

**Materiál vznikol vďaka projektu
„Aktualizácia metodických dokumentov
k príprave a realizácii PPP projektov“
projekt ITMS 22220520011**



Tento projekt je realizovaný vďaka podpore Európskej únie



a v rámci Operačného programu Technická pomoc



„Investícia do Vašej budúcnosti“

Ministerstvo financií SR



Obsah a požiadavky na štúdiu uskutočniteľnosti a komparátor verejného sektora (Public sector comparator)

Druhé aktualizované vydanie

Marec 2016

Obsah

A. - Zoznam použitých skratiek a pojmov

B. - Obsah a požiadavky na štúdiu uskutočniteľnosti

ÚVOD	12
ZÁVÄZNOSŤ METODICKÉHO DOKUMENTU	12
POSTAVENIE ŠTÚDIE USKUTOČNITEĽNOSTI V PROCESE PRÍPRAVY PROJEKTU	13
ŠTRUKTÚRA METODIKY	13
STAV TRHU PPP PROJEKTOV	13
TERMINOLÓGIA	14
STRATEGICKÝ KONTEXT	16
STRATÉGIA ZADÁVATEĽA A CIELE PROJEKTU	16
ANALÝZA DOSTUPNOSTI ZDROJOV	17
ANALÝZA ZÁUJMOVÝCH SKUPÍN	18
POPIS HLAVNÝCH VÝSTUPOV PROJEKTU	20
ANALÝZA VARIANTOV RIEŠENIA	23
NÁVRH VARIANTOV DODANIA SLUŽBY	23
POPIS VARIANTOV DODANIA SLUŽBY	24
NÁVRH A POPIS HODNOTIACICH KRITÉRIÍ	24
HODNOTENIE VARIANTOV	25
METÓDA VÁHOVÉHO HODNOTENIA	26
ANALÝZA NÁKLADOV A PRÍNOSOV (COST-BENEFIT ANALYSIS)	27
ZOHľadNENIE USKUTOČNITEĽNOSTI VARIANTOV	29
ANALÝZA USKUTOČNITEĽNOSTI PREFEROVANÉHO VARIANTU	31
PRÁVNA ANALÝZA USKUTOČNITEĽNOSTI	31
TECHNICKÁ ANALÝZA USKUTOČNITEĽNOSTI	35
ANALÝZA DAŇOVÝCH A ÚČTOVNÝCH ASPEKTOV PROJEKTU	37
VPLYV PROJEKTU NA SCHODOK/PREBYTOK ROZPOČTU VEREJNEJ SPRÁVY A DLH VEREJNEJ SPRÁVY	37
TESTOVANIE TRHU	38
IDENTIFIKÁCIA RIZÍK PROJEKTU A ICH OCENENIE	39
ANALÝZA MOŽNOSTÍ REALIZÁCIE PROJEKTU	41
VŠEOBECNÉ POSÚDENIE PRÍTOMNOSTI ASPEKTOV ÚSPEŠNÉHO PPP	41
PREDPOKLADY FINANČNÝCH MODELOV	42
VÝSTUPY FINANČNÝCH MODELOV	42
TEST HODNOTY ZA PENIAZE	42
PLATOBNÝ MECHANIZMUS	46
VÝBER TYPU PLATOBNÉHO MECHANIZMU	46
STANOVENIE ZRÁŽOK A PENALIZÁCIE	47
STANOVENIE BONUSOV	48
PRÍPRAVA VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA PROJEKTU	51
MOŽNÉ POSTUPY VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA PROJEKTU	51
STANOVENIE INDIKATÍVNEHO HARMONOGRAMU PROJEKTU	54
POŽIADAVKY NA ORGANIZAČNÉ ZABEZPEČENIE PROJEKTU ZO STRANY ZADÁVATEĽA	54
ZHRNUTIE ŠTÚDIE USKUTOČNITEĽNOSTI	55
ŠTÚDIA USKUTOČNITEĽNOSTI - SÚVISIACE OTÁZKY	57
ZVEREJŇOVANIE ŠTÚDIE USKUTOČNITEĽNOSTI	57
SCHVAĽOVANIE ŠTÚDIE USKUTOČNITEĽNOSTI	57
ZMENY ŠTÚDIE USKUTOČNITEĽNOSTI A VERIFIKÁCIE JEJ ZÁVEROV	58

C. - Obsah a požiadavky na komparátor verejného sektora (Public Sector Comparator)

ÚVOD	60
ÚVODNÁ CHARAKTERISTIKA FINANČNÝCH MODELOV PSC A PPP	61
STANOVENIE HLAVNÝCH PREDPOKLADOV MODELOV PSC A PPP	63
ČASOVÉ PARAMETRE	63
VŠEOBECNÉ PREDPOKLADY	64
FINANČNÉ PREDPOKLADY MODELOV	65
PREVÁDZKOVÉ PREDPOKLADY	68
OSTATNÉ PREDPOKLADY	68
MODEL HRUBÉHO PSC	69
IDENTIFIKÁCIA VÝDAVKOV PSC	69
IDENTIFIKÁCIA PRÍJMOV PSC	70
ZOHEADNENIE CENOVEJ INDEXÁCIE	71
ZOSTAVENIE VÝKAZU CASH FLOW	71
VÝPOČET NPV HRUBÉHO PSC	71
MODEL PSC UPRAVENÝ O RIZIKÁ	73
IDENTIFIKÁCIA RIZÍK	73
OHODNOTENIE RIZÍK	73
ALOKÁCIA RIZÍK	74
ZOSTAVENIE MATICE RIZÍK	75
ÚPRAVA HODNOTY RIZÍK O CENOVÚ INDEXÁCIU	75
ZOSTAVENIE NPV PSC	75
MODEL PPP	77
IDENTIFIKÁCIA VÝDAVKOV MODELU PPP	77
IDENTIFIKÁCIA PRÍJMOV MODELU PPP	77
ZOHEADNENIE CENOVEJ INDEXÁCIE	78
ZOSTAVENIE VÝKAZU CASH-FLOW ZADÁVATEĽA V MODELI PPP	78
VÝPOČET NPV PPP	78
POROVNANIE MODELOV PSC A PPP	79
ZÁKLADNÉ KVANTITATÍVNE POROVNANIE VARIANTOV PSC A PPP	79
POUŽITIE VÝSTUPOV MODELOV PSC A PPP	80
ANALÝZA CITLIVOSTI	80
VÝSTUPY FINANČNÝCH MODELOV PSC A PPP	81
POVINNÁ AKTUALIZÁCIA FINANČNÉHO MODELU V PRIEBEHU PRÍPRAVY PROJEKTU	81
ZVEREJNENIE VÝSTUPOV FINANČNÝCH MODELOV UCHÁDZAČOV VO VEREJNOM OBSTARÁVANÍ	82

D. - Prílohy

PRÍLOHA 1 - VPLYV PROJEKTU NA SCHODOK/PREBYTOK ROZPOČTU VEREJNEJ SPRÁVY A DLH VEREJNEJ SPRÁVY	83
ZÁKLADNÝ RÁMEC POSUDZOVANIA PROJEKTU PRE ZACHYTENIE V SYSTÉME VEREJNÝCH FINANCIÍ	83
ALOKÁCIA RIZÍK MEDZI ZADÁVATEĽA A SÚKROMNÉHO PARTNERA PODĽA EUROSTATU	83
ZACHYTENIE PPP PROJEKTU V NÁRODNÝCH ÚČTOCH	88
PRÍLOHA 2 – SCHVAĽOVACÍ PROCES PRE ŠTÚDIU USKUTOČNITEĽNOSTI	89
PRÍLOHA 3 – PREHĽAD HISTÓRIE HLAVNÝCH PARAMETROV PPP TRANSAKCIÍ V EURÓPE	90

A. Zoznam použitých skratiek a pojmov

POJEM	VYSVETLENIE
ADSCR	(Annual Debt Service Cover Ratio) Ročný ukazovateľ krytia dlhovej služby vyjadruje schopnosť dlžníka splácať úver z disponibilného ročného peňažného toku a počíta sa ako podiel čistého prevádzkového peňažného toku a dlhovej služby v danom roku.
Alokácia rizík	Priradenie zodpovednosti za znášanie jednotlivých projektových rizík a s tým súvisiacich nákladov buď zadávateľovi projektu alebo súkromnému partnerovi.
Analýza citlivosti	Analýza, ktorá skúma mieru vplyvu zmeny vstupných faktorov finančného modelu na výstupy, resp. závery tohto modelu.
Analýza nákladov a prínosov	(Cost-Benefit Analysis, CBA) Analýza nákladov a prínosov je jedným z komplexných modelov na systematické ohodnotenie investičných projektov (pre účely samotného investičného rozhodnutia a na porovnanie rôznych projektov), a predstavuje analýzu očakávanej bilancie nákladov a výnosov (prínosov) projektu v súčasnej hodnote. CBA, ako súčasť hodnotenia investičných projektov, by mala poskytnúť dôkazy, že projekt je žiaduci zo sociálno-ekonomického pohľadu.
CAPM	(Capital Asset Pricing Model) Ekonomický model oceňovania kapitálových aktív, založený na stanovení požadovaného výnosu v závislosti od podstupovaného systematického rizika. Model CAPM vychádza z predpokladu, že investori požadujú dodatočný výnos (rizikovú prirážku), ak majú znášať dodatočné riziko.
Diskontná sadzba	Parameter, ktorý sa používa na prepočet budúcej hodnoty peňažných tokov na hodnotu súčasnú. Diskontná sadzba zohľadňuje faktor času v hodnote peňazí (hodnota peňazí dnes je vyššia ako ich hodnota v budúcnosti).
DSCR	(Debt Service Cover Ratio) Ukazovateľ krytia dlhovej služby predstavuje pomer čistého prevádzkového peňažného toku a celkovej dlhovej služby za dané časové obdobie. Tento ukazovateľ sledujú veritelia/banky a je vyžadovaný obvykle vo výške minimálne približne 1,2 x, čo znamená, že čisté prevádzkové peňažné toky projektu v plnej miere pokrývajú dlhovú službu úveru a navyše vytvárajú 20 % rezervu.
DSRA	(Debt Service Reserve Account) Rezervný účet dlhovej služby predstavuje projektový účet, ktorý požadujú tvoriť veritelia projektu tak, aby sa ňom vytvorila už pri dočerpaní úveru resp. aby sa na ňom postupne ukladala finančná čiastka, ktorá predstavuje rezervu pre úhradu dlhovej služby (t. j. splátka istiny a úroku) a jeho cieľová čiastka je obvykle odvodzovaná od výšky budúcej dlhovej služby.
Due diligence	Hĺbková analýza všetkých významných aspektov konkrétnej oblasti projektu.
EBRD	(European Bank for Reconstruction and Development) Európska banka pre obnovu a rozvoj.
EIB	(European Investment Bank) Európska investičná banka.
ENPV Ekonomická čistá súčasná hodnota	(Economic Net Present Value) Pojem používaný v rámci výstupov analýzy nákladov a prínosov, pričom sa jedná o rozdiel súčasnej hodnoty (diskontovanej hodnoty) ekonomických prínosov a nákladov vyplývajúcich z daného projektu.
EPEC	European PPP Expertise Centre, spoločná iniciatíva EIB, Európskej komisie a členských krajín EÚ, ktorej cieľom je posilniť možnosti členských krajín na uzatváranie PPP projektov.

Equity IRR Vnútna miera návratnosti vlastného imania	Vnútné výnosové percento je počítané z peňažných tokov, ktoré súvisia s vlastnými zdrojmi (vrátane podriadených pôžičiek od akcionárov), a predstavuje mieru návratnosti, ktorú v rámci svojej investície do projektu, realizujú investori (akcionári či spoločníci) súkromného partnera.
ERR Ekonomická miera návratnosti	(Economic rate of return) Pojem používaný v rámci výstupov analýzy nákladov a prínosov, pričom sa jedná o mieru návratnosti daného projektu so zohľadnením všetkých merateľných nákladov a prínosov pre spoločnosť resp. vnútorné výnosové percento, ktorej je ENPV rovná nule.
ESA 2010	(European system of accounts) Európsky systém národných a regionálnych účtov v Európskej únii ESA 2010 predstavuje účtovný rámec pre vykazovanie národných a regionálnych účtov, ktorý bol definovaný na základe nariadenia Európskeho parlamentu a rady (EÚ) č. 549/2013.
Extrapolácia príjmov a výdavkov	V procese tvorby modelu PSC a PPP predstavuje očakávané hodnoty príjmov/výdavkov v jednotlivých rokoch modelovania v rámci danej príjmovej/výdavkovej kategórie. Extrapolácia vychádza z hodnôt príjmov a výdavkov platných v období vypracovania štúdie uskutočniteľnosti.
Extrapolácia rizík	V procese tvorby modelu PSC a PPP predstavuje modelovanie výdavkov súvisiacich s výskytom identifikovaných rizík v jednotlivých rokoch modelovania počas obdobia životnosti projektu.
Faktor Beta	Ukazovateľ systematického rizika (aktíva / projektu), ktorý vyjadruje mieru zmeny výnosovosti (aktíva/projektu) pri zmene výnosovosti trhu ako celku.
Finančná dostupnosť	Projekt je finančne dostupný, pokiaľ rozpočet zadávateľa dovoľuje realizovanie daného projektu, resp. pokiaľ rozpočet zadávateľa dokáže pokryť výdavky projektu počas celého času jeho trvania pri zohľadnení úhrady všetkých ďalších záväzkov zadávateľa.
Finančný model	Základný nástroj finančného modelovania, ktorý sa zaoberá predpovedaním budúceho vývoja projektu. Využíva na to zaužívané vzťahy medzi investičnými, prevádzkovými a finančnými parametrami projektu. Obvykle má formu zobrazenia matematických vzťahov týchto parametrov v tabuľkovom procesore (napr. Microsoft Excel).
Finančný dopad (rizika)	Finančné výdavky vyvolané daným rizikom v prípade, že skutočne dôjde k rizikovej udalosti.
Gearing	Určuje pomer cudzích (úverových) zdrojov na celkovom mixe financovania.
Hrubý PSC	Číselná hodnota získaná ako výstup modelu PSC bez úpravy o neutralitu porovnania a bez zahrnutia rizík, predstavujúca súčasnú hodnotu finančného toku zadávateľa pri realizácii projektu tradičným spôsobom.
Inflácia	Ekonomický jav, ktorý označuje všeobecný a trvalý rast cenovej hladiny a ktorého následkom dochádza k zníženiu kúpnej sily peňazí v čase.
Infraštruktúra	V kontexte tejto metodiky sa infraštruktúrou rozumie nehnuteľnosť slúžiaca na poskytovanie verejných služieb skôr než vybavenie pozemku inžinierskymi sieťami, produktovodmi a. i.
IRR Vnútné výnosové percento	(Internal Rate of Return) Hodnota diskontnej miery, pri ktorej je súčasná hodnota (NPV) čistých peňažných tokov rovná nule, tzn. že projekt nebude stratový, pokiaľ bude stanovená diskontná miera nižšia alebo rovná IRR.
IRS Úrokový swap	(Interest rate swap). Nástroj na eliminovanie kurzového rizika (bežne ponúkaný komerčnými bankami) predstavuje dohodu o výmene úrokových platieb za peňažné toky iného subjektu.

Jednoduchá metóda ocenenia rizík (Risk by risk)	Metóda ohodnocovania rizík na základe bodového odhadu dopadov a pravdepodobností rizík. Používa sa v kombinácii so stanovením pravdepodobných scenárov dopadov rizík.
Kapitálové výdavky	Výdavky vynaložené na vybudovanie alebo zhodnotenie majetkovej podstaty nevyhnutnej pre poskytovanie služieb (nákup pozemku, budov a vybavenia).
Konečný užívateľ	Znamená akúkoľvek osobu, ktorej je poskytovaná dohodnutá služba (pacient v nemocnici, dôchodca v domove dôchodcov, stravník vo verejnej jedálni a pod.).
Kvalitatívne faktory	Faktory projektu (resp. formy realizácie projektu), ktorých finančnú hodnotu nie je možné, alebo len veľmi ťažko vyjadriť, a preto sa s nimi matematicky (pri kvantitatívnom posúdení) nepočíta (napr. dopad na verejnú mienku).
Kvalitatívne ohodnotenie	Posúdenie kvalitatívnych faktorov danej možnosti realizácie projektu.
Kvalitatívne porovnanie	Porovnanie oboch možností realizácie projektu (tradičným spôsobom alebo formou PPP) na základe kvalitatívneho ohodnotenia oboch variantov.
Kvantitatívne ohodnotenie(ocenenie)	Posúdenie kvantitatívnych faktorov danej možnosti realizácie projektu. Na tento účel slúžia modely komparátora verejného sektora (PSC) a referenčného PPP projektu a na ich základe kalkulované ukazovatele čistej súčasnej hodnoty NPV PSC a NPV PPP.
Kvantitatívne faktory	Faktory projektu (resp. formy realizácie projektu), ktorých finančnú hodnotu je možné s určitou mierou presnosti číselne vyjadriť.
Kvantitatívne porovnanie	Porovnanie oboch možností realizácie projektu (tradičným spôsobom alebo formou PPP) na základe kvantitatívneho ohodnotenia (ocenenia) oboch variantov.
LCC Náklady životného cyklu	(Life Cycle Costs) Náklady na zabezpečenie prevádzkyschopnosti aktíva za celý čas jeho životného cyklu.
Limit finančnej dostupnosti	Verejným zadávateľom stanovené obmedzenie ročných rozpočtových výdavkov na projekt.
LLCR	(Loan Life Cover Ratio) Pomer čistej súčasnej hodnoty peňažných tokov disponibilných pre splácanie úverov a zostávajúcej nesplatennej istiny úverov a úrokov z úverov.
Matica rizík	Zoznam všetkých identifikovaných rizík (formou matice), obsahujúci informácie o dopadoch, kategorizáciách, pravdepodobnostiach výskytu, ocenení a alokácii jednotlivých rizík.
Metóda Monte Carlo	Metóda Monte Carlo slúži na riešenie stochastických i deterministických úloh pomocou simulácie mnohokrát opakovaných náhodných pokusov.
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky.
Model PPP	Nástroj - finančný model, ktorého výstupom je NPV PPP.
Model PSC	Nástroj - finančný model, ktorého výstupom je NPV PSC.
MRA	(Maintenance Reserve Account) Účet, ktorý sa tvorí a ktorý slúži na úhradu výdavkov súvisiacich s obnovou majetku. MRA sa používa v prípade, že projekt vyžaduje periodické opravy majetku.
Nepriame výdavky	Výdavky, ktoré nie je možné priamo priradiť ku konkrétnej finálnej službe konečnému užívateľovi.

