorujú riziká spojené s dosahovaním príjmov, ktoré predstavujú významnú faktorovú analýzu, ako efektívny korektor všetkých ostatných finančných rizík. Menovite, ak má projekt silný a stabilný peňažný tok, t. j. príjem a dobrý manažment dlhodobých záväzkov, výskyt súvisiacich rizík je značne eliminovaný. Pri identifikácii finančných rizík a rizík spojených s príjmami sa odporúča, aby verejné orgány analyzovali nasledujúce riziká:

- riziko dosiahnutia výnosov,
- cenové riziko pre verejné služby,
- menové riziko,
- úrokové riziko,
- riziko likvidity a solventnosti.

#### Ďalšie riziká v projektoch kultúrneho dedičstva

Identifikácia rizík spojených s procesom prípravy, výstavby, riadenia, prevádzky a údržby predstavuje chrbtovú kosť každého projektu PPP, ale uzavretie zmluvy v rôznych sektoroch si vyžaduje osobitný prístup k vymedzeniu rizika. V projektoch revitalizácie kultúrneho dedičstva existuje osobitná riziková skupina, ktorá je spojená výlučne s predmetom poskytovania služieb vo verejnom záujme. Konkrétne, zatiaľ čo v klasických projektoch PPP sa budú riziká spojené s ochranou a/alebo archeologickými štúdiami vyskytovať iba výnimočne, v projektoch kultúrneho dedičstva budú predstavovať pravidlo. Okrem špecifických rizík projektu vznikajú ďalšie riziká a tie, ktoré je náročné kvantifikovať, ako napríklad politické alebo ekologické riziko. Pri identifikácii iných rizík v projektoch kultúrneho dedičstva sa odporúča, aby verejné orgány analyzovali minimálne tieto skupiny rizík:

- riziko reštaurátorských prieskumov,
- politické riziko,
- ekologické riziko.





Implementácia procesu identifikácie rizík definuje základné kategórie rizík, ktoré by sa mali zohľadniť pri štruktúrovaní projektu. Veľkosť a počet identifikovaných rizík závisí od pripravenosti verejného orgánu identifikovať relevantnejšie riziká, ktoré môžu ovplyvniť peňažný tok počas prípravného obdobia. Ukončenie procesu identifikácie predstavuje maticu rizika, ktorá predstavuje znázornenie všetkých definovaných rizík projektu. Riziková maticu zobrazuje nasledovná tabuľka:

Tabuľka 18: Riziková matica

<b>Etapu projektu</b>	<b>Názov rizika</b>	<b>Opis rizika</b>	<b>Vplyv</b>
Príprava projektu	Riziko prípravy finančného modelu	Nedostatočná príprava finančných projekcií	Zvýšené výdavky na prípravu, oneskorenie poskytovania služieb vo verejnom záujme
	Riziko definovania technických špecifikácií	Nedostatočne definovaný výstup technickej špecifikácie	Zvýšené výdavky, oneskorenie poskytovania služieb
	Riziko neoprávneného právneho štruktúrovania	Nedostatočný právny základ, neschopnosť realizácie projektu, právna neistota	Zvýšené výdavky, zablokovanie procesu prípravy projektu
	Riziko zvýšenia výdavkov na prípravu nad rámec plánovaných	Zvýšené výdavky na prípravu návrhov projektov nad rámec plánovaných	Zvýšené výdavky
	Riziko nedostatočného verejného výberového konania	Nedostatočný výberový postup, nedostatočné podmienky hospodárskej súťaže	Zvýšené výdavky, oneskorenie poskytovania služieb vo verejnom záujme
	Riziko verejných súťaží (nezáujem zo strany súkromného sektora)	Nedostatočný trhový záujem na projekte	Slepá ulička pri poskytovaní služieb vo verejnom záujme
Výstavba	Archeologické riziká	Výskyt archeologických nálezov v oblasti realizácie projektu	Zvýšené výdavky, oneskorenie poskytovania služieb vo verejnom
	Riziká projektovania a testy zachovania	Nedostatočné vyhotovenie, následné žiadosti o testovanie	Zvýšené výdavky pri poskytovaní služieb vo verejnom
	Riziká prekročenia výdavkov na výstavbu a/alebo rekonštrukciu	Dodatočné výdavky na stavbu/rekonštrukciu nad plánovanými	Zvýšené výdavky
	Riziká prekročenia termínov výstavby a/alebo rekonštrukcie	Prekročenie lehôt spojených s výstavbou	Zvýšené výdavky, oneskorenie poskytovania služieb vo verejnom
Prevádzka	Technologické riziko	Zastaranie technológie	Zvýšené výdavky
	Riziko presahujúce prevádzkové výdavky	Zvýšené prevádzkové výdavky v porovnaní s rozpočtom	Zvýšené výdavky
	Riziko presahujúce výdavky na riadenie	Zvýšené výdavky na riadenie v porovnaní s rozpočtom	Zvýšené výdavky

Iné riziká	Riziko štúdií zachovania	Predĺženie termínu trvania štúdií zachovania	Zvýšené výdavky, oneskorenie poskytovania služieb vo verejnom
	Politické riziko	Neschopnosť pokračovať v realizácii projektu, zastavenie projektu	Zvýšené výdavky, Patová situácia pri poskytovaní služieb vo verejnom
	Ekologické riziko	Vznik ekologického znečistenia spôsobeného realizáciou projektu	Zvýšené výdavky
Financovanie	Riziko dosiahnutia výnosov	Nižšie príjmy, než sa plánovalo, neschopnosť inkasovať príjmy	Zvýšené výdavky, vplyv na likviditu a platobnú schopnosť
	Cenové riziko pre verejnú službu	Nedostatočná cena verejnej služby	Zvýšené výdavky, vplyv na solventnosť
	Menové riziko	Nepriaznivý pohyb meny	Zvýšené výdavky
	Úrokové riziko	Zvýšenie výdavkov na financovanie	Zvýšené výdavky
	Riziko likvidity a solventnosti	Neschopnosť poskytovať služby	Verejná služba, zvýšené výdavky

### 7.2.2. Kvantifikácia rizika



Kvantifikácia rizík je proces hodnotenia identifikovaných rizík. Má za úlohu poskytnúť údaje, ktoré budú potrebné na rozhodovanie o tom, ako by sa malo ďalej postupovať.

Proces odhadu vplyvu finančných a prevádzkových rizík na projekt pomocou vzorcov, štatistík a skutočných techník odvolávajú sa na identifikáciu rizík a riadenie rizík.

Odhad výdavkov na určité riziko začína od základnej hodnoty danej vo finančnom modeli. Preto pred začatím procesu kvantifikácie je potrebné vytvoriť finančný model, na základe

ktorého možno vykonať ďalšie analytické kroky. Vývoj analýzy rizík bez existencie štruktúrovaného finančného modelu vedie k významným chybám pri príprave projektu a neistote v období výstavby a prevádzky. Existuje mnoho uznávaných metód a nástrojov, ktoré slúžia na účely kvantifikácie rizík (simulácia Monte Carlo, metóda Value at Risk, atď).