Neutralita porovnania	Princíp, na ktorého základe sa na účely objektívneho porovnania odlišných možností realizácie projektu odstraňujú akékoľvek konkurenčné výhody, ktoré plynú subjektom verejnej správy z podstaty verejného vlastníctva a odlišných podmienok legislatívnej regulácie ich aktivít v porovnaní so súkromným sektorom.
Nominálna diskontná sadzba	Diskontná sadzba zohľadňujúca mieru inflácie.
NPV Čistá súčasná hodnota	(Net Present Value) Vyjadruje sumu všetkých peňažných tokov súvisiacich s investíciou diskontovaných k súčasnosti hodnotou diskontnej sadzby. Čistá súčasná hodnota zohľadňuje časovú hodnotu peňazí.
NPV PPP	Číselná hodnota, vyjadrujúca komplexnú nákladovosť (v čistej súčasnej hodnote peňažných tokov) realizácie projektu formou PPP pre verejného zadávateľa. Je hlavným výstupom modelu PPP.
NPV PSC	Číselná hodnota, vyjadrujúca komplexnú nákladovosť (v čistej súčasnej hodnote peňažných tokov) realizácie projektu tradičným spôsobom pre zadávateľa. Je hlavným výstupom modelu PSC.
Ocenenie rizika	Celková cena rizika, ktorá vyjadruje pravdepodobné výdavky, ktoré v projekte nastanú v súvislosti s týmto rizikom.
Outsourcing	Proces, pri ktorom sa delegujú činnosti na externý subjekt (subdodávateľa), ktorý sa špecializuje na vykonávanie týchto činností.
Peňažná kaskáda	(Cash waterfall) Postup, ktorý sa používa pri finančnom modelovaní k alokácii časti peňažného toku do jednotlivých čiastkových platieb podľa ich priorít. Napr. ak má spoločnosť v danom roku k dispozícii určitý objem peňažných prostriedkov, pomocou peňažnej kaskády sú zobrazené povinné úhrady podľa ich dôležitosti (napr. splátka úrokov z dlhu, následne zo zostávajúcej časti toku daň z príjmu, zo zostávajúcej časti úmor dlhu, zo zostávajúcej časti sa vytvoria povinné rezervné účty atď.).
Peňažný tok	Množstvo peňazí prijatých a vydaných v priebehu určitého časového obdobia.
Platba za dostupnosť	Platby zadávateľa súkromnému partnerovi (dodávateľovi/súkromnému partnerovi) za to, že je infraštruktúra a služba dostupná v požadovanej kvalite a kvantite.
Podriadený dlh	Dlh, ktorého majiteľ si môže uplatňovať jeho splatenie až potom, ako boli uspokojené nároky iných veriteľov.
Poradca	Poradca je pre účely tejto metodiky právnická osoba (poradenské konzorcium), ktoré vykonáva všetky poradenské činnosti v etape vypracovania štúdie uskutočniteľnosti.
PPP (Public Private Partnership)	<p>PPP je všeobecný pojem pre spoluprácu verejného a súkromného sektora, ktorá vzniká s cieľom využitia zdrojov a schopností súkromného sektora pri zabezpečení verejnej infraštruktúry alebo verejných služieb. Základom PPP projektu je dlhodobý zmluvný vzťah, v ktorom verejný a súkromný sektor vzájomne zdieľajú úžitky a riziká vyplývajúce zo zabezpečenia verejnej infraštruktúry alebo verejných služieb. PPP je tak v princípe komerčnou transakciou medzi verejným a súkromným partnerom, v rámci ktorej súkromný partner:</p> <ol style="list-style-type: none"> zabezpečí verejnú infraštruktúru, poskytovanie verejných služieb či inej inštitucionálnej funkcie namiesto danej inštitúcie, a/alebo bude počas trvania zmluvy využívať verejný majetok, prevezme na svoju stranu významné finančné, technické a prevádzkové riziká a povinnosti v súvislosti s plnením inštitucionálnej funkcie alebo využívaním verejného majetku,

	<p>d. získa prospech za plnenie inštitucionálnej funkcie alebo z využívania verejného majetku, a to vo forme získania:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ práva na platbu platenú danou inštitúciou z jej zdrojov, alebo ▪ právom na získanie platieb platených súkromnému partnerovi zo strany užívateľov alebo zákazníkov, alebo ▪ kombináciou vyššie uvedeného.
PPP zmluva	<p>Pre účely tejto metodiky sa PPP zmluvou rozumie najmä nepomenovaná zmluva (§ 269 odsek 2 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov) uzatvorená medzi zadávateľom PPP projektu (či ním určenou osobou) a vybraným súkromným partnerom, ktorá špecifikuje podmienky dodania verejného statku/služby formou verejno-súkromného partnerstva. PPP zmluvou sa označuje taktiež zmluva spĺňajúca náležitosti koncesnej zmluvy, resp. koncesia v súlade s ustanovením § 4 Zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov. PPP zmluva musí mať písomnú formu.</p>
Pravdepodobnostné rozdelenie	<p>Funkcia, ktorá popisuje relatívnu pravdepodobnosť, že skúmaná veličina nadobudne určitú hodnotu.</p>
Prevádzkové výdavky	<p>Výdavky spojené s prevádzkou potrebnej infraštruktúry a vlastným poskytovaním služby.</p>
Priame výdavky	<p>Výdavky, ktoré je možné priamo priradiť ku konkrétnej finálnej službe konečnému užívateľovi.</p>
Príslušný orgán	<p>Taký orgán, ktorý schvaľuje štúdiu uskutočniteľnosti, (vláda zastupiteľstvo a pod.).</p>
Projekt so zohľadnením výsledkov štúdie uskutočniteľnosti	<p>Projekt vychádzajúci zo záverov štúdie uskutočniteľnosti, ktorý slúži ako podklad schvaľovacieho procesu. Obsahuje zhrnutie výstupov analýz, ktoré preverujú ekonomickú, technickú a právnu uskutočniteľnosť projektu formou PPP a dôsledky realizácie projektu formou PPP pre zadávateľa.</p>
PSC Komparátor verejného sektora	<p>(Public Sector Comparator) Komplexný finančný model, ktorý analyzuje peňažné toky projektu za predpokladu jeho najefektívnejšej realizácie tradičným spôsobom. Tento model zohľadňuje ocenenie podstupovaných rizík verejným sektorom. Je spracovaný v rovnakom členení a v rovnakom rozsahu ako „Referenčný PPP projekt“ tak, aby bola zabezpečená plná vzájomná porovnateľnosť.</p>
Realizácia projektu tradičným spôsobom	<p>Realizácia projektu na základe série verejných zákaziek, v ktorých nedochádza k prenosu rizík (ako napríklad rizík, ktoré sú spojené s plnením inštitucionálnej funkcie alebo využívaním majetku) na súkromného partnera.</p>
Reálna diskontná sadzba	<p>Diskontná sadzba bez zohľadnenia (abstrahujúca od) vplyvu inflácie.</p>
Referenčný PPP projekt	<p>Komplexný finančný model vychádzajúci zo záverov a odporúčenej štruktúry štúdie uskutočniteľnosti, ktorý analyzuje peňažné toky projektu za predpokladu jeho realizácie formou PPP a výstupnú hodnotu tohto modelu – NPV PPP. Model PPP započítava ocenenie podstupovaných rizík rozdelených medzi zmluvné strany. Je spracovaný v rovnakom členení a v rovnakom rozsahu ako model PSC tak, aby bola zabezpečená úplná vzájomná porovnateľnosť.</p>
Réžijné náklady (nepriame)	<p>Administratívne náklady vynaložené na zabezpečenie prevádzky projektu, ktoré nie sú spojené s priamym poskytovaním služby.</p>
Riadenie rizík	<p>Aplikácia vhodnej stratégie odstránenia dopadu rizikovej udalosti, prípadne prevencie jej vzniku.</p>

Riziká prevoditeľné	Skupina rizík, ktorých riadenie sa presunie (z dôvodu ekonomickej efektivity) na súkromného partnera.
Riziká zadržané	Skupina rizík, ktorých riadenie zostane (z dôvodov ekonomickej efektivity) na zadávateľovi PPP projektu.
Scenár	Jedna z možných situácií, ktorá popisuje dopad rizík. V prípade, že nastane riziková udalosť, môžu byť jej finančné dopady rôzne závažné (podľa konkrétnych okolností). Pre väčšinu rizík je možné identifikovať niekoľko rôznych scenárov.
Seniorný úver	Úver, ktorý je splatný prioritne pred všetkými ostatnými úvermi dlžníka.
SLA	(Service Level Agreement) Dohoda o úrovni služieb, ktorá popisuje v akej kvalite a akom čase má byť služba poskytovaná.
Spider graf	Špecifický spôsob grafickej interpretácie analýzy citlivosti, vyjadrený druhom grafu v aplikácii MS Excel, ktorý prehľadným spôsobom zohľadňuje jednotlivé faktory analýzy citlivosti.
Spracovateľ	Subjekt, ktorý vypracováva štúdiu uskutočniteľnosti alebo niektorú jej časť.
SPV	(Special Purpose Vehicle) Účelovo založená spoločnosť ako forma partnerstva niekoľkých firiem spojených v záujme uskutočnenia konkrétneho, spravidla komplexného a dlhodobého projektu.
Subdodávatelia	Predstavujú osoby, ktoré súkromný partner angažuje, aby prostredníctvom nich plnil svoje záväzky podľa PPP zmluvy. Patria sem aj subdodávatelia týchto osôb, a to na akejkoľvek úrovni subdodávok.
Subjekt územnej samosprávy	Vyšší územný celok, obec a nimi zriadené príspevkové a rozpočtové organizácie
Súkromný partner	Zmluvná strana zadávateľa v PPP projekte, s ktorou bola podpísaná PPP zmluva. Ide výhradne o súkromnú spoločnosť.
Súťažný dialóg	Postup vo verejnom obstarávaní, ktorého cieľom je nájsť a definovať najvhodnejší spôsob na uspokojenie potrieb zadávateľa. Počas dialógu môže zadávateľ s vybratými uchádzačmi prerokovať všetky hľadiská projektu.
Systematické riziko	Riziko vyplývajúce z celkového ekonomického vývoja postihujúce všetky subjekty. Opakom systematického rizika je nesystematické riziko, ktoré postihuje len určité subjekty.
Špecifikácia výstupu (projektu)	Definícia požadovaného výsledku projektu v zmysle požiadaviek zadávateľa na funkčnosť a previazanosť jednotlivých sekcií infraštruktúry, ako aj v zmysle určenia vecného spektra a kvantitatívnych a kvalitatívnych parametrov služieb.
Štruktúra projektového financovania	Štruktúrou projektového financovania sa rozumie štruktúra (pôvod) zdrojov financovania projektu. Zdroje projektového financovania majú alebo charakter vlastných zdrojov alebo charakter cudzích zdrojov. Štruktúra projektového financovania zároveň vyjadruje vzťahy a finančné toky medzi jednotlivými subjektmi, ktoré figurujú v danom projekte (bankové inštitúcie, vlastníci atď.)
Štúdia uskutočniteľnosti	Štúdia uskutočniteľnosti projektu je interný analytický dokument zadávateľa, ktorý slúži na posúdenie celkovej uskutočniteľnosti projektu, ako aj jeho finančných aspektov a je zároveň nástrojom samotného projektového riadenia.

Tretia strana	Ktorákoľvek osoba iná ako súkromný partner, konečný užívateľ alebo verejný partner / zadávateľ.
Úroková sadzba - Fixná	Pevná úroková sadzba, ktorej výška je nemenná pre obdobie platnosti úrokovej sadzby.
Úroková sadzba - Float	Pohyblivá úroková sadzba, ktorá je stanovovaná ako súčet výšky referenčnej sadzby a dohodnutej marže banky.
Úroková sadzba – Referenčná	Predstavuje východiskovú oficiálne zverejňovanú medzibankovú úrokovú sadzbu (napr. EURIBOR – „Euro Interbank Offered Rate“, LIBOR, atď.) a vyjadruje priemernú hodnotu úrokových sadzieb, za ktorú si banky navzájom požičiavajú prostriedky na medzibankovom trhu na stanovené časové obdobie.
Verejný partner	Zmluvná strana v PPP projekte, ktorá je subjektom verejnej správy a je na strane verejného sektora. Obyčajne ide o zadávateľa projektu.
Vážené náklady kapitálu	(Project IRR) Niekedy tiež nazývané projektová miera návratnosti, predstavuje vnútorné výnosové percento počítané z investičných a prevádzkových tokov (obyčajne po zdanení, i keď existuje aj tzv. pre-tax project IRR) bez zohľadňovania tokov, ktoré súvisia s financovaním alebo aj priemernú váženú mieru výnosnosti kalkulovaný spolu pre celý mix financovania.
VfM Hodnota za peniaze	(Value for Money) Kombinácia celoživotných nákladov projektu a kvality v rámci ponuky (alebo vhodnosti pre daný účel) uspokojujúca potrebu užívateľov. Hodnota za peniaze znamená, že verejný sektor získava využiteľnú hodnotu za vydané verejné prostriedky.
Vhodnosť	Kvalitatívny faktor rozhodovania o možnosti realizácie projektu. Pre dosiahnutie vhodnosti musí verejný sektor zabezpečiť, aby PPP forma realizácie projektu prinášala dostatočné prínosy, ktoré vyvážia očakávanú vyššiu cenu kapitálu a potenciálnu vyššiu cenu služieb spojených s PPP.
Vlastný kapitál/Equity	Vyjadruje hodnotu zdrojov získaných od vlastníkov spoločnosti.
VÚC, ÚC	Vyšší územný celok, územný celok.
Výdavky na údržbu	Výdavky určené na udržiavanie fyzickej infraštruktúry v stave potrebnom na poskytovanie špecifikovaných výstupov, resp. služieb konečným užívateľom.
Zadávateľ	Subjekt verejnej správy, ktorý zabezpečuje alebo zodpovedá za dodávku verejnej služby alebo verejnej infraštruktúry, napr. príslušné ministerstvo alebo iný ústredný orgán štátnej správy, samosprávny kraj, mesto, obec a pod. . Zadávateľ je zodpovedný za prípravu a realizáciu PPP projektu, iniciuje PPP projekt a riadi ho vo všetkých jeho fázach a vždy zostáva garantom verejnej služby napriek tomu, že túto službu zabezpečuje súkromný partner.
Zákon o verejnom obstarávaní	(tiež ZVO) Zákon č. 343/2015 o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
Zostatková hodnota	Predstavuje hodnotu aktíva po odpočítaní kumulovaných odpisov.
Životaschopnosť	Kvalitatívny faktor rozhodovania o možnosti realizácie projektu. Pre dosiahnutie životaschopnosti musí verejný sektor zabezpečiť, aby realizovaný projekt bol prevádzkovateľný a dostatočne flexibilný, a aby bolo možné prekonať všetky strategické problémy a problémy dané reguláciou, ktoré majú dopad na verejný sektor.
Životný cyklus projektu (Životnosť)	Celkové obdobie trvania projektu.

B. Obsah a požiadavky na štúdiu uskutočniteľnosti

Úvod

Metodický dokument „Obsah a požiadavky na štúdiu uskutočniteľnosti“ je praktickou príručkou, ktorá v rukách zadávateľov predstavuje užitočnú pomôcku pre zhodnotenie možnosti realizácie projektov verejného sektora formou PPP. Použitie tohto metodického dokumentu je predpokladom spracovania kvalitnej a komplexnej štúdie s cieľom, aby:

- bola dôsledne preskúmaná opodstatnenosť a primeranosť projektu, pri zabezpečení výberu riešenia reflektujúceho vnímané problémy a tiež ich hlavné príčiny a súvislosti, aby výsledkom bolo komplexné a udržateľné zlepšenie,
- rozhodnutie o prístupí k realizovaniu projektu formou PPP bolo založené na pochopení nákladov, prínosov, rizík a hodnoty za peniaze (Value for Money – VfM),
- bola realizované due diligence projektu tak, aby vytvorila predpoklad pre úspešné a efektívne realizovanie projektu a
- bol zvolený optimálny variant realizácie projektu a základné parametre zmluvného vzťahu vznikajúceho realizovaním projektu.

Zrozumiteľné koncipovanie a prehľadné štruktúrovanie metodického dokumentu spolu s použitím praktických príkladov aplikácie vytvára predpoklad jeho širokého uplatnenia v ústredných orgánoch štátnej správy a taktiež na úrovni územnej samosprávy.

Metodický dokument v aktuálnom znení je prvou aktualizáciou pôvodnej verzie z júna 2009. Pri aktualizácii bola zachovaná celková štruktúra metodického dokumentu, pričom boli vykonané niektoré zmeny a úpravy a zároveň boli odstránené niektoré neaktuálne alebo koncepčne zastaralé časti pôvodnej verzie. Cieľom aktualizácie bolo zjednodušiť používateľskú pohodnosť pre užívateľov metodického dokumentu výkladom niektorých častí, prípadne uvedením stupňa odporúčacieho charakteru jednotlivých ustanovení.

PPP projekty sa vyznačujú komplexnosťou a je prirodzené, že aj štúdie uskutočniteľnosti týchto projektov budú pracovať so zložitými konceptami, budú obsahovo náročné a rovnako budú vyžadovať sústredeného a informovaného čitateľa pre ich pochopenie. PPP projekty sú zložité a jedinečné, preto táto metodika nie je univerzálnym a absolútnym návodom na vypracovanie štúdie uskutočniteľnosti. Od spracovateľa sa očakáva tvorivosť, komplexné posúdenie aj tu bližšie neanalyzovaných aspektov, odborná erudícia ako aj skúsenosť pri aplikácii štandardov v nej spomenutých, pričom však minimálne

požiadavky, ak sú definované, musia byť dodržané a spracované. V tomto metodickom dokumente je predpokladaná a náležite pomenovaná minimálna úroveň aplikácie štandardov, ich interpretácia, ako aj povinné použitie konkrétnych konceptov vrátane zverejnenia.

V roku 2011 bola zo strany MF SR zrušená konzultačná a finančná podpora zo schémy technickej pomoci pre verejno-súkromné partnerstvá. Pôvodná verzia tohto metodického dokumentu (a takisto aj iných súvisiacich metodických dokumentov pre oblasť PPP projektov) bola okrem iného motivovaná aj možnosťou podporovať projekty verejno-súkromných partnerstiev v Slovenskej republike formou asistencie zo strany MF SR pri vypracovávaní štúdií uskutočniteľnosti. Nakoľko je v súčasnosti tento motív neaktuálny, boli referencie na danú schému technickej pomoci vynechané.

Zároveň je potrebné upozorniť, že vzhľadom na komplexnosť celého procesu a rozmanitosť projektov nebolo možné v tejto metodike zachytiť všetky aspekty PPP procesu a súvisiacich aktivít. Platí pritom, že zadávateľ projektu by sa mal správať ako riadny hospodár a spolu so spracovateľom štúdie uskutočniteľnosti by sa mal vždy pridržať pravidla odbornej starostlivosti.

Tento materiál teda:

- poskytuje informácie všeobecnej povahy a nie je určený na to, aby špecificky pokrýval okolnosti a konkrétne potreby týkajúce sa jednotlivého používateľa tohoto dokumentu,
- nemusí byť nevyhnutne úplný, presný a aktuálny,
- nemá za účel poskytnúť odborné alebo právne poradenstvo.

MF SR a autori tohto metodického dokumentu v nadväznosti na vyššie uvedené neposkytujú žiadne vyhlásenie ani záruku a nepreberajú žiadnu zodpovednosť za prípadnú stratu alebo ujmu spôsobenú komukoľvek, kto sa spoliehal na informácie uvedené alebo opomenuté v tomto dokumente.

Závaznosť metodického dokumentu

Postupy uvedené v metodickom dokumente sú záväzné pre všetky ústredné orgány štátnej správy a organizácie v ich pôsobnosti.

V zmysle zákona o verejnom obstarávaní je verejný obstarávateľ povinný pri zadávaní PPP projektu formou koncesie, na ktorú sa vzťahuje povinnosť v zmysle § 101, ods. 4 zákona o verejnom obstarávaní (t. j. v princípe najmä koncesie s predpokladanou hodnoty rovnou alebo vyššou ako 5 mil. Eur) zverejniť porovnanie variantov a ekonomické analýzy, na základe ktorých zvolil vyhlásenie koncesie. Štúdia uskutočniteľnosti a model PSC je pritom najvhodnejšou formou, ako projekt takto komplexne posúdiť, a aj keď vypracovanie štúdie uskutočniteľnosti nie je priamo v zákone explicitne uvedené, verejný obstarávateľ je v zmysle zákona povinný vypracovať minimálne analýzy s porovnaním variantov a vyčíslením ekonomických údajov. Je preto vhodné, aby verejný obstarávateľ vypracoval priamo štúdiu uskutočniteľnosti a komparátor verejného sektora (PSC), a to v súlade s týmto metodickým dokumentom.

Pre ostatných zadávateľov PPP projektov je obsah tejto metodiky odporúčajúci.

Postavenie štúdie uskutočniteľnosti v procese prípravy projektu

Štúdia uskutočniteľnosti predstavuje kľúčový dokument v procese prípravy projektu koncipovaný s cieľom popísať riešený problém či verejný záujem, komplexne porovnať možné alternatívy jeho riešenia ako aj ich uskutočniteľnosť a následne identifikovať najvhodnejšie riešenie i spôsob jeho obstarania. Vypracovanie štúdie uskutočniteľnosti je jednou z etáp procesu prípravy a realizácie projektu verejno-súkromného partnerstva (ďalej len „PPP projekt“). Priebeh jednotlivých etáp procesu prípravy a realizácie PPP projektu a špecifikáciu krokov kontrolného a schvaľovacieho procesu upravuje metodický dokument „Postup pri príprave a realizácii PPP projektu a kontrolný proces“.

Štúdia uskutočniteľnosti by mala predstavovať bázu, na základe ktorej zadávateľ vykoná informované investičné rozhodnutie, takže by mala pre zadávateľa okrem iného najmä:

- zaistiť, aby bol projekt najlepšou z dostupných alternatív zabezpečenia existujúcich a očakávaných potrieb,
- poskytnúť informácie ohľadne nákladov, či už priamych alebo skrytých,
- posúdiť, či pokrývanie týchto nákladov je v súlade s rozpočtovými možnosťami bez negatívneho vplyvu na iné (prioritnejšie) potreby,
- posúdiť ekonomickú zmyslupnosť projektu,
- identifikovať, kvantifikovať, zmierňovať a optimálne alokovať riziká spojené s projektom, a to počas celého životného cyklu projektu,
- poskytnúť analýzu a navrhnúť riešenie, ako môže byť projekt a vzťahy z neho vyplývajúceho štruktúrované,

- identifikovať obmedzenia, ktoré pre projekt existujú a ktoré môžu ovplyvniť samotnú uskutočniteľnosť projektu,
- zabezpečiť, aby boli ďalšie etapy projektu podporené dôslednou due diligence ohľadne právnych, ekonomických, sociálnych, technických a verejno-obstarávateľských aspektov a aby bol projekt v súlade s požiadavkami vyplývajúcimi zo všeobecne záväzných noriem a spoločenskej zodpovednosti.

Štruktúra metodiky

Metodický dokument je štruktúrovaný tak, aby názvy jednotlivých kapitol zodpovedali názvom kapitol, ktoré je v štúdiu uskutočniteľnosti spracovateľ povinný použiť. Pod názvom každej kapitoly je popísaný cieľ, ktorý má spracovateľ pri tvorbe štúdie uskutočniteľnosti v danej kapitole dosiahnuť, ako aj hlavný výstup danej kapitoly. Pre lepšie pochopenie metodiky sú niektoré postupy tvorby štúdie uskutočniteľnosti demonštrované na praktickom príklade projektu Letiskového expresu. Príklady sú uvedené v boxoch v rámci jednotlivých častí kapitol alebo v prílohe. Príklady nie sú vyčerpávajúce ale zjednodušené, majú ilustratívny charakter a v porovnaní s uvádzanými príkladmi sa od zadávateľa vyžaduje väčšia miera rozpracovania danej problematiky.

Miera rozpracovanosti jednotlivých problematik sa nestanovuje, avšak vyžaduje sa dôsledný konceptuálny a analytický prístup pri príprave štúdie uskutočniteľnosti založený na najlepšej medzinárodnej praxi, ktorý okrem iného zabezpečí, že:

- kľúčové predpoklady budú jasne pomenované a ich výber, kvantifikácia (alebo nemožnosť kvantifikácie), interpretácia a ďalšie použitie budú obhájiteľné a presvedčivé,
- predstavenie záverov štúdie bude umiestnené prominentne v rámci štúdie uskutočniteľnosti, s potrebnou úrovňou abstrakcie a zjednodušenia,
- neexistencia alebo nedostupnosť podkladových a dátových vstupov predpokladaných touto metodikou bude v štúdiu uskutočniteľnosti relevantne zdôraznená a akékoľvek použitie zástupných zdrojov bude uvedené s dôvodmi a obmedzeniami z toho vyplývajúcimi.

Postupnosť krokov, ktoré musí dodržať spracovateľ pri tvorbe štúdie uskutočniteľnosti PPP projektu, je uvedená na nasledujúcej strane. Schéma postupnosti krokov je zároveň uvedená pred každou kapitolou, tak aby sa spracovateľ mohol lepšie orientovať v postupe vypracovania štúdie uskutočniteľnosti.

Stav trhu PPP projektov

Pre širší rámcový koncept aktuálny v čase tvorby tohto dokumentu sa uvádza sumárna štatistika PPP projektov v Európe v prvom polroku 2015:¹

- celková hodnota PPP projektov, ktoré dosiahli fázu finančného uzatvorenia bola 4.3 miliardy Eur,
- v danom období sa uzatvorilo 24 PPP transakcií (34 transakcií v porovnateľnom období predchádzajúceho roka),
- priemerná výška transakcie bola 178 mil. Eur (33% pokles oproti hodnote 264 mil. Eur za porovnateľné obdobie predchádzajúceho roka,
- bola uzatvorená iba jedna transakcia nad 500 mil. Eur, a to Bilkent Health Campus v Turecku s hodnotou 1,1 miliardy Eur. Táto samotná transakcia predstavovala 25% celkového objemu transakcií na európskom PPP trhu.

z pohľadu vlastného účelu svoj špecifický výklad, ktorý sa nemusí úplne prekrývať s pojmom PPP ako je používaný a interpretovaný v tomto metodickom dokumente.

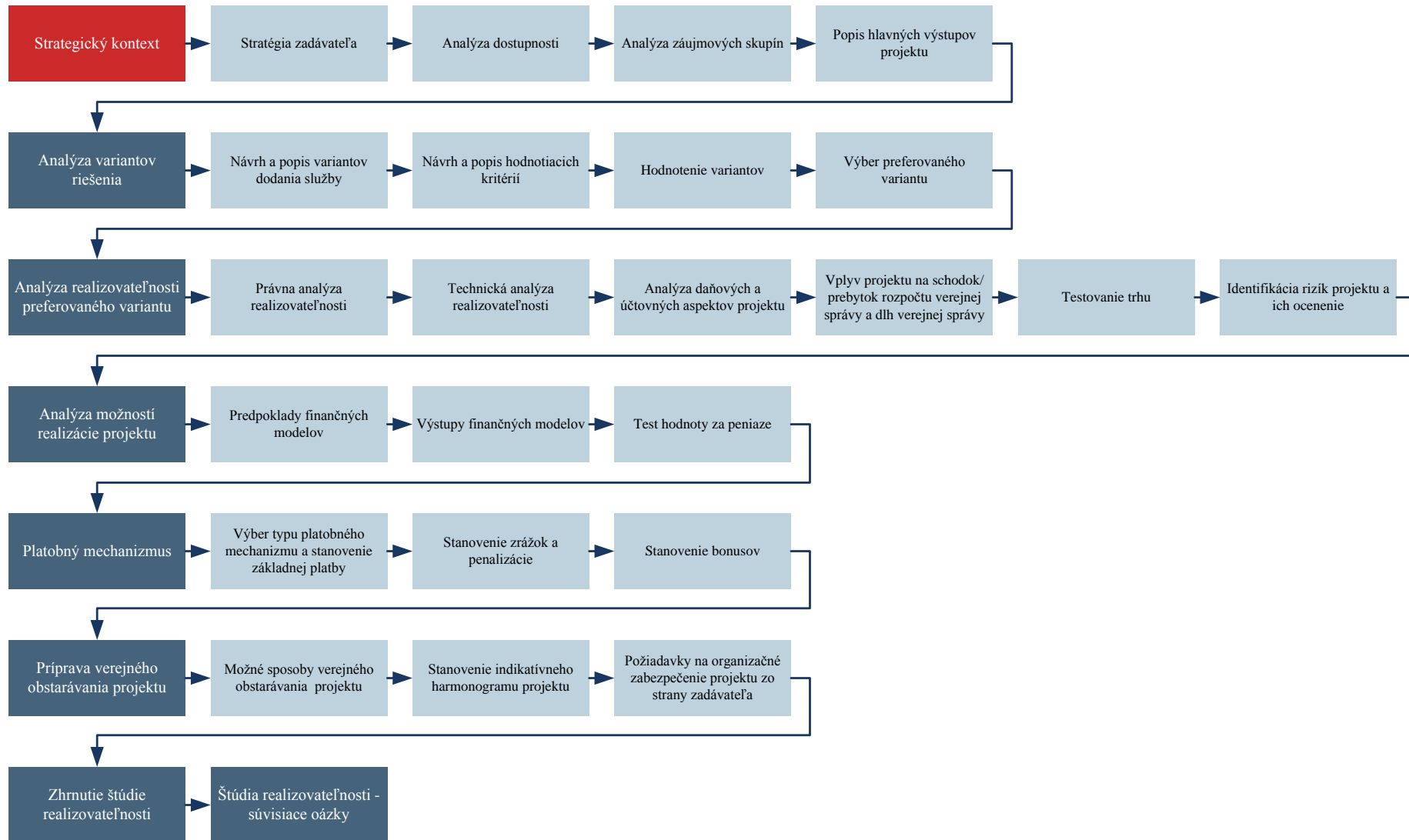
Príkladom môže byť pojem PPP resp. „verejno-súkromné partnerstvo“ a pojem „koncesia na poskytovanie služieb“ ako dva odlišné pojmy používané v ESA 2010, kde ale oba môžu spoločne spadať pod všeobecný termín PPP v zmysle tohto ustanovenia. Rovnako napríklad zákon o verejnom obstarávaní používa pojem „koncesia“ (koncesia na služby a koncesia na stavebné práce), ktorá svojím zmyslom bude mať v praxi veľký prienik s pojmom PPP v zmysle tejto metodiky, avšak nejde o identický výklad ako v prípade koncesie podľa ESA. Jednotlivé ustanovenia tejto metodiky, najmä v súvislosti s vykazovaním v systéme národných účtov či v súvislosti s verejným obstarávaním, je preto treba v prípade pojmov PPP či koncesie vykladať v závislosti od kontextu, v akom sú tieto pojmy použité.

Terminológia

V slovenskom a ani v európskom práve neexistuje všeobecne aplikovaná a pre všetky účely jednotná definícia PPP. Rôzne normy pritom operujú s pojmami, ktoré majú

¹ Zdroj: EPEC - Market Update, Review of the European PPP Market, First half of 2015

Schéma: Postupnosť krokov pri tvorbe Štúdie uskutočniteľnosti PPP projektu



Strategický kontext

Cieľom tejto kapitoly štúdie uskutočniteľnosti je odpovedať na otázku, či má zmysel zaoberať sa prípravou a realizáciou projektu, resp. či pre projekt existuje reálna potreba.

Hlavným výstupom tejto kapitoly je špecifikácia problému, resp. verejnej potreby a popis hlavných výstupov projektu – požiadaviek vyjadrujúcich očakávané zlepšenie z pohľadu riešených problémov a potrieb.

Táto metodika slúži pre prípravu podkladov pre informované rozhodnutia ohľadne vybraného typu projektov (komplexnosť, veľkosť, atď.), pre ktoré sa zvažuje ich realizácia formou PPP, pričom podľa tejto metodiky nemá byť jediným či rozhodujúcim faktorom pre rozhodovanie účtovné vykazovanie či dostupnosť zdrojov bez iného účtovného vykazovania, ale ekonomická oprávnenosť, postavenie v rebríčku prioritných projektov a samotná výhodnosť riešenia konkrétneho problému.

Rovnako dôležité je v štúdií uskutočniteľnosti popísať pripravenosť projektu z pohľadu vyriešenia širších strategických a koncepčných problémov. Sumarizačný dokument z prostredia verejnej správy Spojeného kráľovstva (zdroj: Office of Government Commerce, A Formula for Success, 2009) postihuje mimoriadne dôležitú skutočnosť, prečo je strategický kontext, a širšie aj zodpovednosť a odborná erudícia, pri príprave kapitálovo náročných projektov akými projekty verejno-súkromných partnerstiev v prevažnej väčšine sú, taký dôležitý: *„(oficiálna) fáza obstarávania projektov sa často začína priskoro, v princípe preto, aby projekty pokročili, alebo mohli byť vyhlásené za pokročené. Ale takto ekonomika nefunguje. Použitie oficiálneho obstarávania ako nástroja na vyriešenie problémov, ktoré mohli byť vyriešené pred začatím procesu obstarávania, bude pravdepodobne zložitejšie a nákladnejšie.“*

V tejto fáze štúdie uskutočniteľnosti sa spracovateľ neobmedzí len na analýzu možného PPP projektu (na ktorú bol postupom verejného obstarávania zazmluvnený), ale pod strategickým kontextom bude chápaný a spracovaný problém, ktorý primárne zadávateľ uvažovať o riešení formou PPP projektu. Napríklad, ak bude predmetom štúdie uskutočniteľnosti PPP projekt na zabezpečenie výstavby cestnej infraštruktúry, v strategickom kontexte sa budú zvažovať všetky spôsoby riešenia identifikovaného problému, pričom problém bude pomenovaný, kvantifikovaný a budú uvažované všetky dostupné možnosti jeho riešenia (napríklad aj riešenie širších dopravných vzťahov, modality dopravy, a pod.).

Príprava a realizácia PPP projektu je zložitá nielen po stránke procesnej, ale vzhľadom na jeho dlhodobosť a značné výdavky (obidva tieto rysy sú pre PPP projekty typické) tiež po stránke politickej – ľahko sa stáva terčom protichodných politických záujmov. Z tohto dôvodu musí byť projekt založený na reálnej potrebe zadávateľa, ktorá by mala vychádzať z analýz, relevantných dát a prieskumov i zo strategických dokumentov zadávateľa, a nielen z politickej deklarácie, či záujmu politikov.

V tejto kapitole spracovateľ zdôvodní potrebu realizácie projektu, pričom popíše nasledujúce aspekty projektu:

1. **Stratégiu zadávateľa a ciele projektu** – Ako projekt súvisí so stratégiou zadávateľa a aké hlavné strategické ciele projekt naplní?
2. **Analýzu dostupnosti zdrojov** – Z akých zdrojov môže zadávateľ realizáciu projektu financovať?
3. **Analýzu záujmových skupín** – Aké záujmové skupiny projekt ovplyvní a kto má na realizáciu projektu vplyv?
4. **Popis hlavných výstupov projektu** – Ako budú na základe zistených informácií definované výstupy projektu?

V tejto kapitole sa projektom nemyslí konkrétny spôsob riešenia ale problém alebo verejný záujem, ktorého najvhodnejšie riešenie sa hľadá. Spracovateľ sa preto vyhne jej spracovaniu spôsobom, ktorý by predurčoval alebo zvyhodňoval niektoré varianty možného riešenia pred inými.

Stratégia zadávateľa a ciele projektu

V tejto časti spracovateľ popíše strategické ciele a hierarchie potrieb na strane zadávateľa resp. časti verejného sektora v rámci kompetencii zadávateľa. Spracovateľ sa zameria na analýzu, do akej miery je realizácia projektu v súlade so strategickými prioritami zadávateľa a kde sa projekt nachádza v hierarchii strategických cieľov. Pri popisovaní toho, ako projekt súvisí so stratégiou zadávateľa a aké hlavné ciele má naplniť, postupuje spracovateľ podľa nasledujúcich krokov:

Krok 1:

Spracovateľ uvedie hlavné strategické priority zadávateľa, ktorými sa rozumejú jeho vízie a poslanie, strategické ciele a kroky, ktoré chce pre naplnenie stratégie vo väzbe na projekt v budúcnosti podniknúť. Spracovateľ musí zároveň

uviesť, nakoľko sú strategické priority zadávateľa opodstatnené existujúcimi kvantifikovateľnými prieskumami a analýzami, pričom spracovateľ sa vyjadrí k úplnosti, vhodnosti a obmedzeniam takýchto vstupov a v prípade potreby navrhne ich doplnenie či aktualizáciu.

Príklad: Hlavné strategické priority zadávateľa

Už v roku 2005 bol vládou ako pilotný projekt, schválený projekt Airport Express (ďalej len „AE“). Strategické priority, na ktorých je založený vychádzajú z dokumentu Dopravná politika štátu pre roky 2005 – 2013, v ktorom sú definované jednotlivé priority a ciele v oblasti dopravy. V dokumente je jednoznačne akceptovaná požiadavka na ekologickosť budúcich dopravných riešení (teda obmedzovanie vplyvov dopravy na životné prostredie a verejné zdravie v súlade s princípmi udržateľného rozvoja) a vysoká priorita vyriešenia dopravného problému spojeného s prepravou z a ku letiskovej infraštruktúre. Ďalej je tu zmienený dôraz na bezpečnosť cestovania a zvyšovania štandardov verejnej dopravy, podpora rozvoja dopravy v regiónoch s nadväznosťou na integrovanú dopravnú sieť miest. V oblasti financovania rozvoja dopravnej infraštruktúry sa hovorí o hľadaní nových foriem financovania, ako napríklad PPP. AE je projekt modernizácie železničnej trate Centrum – Letisko v úseku od zastávky Periféria až po zastávku Pole, s výstavbou novej trate napájajúcej sa na pôvodnú trať v železničnej zastávke Pole vedúcej na novovybudovanú zastávku Letisko, vrátane prevádzky a údržby. Projekt má mať za hlavný cieľ naplnenie priority odľahčenia automobilovej a autobusovej dopravy z letiska do centra mesta, zlepšenie dopravnej situácie, zvýšenie štandardov cestovania a jej priblíženie k európskej úrovni a podporu rozvoja integrovanej vlakovej dopravy.

Úpravou pôvodného projektu železničného spojenia (predĺženie tunelových úsekov a posilnenie protihlukových úprav, vloženie novej zastávky a pod.) bola postupne dosiahnutá zhoda účastníkov na základných princípoch výstavby a modernizácie dráhy. Zainteresovaní predstavitelia verejnej správy a územnej samosprávy podpísali dňa 29. apríla 2008 deklaráciu, v ktorej vyjadrili spoločnú vôľu a pripravenosť podporiť rýchlu, efektívnu a šetrnú prípravu a výstavbu modernizovanej železničnej trate z Centra do Susedného mesta A s prepojením na Letisko.

Krok 2:

Spracovateľ stručne popíše súčasný stav zabezpečovanej služby či infraštruktúry a bližšie popíše potrebu či problém, ktorý má cieľ projekt adresovať. Zamerať by sa mal na:

- kvalitatívnu úroveň resp. dostupnosť existujúcej služby či infraštruktúry,
- organizačné zabezpečenie poskytovania služby,

- súčasné výdavky a príjmy súvisiace s poskytovaním služby,
- súčasný dopyt po službe či infraštruktúre,
- projekciu budúceho očakávaného dopytu po službe či infraštruktúre,
- výhody a nevýhody súčasného stavu,
- miera naplnenia potrieb či požiadaviek užívateľov,
- prehľad alternatív k existujúcej / plánovanej službe.

Krok 3:

Spracovateľ zdefinuje ciele, ktoré majú byť realizáciou projektu dosiahnuté (viď Príklad: Hlavné ciele realizácie projektu) – pričom sa odporúča definovať ciele v štruktúre korešpondujúcej s popisom súčasného stavu (t. j. kvalita a dostupnosť služby, organizačné zabezpečenie, atď.).

Krok 4:

Spracovateľ stručne popíše prípadné iné okolnosti, ktoré je potrebné zohľadniť pri miere naplnenia súladu so stratégiou, akými môžu byť:

- spoločensko-ekonomické podmienky v danom regióne s relevanciou pre projekt,
- trendy v konkrétnej oblasti,
- zákonné a trhové štandardy (normy) pre danú oblasť.

Krok 5:

Spracovateľ popíše ako ciele projektu definované v kroku 3 napĺňajú strategické priority zadávateľa identifikované v kroku 1 a či zodpovedajú iným okolnostiam, ktoré sú uvedené v kroku 4. Kľúčovou podmienkou realizácie projektu je, aby ciele a výstupy projektu boli v súlade, resp. napĺňali stratégiu zadávateľa. Rovnako je dôležité, aby služba, ktorá sa má realizáciou projektu poskytovať, zodpovedala trendom, štandardom a normám v danej oblasti.

Ciele si netreba mýliť s výstupmi projektu. V tomto zmysle ak je napríklad hlavným cieľom zlepšenie dopravnej dostupnosti pre dané územie, tak výstavba cesty alebo modernizácia existujúcej dopravnej siete nepredstavujú ciele, ale varianty riešení, ktorým je tento cieľ možné splniť.

Analýza dostupnosti zdrojov

Nevyhnutným predpokladom naplnenia strategických cieľov zadávateľa je dostupnosť všetkých kľúčových zdrojov potrebných pre realizáciu projektu (čas, finančné zdroje a ľudské zdroje).

Dostupnosť týchto zdrojov je určujúca preto, aby zadávateľ vedel, či a za akých podmienok je možné, resp. potrebné projekt zrealizovať. Z uvedeného dôvodu je nevyhnutné analyzovať požiadavky na jednotlivé zdroje a ich dostupnosť.

Je pritom potrebné zdôrazniť, že výstupy štúdie uskutočniteľnosti sa nemajú použiť na to, aby sa ospravedlnilo požičavanie zdrojov, ktoré nebude vykázané ako verejný dlh. Naopak, štúdia uskutočniteľnosti by mala pomáhať v otázke stanovenia priorit pre existujúce zdroje.

Pri analýze dostupnosti postupuje spracovateľ podľa nižšie uvedených krokov.

Krok 1: Časová dostupnosť

Spracovateľ zostaví hrubý projektový harmonogram, z ktorého bude zrejmé, kedy by sa mala služba začať poskytovať, kedy následne musia začať prípravné a realizačné práce a aká je očakávaná dĺžka trvania projektu. Spracovateľ zároveň zohľadní aktuálny stav pripravenosti projektu, napríklad jeho pokročilosť v procese projektovej prípravy, územno-právneho konania a majetkovoprávneho vyrovnania.

Krok 2: Dostupnosť finančných zdrojov

Spracovateľ popíše a zdokumentuje finančné možnosti zadávateľa v čase, a to nasledujúcim spôsobom (viď Príklad: Finančná dostupnosť projektu v mil. Eur - investičná fáza). Spracovateľ by mal v rovnako dlhom projektovanom období predpokladať dostupnosť zdrojov pre alternatívne spôsoby realizácie verejnej služby (teda klasický spôsob výstavby a zabezpečenia fungovania verejnej infraštruktúry). Napríklad, plánovanie výdavkov verejného sektora pre dopravnú infraštruktúru by nemalo pracovať s predpokladom, že tieto výdavky dosiahnu nulovú hranicu za horizontom zverejneného výhľadového rozpočtovania, čím sa vytvorí priestor pre deficit zdrojov pre výstavbu tradičným spôsobom. Závazok platiť platby privátnemu sektoru dosahuje desiatky rokov a je to záväzok prakticky neodvolateľný (bez materiálnych pokút resp. vyplatenie kompenzačných platieb za predčasné ukončenie), preto musí akákoľvek analýza vedúca k prijatiu rozhodnutia o realizácii PPP projektu zodpovedne a primerane posúdiť vstupné predpoklady pre akékoľvek varianty, a to vždy pre rovnaké obdobie:

- spracovateľ zostaví tabuľku hrubého rozpočtového výhľadu zadávateľa na celé obdobie životnosti projektu,
- spracovateľ identifikuje cudzie zdroje, ktoré je možné využiť pre financovanie realizácie projektu a zaznamená ich do tabuľky v čase (napríklad Fondy EÚ, mimoriadne dotácie od zriaďovateľa či nadriadeného orgánu, dodatočné príjmy zadávateľa súvisiace s projektom, existujúce úverové linky),
- spracovateľ definuje celkové finančné zdroje, ktoré je možné použiť pre realizáciu projektu.

Príklad: Finančná dostupnosť projektu v mil. Eur - investičná fáza

Zdrojová položka	2014	2015	...
Disponibilné zdroje rozpočtu zadávateľa	28	28	...
Zdroje z Operačného programu Doprava	18	18	...
Úver od EIB	10	10,3	...
Prostriedky z iných Operačných programov EU	9,9	7,9	...
Inkrementálne príjmy z daní a poplatkov priamo naviazané na projekt			
Celkové finančné zdroje	65,9	64,2	...

Krok 3: Dostupnosť ľudských zdrojov

Spracovateľ identifikuje ľudské zdroje, ktoré sú na strane zadávateľa k dispozícii a ktoré budú pre jeho prípravu potrebné. Cieľom je porovnať dostupné kompetencie a manažérske kapacity s potrebami na tieto kompetencie a kapacity.

Pri identifikácii dostupných ľudských zdrojov na strane zadávateľa spracovateľ zanalyzuje aj dostupnosť takej štruktúry výkonných a riadiacich orgánov, ktorá je definovaná v metodickom dokumente „Kódex riadenia prípravy a realizácie PPP projektu“.

Analýza záujmových skupín

Uskutočniteľnosť každého projektu je ovplyvnená predstavami a požiadavkami rôznych záujmových skupín (viď Príklad: Schéma hlavných záujmových skupín). Aby bol projekt uskutočniteľný, mal by zohľadňovať požiadavky všetkých kľúčových záujmových skupín. Na to, aby zadávateľ poznal požiadavky záujmových skupín, musí vykonať tzv. analýzu záujmových skupín.

Spracovateľ musí preukázať, akým spôsobom a v akej miere interakcie vykonal identifikáciu požiadaviek a predstáv, pričom o prípadnom spôsobe kontaktu a obsahu a rozsahu diskusie (napríklad, no bez obmedzenia: osobné stretnutia, dotazníky, verejné prejednávania, verejné prieskumy,...) spíše záznam, ktorý bude súčasťou príloh štúdie uskutočniteľnosti.