Najjednoduchšia metóda, ktorou možno kvantifikovať identifikované riziká projektu, je metóda váženého priemeru zobrazeného v nasledujúcej tabuľke:

Tabuľka č. 19: Príklad použitia váženého priemeru pre kvantifikáciu rizík

Riziko	Definícia	Najpravde- podobnejšia hodnota	Vplyv	Hodnota dopadu	Pravdepo- dobnosť	Očakávaná hodnota	Výdavky na riziká
1	2	3	4	5	6	7	8
Presahujúce výdavky na výstavbu	Stavebné výdavky/ rekonštrukcia nad plánovanými	3 000	- 5 %	2 850	5 %	142,5	
			0 %	3 000	50 %	1 500,0	
			+ 5 %	3 150	20 %	630,0	
			+ 10 %	3 300	15 %	495,0	
			+ 20 %	3 600	10 %	360,0	
Celkom						3 127,5	127,5

Zdroj: AIK, 2014

Podľa vyššie uvedenej tabuľky sa proces kvantifikácie rizík vysvetľuje na príklade: *Prekročenie výdavkov na výstavbu hradu X*. Odhadovaná hodnota kapitálových výdavkov podľa finančného modelu (pozri: finančné aspekty) je 3 000 EUR. Táto hodnota v analýze predstavuje (3) najpravdepodobnejšou hodnotou. Keďže táto výška kapitálových výdavkov sa môže líšiť od -5% do + 20%, výpočet je uvedený (5) ako odlišná pravdepodobnosť dopadu z 2 850 na 3 600 EUR. Pravdepodobnosť každého dopadu je odlišná (6), preto výsledky ((5) \* (6)) poskytujú rôzne vážené hodnoty z očakávanej hodnoty (7) 3,127 EUR. Rozdiel medzi očakávaným hodnotou (7) a najpravdepodobnejšou hodnotou (3) predstavuje výdavky na riziko (8) vo výške 127,5 Eur. Pri posudzovaní hodnoty kapitálových výdavkov by sa mala do finančného modelu pridať suma 127,5 EUR. Proces kvantifikácie ďalších rizík by sa mal vykonávať na rovnakom princípe.

Proces kvantifikácie rizík je pomerne zložitý a niekedy nie je vhodný pre menšie projekty. Základnou otázkou preto je, či analytické mechanizmy týkajúce sa právneho štruktúrovania procesu identifikácie a kvantifikácie rizika možno zjednodušiť.

Odpoveď je kladná. Zatiaľ čo proces identifikácie rizík slúži predovšetkým na štruktúrovanie zmlúv o PPP a definovanie budúcich zmluvných vzťahov, v relatívne jednoduchých PPP projektoch sociálnej infraštruktúry (ako sú školy, škôlky, verejné budovy kultúrneho dedičstva – múzea, galérie atď.), s osobitnými nariadeniami definovanými rozsahom pôsobnosti a



spôsobom poskytovania verejnej služby (ako je napríklad politika vzdelávania, vyhlášky o normách priestoru a vybavenia škôl, minimálne technické podmienky pre múzeá atď.) môže byť väčšina rizík v procese kvantifikácie zahrnutá v základných rizikách vymedzených PPP. Pri realizácii projektu musí súkromný partner prevziať:

- stavebné riziko,
- riziko dostupnosti,
- riziko dopytu.

Týmto spôsobom Eurostat navrhuje, aby členské štáty užšie definovali verejno-súkromné partnerstvo. V tabuľke nižšie sa predkladá návrh, na základe ktorého verejné orgány môžu načrtnúť proces kvantifikácie rizík. Použitím tejto tabuľky pri príprave návrhu projektu sa verejné orgány zameriavajú výlučne na kľúčové riziká v procese, čo je cieľom modelu PPP – so zameraním na výsledky. Jednotlivé rizikové skupiny sprevádzajúce projektový cyklus sú zamerané na tri základné rizikové kategórie, t. j. *riziko výstavby, riziko dostupnosti a riziko dopytu.*

Tabuľka č. 20: Príklad minimálnych požiadaviek týkajúcich sa kvantifikácie rizík

Etapa projektu	Názov rizika	Opis rizika	Vplyv	Riziková skupina
Príprava projektu	Riziko prípravy finančného modelu	Nedostatočná príprava finančných projekcií	Zvýšené výdavky na prípravu, oneskorenie poskytovania služieb vo verejnom záujme	Stavebné riziko
	Riziko definovania technických špecifikácií	Nedostatočne definovaný výstup špecifikácie	Zvýšené výdavky, oneskorenie poskytovania služieb	
	Riziko neoprávneného právneho štruktúrovania	Nedostatočný právny základ, neschopnosť realizácie projektu, právna neistota	Zvýšené výdavky, zablokovanie procesu prípravy projektu	
	Riziko zvýšenia výdavkov na prípravu nad rámec plánovaných výdavkov	Zvýšené výdavky na prípravu návrhov projektov nad rámec plánovaných výdavkov	Zvýšené výdavky	
	Riziko nedostatočného verejného obstarávania	Nedostatočný výberový postup, nedostatočné podmienky hospodárskej súťaže	Zvýšené výdavky, oneskorenie poskytovania služieb vo verejnom záujme	
	Riziko verejných súťaží (nezáujem zo strany súkromného sektora)	Nedostatočný trhový záujem na projekte	Slepá ulička pri poskytovaní služieb vo verejnom záujme	



Výstavba	Archeologické riziká	Výskyt archeologických nálezov v oblasti realizácie projektu	Zvýšené výdavky, oneskorenie poskytovania služieb vo verejnom záujme	Riziko dostupnosti
	Riziká projektovania a testu zachovania	Nedostatočné vyhotovenie, následné žiadosti o testovanie	Zvýšené výdavky pri poskytovaní služieb vo verejnom záujme	
	Riziká prekročenia výdavkov na výstavbu a/alebo rekonštrukciu	Výdavky na výstavbu/rekonštrukciu nad plánovanými výdavkami	Zvýšené výdavky	
	Riziká prekročenia termínov výstavby a/alebo rekonštrukcie	Prekročenie lehôt spojených s výstavbou	Zvýšené výdavky, oneskorenie poskytovania služieb vo verejnom záujme	
Prevádzka	Technologické riziko	Zastaraná/nefunkčná technológia	Zvýšené výdavky	Riziko dostupnosti
	Riziko presahujúce prevádzkové výdavky	Zvýšené prevádzkové výdavky nad rozpočtom	Zvýšené výdavky	
	Riziko presahujúce výdavky na riadenie	Zvýšené výdavky na riadenie nad rozpočtom	Zvýšené výdavky	
Iné riziká	Riziko štúdií zachovania	Zvýšené trvanie štúdií zachovania	Zvýšené výdavky, oneskorenie poskytovania služieb vo verejnom záujme	Riziko dostupnosti
	Politické riziko	Neschopnosť pokračovať v realizácii projektu, zastavenie projektu	Zvýšené výdavky, Patová situácia pri poskytovaní služieb vo verejnom záujme	
	Ekologické riziko	Vznik ekologického znečistenia spôsobeného realizáciou projektu	Zvýšené výdavky	
Financovanie	Cenové riziko pre verejné služby	Nedostatočná cena verejnej služby	Zvýšené výdavky, vplyv na solventnosť	Riziko dostupnosti
	Menové riziko	Nepriaznivý pohyb meny	Zvýšené výdavky	
	Úrokové riziko	Zvýšenie výdavkov na financovanie	Zvýšené výdavky	
	Riziko likvidity a solventnosti	Neschopnosť poskytnúť služby	Verejná služba, zvýšené výdavky	
	Riziko dosiahnutia výnosov	Príjmy nižšie, než sa plánovalo, neschopnosť inkasovať príjmy	Zvýšené výdavky, vplyv na likviditu a solventnosti	Riziko dopytu