Pre zadávateľa a spracovateľa sú dôležité hlavne záujmové skupiny so stredne silným až vysokým vplyvom na projekt. Ich analýza je dôležitá najmä preto, že:

- pomáha stanoviť optimálny spôsob a obsah komunikácie, ktorý reflektuje všetky zásadné poznatky získané v rámci analýzy záujmových skupín, a

- požiadavky kľúčových záujmových skupín na projekt sú dobrým východiskom pre stanovenie hodnotiacich kritérií variantov realizácie (viď kapitola 0: „Analýza variantov riešenia“).

Príklad: Schéma hlavných záujmových skupín



Pri analýze záujmových skupín postupuje spracovateľ podľa nasledovných krokov:

Krok 1:

Spracovateľ identifikuje všetky záujmové skupiny, a to najmä:

- zmluvné strany na strane verejného sektora (platí v prípade ak zadávateľ nebude zmluvnou stranou na strane verejného sektora),
- schvaľovateľov (napr. orgány vydávajúce povolenia a súhlasy),
- regulátorov a subjekty dozoru (subjekty regulujúce oblasti pôsobnosti projektu),
- užívateľov resp. verejnosc,
- zamestnancov zadávateľa,
- odbory,
- ostatné subjekty verejnej správy (vláda, jednotlivé ministerstvá, ..),
- subjekty súkromného sektora, ktoré sa môžu na projekte podieľať (stavebné firmy, prevádzkovatelia, banky, ..),
- subjekty, ktoré sú nepriamo dotknuté výstavbou či prevádzkou a ktorých sa týkajú externality projektu,
- prevádzkovateľov substitučnej služby,
- ekologických aktivistov,
- záujmové združenia a profesijné spolky.

Krok 2:

Spracovateľ popíše aké sú záujmy záujmových skupín vo vzťahu k projektu, pričom poskytne odpovede na nasledujúce otázky:

- Čo od projektu očakávajú?
- Čo vnímajú ako hlavné pozitíva projektu?
- Čo vnímajú ako hlavné negatíva projektu?
- Napĺňa alebo ohrozuje projekt ich záujmy?

Krok 3:

Spracovateľ dostatočne popíše, aký je vzťah záujmových skupín k navrhovanému projektu:

- kladný – podporujú realizáciu projektu,
- neutrálny – nemajú nič zásadné proti projektu, nevidia na projekte ani žiadne pozitíva ani výrazné negatíva,
- záporný – s realizáciou projektu v navrhovanej podobe nesúhlasia.

Krok 4:

Spracovateľ popíše, aké sú požiadavky záujmových skupín na projekt, pričom uvedie či:

- požadujú nejakú konkrétnu modifikáciu,
- existuje parameter, ktorého zmena by znamenala výraznú zmenu ich vzťahu k projektu.

Krok 5:

Spracovateľ popíše, aký veľký je vplyv záujmových skupín na realizáciu / nerealizáciu projektu a do akej miery je zohľadnenie ich záujmov nevyhnutné pre splnenie cieľov a optimálnej povahy projektu, t. j. či je vplyv:

- malý – majú na projekt názor, projekt sa ich priamo dotýka ale ich záujmy sú len málo relevantné pre ciele a optimálnu realizáciu projektu, viac-menej nemajú možnosť ho priamo ovplyvniť,
- stredný – ich názor môže mať vplyv hlavne na čiastkové zmeny projektu, ich záujmy sú čiastočne relevantné pre splnenie cieľov projektu, nemožno predpokladať, že môžu realizáciu projektu zastaviť,
- veľký – ich kladný/záporný názor je pre realizáciu projektu rozhodujúci a naplnenie ich záujmov je významne relevantné pre ciele projektu.

Príklad: Analýza záujmovej skupiny

Záujmová skupina	Mesto
Záujmy skupiny k projektu	Je jednou z obsluhovaných oblastí, objednáva dopravu. Od projektu očakáva: <ul style="list-style-type: none">▪ Zlepšenie dopravnej obslužnosti.▪ Posilnenie postavenia mesta v konkurencii podobných európskych veľkomiest (dôstojná vstupná brána pre leteckých cestujúcich).
Vzťah k projektu	Kladný V prípade, že projekt zabezpečí požiadavky mesta na mestskú integrovanú dopravu a nebude zabezpečovať iba prevádzku letiskového expresu
Konkrétne požiadavky na projekt	Realizácia projektu musí umožniť okrem prevádzky letiskového expresu aj prevádzku mestskej integrovanej dopravy s nasledujúcimi parametrami: <ul style="list-style-type: none">▪ Kvalita: štandardný vlak mestskej integrovanej dopravy▪ Doba jazdy: 30 minút▪ Interval odjazdu/príjazdu: 8 x za hodinu▪ Kapacita: 2 x 220 miest na sedenie▪ Cena cestovného: cestovné mestskej integrovanej dopravy
Vplyv na realizáciu / nerealizáciu projektu a možnosť/spôsob ovplyvnenia projektu	Vysoký <ul style="list-style-type: none">▪ Objednávka mestských zastávkových vlakov sa môže na trati s obmedzenou kapacitou dostať do rozporu s objednávkou letiskového expresu zo strany ministerstva dopravy, čo môže skomplikovať realizáciu projektu▪ Mesto presadzuje myšlienku dobudovania metra na letisko, ktoré môže čiastočným spôsobom ovplyvniť efektívnosť realizácie projektu (substitúcia voči mestským zastávkovým vlakom)

Požiadavky záujmových skupín v závislosti na sile ich vplyvu na projekt spracovateľ zohľadní pri stanovení hodnotiacich kritérií variantov riešenia (viď kapitola 0: „Analýza variantov riešenia“).

V prípade, že je projekt v rozpore s kľúčovými záujmami skupín s vysokým vplyvom na projekt, spracovateľ:

- stanoví vhodnú stratégiu pre zmenu postoja kľúčových záujmových skupín, a/alebo
- navrhne takú modifikáciu projektu, ktorá zmení negatívny postoj kľúčových záujmových skupín.

Popis hlavných výstupov projektu

Aby zadávateľ dokázal naplniť projektom svoje strategické ciele, musí jasne definovať požiadavky na hlavné výstupy projektu, resp. očakávaného riešenia. Týmto hlavnými výstupmi sa rozumie najmä služba alebo infraštruktúra, ktorá ma byť realizáciou projektu poskytnutá / vybudovaná, jej minimálny štandard a prínos pre identifikovaný verejný záujem, ako aj socio-ekonomické vplyvy realizácie projektu na okolie.

Pri popise hlavných výstupov projektu spracovateľ vychádza z doteraz spracovaných analýz (Stratégia zadávateľa, Analýza dostupnosti zdrojov, Analýza záujmových skupín), pričom postupuje podľa nasledujúcich krokov:

Krok 1:

Spracovateľ popíše verejnú službu alebo infraštruktúru, ktorá má byť prostredníctvom projektu dodaná, špecifikuje (merateľným spôsobom) konkrétne výstupy projektu spôsobom, ktorý je otvorený variantným riešeniam.

Krok 2:

Spracovateľ definuje minimálne štandardy poskytovanej (plánovanej) služby a očakávané zlepšenie z pohľadu riešených problémov.

Krok 3:

Spracovateľ popíše socio-ekonomické vplyvy realizácie projektu na okolie.

Krok 4:

Spracovateľ popíše kľúčové ukazovatele výkonnosti projektu, prostredníctvom ktorých bude meraná výkonnosť a kvalita požadovanej služby, ako aj celkový prínos v riešení identifikovaných problémov.

Spracovateľ sa ubezpečí, že ním popísané výstupy projektu sú dostatočne flexibilné pre naplnenie potrieb zadávateľa počas celého času životnosti projektu, pričom sú v tejto fáze otvorené variantným riešeniam problému, resp. verejného záujmu.

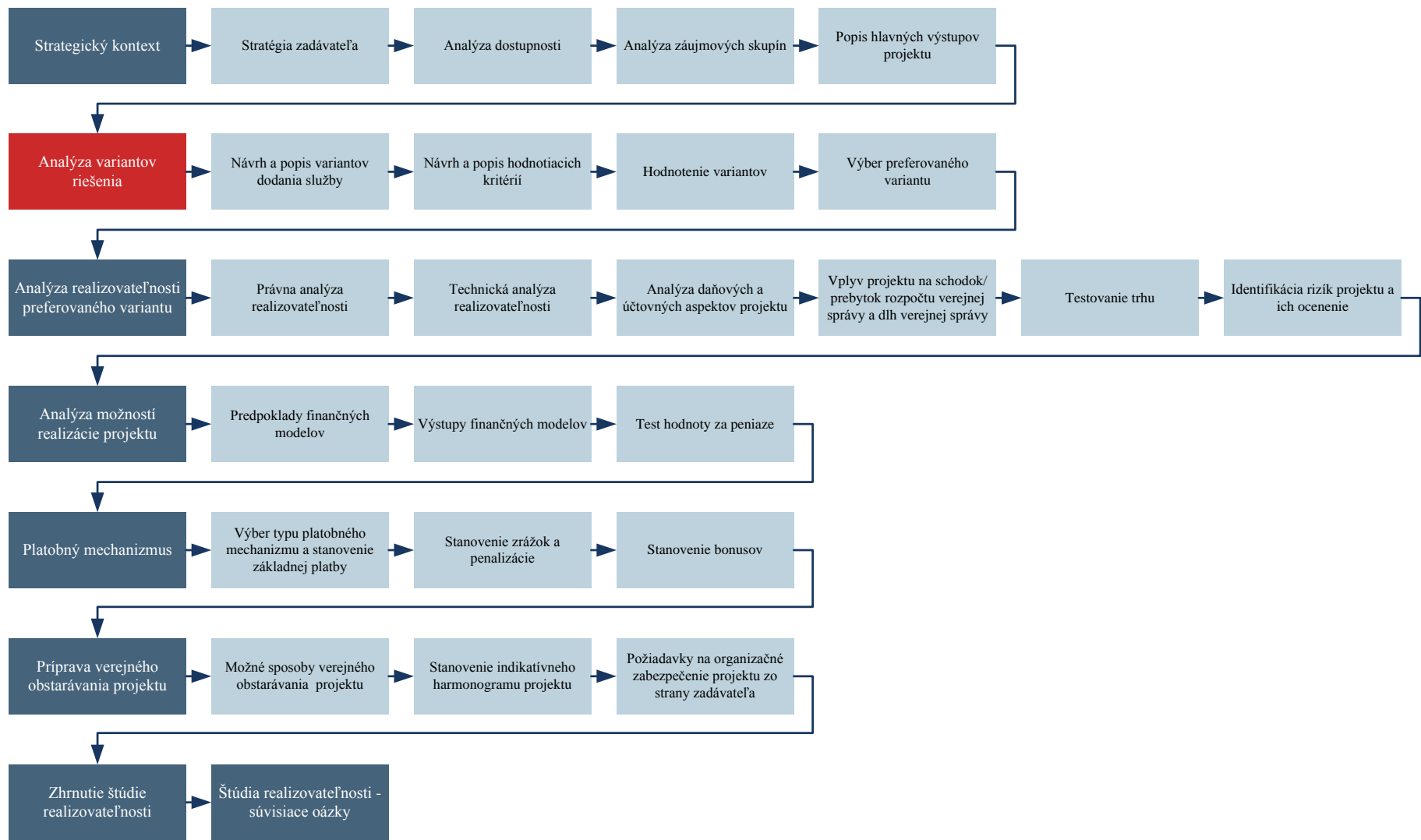
Príklad: Hlavné výstupy projektu

Parameter	Požadovaná hodnota
Popis služby, infraštruktúry a výstupov projektu	<p>Služba:</p> <ul style="list-style-type: none"> Zabezpečenie dopravy medzi stanicami Centrum – Pole – Letisko. <p>Infraštruktúra</p> <ul style="list-style-type: none"> Modernizácia a výstavba trate (2 koľajová) v celkovej dĺžke 17 km, modernizovaná trať povedie v dĺžke 12 km, medzi zastávkou Pole a Letisko bude vybudovaná nová trať v dĺžke 5 km a 2 nové stanice. <p>Výstupy projektu</p> <ul style="list-style-type: none"> Realizácia projektu sa predpokladá v rokoch 2010 až 2013. Z dôvodu obmedzenej priepustnosti je možné prevádzkovať maximálne 12 párov vlakov za hodinu, z toho 2 páry vlakov po trase Centrum – Susedné mesto. Medzi stanicami Letisko a Periféria je možné na trasu vložiť ďalšie 2 páry vlakov. Expresný vlak – bude mať k dispozícii jednoposchodové vlakové súpravy. Jedna vlaková súprava bude mať 160 miestami na sedenie. Pri spustení prevádzky bude v prevádzke len jedna vlaková súprava. V prípade nutnosti bude pripojená druhá. Celkový počet sedadiel potom bude 320 miest.
Minimálny štandard	<ul style="list-style-type: none"> Doprava na západoeurópskej úrovni (obdoba ICE). Spoľahlivosť v súlade so štandardami EU. Riešenie by malo zodpovedať stratégii rozvoja dopravnej infraštruktúry a malo by byť čo najekologickejšie. Cestujúcim bude k dispozícii - check-in už na železničnej stanici, on-line informačné služby pre cestu na letisko, off-line i on-line informačnej služby pre cestu do mesta, wifi pripojenie, klimatizácia, ponuka novín a časopisov.
Socio-ekonomické vplyvy na okolie	<p>Vplyv na dopravnú situáciu</p> <ul style="list-style-type: none"> Dôjde ku zníženiu automobilovej dopravy o 10-15% na trase centrum mesta – letisko, teda ku zlepšeniu dopravnej situácie v hlavnom meste. <p>Vplyv na občanov</p>

	<ul style="list-style-type: none"> Projekt umožní zavedenie vlakovej integrovanej dopravy, čo zlepší obsluhu miest pozdĺž trate. Výstavba zastávok umožní prevádzku kioskov a drobných služieb, ktoré zlepšia štandard cestovania. <p>Vplyv na ekonomiku</p> <ul style="list-style-type: none"> Realizácia projektu umožní vznik nových pracovných miest (cca 150 – 200 v prevádzkovej fáze projektu), realizácia investície prispeje k oživeniu ekonomiky, skvalitneniu dopravy medzi letiskom a centrom mesta.
Kľúčové ukazovatele výkonnosti	<ul style="list-style-type: none"> Interval: 4 x za hodinu. Doba jazdy: max. 25 min. Kapacita: 160 miest na sedenie na súpravu Povolené oneskorenie na cieľovej zastávke: max. 30 sekúnd Pokrytie lokalít: Centrum, Periféria, Pole, Letisko

Definícia hlavných výstupov projektu umožňuje spracovateľovi zhodnotiť varianty riešenia, vybrať najvhodnejšie a preto preferované riešenie a následne zhodnotiť ekonomickú výhodosť možných spôsobov jeho realizácie.

Schéma: Postupnosť krokov pri tvorbe Štúdie uskutočniteľnosti PPP projektu



Analýza variantov riešenia

Cieľom tejto kapitoly štúdie uskutočniteľnosti je identifikácia najlepšieho z variantov dosiahnutia očakávaného zlepšenia a dodania požadovaných hlavných výstupov služby.

Hlavným výstupom tejto kapitoly je identifikovaný preferovaný variant.

Pri väčšine problémov či potrieb existuje viacero možností ich riešenia resp. zabezpečenia hlavných cieľov a výstupov. Cieľom každého zadávateľa musí byť nájdenie toho najlepšieho spôsobu – variantu realizácie projektu. K tomu je potrebné vykonať analýzu relevantných variantov riešenia.

Pri výbere preferovaného variantu postupuje spracovateľ podľa nasledujúcich krokov:

Krok 1: Návrh a popis variantov dodania služby

Krok 2: Návrh a popis hodnotiacich kritérií

Krok 3: Hodnotenie variantov

Krok 4: Výber preferovaného variantu

Návrh variantov dodania služby

Prvým krokom je vytvorenie zoznamu všetkých relevantných možností riešenia identifikovaných problémov, resp. dodania služby. Zoznam by mal pokrývať všetky potenciálne uskutočniteľné varianty, pomocou ktorých je možné dosiahnuť ciele projektu (ich počet je vhodné limitovať na 5 – 6, tzn. pokiaľ existuje viac ako 6 variantov, spracovateľ vyberie iba tie, ktoré sú najrelevantnejšie).

Prax prípravy slovenských PPP projektov ukázala, že napríklad pri cestných projektoch sa pod variantným riešením chápal len variant trasovania konkrétnych cestných úsekov. Takéto čisto stavebno-technické alternatívy toho istého variantu celkom prirodzene vznikajú v priebehu projektovej prípravy, nakoľko náročné líniové stavby jednak zasahujú významným spôsobom do prostredia, no rovnako sa musia aj prispôbiť prostrediu (z pohľadu fyzických, geografických, environmentálnych, majetkovoprávných, regulačných a iných obmedzení...). Spracovateľ štúdie uskutočniteľnosti sa však nemôže obmedziť len na takéto alternatívy, ale je v tejto fáze povinný uvažovať varianty aj nad rámec rôznych riešení tej istej služby či infraštruktúry, ktoré dosiahnu vytýčený cieľ.

Ak je teda napríklad cieľom vyriešenie konkrétneho dopravného problému (napr. kongescie na preťažených cestách), ako variant by sa malo chápať nielen vybudovanie novej cesty či diaľnice, ale aj využitie iného typu dopravy (napr. posilnenie a zatraktívnenie verejnej dopravy), výstavba či posilnenie inej infraštruktúry (napríklad železničnej), skapacitnenie či zvýšenie kvality existujúcej infraštruktúry (riešenia kritických miest na existujúcich cestách), zmena skladby a rozsahu navrhovaných úsekov, kombinácia rôznych riešení a pod. Nejde teda len o porovnanie variantov jedného riešenia, ale rozumie sa tým celková analýza strategických možností pre dosiahnutie cieľov. Aby sa predišlo opomenutiu niektorého z relevantných variantov, je vhodné v tejto fáze zorganizovať verejné prerokovanie, ktoré môže priniesť užitočné podnety od širšej odbornej či laickej verejnosti a tiež zvýši transparentnosť prípravy projektu.

V rámci identifikácie a návrhu variantov je spracovateľ povinný zdokumentovať všetky alternatívy, ktoré identifikoval a uvažoval, pričom vo všeobecnosti by malo ísť o proces spolupráce viacerých expertov. Pri komplikovaných projektoch alebo pri projektoch s odhadovaným investičným výdavkom vyšším než 50 mil. EUR bude spracovateľ generovať/konzultovať reálne alternatívy na dosiahnutie cieľa prostredníctvom nezávislého panelu expertov, ktorý na tento účel spracovateľ vytvorí, pričom v štúdiu realizovateľnosti popíše zloženie panela a spôsob získavania odborných názorov jednotlivých členov. Tento panel určí minimálne varianty, ktoré musia byť v analýze zohľadnené, pričom spracovateľ môže hodnotiť aj iné alternatívy. Okrem poradcu budú v paneli zastúpení predstavitelia napr. výskumných inštitúcií, relevantní akademickí zástupcovia a ďalší stakeholderi.

V prípade, že analýza variantných riešení v zmysle a v hĺbke požadovanej touto metodikou bola vykonaná v rámci iných dokumentov, spracovateľ uvedie závery a kľúčové kvantitatívne výsledky tejto analýzy. Je potrebné aby kvantifikácie variantných riešení uvažovali s rovnakými predpokladmi.

Povinné varianty

Spracovateľ musí zvažovať vždy všetky uskutočniteľné varianty a strategické možnosti na splnenie zadefinovanej stratégie a cieľov či výstupov projektu. Nad rámec iných dostupných variantov je však spracovateľ povinný vždy brať do úvahy minimálne nasledujúce varianty:

- tzv. AS – IS alebo do-nothing (neurobiť nič), teda možnosť nerealizácie projektu a jeho dôsledkov,

- tzv. do-minimum (urobiť minimum), teda variant, kde sa vynaložia len značne obmedzené zdroje smerom k naplneniu cieľov projektu.

Popis variantov dodania služby

Spracovateľ stručne popíše jednotlivé varianty (viď Príklad: Popis realizácie projektu formou variantu „všetky vlaky na centrum“) a to na úrovni:

- 1. stručného popisu variantu**, t. j. definovanie spôsobu dosiahnutia hlavných výstupov projektu a hrubý popis technického riešenia,
- 2. úrovne súladu so stratégiou zadávateľa a požiadavkami záujmových skupín**, t. j. nakoľko napĺňa navrhovaný variant stratégiu a ciele, ktoré si zadávateľ definoval v strategickom kontexte,
- 3. najvýznamnejších rizík spojených s variantom**, t. j. ktoré hlavné riziká so sebou navrhovaný variant prináša z pohľadu nákladov, uskutočniteľnosti, externalít, a časového rámca realizácie variantu a ktoré je preto nevyhnutné pri jeho príprave/realizácii zohľadniť. Ide najmä o legislatívne, stavebno-technické, majetkovo-právne a trhové riziká či riziká spojené so záujmom súkromného sektoru o projekt a pod.
- 4. očakávaného cash-flow pri realizácii variantu (príjmy, výdavky)**, t. j. ako približne budú vyzeráť finančné toky pri realizácii variantu na úrovni investícií, prevádzky a životného cyklu projektu,
- 5. možných iných socio-ekonomických či ekologických dopadov variantu v strednodobom / dlhodobom výhľade**, t. j. aké externality (pozitívne a negatívne) resp. ekonomické prínosy a náklady variant prináša,
- 6. financovateľnosti a dostupnosti zdrojov**, t. j. či má zadávateľ dostatok zdrojov na realizáciu projektu v zmysle zistení v kapitole „Analýza dostupnosti“, resp. či má popisovaný variant riešenia predpoklady financovateľnosti z cudzích zdrojov.

Popis jednotlivých variantov realizácie projektu (vrátane variantov „neurobiť nič“ a „urobiť minimum“) by mal obsahovať dostatočné množstvo informácií a byť štruktúrovaný takým spôsobom, aby bolo z neho zrejmé, ako jednotlivé varianty uspokojia jednotlivé identifikované potreby a naplňajú stanovené ciele a hodnotiace kritériá (podrobnejšie sa problematikou stanovenia hodnotiacich kritérií zaoberá kapitola 0 „Návrh a popis hodnotiacich kritérií“). Jednotlivé varianty budú v konečnom dôsledku hodnotené na základe stanovených hodnotiacich kritérií (viď kapitola 0 „Výber preferovaného variantu“). Nasledovný príklad ilustruje popis realizácie projektu jedným z možných variantov.

Príklad: Popis realizácie projektu formou variantu „všetky vlaky na centrum“

Stručný popis variantu

- Variant modernizácie tratí a prevádzka všetkých vlakov na zastávku Centrum
- Rekonštrukcia a dostavba trate s cieľom zvýšenia kapacity trate oproti súčasnému stavu
- Všetky vlaky zo stanice Letisko budú končiť až na stanici Centrum
- AE – interval 15 minút – Letisko – Centrum

Súlady/nesúlady so stratégiou zadávateľa a požiadavkami záujmových skupín

- Takto navrhnutý variant je v súlade so stratégiou zadávateľa, okrem toho vyhovuje aj prioritám záujmových skupín (ministerstvo dopravy, kraj, mesto); všetky predpokladané objednávky vlakov sú realizované

Najvýznamnejšie riziká spojené s variantom

- Riziko nízkeho dopytu po AE vďaka vyššej miere konkurenčného vzťahu medzi AE a osobnými vlakmi mestskej integrovanej dopravy
- Riziko kvality prevádzky vďaka vysokej zložitosti prevádzkovej technológie

Možné socio-ekonomické dopady variantu v strednodobom / dlhodobom výhľade

- Najviac odľahčí hlavnú dopravnú tepnu z letiska od automobilovej a autobusovej dopravy, vrátane záťaže na životné prostredie v tejto lokalite
- Vytvorí optimálne podmienky pre prepravu jednotlivých skupín cestujúcich (leteckí cestujúci, zamestnanci letiskového areálu, obyvatelia mesta i prímestských oblastí)

Očakávaný cash-flow pri realizácii variantu

- Vysoké príjmy od tretích strán vďaka poplatku za použitie dopravnej cesty
- Očakávané príjmy – cca 550 mil. Eur
- Očakávané výdavky – cca 700 mil. Eur

Financovateľnosť a dostupnosť

- Nie je financovateľný z vlastných zdrojov
- Existuje potenciál pre využitie cudzích zdrojov
- Z hľadiska časových požiadaviek je projekt uskutočniteľný
- Na strane zadávateľa existujú dostatočné ľudské zdroje pre riadiace a výkonné orgány potrebné pre prípravu a realizáciu PPP projektu.

Návrh a popis hodnotiacich kritérií

Jednotlivé varianty, ktoré identifikoval spracovateľ, musia byť predmetom vzájomného porovnania tak, aby spracovateľ dokázal vybrať preferovaný variant bez zaujatosti v prospech jedného z riešení. Projekt a jednotlivé

alternatívy sa teda posudzujú vo svetle tzv. hodnotiacich kritérií.

Spracovateľ stanoví hodnotiace kritériá tak, aby najlepšie vystihovali ciele zadávateľa a zároveň reflektovali požiadavky tých záujmových skupín, ktoré majú stredný a vysoký vplyv na realizáciu projektu. Pri stanovení hodnotiacich kritérií sa odporúča vychádzať zo štruktúry použitej v návrhu a popise variantov dodania služby.

Jednotlivé hodnotiace kritériá sa samozrejme budú projekt od projektu líšiť. Napriek tomu sa spracovateľ ubezpečí, že nie sú stanovené jednostranne a subjektívne. Spracovateľ by mal zhodnotiť najmä:

1. **naplnenie cieľov a výstupov projektu** - pokiaľ preferovaný variant nenaplní základné ciele a výstupy projektu, opäť platí, že nie je vhodný. Spracovateľ preto zhodnotí, v akej miere sa jednotlivé varianty približujú požadovaným cieľom a výstupom.
2. **naplnenie stratégie zadávateľa** - spracovateľ zhodnotí, v akej miere jednotlivé varianty prispievajú k naplneniu dlhodobých cieľov a stratégie zadávateľa. Ide o základné kritérium, ktorého nenaplnenie u preferovaného variantu môže takmer automaticky znamenať návrh na zastavenie prípravy a realizácie projektu, hlavne zo strany oponentov projektu.
3. **hlavné požiadavky záujmových skupín** - ten z variantov, ktorý najmenej naplní požiadavky záujmových skupín, sa bude ťažko presadzovať. Spracovateľ preto zhodnotí, nakoľko jednotlivé varianty reflektujú požiadavky záujmových skupín.
4. **dodržanie predpísaných noriem (národné normy, EÚ normy)** - spracovateľ zhodnotí, nakoľko jednotlivé varianty spĺňajú normy, ktoré sa k realizácii projektu vzťahujú.
5. **technická uskutočniteľnosť a environmentálna udržateľnosť**
6. **sociálno-ekonomické externality** - spracovateľ vyhodnotí, v akej miere varianty riešenia zvyšujú napríklad dlhodobú zamestnanosť a aký majú celkový vplyv na sociálno-ekonomické súvislosti.
7. **dopad na životné prostredie** - pokiaľ požiadavky na priaznivý (prípadne neutrálny, alebo aspoň minimálny) dopad na životné prostredie nie sú súčasťou požiadaviek záujmových skupín a ani súčasťou cieľov zadávateľa, je ich možné hodnotiť samostatne. Spracovateľ zhodnotí ohľaduplnosť resp. vhodnosť variantov riešenia k životnému prostrediu.
8. **dopad na cash-flow zadávateľa** - spracovateľ zhodnotí, ako jednotlivé varianty zaťažujú cash-flow (rozpočet) zadávateľa počas celej životnosti projektu. Do úvahy by sa mali brať celkové výdavky na životný cyklus (v čistej súčasnej hodnote) a posudzovať by sa mal dopad na cash flow zadávateľa vyjadrený v čistej súčasnej hodnote, pričom výšku diskontnej sadzby stanoví podľa kapitoly 0 tejto metodiky.

9. **iné náklady a benefity** – spracovateľ zhodnotí iné náklady a benefity každého variantu (priame a nepriame v podobe negatívnych externalít), ktoré nespádajú pod vyššie uvedené kritériá.

10. **finančná dostupnosť** - spracovateľ zhodnotí, nakoľko sú jednotlivé varianty pre zadávateľa uskutočniteľné s ohľadom na disponibilné finančné zdroje.

11. **časová dostupnosť** - spracovateľ zhodnotí, ako sa pri jednotlivých variantoch časový horizont možného dosiahnutia výstupov (nie začatia realizácie ale dostupnosti služby a zlepšenia) približuje identifikovaným potrebám.

Príklad: Popis hodnotiaceho kritéria „Časová dostupnosť“

Žiaducim cieľom všetkých zúčastnených subjektov je fungovanie infraštruktúry v čo najkratšom možnom čase, samozrejme pri dodržaní všetkých legislatívnych, technologických a skúšobných lehôt. Toto hodnotiace kritérium vyjadruje, ako sa časová náročnosť realizácie daného variantu približuje požiadavkám zadávateľa. Časová náročnosť realizácie zahŕňa celkovú dobu prípravy, výstavby a sprevádzkovania jednotlivých úsekov trate či iného posudzovaného riešenia.

Hodnotenie variantov

Potom ako spracovateľ popíše varianty a stanoví hodnotiace kritériá, je potrebné varianty medzi sebou porovnať a vybrať ten najlepší.

Pre porovnanie jednotlivých variantov sa bežne používajú nasledujúce metódy:

1. **porovnávací metóda** - pre voľbu vhodného variantu stačí zistiť klady a zápory jednotlivých variantov a potom prijať ten najvhodnejší. V prípade viacerých hodnotiacich kritérií (čo sa predpokladá u väčšiny projektov), však nie je možné túto metódu využiť.

2. **metóda bodového hodnotenia** - spracovateľ stanoví bodovú stupnicu pre prípady od nevyhovujúcich s hodnotením „0“ až po plne vyhovujúce s hodnotením najvyšším napr. „10“. Súčet bodov jednotlivých variantov poskytuje určité usmernenie, ktoré vyjadruje, že variant s najväčším bodovým ohodnotením obsahuje najvýhodnejšie podmienky k dosiahnutiu stanoveného cieľa. Bodové hodnotenie variantov nemožno považovať za absolútne smerodajný podklad pre výber preferovaného variantu. Dáva však informáciu o pozitívach a negatívach jednotlivých variantov a v podmienkach neurčitosti prináša určité usmernenie.

3. **metóda váhového hodnotenia** - kombinuje bodovanie jednotlivých hodnotiacich kritérií s priradením váhy jednotlivým kritériám. Hodnotením variantu je súčet súčinov bodov a váhy konkrétneho kritéria. Vzhľadom na

to, že metóda váhového hodnotenia je najobjektívnejšia bude spracovateľ postupovať podľa tejto metódy pri výbere preferovaného variantu.

4. analýza nákladov a prínosov (cost-benefit analysis)

- kým vyššie uvedené metódy v podstate len rôznou formou sofistikovanosti porovnávajú jednotlivé varianty vo svetle hodnotiacich kritérií, v prípade CBA ide o najkomplexnejšiu formu analytického vyhodnotenia ekonomických výhod a nevýhod založenej na identifikovaní a meraní ekonomických nákladov a prínosov. Výhoda CBA spočíva v tom, že dokáže pri výbere variantov komplexne zohľadniť maximalizáciu spoločenského prospechu priamo v monetárnom vyjadrení, pričom jej výstupy by sa nemali obmedzovať len na samotný výber variantu, ale pôjde aj o ďalšiu úroveň kontroly, či projekt vôbec realizovať.

Zadávatel' by mal pri zadávaní štúdie uskutočniteľnosti zvažovať, ktorú metódu bude od spracovateľa požadovať pri voľbe metódy hodnotenia variantov. Do úvahy by mal brať pritom veľkosť a komplexnosť projektu, počet variantných riešení na dosiahnutie stanovených cieľov a samozrejme aj náklady a časovú náročnosť spracovania.

Metódy je možné samozrejme aj kombinovať, napríklad spôsobom, že metóda bodového hodnotenia je použitá na zníženie veľkého počtu variantov na niekoľko málo variantov, ktoré by sa následne posudzovali komplexne v rámci CBA.

V zmysle tejto metodiky je metóda CBA povinná pre porovnanie relevantných variantov pre všetky projekty, kde predpokladaná hodnota koncesie v zmysle ZVO je rovná alebo vyššia ako 50 mil. Eur, pričom pre projekty s hodnotou v intervale 5-50 mil. Eur je postačujúce realizovať porovnanie na báze váhového porovnania a z pohľadu CBA porovnávať iba povinné varianty v zmysle kapitoly 0. „Povinné varianty“.

Pre ostatné prípady je metóda CBA len odporúčaná.

Metóda váhového hodnotenia

Metóda váhového hodnotenia je jeden zo sofistikovanejších spôsobov hodnotenia variantov, pomocou ktorého možno dosiahnuť pomerne veľmi objektívny výsledok porovnania variantov. K zabezpečeniu spoľahlivosti tejto metódy je dôležité určiť optimálnu váhu pre jednotlivé kritériá. Odporúča sa, aby boli váhy priradené tímom expertov na danú problematiku (5 až 10 expertov) nasledujúcim spôsobom:

Krok 1:

Relevantní zástupcovia tímu zhotoviteľa (kombinujú dostupnosť expertízy vo všetkých zastúpených profesiách: finanční, technickí, právni poradcovia) zoradia hodnotiace kritériá od najvýznamnejšieho po najmenej významné.

V prípade hodnotenia prípadných negatívnych dopadov sa poradím 1 označí variant s najväčšími negatívnymi dopadmi.

Krok 2:

Spracovateľ pridelí každému kritériu váhu. Celkový súčet váh musí vždy predstavovať 100 %. Zohľadniť je potrebné aj to, že medzi jednotlivými hodnotiacimi kritériami môže existovať určitý prienik a teda pri určovaní váh je potrebné zohľadniť to, aby nedošlo k neadekvátnemu započítavaniu vplyvu jedného aspektu projektu (napríklad časová dostupnosť projektu bude mať presah aj na iné hodnotiace kritériá a pod.).

Bodovanie variantov

Každý z hodnotených variantov môže jednotlivé kritériá naplňať rozdielnou mierou. Pre ideálne naplnenie kritéria spracovateľ použije najvyššiu hodnotiacu známku, pre najhoršie naplnenie kritéria naopak najnižšiu hodnotiacu známku.

V ideálnom (zrejme nedosiahnuteľnom) scenári by tím expertov priradil body nezávisle, bez predchádzajúcej znalosti hodnotenia ostatných členov tímu. Tento stav je prakticky nemožné zabezpečiť, preto musí spracovateľ špeciálne citlivo pristupovať k náchylnosti na tzv. tunelové videnie, kedy predchádzajúci názor alebo hodnotenie ovplyvňuje tie nasledujúce, čím sa zužuje priestor na širší rozptyl v hodnotení.

Výber preferovaného variantu

Pri výbere preferovaného variantu (viď Príklad: Výber preferovaného variantu) spracovateľ postupuje nasledujúcim spôsobom:

Krok 1: Spracovateľ vynásobí pri každom variante váhu kritéria výsledným bodovým hodnotením.

Krok 2: Spracovateľ spočíta súčiny bodov a váh za každý variant.

Krok 3: Spracovateľ identifikuje variant s najvyšším dosiahnutým súčtom. Tento variant je preferovaný variant.

Matematicky je možné výber preferovaného variantu vyjadriť nasledujúcim vzorcom:

$$Vv = \sum_{n=1}^{\infty} C_n xB_n$$

kde platí:

Vv - výsledné skóre variantu – súčin váh a bodov,

C - váha hodnotiaceho kritéria,

B - bodové hodnotenie konkrétneho kritéria pri konkrétnom variante,

N - počet hodnotiacich kritérií.

Analýza nákladov a prínosov (cost-benefit analysis)

CBA, ako súčasť hodnotenia investičných projektov, by mala poskytnúť dôkazy, že projekt je žiaduci zo sociálno-ekonomického pohľadu, a mala by porovnať viaceré alternatívy vzhľadom na ich náklady a prínosy. Toto sa preukazuje výsledkami finančnej a ekonomickej analýzy, posúdením rizika a hlavne ekonomickou čistou súčasnou hodnotou.

Metodika CBA je povinnou súčasťou hodnotenia projektov napríklad v rámci rozhodovania o spolufinancovaní veľkých projektov (v zmysle článku 100 Nariadenia Európskeho parlamentu a rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013), ktoré by mali byť podporené z Európskeho fondu regionálneho rozvoja a z Kohézneho fondu. V tomto zmysle bola Európskou komisiou vydaná v decembri 2014 aj „Príručka pre analýzu nákladov a prínosov investičných projektov“².

Spracovateľ by sa mal riadiť touto príručkou, pričom cieľom je kvantifikovať náklady a prínosy pre spoločnosť. Ako podporu môže využiť aj prípadné metodiky vydávané pre účely realizovania CBA slovenskými autoritami v danom sektore³.

Spracovanie CBA je potrebné uskutočňovať z pohľadu:

- **nákladov stratenej príležitosti** – náklad obetovanej príležitosti je definovaný ako potenciálny zisk z najlepšej alternatívnej stratenej príležitosti,
- **dlhodobého rámca** – je potrebné zvážiť celkové ekonomické prínosy a náklady počas dostatočne dlhej periódy, ktorá reflektuje ekonomickú životnosť projektu resp. infraštruktúry, pričom v žiadnom prípade by nemala byť kratšia ako zvažovaná dĺžka trvania PPP projektu,
- **monetárneho vyjadrenia** negatívnych a pozitívnych dopadov a to v súčasnej hodnote, a
- **inkrementálneho dopadu** oproti scenáru “neurobiť nič”.

Platí, že predpoklady by v princípe mali byť (pre relevantné položky) **konzistentné s predpokladmi použitými následne pri kalkulácii hodnoty za peniaze** v zmysle časti C. „Obsah a požiadavky na komparátor verejného sektora (Public Sector Comparator)“.

Štandardná CBA sa realizuje v rámci viacerých krokov, pričom popis strategického kontextu, definovanie cieľov, identifikovanie projektu a jeho variantov, respektíve posúdenie technickej uskutočniteľnosti a udržateľnosti z pohľadu životného prostredia sa viac menej

Príklad: Výber preferovaného variantu

Z vykonaného scoringu variantov vyšiel s 380 bodmi ako najvýhodnejší variant „modernizácia tratí a prevádzka všetkých vlakov na zastávku Centrum“. Tento variant je v súlade s prioritami Ministerstva dopravy, strategickým rámcom projektu a hlavne s požiadavkami kľúčových záujmových skupín. Pre ďalšie riešenie teda bol projektovým tímom vybraný tento variant.

Hľadiská posúdenia	Váha kritéria	Nulový variant		Variant všetky vlaky do Centra	
		Hodnotenie	Σ	Hodnotenie	Σ
Zabezpečenie expresného spojenia letiska s centrom mesta	30%	1	30	4	120
Celkové náklady na životný cyklus (čistá súčasná hodnota) projektu	20%	5	100	4	80
Časová dostupnosť projektu	20%	1	20	4	80
Negatívne externality počas výstavby	5%	5	25	2	10
Zníženie záťaže neekologických zariadení na životné prostredie	15%	1	15	4	60
Frekvencia spojenia a dostatočná kapacita	10%	1	10	3	30
Celkom	100%		200		380

² Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects - Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020.

³ Napríklad „Príručka k analýze nákladov a výnosov investičných projektov v oblasti dopravy Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky“ a pod.

prekrýva s procesom popísaným aj v rámci tohto metodického dokumentu. V nadväznosti na tieto časti procesu sú podstatné nasledovné kroky v rámci prípravy CBA:

Krok 1: Finančná analýza

Krok 2: Ekonomická analýza

Krok 3: Zhodnotenie rizík

Finančná analýza

Cieľom finančnej analýzy je:

- odhadnúť konsolidovanú ziskovosť projektu,
- odhadnúť ziskovosť projektu pre zadávateľa projektu a pre kľúčové záujmové skupiny,
- verifikovať finančnú udržateľnosť projektu,
- načrtnúť peňažné toky, ktoré podporia kalkulácie socio-ekonomických nákladov a prínosov.

V rámci finančnej analýzy sú zvažované iba peňažné príjmy a výdavky. Položky, ktoré nepredstavujú sami o sebe peňažný tok sa neberú do úvahy (s výnimkou reziduálnej hodnoty). Následne sa tieto peňažné toky diskontujú na súčasnú hodnotu. Aj keď príručka Európskej komisie preferuje prácu s reálnymi tokmi a reálnymi diskontnými sadzbami, pre lepšiu porovnateľnosť s výpočtom hodnoty za peniaze podľa tohoto metodického pokynu je vhodnejšie pracovať s nominálnymi veličinami (t.j. nominálne peňažné toky diskontované nominálnymi diskontnými sadzbami).

Ekonomická analýza

Podobne ako pri zvažovaní hodnoty za peniaze pri porovnávaní rôznych spôsobov zmluvnej realizácie projektu v rámci kalkulácie hodnoty za peniaze, aj tu je cieľom rozšíriť analýzu o hodnotu socio-ekonomických nákladov a prínosov. Tieto by mali byť založené na tieňových cenách odrážajúcich náklad stratenej príležitosti. Aj tieto náklady a prínosy sú vyjadrované v súčasnej hodnote.

Pre lepšiu konzistentnosť s výpočtami hodnoty za peniaze v zmysle tohoto metodického dokumentu je odporúčané, aby spoločenská diskontná sadzba používaná pre výpočet súčasných hodnôt bola stotožnená s výnosom štátnym dlhopisom resp. aby bola konzistentná s určením diskontnej sadzby v zmysle časti C. – „Obsah a požiadavky na komparátor verejného sektora (Public Sector Comparator)“ kapitoly 0 „Diskontná sadzba“.

Zhodnotenie rizík

Zhodnotenie rizík je samozrejme významnou súčasťou celkového posúdenia kladných a záporných stránok daného variantu resp. aj projektu ako celku.

Spracovateľ by mal pri zhodnotení rizík postupovať v niekoľkých krokoch.

Krok 1: Analýza citlivosti

V rámci analýzy citlivosti je potrebné najprv identifikovať kritické premenné daného variantu, ktoré majú najvýznamnejší dopad na finančnú a/alebo ekonomickú výkonnosť projektu. Následne prebieha evaluácia pohybu danej premennej a odhad zmeny čistej súčasnej hodnoty. Dôležité je pritom determinovať, za akých podmienok by napríklad ENPV bola nulová (tzv. switching values), a vytvoriť viacero scenárov optimistickej a pesimistickej kombinácie kľúčových premenných.

Krok 2: Kvalitatívne posúdenie rizík

Kvalitatívne posúdenie rizík spočíva najmä v identifikovaní možných udalostí s negatívnym dopadom na projekt a zostrojenie matice rizík, v rámci ktorej budú určené možné dopady výskytu danej udalosti, prepojenie na analýzu citlivosti (ak je to aplikovateľné) a priradenie miery pravdepodobnosti rizika tak, aby bolo možné komplexne interpretovať mieru rizika v danom projekte.