### 7.2.3 Alokácia rizika



Implementovaním postupu identifikácie a kvantifikácie rizík bol dokončený proces definovania a kvantifikovania analýzy rizík projektu. Posledným krokom v právnom štruktúrovaní projektu je určenie alokácie rizika projektu, ktorý definuje práva a povinnosti každej zmluvnej strane. Na základe identifikovaných rizík projektu, právny poradca spolu s projektovým tímom zodpovedným za prípravu projektu PPP navrhne znenie zmluvy o PPP. V nasledujúcej tabuľke je uvedený príklad matice alokácie rizík projektu.

Tabuľka 22: Príklad alokácie projektových rizík

Etapa projektu	Názov rizika	Opis rizika	Vplyv	Pridelenie rizika		
				Verejné	Súkromné	Zdieľané
Príprava projektu	Riziko prípravy finančného modelu	Nedostatočná príprava finančných projekcií	Zvýšené výdavky na prípravu, oneskorenie poskytovania služieb vo verejnom záujme			
	Riziko definovania technických špecifikácií	Nedostatočne definovaný výstup špecifikácie	Zvýšené výdavky, oneskorenie poskytovania služieb			
	Riziko neoprávneného právneho štruktúrovania	Nedostatočný právny základ, neschopnosť realizácie projektu, právna neistota	Zvýšené výdavky, zablokovanie procesu prípravy projektu			
	Riziko zvýšenia výdavkov na prípravu nad rámec plánovaných výdavkov	Zvýšené výdavky na prípravu návrhov projektov nad rámec plánovaných výdavkov	Zvýšené výdavky			
	Riziko nedostatočného verejného obstarávania	Nedostatočný výberový postup, nedostatočné podmienky hospodárskej súťaže	Zvýšené výdavky, oneskorenie poskytovania služieb vo verejnom záujme			
	Riziko verejných súťaží (nezáujem zo strany súkromného sektora)	Nedostatočný trhový záujem na projekte	Slepá ulička pri poskytovaní služieb vo verejnom záujme			



Výstavba	Archeologické riziká	Výskyt archeologických nálezov v oblasti realizácie projektu	Zvýšené výdavky, oneskorenie poskytovania služieb vo verejnom záujme			
	Riziká projektovania a testu zachovania	Nedostatočné vyhotovenie, následné žiadosti o testovanie	Zvýšené výdavky pri poskytovaní služieb vo verejnom záujme			
	Riziká prekročenia výdavkov na výstavbu a/alebo rekonštrukciu	Výdavky na výstavbu/rekonštrukciu nad plánovanými výdavkami	Zvýšené výdavky			
	Riziká prekročenia termínov výstavby a/alebo rekonštrukcie	Prekročenie lehôt spojených s výstavbou	Zvýšené výdavky, oneskorenie poskytovania služieb vo verejnom záujme			
Prevádzka	Technologické riziko	Zastaraná/nefunkčná technológia	Zvýšené výdavky			
	Riziko presahujúce prevádzkové výdavky	Zvýšené prevádzkové výdavky nad rozpočtom	Zvýšené výdavky			
	Riziko presahujúce výdavky na riadenie	Zvýšené výdavky na riadenie nad rozpočtom	Zvýšené výdavky			
Iné riziká	Riziko štúdií zachovania	Zvýšené trvanie štúdií zachovania	Zvýšené výdavky, oneskorenie poskytovania služieb vo verejnom záujme			
	Politické riziko	Neschopnosť pokračovať v realizácii projektu, zastavenie projektu	Zvýšené výdavky, Patová situácia pri poskytovaní služieb vo verejnom záujme			
	Ekologické riziko	Vznik ekologického znečistenia spôsobeného realizáciou projektu	Zvýšené výdavky			
Financovanie	Cenové riziko pre verejné služby	Nedostatočná cena verejnej služby	Zvýšené výdavky, vplyv na solventnosť			
	Menové riziko	Nepriaznivý pohyb meny	Zvýšené výdavky			
	Úrokové riziko	Zvýšenie výdavkov na financovanie	Zvýšené výdavky			
	Riziko likvidity a solventnosti	Neschopnosť poskytovať služby	Verejná služba, zvýšené výdavky			
	Riziko dosiahnutia výnosov	Príjmy nižšie, než sa plánovalo, neschopnosť inkasovať príjmy	Zvýšené výdavky, vplyv na likvidity a solventnosti			

### 7.3 štruktúra zmlúv o PPP

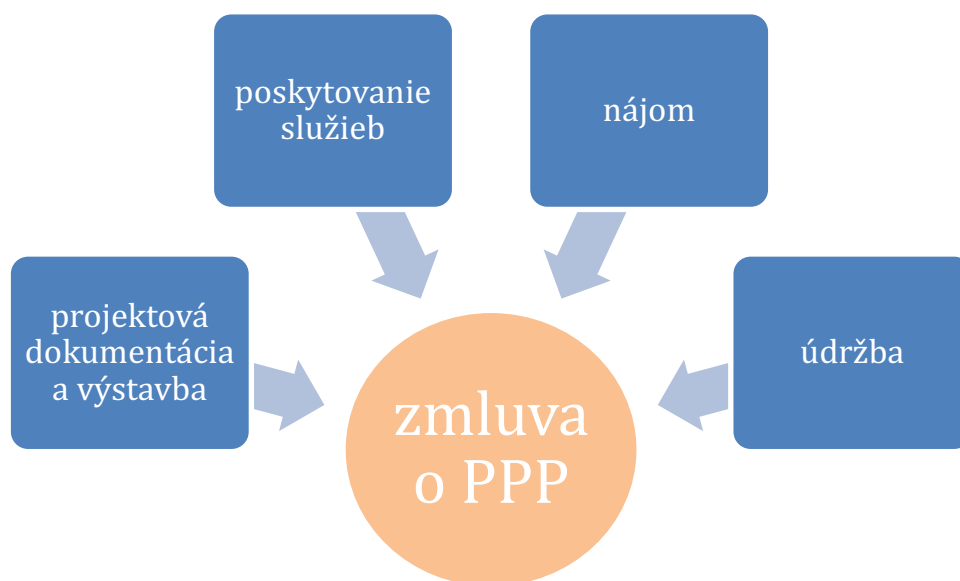
Zmluva o PPP je základnou zmluvou uzavretou medzi verejným orgánom a súkromným partnerom, ktorá na účely implementácie projektu PPP upravuje práva a povinnosti zmluvných strán. Obsahuje všetky právne, technické a finančné aspekty, preto sa musí vymedziť a primerane objasniť jej štruktúrovanie, ako aj podstatné časti.