Krok 3: Rozdelenie pravdepodobnosti daných rizík

V prípade, že miera rizika v projekte je významná, je potrebné každej z kritických premenných priradiť distribučnú funkciu rozdelenia pravdepodobnosti, prípadne určiť aj mieru korelácie medzi týmito premennými. Následne je možné modelovať aj celkové rozdelenie pravdepodobnosti výstupov projektu (najmä ERR alebo ENPV) napríklad metódou Monte Carlo. Takto je možné zhodnotiť pravdepodobnosť, že napríklad projekt či variant nedosiahne požadované úrovne čistej súčasnej hodnoty alebo miery návratnosti.

Výsledné metriky CBA a výber preferovaného variantu

Potom, ako budú vyjadrené všetky náklady a prínosy projektu resp. variantu v monetárnom vyjadrení, celková ekonomická výhodnosť môže byť meraná prostredníctvom nasledovných indikátorov:

- ekonomická čistá súčasná hodnota (ENPV),
- ekonomická miera výnosnosti (ERR),
- B/C ratio resp. pomer prínosov a nákladov vyjadrených v súčasnej hodnote.

Platí, že **projekt so zápornou ENPV by sa nemal vôbec realizovať**.

Z hľadiska výberu preferovaného variantu by mal zadávateľ aplikovať nasledovné pravidlo:

- v prípade, že viacero variantov prekračuje minimálnu ERR všeobecne stanovenú zadávateľom (takúto hranicu by mal zadávateľ stanoviť z pohľadu svojich rozpočtových obmedzení a s ohľadom na iné príležitosti a potreby), ako najvhodnejší variant by mal byť vyhodnotený ten s maximálnou ENPV,
- v prípade, že len jeden variant prekročí minimálnu požadovanú ERR, vybraný by mal byť tento variant bez ohľadu na to, či jeho ENPV bola najvyššia alebo nie (vždy samozrejme musí byť ENPV kladná, keďže požadovaná ERR nemôže byť nižšia ako spoločenská diskontná sadzba),
- v prípade (významného) rozdielu v miere rizika prítomného v daných variantoch by mal vykonať celkové porovnanie komplexne, berúc do úvahy nielen ENPV a ERR, ale aj parametre disperzie ich rozdelenia pravdepodobnosti (pre lepšie vysvetlenie prístupu vid' kapitolu nižšie).

Zohľadnenie uskutočniteľnosti variantov

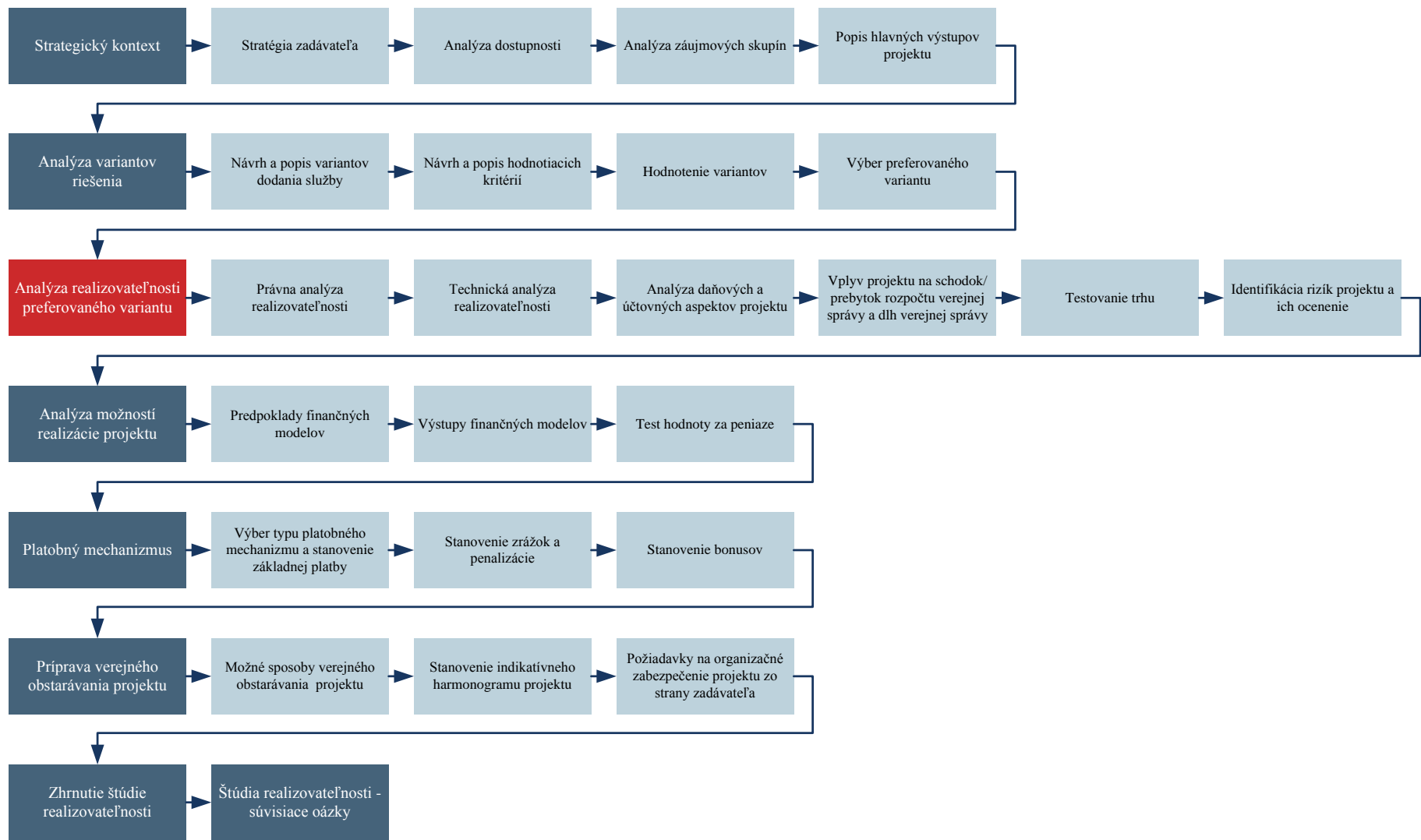
Posúdeniu uskutočniteľnosti sa venuje nasledujúca kapitola 0 „Analýza uskutočniteľnosti preferovaného variantu“, v zmysle ktorej sa posudzuje uskutočniteľnosť daného preferovaného variantu. Uskutočniteľnosť je však samozrejme špecifickou kvalitou aj pri hodnotení variantov a rozdiely medzi jednotlivými variantmi by mali

vplývať aj na výber preferovaného variantu, kde je potrebné posúdiť komplexne silné a slabé stránky projektu.

Problém pri posúdení vplyvu uskutočniteľnosti spočíva v tom, že (ne)uskutočniteľnosť môže prevýšiť ostatné kritériá. Hodnotiť samozrejme dáva zmysel len (primerane) uskutočniteľné varianty, problém nastáva, ak sú jednotlivé varianty v princípe uskutočniteľné, existuje však rozdiel v rizikách ich samotnej uskutočniteľnosti, pričom je zložité určiť celkovú váhu uskutočniteľnosti oproti iným kritériám.

Riziká sa dajú zohľadniť v rámci porovnávacích metód aj pri jednotlivých hodnotiacich kritériách, ako sú popísané vyššie, ale pri variantoch, kde existujú významnejšie rozdiely v miere rizika uskutočniteľnosti (a ako je už uvedené v prípade CBA aj v miere celkových rizík) dáva väčší zmysel tento rozdiel zohľadniť až ako samostatný krok v celkovom porovnaní. V tomto zmysle by sa varianty zoradené podľa celkového bodového hodnotenia navzájom porovnali ohľadne rizík spojených s uskutočniteľnosťou (všetkých rizík pre metódu CBA) v rámci samostatného kroku, a tím expertov by určil, obdobne ako pri určovaní váh a bodového hodnotenia, do akej miery tieto riziká (identifikované a posudzované v zmysle nasledujúcej kapitoly) môžu spätne prevýšiť výber preferovaného variantu na základe výsledku bodového hodnotenia (resp. ENPV v prípade použitia CBA). Ako je však spomenuté, celkovo by malo ísť o komplexné porovnanie výhod a nevýhod daných variantov, a tak by prípadné (v celom kontexte nemateriálne) rozdiely v rizikách samotnej uskutočniteľnosti nemali byť zneužívané na výber marginálne jednoduchšieho, ale v globále menej výhodného variantu.

Schéma: Postupnosť krokov pri tvorbe Štúdie uskutočniteľnosti PPP projektu



Analýza uskutočniteľnosti preferovaného variantu

Cieľom tejto kapitoly štúdie uskutočniteľnosti je odpovedať zadávateľovi na to, či je preferovaný variant z právneho, technického, ekonomického a trhového pohľadu uskutočniteľný.

Hlavným výstupom tejto kapitoly je matica rizík, ktorá sumarizuje hlavné riziká vyplývajúce z analýz právnej, technickej a ekonomickej uskutočniteľnosti ako aj z analýz trhu a navrhuje spôsob ich ošetrovania tak, aby bolo možné službu dodať a projekt zrealizovať.

Analýza uskutočniteľnosti preferovaného variantu obsahuje nasledujúce kroky:

Krok 1: Právna analýza uskutočniteľnosti (právna due-diligence) – posúdenie právnej uskutočniteľnosti projektu

Krok 2: Technická analýza uskutočniteľnosti (technická due-diligence) – posúdenie technickej uskutočniteľnosti projektu

Krok 3: Posúdenie daňových a účtovných aspektov projektu

Krok 4: Posúdenie vplyvu projektu na schodok/prebytok rozpočtu verejnej správy a dlh verejnej správy

Krok 5: Testovanie trhu

Krok 6: Zostavenie matice rizík

Dôležitá poznámka:

Ako je už naznačené na konci predchádzajúcej kapitoly, je potrebné ešte raz zdôrazniť, že posúdenie faktorov ovplyvňujúcich uskutočniteľnosť projektu neprebíha len v jednej izolovanej fáze spracovania projektu (bez vplyvu na výber variantu), ale je aktuálne už pri analýze variantov riešenia popísanej v kapitole „Analýza variantov riešenia“ tejto metodiky tak, aby pri porovnávaní jednotlivých variantov boli komplexne posúdené ich silné a slabé stránky. Najmä pri zložitých projektoch, kde medzi jednotlivými variantami existujú rozdiely v uskutočniteľnosti, sa odporúča, aby spracovateľ štúdie vykonával analýzu uskutočniteľnosti súbežne s analýzou variantov riešenia.

Právna analýza uskutočniteľnosti

Účelom právneho posúdenia projektu (právnej due diligence) je identifikácia faktorov, ktoré môžu z právneho

hľadiska ovplyvniť, komplikovať, či limitovať realizáciu projektu. Vďaka tomu sa zadávateľ bude môcť vyhnúť „slepým uličkám“ v podobe riešení, ktoré v sebe zahŕňajú právne komplikácie brániace uskutočneniu projektu v zamýšľanej podobe, alebo negatívne ovplyvňujú výhodnosť riešenia oproti pôvodným predpokladom zadávateľa.

Okruh skutočností, ktoré môžu mať vplyv na realizáciu projektu, nie je možné vymedziť pre všetky PPP projekty univerzálne. Zameranie a rozsah právnej due diligence bude určené hlavne povahou projektu, ale napr. tiež špecifikami danej lokality. Môže ísť napr. o lokalitu, ktorá zahŕňa desiatky pozemkov s množstvom budov vo vlastníctve rôznych subjektov. Rozsah a zložitosť skúmania majetkovoprávných vzťahov bude v tomto prípade samozrejme podstatne väčšie než v prípade, keď zadávateľ zamýšľa realizovať projekt na vlastných nezastavaných pozemkoch (pri tomto projekte ale môžu naopak vzniknúť iné otázky, ako napr. nutnosť zmeniť územný plán, resp. zabezpečiť dopravné napojenie alebo zmenu vedenia inžinierskych sietí).

Otázky bližšie popísané v podkapitolách 0 „Revízia existujúcich majetkovoprávných vzťahov“ až 0 „Štátna pomoc“ je možné označiť do istej miery za všeobecné. Tieto otázky bude spracovateľ skúmať spravidla pri akomkoľvek type projektu (s tým, že pokiaľ ide o problematiku prechodu zamestnancov, táto otázka bude aktuálna tam, kde sa predpokladá, že súkromný partner prevezme na základe zmluvy určitú činnosť, ktorú doposiaľ zabezpečoval zadávateľ). Popri týchto všeobecných právnych otázkach bude v rámci štúdie uskutočniteľnosti v konkrétnych prípadoch potrebné posúdiť aj dopad osobitných právnych predpisov upravujúcich niektoré špecifické činnosti.

Výstupom právnej due diligence bude:

1. **popis a vysvetlenie identifikovaných právnych problémov** projektu a ich dopadu v jednotlivých analyzovaných právnych oblastiach
2. **zhodnotenie závažnosti rizík** vyplývajúcich z identifikovaných právnych problémov
3. **navrhnutie možných riešení** pre vylúčenie alebo zmiernenie rizika.

Jednotlivé oblasti právnej due diligence spracuje spracovateľ v nadväznosti na vyššie uvedené výstupy.

Revízia existujúcich majetkovoprávných vzťahov

U PPP projektov zahŕňajúcich vybudovanie nových zariadení či infraštruktúry alebo u projektov, pre ktoré je kľúčové užívanie určitej už existujúcej infraštruktúry, spracovateľ posúdi z pohľadu vplyvu na uskutočniteľnosť projektu existujúce právne vzťahy k majetku, ktorý bude dotknutý realizáciou daného zámeru.

Význam dôkladnej revízie majetkovoprávných pomerov spočíva aj v tom, že uchádzači môžu v priebehu súťažného dialógu vyžadovať, aby zadávateľ garantoval informácie týkajúce sa právnych vzťahov k majetku vyčlenenému na realizáciu projektu a v prípade ich nesprávnosti, či neúplnosti uchádzačom kompenzoval vzniknuté straty.

Ako už bolo uvedené vyššie, majetkovoprávne aspekty bude potrebné skúmať už vo fáze posudzovania jednotlivých variantov realizácie projektu (viď kapitola 0 „Návrh a popis hodnotiacich kritérií“), napríklad preto, že realizácia variantu v určitej lokalite môže byť vzhľadom na majetkovoprávne problémy veľmi komplikovaná vzťahujúcim sa k danému územiu, napriek tomu, že sa v iných ohľadoch sa javí variant ako ideálny.

V prípade líniových stavieb (vyžadujúcich získanie pozemkov od tisícok vlastníkov), zadávateľ nemusí vyžadovať podrobné zmapovanie vlastníckej štruktúry v dotknutom území, štúdia uskutočniteľnosti však musí obsahovať prinajmenšom informáciu, aký podiel pozemkov potrebných na realizáciu projektu už je vo vlastníctve štátu a tiež iných subjektov verejného sektora. V prípade kladného záveru štúdie a rozhodnutia o realizácii projektu však spracovateľ musí zadávateľa upozorniť na potrebu eliminácie rizika prípadných kompenzačných udalostí z titulu oneskoreného získania majetku tretích osôb. Spracovateľ je povinný poskytnúť zadávateľovi kvantifikovateľný odhad dopadu vzniku kompenzačných udalostí, pokiaľ by sa zadávateľ rozhodol vyzvať uchádzačov na predloženie záväznej ponuky skôr, ako nadobudne istotu, že relevantný majetok (najmä nehnuteľnosti) získa skôr než ich v zmysle zmluvy má sprístupniť budúcemu koncesionárovi / zhotoviteľovi projektu.

Dôležitá poznámka:

V prípade, že už je rozbehnutý proces majetkovoprávneho vysporiadania, spracovateľ (pri už uskutočnených prácach zameraných na identifikáciu a zabezpečenie dostupnosti pozemkov potrebných pre realizáciu stavebného projektu) využije dosiahnuté

poznanie a nebude duplikovať vykonané činnosti. Avšak spracovateľ je v každom prípade povinný v štúdiu uskutočniteľnosti popísať dosiahnutý stav majetkovoprávnej prípravy a upozorniť zadávateľa na existujúce riziká a očakávania trhu ohľadne zabezpečenia pozemkov.

Pri revízii existujúcich majetkovoprávných vzťahov bude spracovateľ postupovať podľa nasledujúcich krokov:

Krok 1: Vymedzenie územia určeného pre realizáciu projektu

Spracovateľ predovšetkým presne (napríklad prostredníctvom parcelných čísel pozemkov) vymedzí územie, v ktorom má byť projekt realizovaný a identifikuje nehnuteľnosti (tzn. pozemky a budovy), ktoré sa v tomto území nachádzajú a ktoré budú (či môžu byť) realizáciou projektu dotknuté.

Krok 2: Zmapovanie vlastníckej štruktúry a posúdenie možnosti získania majetku tretích osôb

Spracovateľ ďalej zmapuje vlastnícku štruktúru v danom území, tak aby získal prehľad o tom, ktoré z nehnuteľností sú v jeho vlastníctve a ktoré vo vlastníctve tretích osôb.

U nehnuteľností vo vlastníctve tretích osôb je ich získanie pre realizáciu projektu na zadávateľovi a nie je spravídla reálne tuto úlohu prenášať (vo významnejšej miere) na súkromného partnera. Možné riešenia zahŕňajú dohodu o odkúpení príslušnej nehnuteľnosti⁴, ich zámenu za inú nehnuteľnosť vo vlastníctve zadávateľa, zabezpečenie dlhodobého prenájmu či zriadenie vecného bremena v prospech zadávateľa alebo prípadne súkromného partnera (nájom či vecné bremeno však neposkytujú takú mieru právnej istoty ako vlastnícke právo, pretože ich trvanie môže byť v niektorých situáciách, ako napríklad pri úpadku alebo exekúcii vlastníka, ohrozené). V prípade neúspešných rokovaní o odkúpení je možné podľa okolností zvažovať i otázku vyvlastnenia pre účely projektu. Ide však o výnimočný inštitút, ktorý predpokladá splnenie množstva podmienok a je navyše spojený s veľmi náročným a zdĺhavým procesom.

Krok 3: Zmapovanie existencie vecných bremien, záložných práv či iných práv tretích osôb a zhodnotenie ich dopadu na realizáciu projektu

Spracovateľ ďalej v priebehu revízie majetkovoprávných vzťahov overí, či na niektorej z nehnuteľností neviazne vecné bremeno, ktorého existencia by nebola zlučiteľná s realizáciou projektu. V prípade, že bude identifikované

⁴ Odkúpenie či získanie iného práva k nehnuteľnosti však môžu komplikovať určité okolnosti na strane vlastníkov – tretích osôb, v dôsledku ktorých tieto osoby nemôžu s daným majetkom disponovať, alebo sú v dispozícii s týmto majetkom určitým spôsobom limitovaní (napr. vlastníci zriadili ku svojím nehnuteľnostiam v prospech tretích osôb prenájom, záložné

právo, vecné bremeno, sú v úpadku alebo či nie je voči nim vedená exekúcia, alebo nehnuteľnosť v ich vlastníctve je predmetom súdneho sporu. I na tieto možné okolnosti (pokiaľ je možné ich zistiť z dostupných zdrojov) by sa mala právna due diligence zamerať.

vecné bremeno kolidujúce s realizáciou projektu, bude túto situáciu spravidla potrebné riešiť dohodou so subjektom oprávneným z daného vecného bremena.

Možnosť využitia majetku pre účely projektu môžu limitovať aj existujúce nájomné či podnájomné vzťahy, na základe ktorých bol majetok (hlavne budovy či pozemky) prenechaný do užívania tretej osoby, pretože v tomto prípade bude potrebné mať na zreteli práva nájomcov. Spracovateľ v tejto súvislosti posúdi najmä, v akom časovom horizonte, za akých podmienok a s akými výdavkami je možné prípadné nájomné vzťahy ukončiť. Problematické však môžu byť v tomto smere napríklad situácie, keď je na prenajatom pozemku postavená budova vo vlastníctve tretej osoby. Aj v prípade, že zadávateľ ukončí nájomnú zmluvu na pozemok, bude potrebné riešiť vzťah k budove vlastnenej treťou osobou.

Problematické z pohľadu realizácie projektu môžu byť aj záložné práva viaznuce na majetku určenom k realizácii projektu. V dôsledku existencie záložného práva môžu byť do určitej miery obmedzené dispozície vlastníka so založenou vecou. Záložná zmluva môže stanoviť obmedzenie dispozície so zálohom, napr. obmedzenie týkajúce sa prevodu. Aj v prípadoch, keď bude možné založenú nehnuteľnosť bez obmedzenia previesť, môže sa záložné právo v ďalšom priebehu realizácie projektu ukázať ako problematické, lebo bude i po prevode viaznuť na nehnuteľnosti a v prípade, že nebude uspokojená zaistená pohľadávka, môže dôjsť k realizácii zálohu, prípadne sa môže založená nehnuteľnosť stať súčasťou konkurznej podstaty dlžníka, ktorého záväzok zaistí uje. Pre vlastníka založenej nehnuteľnosti vyplýva podľa § 151i ods. 1 občianskeho zákonníka z existencie záložného práva tiež povinnosť zdržať sa všetkého, čím sa okrem bežného opotrebovania hodnota zálohu znižuje. Nie je teda napríklad možné odstrániť budovu, ktorá je založená, bez toho, aby boli vyriešené či kompenzované nároky záložného veriteľa.

Krok 4: Overenie nadobúdacích titulov a identifikácia prípadných nejasností vo vlastníckych právach v prípade, že je to relevantné.

Spracovateľ zabezpečí revíziu nadobúdacích titulov, tzn. dokumentov osvedčujúcich vlastnícke právo k predmetným nehnuteľnostiam. Spracovateľ overí, na základe akého právneho dôvodu získal každý z vlastníkov vlastnícke právo a predovšetkým identifikuje problémy a nejasnosti ohľadne vlastníckeho práva týchto osôb.