Väčšina PPP projektov predstavuje zmluvný rámec v rozmedzí 20 a 30 rokov. Tento termín by mal byť vždy dostatočne dlhý na to, aby súkromná strana adaptovala prístup založený na

výdavkoch na celú životnosť projektu a poskytla riadenie projektu, ktoré zaručuje poskytovanie služieb za najnižšie výdavky.

Zmluva o PPP je komplexný právny dokument dlhodobého charakteru, ktorá môže obsahovať niekoľko typov základných ustanovení, ako napríklad:

- projektová dokumentácia a výstavba,
- poskytovanie služieb,
- údržba,
- nájom.



#### Kľúčové ustanovenia zmlúv PPP

Dobre navrhnutá zmluva o PPP je jasná, komplexná a vytvára istotu pre zmluvné strany. Keďže PPP sú dlhodobými, rizikovými a zložitými na realizáciu, zmluvy o PPP sú nevyhnutne neúplné – to znamená, že nemôžu úplne predpovedať všetky budúce podmienky. To znamená, že zmluva o PPP musí mať vybudovanú flexibilitu s cieľom umožniť, aby sa meniace okolnosti riešili čo najviac v rámci zmluvy a nie následným prerokovaním alebo dokonca ukončením zmluvného vzťahu.





Keďže zmluva je zložitá, stanovuje niektoré kľúčové aspekty v nasledujúcich oblastiach/ustanoveniach návrhu zmluvy o PPP:

1. Účel a predmet zmluvy
2. Termíny zmluvy
3. Rozdelenie rizika medzi zmluvnými stranami
4. Financovanie a refinancovanie
5. Záruky a poistné opatrenia
6. Plaby medzi zmluvnými stranami
7. Kompenzačné a oslobodzujúce prípady
8. Zmluvné sankcie
9. Dôsledky nedodržania zmluvy
10. Predčasné ukončenie zmluvy a spôsob riešenia vzťahov
11. Ochrana duševného vlastníctva, obchodného tajomstva a dôvernosti údajov
12. Postupu a podmienky nadobudnutia budov
13. Postupu riešenia sporov medzi zmluvnými stranami

#### 7.3.1 Účel a predmet zmluvy

Účel a predmet zmluvy určia spôsob, akým sa poskytuje konkrétna verejná služba a predstavuje základný ukazovateľ pre verejné orgány v ktorom by mal byť projekt štruktúrovaný smerom PPP.

Cieľom projektu revitalizácie zariadení kultúrneho dedičstva bude v zásade obnova významných historických budov, ochrana majetku a cenných kultúrnych častí a musí súvisieť s poskytovaním verejnej služby.

#### 7.3.2 Termíny zmluvy

Termín ukončenia projektu uvádza lehotu, na ktorú bola zmluva uzavretá. Predstavuje podstatnú časť zmluvy pre verejný orgán a súkromného partnera, keďže všetky platby zo strany verejný orgán a/alebo koncového používateľa môžu plynúť len vtedy, keď je objekt v prevádzke, t.j. keď je doba výstavby ukončená. Exspirácia zmluvy zvyčajne zodpovedá ekonomickej životnosti majetku, t. j. predpokladom je, že na konci zmluvného vzťahu sa zostatková hodnota majetku rovná nule.

#### 7.3.3 Rozdelenie rizika medzi zmluvnými stranami

Štruktúrovaná analýza rizík v predchádzajúcej kapitole definuje práva a povinnosti pre verejný orgán a súkromného partnera, takže toto ustanovenie stanovuje pravidlá založené na maticovej alokácii rizík. Riziká, ktoré prijal verejný orgán, budú stanovené vo forme zmluvných



záväzkov verejného orgánu v zmluve o PPP, a naopak tie riziká, ktoré prijal súkromný partner sú stanovené ako zmluvné záväzky súkromného partnera.

Praktický príklad rozdelenia rizika v časti prípravy projektovej dokumentácie a samotnej výstavby v zmluve o PPP:

*Príprava projektovej dokumentácie: Vo väčšine prípadov súkromný partner preberá zodpovednosť v rámci zmluvy o PPP na prípravu projektovej dokumentácie s cieľom splniť požiadavky verejného orgánu. Zmluva o PPP zvyčajne poskytuje verejnému orgánu právo preskúmať, komentovať alebo schváliť projekčné práce súkromnému partnerovi.*

*Výstavba: Súkromný partner preberá zodpovednosť za dokončenie výstavby do stanoveného dátumu, získanie stavebného povolenia pokiaľ je to v jeho kompetencii a realizáciu výstavby podľa špecifikácie verejného orgánu. Verejný orgán má právo monitorovať kvalitu stavebných prác a požadovať od súkromného partnera nápravu v prípade nesúladu.*

#### 7.3.4 Financovanie a refinancovanie

Realizácia každého projektu PPP závisí od zdrojov financovania, t. j. pôžičiek alebo iných finančných derivátov poskytnutých finančnými inštitúciami a vlastných prostriedkov súkromného partnera. Táto časť upravuje postup a spôsoby finančného štruktúrovania projektu. V zásade existujú dva typy zdrojov financovania:

1. vlastné zdroje (equity), ktoré najčastejšie poskytuje súkromný partner,
2. iné zdroje (dlh), zvyčajne poskytované bankou alebo inou finančnou inštitúciou.

#### 7.3.5 Záruky a poistné opatrenia

Vykonávanie zmluvy o PPP v dlhodobom horizonte má za cieľ umožniť pravidelnú dodávku verejnej služby, a preto verejný orgán a súkromný partner vyžadujú určité záruky a zábezpeky. Zmluva o PPP by mala jasne špecifikovať, čo sa očakáva od súkromného partnera, pokiaľ ide o kvalitu a množstvo majetku a služieb, ktoré sa majú poskytnúť. Mohlo by to napríklad zahŕňať definovanie požadovaných noriem údržby pre budovu kultúrneho dedičstva alebo definovanie požadovanej kvality služieb poskytované priamo konečným používateľom. Ukazovatele výkonnosti a ciele, ktoré sa majú dosiahnuť sú zvyčajne špecifikované v prílohe k hlavnej zmluve o PPP.

Kľúčovou črtou PPP je, že poskytované výkony sú špecifikované požadovanými výstupmi (napr. stavebná plocha požadovanej kvality) a nie vstupmi (ako je budovanie povrchových materiálov a dizajn), ak je to možné.



Okrem záruk v projektoch PPP sa verejný orgán môže tiež dožadovať uzavretia poistných zmlúv po celú dobu trvania kontraktu. Poistné zmluvy sa najčastejšie uzatvárajú ako majetkové poistenie podľa zásady „Všetky riziká“.

#### 7.3.6 Platby medzi zmluvnými stranami

Platobný mechanizmus definuje, ako je súkromná strana PPP odmeňovaná. Úpravy platieb, ktoré odrážajú výkonnostné alebo rizikové faktory, sú tiež dôležitým prostriedkom na vytváranie stimulov a pridelenie rizika v zmluve o PPP.

Platobné ustanovenie v zmluve definuje peňažné toky súkromného a/alebo verejného sektora počas trvania zmluvy. V takýchto prípadoch, napríklad v projektoch založených na riziku dostupnosti, sa platby vykonávajú prevažne z verejných rozpočtov, zatiaľ čo v prípade projektov založených na prijatých rizikách dopytu zo strany súkromného sektora, budú platby vychádzať prevažne zo záujmu koncových používateľov. Projekty revitalizácie kultúrneho dedičstva budú mať najčastejšie kombináciu oboch foriem platieb, preto je najvyššie dôležité vo finančných a technických aspektoch vytvorenie kvalitného finančného modelu, ako aj štruktúry platobného mechanizmu, ktorým sa majú štruktúra a formy platby vymedziť.

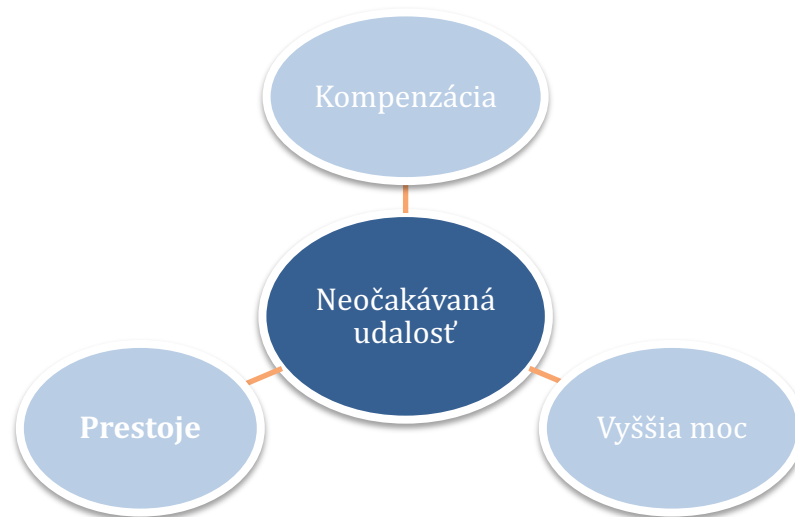
#### 7.3.7 Kompenzačné a oslobodzujúce prípady

PPP projekty sú dlhodobé a sú často riskantné a zložité. Niekedy existujú okolnosti, keď Súkromný partner by mal byť zbavený zodpovednosti za zlyhanie začať alebo za poskytovanie služby. Hoci model dodávky PPP umožňuje preniesť určité riziká projektu na súkromného partnera, mnohé riziká si stále ponecháva verejný orgán. Riziká, pre ktoré verejný orgán je zodpovedný podľa zmluvy o PPP, sa často označujú ako "neočakávané udalosti" alebo "kompenzačné udalosti".

Kompenzačné udalosti pozostávajú zo zvláštnych okolností, ktoré sú pod kontrolou verejného orgánu alebo sú najefektívnejšie riadené verejným orgánom. Zmluva o PPP zvyčajne určuje, že v dôsledku kompenzačného podujatia musí byť súkromná strana ponechaná v nie-lepšej alebo nie-horšej pozícii, než keby nedošlo k náhrade. Inými slovami, súkromná strana dostane finančnú kompenzáciu iba za výdavky súvisiace s výskytom udalosti.

Existujú tri skupiny neočakávanej udalosti:

1. odškodnenie,
2. prestoje,
3. vyššia moc.



7.3.7.1 Kompenzačné udalosti vedú k oneskoreniu začatia poskytovania služby a/alebo zvýšeniu výdavkov pre partnera. Nasledujúce typy udalostí sa bežne považujú za udalosti kompenzácie:

- verejný orgán poruší zmluvu o PPP,
- zmena zákona alebo nariadenia, ktorá nepriaznivo ovplyvňuje prevádzku projektu,
- neprimerané oneskorenia pri vydávaní povolení alebo získaní oprávnení pre projekt,
- podmienky na mieste, ktoré sú nepredvídateľné alebo ktorých následky nie sú odhadovateľné (napr. kontaminácia, latentné chyby v existujúcich štruktúrach),
- nesprávne údaje o základných podmienkach poskytnutých verejným orgánom alebo objav archeologických alebo kultúrnych zdrojov v projekte počas realizácie.

Dôsledky:

- Ak udalosť spôsobí oneskorenie výstavby, súkromný partner podáva žiadosť o predĺženie času pre výstavbu a dokončenie a úľavu od platenia likvidácie škôd spôsobených verejným orgánom.
- Ak udalosť spôsobí nedostupnosť alebo zlyhanie služby, súkromný partner požaduje oslobodenie od akýchkoľvek odpočtov ktoré by sa inak vyskytli.
- Ak udalosť spôsobí zvýšenie výdavkov súkromného partnera (stavebné alebo prevádzkové) alebo ušlé príjmy súkromného partnera, súkromný partner dostane úplné finančné odškodnenie od verejného orgánu.

7.3.7.2 Prestoje sú udalosti, ktoré bránia dodávateľovi od vykonania svojich povinností kedykoľvek a/alebo spôsobujú zvýšené výdavky súkromnému partnerovi. V prípade núdzovej udalosti súkromný partner často očakáva, že bude znášať (úplne alebo



častočne) finančné dôsledky udalosti, avšak dostane úľavu od ostatných zmluvných dôsledkov udalosti. Za takéto udalosti sa považujú:

- požiar,
- výbuch,
- náhodná strata alebo poškodenie majetku alebo inej infraštruktúry, ktorá partnerovi slúži na plnenie svojich povinností,
- zlyhanie alebo nedostatok energie, paliva alebo dopravy,
- pracovné spory alebo štrajky v rámci odvetvia.

Dôsledky:

- Ak udalosť spôsobí oneskorenie výstavby, súkromný partner požaduje predĺženie času pre dokončenie výstavby a úľavu od platenia likvidácie škôd spôsobených verejným orgánom.
- Ak udalosť spôsobí nedostupnosť alebo zlyhanie služby, zrážky sa zvyčajne stále uplatňujú na prevádzkové platby, ale súkromný partner požaduje oslobodenie od ďalšieho neposkytovania služby.
- Ak udalosť pretrváva dlhšiu dobu, niektoré zmluvy umožňujú ktorejkoľvek strane vysporiadať sa s touto udalosťou ako s udalosťou vyššej moci.

7.3.7.3 Udalosti vyššej moci predstavujú limitovaný súbor udalostí, ktoré môžu vzniknúť počas trvania zmluvy o PPP bez zavinenia ktorejkoľvek strany. Tie sú najlepšie riadené súkromným partnerom. Sú závažnejšie ako prestoje, zvyčajne trvajú dlhšie a môžu viesť k ukončeniu zmluvy o PPP. Sú, podľa definície, nezvyčajné a zriedkavé udalosti, a tím, ktorý pripravuje zmluvu o PPP by mal tieto udalosti považovať skôr za výnimky. Snaha má byť zabránenie ukončeniu zmluvy zo strany súkromného partnera zmiernením účinkov, a ak je to potrebné, získanie podpory od veriteľov odložiť platbu až do doby, kedy je projekt znova stabilný.