Prípadné spory či súdne konanie týkajúce sa spochybnenia vlastníckeho práva by mohli mať v budúcnosti veľmi negatívny dopad na realizáciu projektu. V prípade vlastníckeho práva zadávateľa je potrebné zaoberať sa tiež tým, či boli splnené podmienky nadobudnutia vlastníctva stanovené osobitnými predpismi (napr. podľa zákona č. 138/1991 Z. z. o majetku obcí, ktorý okrem iného upravuje aj prechod vlastníctva majetku štátu na obce), resp. či je zadávateľ oprávnený vykonávať správu majetku štátu.

Krok 5: Identifikácia prípadných súdnych sporov a iných konaní v prípade, že je to relevantné.

Okrem sporov týkajúcich sa vlastníctva môžu byť výrazným limitom pre využitie určitej nehnuteľnosti tiež iné súdne či správne konania týkajúce sa danej nehnuteľnosti. Môže ísť napríklad o konkurzné či reštrukturalizačné konanie, exekúcie, spory z nájomných zmlúv, reštitučné spory alebo aj správne konania týkajúce sa nehnuteľnosti (napr. konanie o odstránení stavby podľa stavebného zákona). Spracovateľ v maximálnej možnej miere takéto konania identifikuje a bude analyzovať ich dopady. Iba niektoré z týchto konaní je však možné zistiť z verejne dostupných zdrojov (konkurz, výkon rozhodnutia predajom nehnuteľnosti či začatie vyvlastňovacieho konania) v prípade, že je to relevantné.

Krok 6: Posúdenie právnych vzťahov k hnutelným veciam

Môže sa tiež stať, že pre realizáciu projektu bude potrebné využiť i určitý hnutelný majetok. V takom prípade musí spracovateľ skúmať, kto je vlastníkom tohto majetku, a v prípade, keď tento hnutelný majetok nie je vo vlastníctve zadávateľa, bude potrebné získať k danej veci práva umožňujúce jej využitie v rámci projektu (vlastnícke právo, nájom, výpožička).

Zmluvné nastavenie majetkovoprávných vzťahov, zákonné predpoklady pre nakladanie s majetkom štátu a samosprávnych celkov

V tejto časti štúdie uskutočniteľnosti spracovateľ určí základné princípy usporiadania právnych vzťahov zmluvných strán k majetku, ktorý je určený k realizácii projektu. **Pôjde predovšetkým o otázku, kto bude vlastníkom projektového majetku a akým spôsobom bude riešené právo na jeho užívanie.**

Spracovateľ zväží, kto bude vlastníkom majetku slúžiaceho k realizácii projektu. S výnimkou prípadov, kedy to vylučuje osobitný právny predpis (viď nižšie), je možné projekt štruktúrovať tak, že vlastníkom bude zadávateľ (t. j. súkromný partner buduje príslušnú infraštruktúru priamo do vlastníctva zadávateľa) alebo tak, že počas trvania zmluvy bude majetok vo vlastníctve súkromného partnera, ktorý ho po skončení zmluvy prevedie na zadávateľa. Jedným z kľúčových hľadísk pri posudzovaní otázky ponechania majetku vo vlastníctve súkromného partnera (ktoré môže byť v niektorých ohľadoch optimálne z daňového hľadiska) alebo zadávateľa sú dôsledky prípadného úpadku súkromného partnera a riziko, že sa majetok vlastnený súkromným partnerom, ktorý je súčasťou projektu, stane súčasťou konkurznej podstaty a zadávateľ nad ním stratí kontrolu. Tomuto riziku nie je možné podľa súčasných právnych predpisov úplne zabrániť.

Vo vzťahu k úprave majetkovoprávných vzťahov bude v rámci právnej due diligence potrebné venovať pozornosť predovšetkým predpisom upravujúcim nakladanie s majetkom štátu a územných celkov. Spracovateľ sa zameria na podmienky týkajúce sa prevodu majetku štátu alebo územnej samosprávy, alebo poskytnutia tohto majetku do užívania tretím osobám, za predpokladov, že sa takýto majetok dá využiť pri projekte. Spracovateľ vždy overí, či je navrhovaný model usporiadania majetkovoprávných vzťahov (napr. spôsob, rozsah a dĺžka poskytnutia vybudovanej infraštruktúry do užívania súkromnému partnerovi) v súlade s týmito predpismi.

Usporiadanie majetkovoprávných vzťahov môžu tiež do značnej miery predurčovať niektoré sektorové predpisy, preto v prípade ich relevancie bude spracovateľ skúmať či a akým spôsobom ovplyvnia usporiadanie majetkovoprávných vzťahov.

V prípade, že z interných predpisov, alebo dokumentov upravujúcich činnosti niektorých zadávateľov (napr. zriaďovacie listiny príspevkových organizácií) budú vyplývať niektoré obmedzenia alebo povinnosti (môže ísť napr. o súhlas zriaďovateľa k niektorým dispozíciám s majetkom), spracovateľ posúdi, akým spôsobom tieto dokumenty ovplyvnia jeho postup pri realizácii projektu.

Stavebno-právne aspekty

V prípadoch, keď realizácia projektu zahŕňa vybudovanie alebo rekonštrukciu infraštruktúry, sa spracovateľ v rámci právnej due diligence zameria tiež na právne aspekty vyplývajúce zo všeobecne záväzných právnych predpisov týkajúcich sa výstavby.

Spracovateľ zabezpečí posúdenie najmä nižšie popísaných oblastí.

- Súlad s územným plánom

Spracovateľ posúdi zámer z pohľadu súladu so záväzným vymedzením funkčného využívania územia podľa **platného územného plánu** pre dané územie. Pokiaľ je v rámci posudzovania variantov realizácie projektu uvažované jeho umiestnenie v rôznych lokalitách, je potrebné sa touto otázkou zaoberať už vo fáze postupu popísaného v kapitole „Návrh a popis hodnotiacich kritérií“, tejto metodiky.

- Možnosť prístupu k územiu

Spracovateľ (či už v rámci posudzovania majetkovoprávných vzťahov alebo pri skúmaní faktorov ovplyvňujúcich možnosti výstavby) musí tiež overiť, či je možné v plnej miere zabezpečiť **prístup k územiu** vymedzenému pre realizáciu projektu v jeho zamýšľanej podobe. Je možné, že zadávateľ bude musieť za týmto účelom získať majetok tretích osôb alebo práva k tomuto majetku (napr. vecné bremeno). Aj táto otázka by mala byť

riešená už vo fáze posudzovania jednotlivých variantov podľa kapitoly 0 „Návrh a popis hodnotiacich kritérií“ (pokiaľ sú posudzované varianty realizované v rôznych lokalitách).

- Stavebno-technický stav existujúcej infraštruktúry a prípadne podmienky jej odstránenia

V prípade, ak by mala byť pre účely projektu využitá časť existujúcej infraštruktúry, zadávateľ posúdi jej **stavebno-technický stav**, tzn. či vyhovuje platným stavebno-technickým predpisom a zároveň, či sú všetky stavby riadne skolaudované a sú užívané v súlade s vydanými kolaudačnými rozhodnutiami. Naopak v prípade, že bude pre účely realizácie projektu potrebné vykonať odstránenie súčasnej infraštruktúry alebo súčasných budov na území určenom pre realizáciu projektu, spracovateľ sa bude v rámci právneho posúdenia uskutočniteľnosti zaoberať aj podmienkami stavebného zákona pre ich demoláciu.

- Vplyv účastníkov územného a stavebného konania

Pri mapovaní a posudzovaní majetkovoprávných vzťahov na predmetnom území je potrebné brať do úvahy práva tretích osôb odlišných od zadávateľa tiež z pohľadu ich možného postavenia **účastníkov územného a stavebného konania**. Pred realizáciou projektu preto spracovateľ identifikuje vlastníkov susedných nehnuteľností alebo iné osoby (napríklad občianske združenia či mimovládne organizácie podporujúce ochranu životného prostredia), ktoré by mohli svojimi námietkami zasiahnuť do územného alebo stavebného konania alebo inak ovplyvniť realizáciu projektu.

- Ďalšie aspekty ovplyvňujúce výstavbu

Spracovateľ posúdi aj ďalšie právne hľadiská, ktoré môžu byť relevantné pre možnosť výstavby, najmä:

- **vplyv realizácie projektu na životné prostredie** a s tým súvisiace prípadné konania podľa osobitných právnych predpisov (hlavne zákon č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov),
- otázky týkajúce sa **pamiatkovej ochrany** určitých objektov,
- otázky **ochrany poľnohospodárskeho pôdneho fondu** (pokiaľ by v rámci projektu dochádzalo k vyňatiu pôdy z poľnohospodárskeho pôdneho fondu, bolo by potrebné dodržať postup podľa zákona č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy a o zmene zákona č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov).

Otázky týkajúce sa prechodu zamestnancov

V prípade, že pri PPP projekte dôjde k tomu, že súkromný partner prevezme zodpovednosť za zabezpečenie činností, ktoré boli doteraz zabezpečené pomocou určitého personálu zadávateľa, spracovateľ štúdie uskutočniteľnosti posúdi právne dôsledky prechodu zamestnancov zadávateľa k súkromnému partnerovi⁵. K tomuto prevodu môže dôjsť na základe § 28 ods. 1 Zákonníka práce, podľa ktorého platí, že ak sa prevádza úloha alebo činnosť zamestnávateľa alebo ich časť k inému zamestnávateľovi, prechádzajú práva a povinnosti z pracovnoprávných vzťahov voči prevedeným zamestnancom na preberajúceho zamestnávateľa.

Spracovateľ vymedzí okruh zamestnancov, ktorých sa má tento prechod týkať, pretože pôjde o jeden z aspektov, ktorý budú nepochybne zvažovať uchádzači v rámci verejného obstarávania, a bude mať tiež vplyv na uskutočniteľnosť, náklady a riziká projektu ako aj sociálno-ekonomický dopad projektu.

Štátna pomoc

V rámci právnej due diligence spracovateľ posúdi, či v dôsledku nastavenia parametrov projektu nedôjde k porušeniu pravidiel pre poskytovanie štátnej pomoci v zmysle čl. 87 až 89 Zmluvy o založení Európskych spoločenských. Ako poskytnutie štátnej pomoci môže byť za určitých okolností hodnotené aj poskytnutie garancie zo strany štátu alebo iného verejného orgánu. To, či ide o poskytnutie štátnej pomoci a či ide o pomoc zakázanú, je potrebné hodnotiť s ohľadom na špecifiká konkrétneho projektu.

Vzhľadom na to, že je štátna pomoc v zásade zakázaná, respektíve jej poskytnutie môže zásadným spôsobom predĺžiť uskutočniteľnosť projektu je potrebné projekt koncipovať takým spôsobom, aby nedošlo k poskytnutiu nepovolenej štátnej pomoci.

Špecifické podmienky dané povahou projektu

Tam, kde je to relevantné, sa bude spracovateľ zaoberať vplyvom osobitných právnych predpisov, ktoré môžu regulovať poskytovanie služieb, ktoré sú predmetom daného projektu (napr. predpisy regulujúce poskytovanie zdravotnej či sociálnej starostlivosti alebo predpisy regulujúce prevádzku ústavov na výkon trestu odňatia slobody). V rámci analýzy špecifických právnych

predpisov spracovateľ analyzuje, tam kde je to potrebné, pravidlá stanovené internými predpismi regulujúcimi činnosť zadávateľa.

Technická analýza uskutočniteľnosti

Technická analýza má najväčšiu relevanciu v prípade projektov, ktorých súčasťou je okrem dodávky široko dostupných služieb, ktorých poskytnutie nie je naviazané na technické či technologické predpoklady či existenciu infraštruktúry, taktiež výstavba infraštruktúry / inštalácia technológií a pod., a kde je potrebné oceniť výdavky projektu, ktoré sú spojené s obstaraním a údržbou tejto infraštruktúry (aktív). Zároveň je potrebné zhodnotiť technickú uskutočniteľnosť projektu a požiadavky na štandardy. Požiadavky na technickú analýzu sa budú meniť v závislosti od typu projektu, technická analýza by však mala obsahovať aspoň základné štandardy uvedené v tejto kapitole.

Hlavnými dôvodmi pre spracovanie technickej analýzy uskutočniteľnosti (technickej due-diligence) projektu je potreba:

1. navrhnuť za akých podmienok je realizácia projektu technicky uskutočniteľná a definovať štandardy technického riešenia,
2. identifikovať výdavky (investičné, prevádzkové), ktoré priamo súvisia s realizáciou projektu, a
3. determinovať vplyv na časový rámeč projektu.

Z ekonomického hľadiska je pre PPP projekt vždy výhodné ponechať súkromnému partnerovi čo najviac priestoru pre využitie jeho schopností inovácie a uplatňovania efektívnych riešení v rámci integrácie rôznych činností. Spracovateľ by teda mal navrhnuť hlavne štandardy na výstup a nezáväzovať projekt striktnými obmedzeniami, napr. v oblasti návrhu technického riešenia.

Pokiaľ je súčasťou projektu aj výstavba infraštruktúry, musí spracovateľ bez ohľadu na špecifickosť projektu rozpracovať minimálne:

1. požiadavky na návrh stavby,
2. požiadavky na technológiu,
3. požiadavky na lokalitu,

⁵ Ako príklad je možné uviesť situáciu, keď v rámci PPP projektu na rekonštrukciu a modernizáciu zdravotníckeho zariadenia súkromný partner preberá okrem iného zodpovednosť za zabezpečenie niektorých činností, ktoré doposiaľ realizoval vo vlastnej réžii zadávateľ (napr. zabezpečenie prevádzky pracovne v rámci daného zdravotníckeho zariadenia). V

súvislosti s prevzatím danej činnosti súkromným partnerom môže dôjsť k prechodu zamestnancov, ktorí doposiaľ zabezpečovali túto činnosť, na súkromného partnera.

4. požiadavky na realizáciu stavby, a
5. vplyv stavby na životné prostredie.

Požiadavky na návrh stavby

V súlade s odporúčaním vyhnúť sa príliš striktnému zadaniu, spracovateľ zdefinuje také požiadavky na návrh stavby, na základe ktorých bude možné zabezpečiť aby:

1. stavba bola začlenená do územia v súlade s urbanistickými, architektonickými a environmentálnymi zásadami a požiadavkami ochrany prírody a krajiny a pamiatkovej starostlivosti tak, aby sa vylúčili negatívne účinky stavby na okolie z hľadiska ochrany zdravia a životného prostredia, prípadne aby sa obmedzili na prípustnú mieru,
2. stavba bola prístupná z cesty, miestnej komunikácie alebo z účelovej komunikácie,
3. stavba svojim stavebnotechnickým vybavením zodpovedala účelu a spôsobu užívania, a ak ide o stavbu, ktorá je určená len na užívanie osobami s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie, alebo o stavbu, ktorá je prístupná širokej verejnosti, aby spĺňala aj osobitné požiadavky na užívanie stavby osobami s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie, najmä požiadavku bezbariérovosti,
4. stavba bola napojená na verejný vodovod a verejnú kanalizáciu, ak je v okolí stavby verejný vodovod a verejná kanalizácia s dostatočnou kapacitou,
5. energetické vybavenie stavby bolo čo najhospodárnejšie a čo najbezpečnejšie vzhľadom na klimatické podmienky miesta stavby a na účel a spôsob užívania stavby,
6. odvádzanie odpadových vôd vypúšťaných do verejnej kanalizácie bolo v súlade s požiadavkami osobitných predpisov a v súlade s kanalizačným poriadkom,
7. každá prípojka stavby na verejné technické vybavenie územia bola samostatne uzatvárateľná alebo odpojiteľná a aby miesta uzáverov, odpojení a meracích zariadení boli ľahko prístupné a trvale označené,
8. bol zabezpečený odvoz alebo iný spôsob zneškodnenia odpadu z užívania stavby,
9. dispozičné a prevádzkové riešenie stavby čo najviac zohľadňovalo klimatické podmienky miesta stavby a možnosti pozemku tak, aby sa čo najlepšie využilo slnečné žiarenie a denné svetlo,
10. bola zabezpečená čo najväčšia ochrana stavby pred vetrom, dažďom, hlukom, vibráciami, otrasmi, ionizačným žiarením z geologického podlažia,

vplyvom geopatogénnych zón, bludných prúdov a podzemných a povrchových vôd,

11. emisie látok znečisťujúcich ovzdušie, svetelné, tepelné a ostatné elektromagnetické žiarenie a podmienky ich odvádzania do vonkajšieho prostredia pri realizácii stavby, prevádzke stavby a súvisiacich činnostiach sa riešili v súlade s požiadavkami osobitných predpisov, ak takéto požiadavky nie sú ustanovené, aby sa riešili podľa aktuálneho stavu techniky v čase navrhovania konkrétnej stavby.

Požiadavky na lokalitu

Spracovateľ sa v tejto časti štúdie uskutočniteľnosti zameria na zmapovanie stavu a požiadaviek na lokalitu, kde má byť infraštruktúra / stavba umiestnená. Z hľadiska pripravenosti lokality je pre realizáciu projektu nevyhnutné poznať jej stav a obmedzenia predovšetkým s ohľadom na:

1. geologické podlažie,
2. archeologické pamiatky potenciálne sa nachádzajúce v danej lokalite,
3. stav inžinierskych sietí v danej lokalite (elektrina, plyn, vodovodné a odpadové siete),
4. nevybuchnutú muníciu, nebezpečné materiály a kontamináciu pôdy .

Poznatky z tejto oblasti due diligence budú podstatné nielen pre určenie samotnej uskutočniteľnosti, odhad nákladov projektu a časového rámca, ale bude podstatná aj pri optimálnom určení alokácie rizík medzi verejného a súkromného partnera.

Požiadavky na technológiu

Spracovateľ sa zameria na definovanie kvalitatívnych a kvantitatívnych štandardov technológií, ktoré nesúvisia priamo so stavebnými požiadavkami (napr. v prípade nemocníc to bude špecializované zdravotnícke vybavenie, ak sa predpokladá, že za jeho obstaranie bude zodpovedný súkromný partner a pod.).

Požiadavky na realizáciu stavby

Z hľadiska samotnej realizácie stavby musia byť spracovateľom zadané štandardy:

1. mechanickej odolnosti a stability stavby,
2. požiarnej bezpečnosti stavby,
3. hygieny a ochrany zdravia a životného prostredia,
4. bezpečnosti stavby pri jej užívaní,

5. ochrany pred hlukom a vibráciami,
6. energetickej úspornosti a ochrany tepla stavby.

Z vyššie uvedených požiadaviek na návrh a realizáciu stavby vyplýva investičný a prevádzkový rozpočet (vrátane plánu bežnej a generálnej údržby), ktorý je kľúčovým podkladom pre finančný model celého projektu.

Vplyv stavby na životné prostredie

V technickej due-diligence musí spracovateľ zanalyzovať nielen samotnú prípravu realizácie stavby, ale tiež zabezpečiť, že vyššie uvedené požiadavky na stavbu budú v súlade s požiadavkami na životné prostredie.

V súlade so slovenskou legislatívou je nevyhnutné zväziť hodnotenie vplyvu realizácie projektu na životné prostredie v dvoch úrovniach:

- **SEA – posúdenie vplyvov strategických dokumentov⁶ na životné prostredie** (SEA – Strategic Environmental Assessment) vyplýva zo zákona č. 24/2006 Z. z. .
- **EIA – posudzovanie vplyvu na životné prostredie** navrhovaných činností pred rozhodnutím o ich umiestnení alebo pred ich povolením podľa osobitných predpisov (EIA – Environmental Impact Assessment) vyplýva opäť zo zákona č. 24/2006 Z. z. .

Pretože hodnotenie SEA sa bude štúdie uskutočniteľnosti týkať len v tom prípade, ak bude zároveň strategickým dokumentom v zmysle zákona č. 24/2006 Z. z. (čo nie je pravdepodobné), je pre spracovateľa podstatné porozumieť najmä hodnoteniu EIA.

Hodnotenie EIA je samostatný proces, detailne opísaný v dokumente „Posudzovanie vplyvov na životné prostredie v Slovenskej republike“, vydané Ministerstvom životného prostredia Slovenskej republiky. Pre zadávateľa má hlavne dvojaký význam:

- záruku, že s ohľadom na životné prostredie je možné projekt realizovať a že nebude z týchto dôvodov v priebehu príprav pozastavený,
- podklady pre možné financujúce inštitúcie – hlavne v prípade veľkých infraštruktúrnych projektov, kde je

výhodné využiť napríklad financovanie EBRD či EIB. Inštitúcie ako je EBRD a EIB (ale tiež mnohé komerčné banky) si kladú realizáciu EIA (prípadne zodpovedajúceho porovnateľného posúdenia vplyvu na životné prostredie) ako jednu zo základných podmienok pre úverový príslub.

Dôležitá poznámka:

Dokumenty o riadení EIA nie sú súčasťou štúdie uskutočniteľnosti, avšak spracovateľovi sa odporúča ich uvádzať v jej prílohe a citovať ich výsledok v rámci technickej due-diligence.

Analýza daňových a účtovných aspektov projektu

Právne prostredie upravujúce daňovú a účtovnú problematiku v Slovenskej republike je porovnateľné s prostredím v rozvinutých ekonomikách. Analýza daňových a účtovných aspektov projektu je prirodzenou súčasťou prípravy finančného modelu, v ktorom musia byť daňové a účtovné predpoklady správne zohľadnené.