### 7.3.8 Zmluvné sankcie

Zmluvné sankcie definujú sumy, ktorými verejný orgán môže penalizovať súkromného partnera za nesplnenie zmluvných povinností. Zmluvné sankcie sa v zásade vzťahujú na ustanovenia upravujúce platby zo strany zmluvných strán, keďže platby vo verejnom sektore v projektoch založených na dostupnosti priamo súvisia s poskytovaním verejnej služby a dohodnutým platobným mechanizmom.

### 7.3.9 Dôsledky nedodržania zmluvy

Definovaním týchto ustanovení sa regulujú vzťahy medzi verejným a súkromným sektorom v prípade, že jedna strana nesplní svoje povinnosti. Keďže súkromný partner sa zaviazal, že umožní dostupnosť zariadenia a/alebo vykonávanie služby vo verejnom záujme a verejný



orgán vykonáva platby, v dôsledku nedodržania zmluvných ustanovení zavádzajú právo pre zmluvné strany na určité nástroje a postupy, ktoré môžu aplikovať.

Napríklad v záujme ochrany verejného záujmu a uľahčenia nepretržitého poskytovania služieb vo verejnom záujme na dohodnutej úrovni, verejný orgán vykoná platbu výlučne za úroveň dostupnosti poskytovaných služieb. Najbežnejšie ustanovenia, ktoré sa uplatňujú na tieto účely sú:

- zníženie mesačných poplatkov v dôsledku nedostupnosti objektu a/alebo poskytovanej verejnej služby,
- aktivácia záruk na riadne plnenie zmlúv v období výstavby a/alebo prevádzky,
- aktivácia záruk materskej spoločnosti,
- ukončenie zmluvy o PPP,
- aktivovanie ustanovení práva prístupu tretej strany,
- požiadavky na zmenu subdodávateľov atď.

Okrem neplnenia povinností súkromného partnera, môže dôjsť k neplneniu povinností verejného orgánu. Súkromný partner má právo na:

- záruku poskytnutú verejným orgánom,
- začať proces ukončenia zmluvy o PPP a kompenzácie za ušlý zisk.

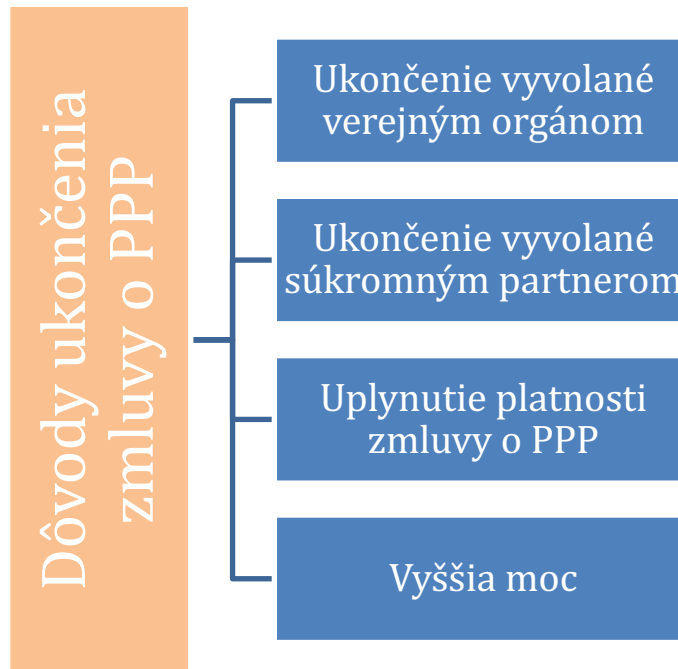
V princípe, je hlavným kontrolným mechanizmom plnenia zmluvných povinností *platobný mechanizmus*. Ide o nezávislý nástroj, prostredníctvom ktorého sa všetky merania, platby a postupy, ktoré určujú úroveň dostupnosti zariadenia a/alebo poskytovanie verejnej služby, vykonávajú v súlade s dohodnutými technickými špecifikáciami.

### 7.3.10 Predčasné ukončenie zmluvy a spôsob riešenia vzťahov

Predčasné vypovedanie sa týka ukončenia zmluvy o PPP pred plánovaným koncom trvania zmluvy. Zmluva o PPP a platné právne predpisy by mali upravovať okolnosti, ktoré by mohli spôsobiť takéto ukončenie. Udalosť skorého ukončenia sa zvyčajne môže spustiť závažným porušením ustanovení zmluvy o PPP buď zo strany súkromného partnera alebo verejným orgánom.

Typickými dôvodmi na ukončenie sú:

1. ukončenie vyvolané verejným orgánom/ dobrovoľné rozhodnutie verejného orgánu,
2. ukončenie vyvolané súkromným partnerom,
3. uplynutie platnosti zmluvy o PPP,
4. vypovedanie spôsobené vplyvom vyššej moci.



#### 7.3.10.1 Ukončenie vyvolané verejným orgánom

Zmluva PPP zvyčajne obsahuje nasledujúce udalosti pre ukončenie zo strany verejného orgánu:

- nezaplatenie súm dlhovaných verejným orgánom súkromnému partnerovi,
- porušenie zmluvy zo strany verejného orgánu, ktoré zabraňuje súkromnému partnerovi vo vykonávaní činnosti,
- vyvlastnenie alebo konfiškácia majetku súkromného partnera,
- v niektorých prípadoch zmena úverovej spôsobilosti verejného orgánu alebo zmena jeho právneho postavenia.

Je potrebné dodať, že existuje rovnaká úroveň kompenzácie pri ukončení vyvolanom verejným orgánom, ako je to v prípade dobrovoľného ukončenia kontraktu. Vo väčšine zmlúv o PPP sa náhrada splatná verejným orgán súkromnému partnerovi, ako aj veriteľom súkromného partnera navrhne tak, aby súkromný partner neutrpel žiadnu majetkovú ujmu. To znamená, že kompenzácia je mu vyplatená v takej výške, ako keby zmluva o PPP pokračovala ďalej podľa očakávaní.

Zvyčajne sa náhrada vzťahuje na tieto kľúčové zložky:

- nesplatené dlhy,
- vklady do vlastného imania a podriadeného dlhu,
- ušlý zisk,
- platby splatné tretím stranám.

#### 7.3.10.2 Ukončenie vyvolané súkromným partnerom

Ukončenie vyvolané súkromným partnerom zvyčajne nastáva v prípade týchto udalostí:



- platobná neschopnosť/konkurz súkromného partnera,
- zlyhanie súkromného partnera pri dosahovaní určitých stavebných míľnikov,
- zlyhanie súkromného partnera v prípade poskytovania služby v rámci schválených noriem,
- obmedzenia súkromného partnera týkajúce sa zmien vlastníctva alebo prevodov zmluvy,
- podstatné porušenie zmluvy o PPP zo strany súkromného partnera,
- korupčné správanie súkromného partnera.

Najbežnejším prístupom v zmluvách o PPP je, kde partner dostáva odškodnenie na základe trhovej hodnoty zmluvy o PPP.

### 7.3.10.3 uplynutie platnosti zmluvy o PPP

Zmluvy o PPP zvyčajne aplikujú jeden z dvoch prístupov na definovanie dátumu skončenia platnosti zmluvy:

- väčšina zmlúv uplynie v deň, ktorý je pevne stanovený na čas od dátumu finančného uzavretia (t. j. celková dĺžka trvania zmluvy o PPP je fixne stanovená),
- ostatné zmluvy uplynú v deň, ktorý je pevne stanovený na čas od dátumu, kedy je aktívum prevádzkyschopné (t. j. prevádzková fáza je fixne stanovená).

Súkromný partner berie na seba riziko, že fyzický stav aktíva po uplynutí platnosti zmluvy spĺňa minimálnu špecifikovanú normu.

### 7.3.11 Ochrana duševného vlastníctva, obchodného tajomstva a dôvernosti údajov

Štruktúrovanie zmlúv o PPP prostredníctvom vymedzenia finančných a technických aspektov zahŕňa uplatňovanie poznatkov a zručností, ktoré majú často charakteristické vlastnosti obchodného tajomstva a/alebo duševného vlastníctva. Preto pri vypracúvaní zmluvy o PPP sa navrhuje, aby verejné orgány zahrnuli do zmluvy o PPP ustanovenia obsahujúce ochranu údajov, ktoré predstavuje *Obchodné tajomstvo a duševné vlastníctvo súkromného partnera*. Konkrétne súkromný sektor zahŕňa do prvkov zmluvy *Know-how*, ktoré nemusí byť dostupné na trhu a ktoré predstavuje duševné vlastníctvo súkromného partnera. Zverejnením takýchto údajov môže dôjsť k zverejneniu informácií, ktoré by mohli nepriaznivo ovplyvniť zmluvný vzťah a podnikateľské subjekty zapojené do celého procesu. Na začiatku štruktúrovania zmlúv je preto dôležité predvídať, ktoré časti zmluvy budú predstavovať obchodné tajomstvo a ktoré časti verejne dostupné informácie.

### 7.3.12 Postup a podmienky nadobudnutia budov

Toto ustanovenie sa uplatní len vtedy, ak sa na zmluvu o PPP vzťahuje proces výstavby budov. Po dokončení zmluvy o PPP sa v súlade s právnym poriadkom všetky budovy a/alebo zariadenia, ako aj vybavenie, bezodplatne odovzdajú do vlastníctva verejného orgánu. Prevod vlastníctva sa vykonáva v katastri nehnuteľností odstránením práv (právo na





výstavbu/koncesiu), ktoré verejný orgán založil pri uzavretí zmluvy o PPP so súkromným partnerom. V tomto smere sa navrhuje, aby verejné orgány definovali:

- Deň a obdobie prevodu budovy – čo predstavuje proces, v ktorom súkromný partner postúpi predmet zmluvy o PPP na verejný orgán. Toto ustanovenie definuje povinnosti zmluvných strán, pokiaľ ide o výdavky na prevod, ako aj spôsob poskytovania služby.
- Stav budovy – predstavuje minimálne technické podmienky, ktoré musí budova spĺňať v deň prevodu budovy, čo znamená splnenie podmienky dostupnosti budovy, ako aj zmluvné štandardy priestoru a služieb.

V praxi je často zdôraznené zapojenie nezávislého experta a/alebo hodnotiteľa, ktorý počas obdobia prevodu posúdi stav budovy a určuje, či podmienka stavby je v súlade so zmluvnými ustanoveniami zmluvy o PPP.

### 7.3.13 Postup riešenia sporov medzi zmluvnými stranami

Zatiaľ čo v klasických záväzných právnych zmluvách sa bežne používa formulácia, že v prípade sporov dohodnuté strany vyriešia spor dohodou a/alebo miestne príslušný súd v zmluvách o PPP sa ustanoveniam tohto charakteru venuje významná pozornosť. Očakáva sa, že spory medzi zmluvnými stranami sa môžu vyskytnúť v dlhodobom zmluvnom období, takže je dôležité pri štruktúrovaní zmluvy vypracovať mechanizmy a postupy, pre ktoré sa spory budú riešiť. Najbežnejšie postupy riešenia sporov medzi zmluvnými stranami sú konsenzuálne riešenie sporov, odborná konzultácia, arbitráž alebo súdne riešenie sporov.



## Odporúčania pre verejné orgány na vytvorenie zmluvy o PPP

1. Predmetom zmluvy môže byť výstavba a/alebo rekonštrukcia a údržba a/alebo prevádzka verejnej budovy, rekonštrukcia časti budovy alebo celá budova, výstavba, modernizácia alebo vybavenie novej verejnej budovy.
2. Účelom zmluvy môže byť poskytovanie verejných služieb v kompetencii orgánov verejnej moci.
3. Zmluva musí mať jasne vymedzené rozdelenie rizík medzi zmluvnými stranami tak, aby bolo zrejmé, ktoré riziká prechádzajú na vykonávajúceho dodávateľa. Riziká výstavby/inštalácie/rekonštrukcie a riziká spojené so zachovaním budovy v dostupnom stave po celú dobu trvania zmluvy.
4. V zmluve by mali byť jasne uvedené tri rizikové skupiny: riziká, ktoré v plnej miere prevezme obstarávateľ, riziká, ktoré plne preberá vykonávateľ a spoločné riziká.
5. Ak sa riziká financovania prevedú na súkromného partnera, dodávateľ sa musí zaviazat', že zabezpečí, aby všetky potrebné zdroje financovania projektov boli plne zabezpečené počas výstavby a následnej prevádzky budovy, ktorá je predmetom zmluvy počas celej doby trvania zmluvy.
6. V prípade, že sa počas vykonávania zmluvy určí deficit požadovaných zdrojov financovania, vykonávateľ preberá riziko.
7. Klient neposkytuje vykonávajúcemu dodávateľovi žiadne záruky na vyrovnanie úverových záväzkov bez ohľadu na dohodnutý poskytnutý štandard služieb vo verejnom záujme.
8. Povinnosti klienta sa určia s ohľadom na realizáciu projektu. Základnou povinnosťou klienta je zabezpečiť prístup k lokalitám, na ktorých sa projekt realizuje.
9. Hlavnou povinnosťou vykonávateľa je zabezpečiť všetky technické, metodické, bezpečnostné a organizačné opatrenia a postupy pre profesionálne vykonávanie aktivít projektu.
10. Podľa termínu plnenia sa doba, do ktorej sa má zákazka vykonať, považuje aj vykonanie výstavby/rekonštrukcie, t. j. obdobie, od ktorého je poskytovanie verejných služieb definované na účely zmluvy.
11. V zmluve je potrebné vymedziť postupy a správanie v prípade zistenia nedostatkov v súvislosti s vykonávaním prác, ako aj postupy týkajúce sa podávania správ o vnímaných nedostatkoch, záznam o dokončení fázy výstavby a postupy týkajúce sa odstránenia zistených nedostatkov.
12. Náhrada zaplatená kontraktčným orgánom dodávateľovi predstavuje mesačný záväzok, ktorý musí byť jasne stanovený v zmluve.
13. Okrem výšky poplatku je potrebné definovať čas splatnosti platby mesačných poplatkov, ako aj úhradu penále v prípade oneskorenia platby.



14. Je potrebné zdefiniovať od kedy sa počíta čas, v dôsledku čoho dochádza k prvého mesačného poplatku.

15. Je potrebné brať ohľad na riziká spojené so zmenou úrokovej sadzby, meny, inflácie, cien energií a podobne a tým vymedziť spôsob a postup stanovenia poplatkov. V tejto súvislosti je potrebné jasne definovať vzorec, s ktorým je možné ľahko vypočítať hodnotu úpravy mesačnej kompenzácie.

16. S cieľom jednoduchého uplatnenia vzorca je potrebné jasne zdôrazniť zdroje hodnôt parametrov obsiahnutých vo vzorci (napr. Národnej banky Slovenska, Štatistického úradu SR a podobne).

17. Neoddeliteľnou súčasťou kapitoly o zmluvných sankciách je uvedenie prijateľnej metódy (resp. prijateľných metód) výberu sankcií.

18. Klient môže na účely zaistenia zaplata poplatku dodávateľovi navrhnúť vhodné nástroje na zabezpečenie platieb.

19. Pod stanoviskami, zárukami, vyhláseniami o vlastníctve existujúcich zariadení kultúrneho dedičstva sa chápu platné rozhodnutia zmluvných strán oprávnených podpísať zmluvu.

20. V zmluve o PPP sa jasne uvedú oficiálne adresy zmluvných strán v súvislosti s komunikáciou a korešpondenciou.

21. Je potrebné jasne zdôrazniť okolnosti, za ktorých je možné odstúpiť od zmluvy. Malo by sa najmä uviesť, za akých podmienok môže kontrakčný orgán vypovedať zmluvu. Osobitná pozornosť sa musí venovať postupom stanovenia hodnoty majetku v prípade predčasného ukončenia zmluvy.

22. Celkové aktíva, ktoré sú predmetom zmluvy, sa považujú za úplne odpísané v zmluvnom období a že v prípade riadneho skončenia platnosti zmluvy budú prevedené na majetok klienta bezodplatne.

23. Zmluva obsahuje dôverné informácie, ktoré sú považované za obchodné tajomstvo. V prípade jeho zverejnenia neoprávneným osobám môžu vzniknúť škoda na ekonomických záujmoch alebo povesti zmluvných strán. Z týchto dôvodov je potrebné vymedziť, čo sa považuje za obchodné tajomstvo a poukázať na povinnosť zmluvných strán ho dodržiavať.

24. Zmluvný poplatok sa uvedie bez sprievodnej dane z pridanej hodnoty. Vykonávateľ vypočíta daň z pridanej hodnoty podľa platnej právnej sadzby pre službu v zmluve.

25. Ak projekt predpokladá spolufinancovanie časti kapitálových výdavkov kontrakčným orgánom, takáto možnosť musí byť upravená vhodným spôsobom zmluvou.



## Literatúra

AIK, 2018: Manual 11 V2 Combining PPP models with EU funds, available at: [[www.aik-invest.hr](http://www.aik-invest.hr)]

AIK, 2017: Manual for preparation and implementation of public projects combining European structural and investment and funds with public-private partnership, available at: [[www.aik-invest.hr](http://www.aik-invest.hr)]

AIK, 2014: User Manual 6 V. 2: Meaning and procedure for calculating value for money in PPP projects, available at: [[www.aik-invest.hr](http://www.aik-invest.hr)]

AIK, 2014: Manual 8 v. 2: Risks in public-private partnership projects, Available at: [[www.aik-invest.hr](http://www.aik-invest.hr)]

AIK, 2012: Manual 1: Discounting and discount rate in PPP projects, available at: [[www.aik-invest.hr](http://www.aik-invest.hr)]

AIK, 2012: Manual 2: Financial model for PPP projects, available at: [[www.aik-invest.hr](http://www.aik-invest.hr)]

AIK, 2012: Manual 3: Comparator of the cost of public sector, available at: [[www.aik-invest.hr](http://www.aik-invest.hr)]

AIK, 2012: User Manual 4: Structure of PPP contracts, available at: [[www.aik-invest.hr](http://www.aik-invest.hr)]

Brigham, EF (1995): Fundamentals of Financial Management, the Dryden Press, Orlando, Florida, 7th Edition.

Dumbović Bilusic, B. (2013). Cultural heritage in Croatia before new challenges. Quarter: Chronicle of Art History in Croatia, 10 (1-2), 6-11.

Epec (2009), Guide to Guidance, available on site: [[www.eib.org](http://www.eib.org)]

European Commission (2014), Guide for Cost-Benefit Analysis of Investment Projects, available on site: [[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba\\_guide.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba_guide.pdf)]

Gatti, Stefano (2008): Project Finance in Theory and Practice, Designing, structuring, and Financing Private and Public Projects, Elsevier, London.

ISO Standard 15686-5:2017: Buildings and constructed assets--Service life Planning--Part 5: life-cycle costing

Orsag, S. (1992): Financing of securities emission, second amended edition, Institute for Public Finances, Zagreb

Perišin, I., (1967), Financial Lexicon, Informator, Zagreb

PPP contract register, available at: [<http://registar.aik-invest.hr>]

Sauter, W. (2008). Services of general economic interest and universal service in EU law.

Skelcher, C. (2005): Public-Private Partnerships and hybridity, taken from: Ferline, E.; Lynn, LE; Pollit, C. (2005): Public Management, Oxford University Press.

Regulation on the implementation of public private partnership projects, Official Gazette No. 88/12, 15/15

Yescombe, ER (2007). Public-Private partnerships: the principles of policy and finance. Elsevier.

Public-Private Partnership Law, Official Gazette No. 78/12, 152/14



Zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov

## Iné zdroje

<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=6649>

Ministerstvo financií SR, dostupné na internete: <https://www.finance.gov.sk/sk/financie/ppp-projekty/>

<http://publications.europa.eu/webpub/ECA/Special-Reports/PPP-9-2018/sk/>

<https://www.mzv.sk/documents/1505263/1511215/Odporúčania+OECD+pre+verejno-súkromné+partnerstvá+%28PPP%29.pdf/7fadd797-131e-4adb-a594-a60ab8494097>

<https://pppknowledgelab.org/Guide/sections/63-Payment-Mechanism>

<https://managingppp.github.org/report/default-and-termination/>

<https://pppknowledgelab.org/Guide/sections/61-Designing-PPP-Contracts>

<http://www.EIB.org/epc/G2G/II-Detailed-Preparation/22/225/index.htm>

<https://PPP-Certification.com/PPP-Certification-Guide/2-definition-contract-Management-ppps>

<https://managingppp.github.org/report/Overview/>

Príprava PPP projektov v Kultúrne dedičstvo, ppt Prezentácia, Slavko Čolak