Vplyv projektu na schodok/prebytok rozpočtu verejnej správy a dlh verejnej správy

Súčasťou posúdenia uskutočniteľnosti projektu realizovaného formou PPP je jeho vplyv na schodok/prebytok rozpočtu verejnej správy a na dlh verejnej správy. Toto posúdenie je zásadné najmä pri projektoch, pri ktorých sa má vybudovať infraštruktúra pre poskytovanie verejnej služby. Je preto dôležité, aby spracovateľ jasne zanalyzoval, aké vplyvy bude mať projekt na verejné financie ako aj v akom časovom slede tieto vplyvy nastanú.

Uvedené vplyvy spracovateľ posúdi a vyhodnotí najmä na základe analýzy:

1. alokácie rizík medzi zadávateľom a súkromného partnera podľa Eurostatu,
2. zachytenia PPP projektu v národných účtoch,
3. vplyvu navrhovaného poskytnutia záruk v projekte na vykazovanie dlhu verejnej správy a schodok/prebytok rozpočtu verejnej správy.

⁶ Strategický dokument podľa zákona je návrh politiky, rozvojovej koncepcie, plánu a programu vrátane strategických dokumentov, na ktorých financovaní sa podieľa Európska únia, ako aj ich modifikácie, ktoré sú predmetom prípravy a schvaľovania na štátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni, alebo ktoré sú pripravované na schválenie prostredníctvom

parlamentného alebo vládneho postupu a ktoré vyžadujú predpisy, ktoré by mohli mať vplyv na životné prostredie vrátane vplyvu na územia chránené podľa osobitných predpisov okrem materiálov legislatívnej povahy.

Zatiaľ čo sú požiadavky ohľadne vplyvu projektu na vykazovanie deficitu a dlhu verejnej správy legitímnym kritériom pri rozhodovaní o zmluvnom variante realizovania projektu (nakoľko plnenie podmienok Paktu stability a rastu je určite závažným kritériom), pri posudzovaní uskutočniteľnosti, pri voľbe zmluvného nastavenia projektu a posudzovania hodnoty za peniaze je potrebné citlivo pracovať s predpokladmi PSC a PPP scenára tak, aby napokon účtovné zobrazenie nebolo jediné či najpodstatnejšie kritérium, a neprevýšilo nákladové či kvalitatívne rozdiely. Tejto problematike je bližšie venovaná časť C. tohoto metodického materiálu – „Obsah a požiadavky na komparátor verejného sektora (Public Sector Comparator)“.

Kľúčové informácie a poznatky potrebné k analýze sú uvedené v časti D. – „Príloha I - Vplyv projektu na schodok/prebytok rozpočtu verejnej správy a dlh verejnej správy“, kapitoly „Alokácia rizík medzi zadávateľom a súkromným partnerom podľa Eurostatu“ a „Zachytenie PPP projektu v národných účtoch“.

Testovanie trhu

Nevyhnutným predpokladom uskutočniteľnosti každého PPP projektu je záujem súkromného sektora o partnerstvo, resp. účasť na PPP projekte. Preto je potrebné, aby spracovateľ overil záujem súkromného sektora o posudzovaný projekt, resp. podmienky za ktorých je súkromný sektor ochotný do projektu vstúpiť. Overovanie záujmu sa v praxi uskutočňuje tzv. testovaním trhu.

Spracovateľ poskytne zadávateľovi informácie o tom, aké konkurenčné prostredie sa dá pri konkrétnom projekte očakávať a zároveň poskytne odporúčania smerujúce k schopnosti zadávateľa udržať alebo vylepšiť konkurenčné prostredie, napríklad:

- vhodným rozdelením projektu na samostatné projekty, ktorých kapitálová náročnosť bude nižšia a nebudú limitovať ďalších účastníkov trhu na účasti na projekte, alebo
- dosiahnutím vyššieho stupňa pripravenosti projektu, aby uchádzači nevideli riziko v realizácii projektu či v nákladoch pri účasti v tendri.

Testovanie záujmu trhu o projekt zároveň umožňuje zadávateľovi vyhodnotiť potenciál projektu z pohľadu súkromného sektora. Toto testovanie sa spracovateľovi odporúča vykonať formou dotazníkového dopytovania, prípadne formou následných neformálnych rokovaní s potenciálnymi členmi dodávateľských inštitúcií pri dodržaní maximálnej transparentnosti a podmienok predpokladaných v zákone o verejnom obstarávaní. Testovanie trhu uskutoční spracovateľ nasledovným spôsobom:

Krok 1: Spracovateľ zostaví predbežné informačné memorandum.

Krok 2: Spracovateľ pripraví dotazník.

Krok 3: Spracovateľ uskutoční testovanie trhu.

Krok 4: Spracovateľ popíše testovanie trhu a jeho výstupy do štúdie uskutočniteľnosti.

Predbežné informačné memorandum

Prvým krokom je vytvorenie tzv. Predbežného informačného memoranda (ďalej len „PIM“), ktoré by malo obsahovať najmä nasledujúce informácie:

- názov projektu,
- informácie o zadávateľovi a zmluvnej strane za verejný sektor,
- základné informácie o projekte – základné parametre dopytovanej služby a požadované výstupy,
- pripravenosť projektu – fáza, v akej sa projekt nachádza,
- hlavné ciele projektu,
- stratégia zadávateľa – širšia stratégia zadávateľa a súlad s cieľmi projektu,
- hlavné výstupy projektu – očakávané parametre a štandardy služby poskytovanej súkromným partnerom,
- dĺžka projektu – trvanie zmluvného vzťahu,
- rozdelenie rizík – predbežný návrh alokácie hlavných rizík projektu,
- spôsob financovania – predpokladaný pomer medzi cudzími a vlastnými zdrojmi (platí pre prípady, v ktorých je súkromný partner zodpovedný za financovanie projektu),
- platobný mechanizmus – predbežný návrh platobného mechanizmu, periodicita platieb, zrážky a sankcie,
- finančné charakteristiky projektu – aké sú predpokladané výdavky a príjmy súvisiace s projektom,
- harmonogram projektu – kedy začne verejnú obstarávanie, očakávania zadávateľa ohľadne komerčného (podpis koncesnej zmluvy) a finančného (zabezpečenie úplného financovania projektu súkromným partnerom),
- kontaktné údaje zadávateľa.

Zadávateľ poskytne potenciálnym záujemcom o projekt dostatočné informácie, na základe ktorých získa od nich vstupy potrebné pre ďalšie spracovanie štúdie uskutočniteľnosti (najmä pre finančný model, maticu rizík a návrh ďalšieho postupu), každému záujemcovi však pritom musí poskytnúť rovnaké informácie tak, aby žiaden zo záujemcov nebol pri verejnom obstarávaní projektu zvýhodnený.

Predbežné informačné memorandum nie je súčasťou štúdie uskutočniteľnosti. Slúži len ako pomôcka pre účely testovania trhu.

Dotazníkové prieskumy

Cieľom dotazníkových prieskumov je otestovať, či sú predpoklady použité pri tvorbe štúdie uskutočniteľnosti realistické a či má súkromný sektor o projekt záujem a vznikne dostatočne konkurenčné prostredie pre výber súkromného partnera. Vzhľadom na charakter konkrétneho projektu je potrebné osloviť tých partnerov, ktorí majú potenciál sa na projekte podieľať. Všeobecne by mal spracovateľ predovšetkým osloviť nasledovné subjekty:

- stavebné spoločnosti,
- facility management spoločnosti / prevádzkovatelia služieb,
- integrátorov PPP projektov, ktorí majú znalosť / historickú skúsenosť s relevantnými projektmi,
- financujúce inštitúcie (banky, investičné fondy, iní poskytovatelia financovania vrátane medzinárodných finančných inštitúcií ako sú EBRD, EIB a pod.).

Výstupy dotazníkového prieskumu budú sumarizované do osobitnej kapitoly.

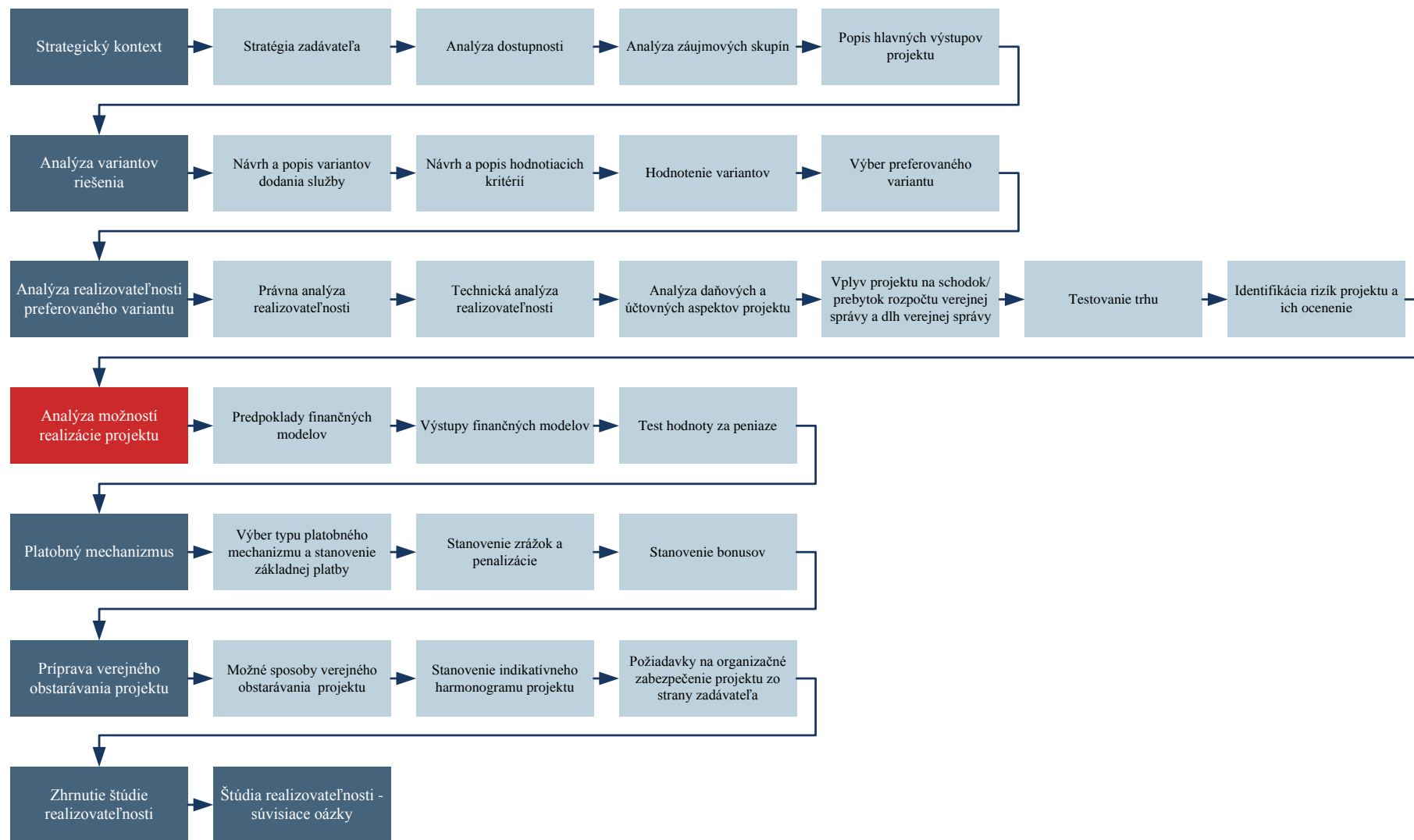
Identifikácia rizík projektu a ich ocenenie

Riziká majú vplyv nielen na PPP zmluvu (vo forme dohôd o alokácii rizík medzi súkromného partnera a zadávateľom), ale ovplyvňujú uskutočniteľnosť projektu, dosiahnutú hodnotu za peniaze a výslednú cenu pre verejného zadávateľa v podobe platieb. Detailne sa rizikami PPP projektov zaoberá metodický dokument MF SR „Prístup k riadeniu rizík v PPP projektoch“.

Všetky spracované analýzy, ktoré boli vypracované v rámci kapitoly 0 „Analýza uskutočniteľnosti preferovaného variantu“, by mali viesť predovšetkým k identifikácii všetkých rizík spojených s projektom. Návrh riadenia rizík je okrem detailne zadefinovaného dopytu/služby ďalším z hlavných predmetov zmluvy medzi zadávateľom a súkromným partnerom (viď kapitola 0 „Popis hlavných výstupov projektu“). Od spôsobu riadenia a alokácie rizík sa odvíja nielen platobný mechanizmus projektu, ale taktiež celková dosiahnutá hodnota za peniaze.

Aby bolo možné riziká projektu riadiť, je potrebné ich najprv identifikovať, oceniť ich, navrhnúť vhodnú stranu, ktorá je schopná riziká projektu najlepšie riadiť (zadávateľ alebo súkromný partner), navrhnúť vhodný spôsob ošetrovania rizík a následne vytvoriť tzv. maticu rizík projektu, ktorá predstavuje prehľadnú tabuľku, v ktorej sú všetky tieto aspekty riadenia rizík zhrnuté. Všetky uvedené kroky musí spracovateľ uskutočniť v súlade s postupmi, ktoré sú popísané v časti C, v kapitole – „Model PSC upravený o riziká“.

Schéma: Postupnosť krokov pri tvorbe Štúdie uskutočniteľnosti PPP projektu



Analýza možností realizácie projektu

Cieľom tejto kapitoly štúdie uskutočniteľnosti je identifikovať taký spôsob realizácie (tradičný spôsob, alebo forma PPP) projektu / služby, ktorý prinesie zadávateľovi vyššiu hodnotu za peniaze.

Hlavným výstupom tejto kapitoly je porovnanie oboch variantov realizácie a test hodnoty za peniaze.

V predchádzajúcej kapitole boli identifikované a analyzované hlavné faktory uskutočniteľnosti preferovaného variantu. Úlohou spracovateľa v tejto časti metodiky je vyhodnotiť, ktorý zo spôsobov zmluvnej realizácie projektu (tradičný spôsob alebo forma PPP) je pre projekt vhodnejší. Posúdenie výhodnosti je umožnené prípravou výstupov finančných modelov (modelu), ktoré budú slúžiť ako jeden zo základných nástrojov pri porovnaní spôsobov realizácie projektu.

Pri analýze možností realizácie projektu spracovateľ postupuje podľa nasledujúcich krokov:

Krok 1:

Všeobecné posúdenie prítomnosti aspektov úspešného PPP - spracovateľ zanalyzuje, do akej miery spĺňa charakteristika projektu podmienky pre to, aby bol vo všeobecnosti vhodný pre realizáciu formou PPP.

Krok 2:

Predpoklady finančných modelov - spracovateľ identifikuje vstupné dáta pre finančné modely oboch spôsobov realizácie projektu.

Krok 3:

Výstupy finančných modelov - spracovateľ spracuje finančné modely oboch spôsobov realizácie projektu.

Krok 4:

Test hodnoty za peniaze - spracovateľ otestuje, ktorý spôsob realizácie prináša väčšiu hodnotu za peniaze.

Postup pri krokoch 1 a 2 je detailne popísaný v samostatnej časti C. „Obsah a požiadavky na komparátor verejného sektora (Public Sector Comparator)“. Z tohto dôvodu sa táto kapitola v prvom a druhom kroku detailne nezaobera procesom tvorby predpokladov a porovnávaním oboch finančných modelov, ale iba uvádza, ktoré vstupy a výstupy finančných modelov a ich porovnania (a v akej štruktúre) musí spracovateľ v štúdiu uskutočniteľnosti uviesť.

Všeobecné posúdenie prítomnosti aspektov úspešného PPP

Vo všeobecnosti sa dá konštatovať, že PPP projekt má šancu byť úspešný a výhodný v tom prípade, ak je splnená okrem iného najmä väčšina nižšie uvedených podmienok:

- projekt je spojený s významnou kapitálovou investíciou resp. predstavuje významný investičný program, ktorý si vyžaduje efektívne riadenie rizík spojených s výstavbou a implementovaním projektu, vyžaduje významnú kapacitu zintegrovat' jeho rôzne elementy a je odôvodnený predpoklad, že súkromný sektor bude v takejto integrácii efektívnejší a poskytne tak hodnotu za peniaze,
- štruktúra služby a jej kvalita sú zadefinovateľné a verejný sektor dokáže zadefinovať výstupy plnenia a služby tak, aby tieto mohli byť v zmluve adekvátne ošetrené a postihnuté na dlhé obdobie, pričom alokácia rizík medzi súkromný a verejný sektor môže byť jasne určená a vymožitelná,
- povaha aktív a služieb identifikovaných pre projekt, spolu so súvisiacimi rizikami, umožňujú nacenenie na dlhodobej báze,
- projekt je primerane veľký na to, aby pritiahol dostatočný záujem uchádzačov z hľadiska financovania a aby odôvodnil vyššie náklady spojené s jeho prípravou a integráciou na strane verejného a súkromného sektora,
- technológie a iné aspekty projektu sú stabilné a predvídateľné, a nie sú náchylné rýchle sa meniť,
- horizont projektu a využívania služby je dostatočne dlhodobý,
- súkromný sektor má v danej oblasti lepšie skúsenosti ako verejný sektor,
- je možné zadefinovať mechanizmy, ktoré budú garantovať silnú motiváciu pre súkromný sektor poskytovať dostatočnú kvalitu výstupov,
- projekt je orientovaný na kompletne náklady, ktoré vzniknú počas celého životného cyklu, nielen dominantne na úvodnú investíciu a jej financovanie,
- spôsob špecifikácie požadovaných výstupov zo strany zadávateľa je určený tak, že umožňuje využiť inovačný a optimalizačný potenciál súkromného sektora,
- zadávateľ má dostatočnú úroveň odbornej erudovanosti na to, aby zadefinoval požadované výstupy, optimálne riadil proces nastavenia PPP zmluvy a výberu súkromného partnera.

Spracovateľ by mal analyzovať vhodnosť projektu pre formu PPP a stanoviť nižšie popísané predpoklady konzistentne s touto analýzou.

Predpoklady finančných modelov

Spracovateľ pripraví a zadávateľovi odovzdá finančné modely pripravené na základe najlepšej medzinárodnej praxe tak, aby umožňovali:

- prehľadnú sumarizáciu všetkých vstupov pre projektovanie financovania a hospodárenia PPP projektu a pre projektovanie nákladov pre PSC alternatívu,
- upresnenie výšky nákladov a výnosov na základe vstupov do modelu,
- zobrazenie očakávaných tokov a parametrov viacstranžového seniorného a juniorného financovania s možnosťou výberu parametrov financovania ako vstupov do modelu (pre PPP scenár),
- projekciu cash flow vo forme peňažnej kaskády (cash waterfall) tak, aby tento zahŕňoval zvolenú štruktúru financovania a aby umožňoval vyhodnotiť toky, ktoré môžu plynúť pre poskytovateľov vlastných zdrojov (PPP scenár),
- podvojnú účtovnú zobrazenie v podobe projektovanej súvahy a výkazu ziskov a strát (PPP scenár),
- vyhodnotenie plnenia očakávaných zmluvných podmienok financovania (PPP scenár),
- kalkuláciu vážených nákladov kapitálu (Project IRR) a výnosnosti vlastného imania (Equity IRR) – PPP scenár,
- možnosť výpočtu hodnoty vlastného imania formou diskontovaných peňažných tokov (s funkciou určenia terminálnej hodnoty v prípade, že projekčná perióda modelu bude kratšia ako predpoklad trvania projektu) – PPP scenár,
- možnosť modulovať vstupy vo viacerých scenároch podľa upresnenia zadávateľa,
- definovanie všetkých významných vstupov do modelu,
- optimalizáciu výstupu (výstupov) finančného modelu, t. j. výpočet neznámych parametrov na základe optimalizácie známych parametrov,
- pochopenie na strane zadávateľa limitujúcich faktorov pri optimalizácii, t. j. aby zadávateľ bol schopný interpretovať, ktoré zo základných obmedzujúcich požiadaviek sú požadované poskytovateľmi financovania a ktoré sú len kalkulačným výstupom modelu pre daný mix hodnôt.

Spracovateľ v tejto časti štúdie uskutočniteľnosti zhrnie predpoklady finančného modelu.

Výstupy finančných modelov

V štúdiu uskutočniteľnosti spracovateľ uvedie nasledujúce výstupy finančných modelov:

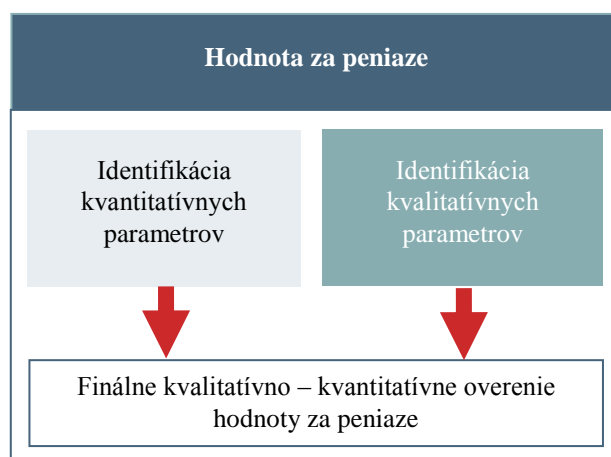
- cash-flow zdrojov a ich použitia pri PPP variante,
- cash-flow zadávateľa pri PSC variante.

Na to, aby zadávateľ zistil, ktorá z foriem realizácie projektu je pre neho výhodnejšia, je potrebné uskutočniť tzv. test hodnoty za peniaze. Hodnota za peniaze znamená, že verejný sektor získava najvyššiu možnú a súčasne využitelnú hodnotu za vydané verejné prostriedky.

Test hodnoty za peniaze je vyjadrený porovnaním všetkých kvantitatívnych a kvalitatívnych parametrov oboch variantov realizácie projektu. Realizácia projektu formou PPP má pritom zmysel iba vtedy, pokiaľ prináša zadávateľovi celkovo vyššiu hodnotu za peniaze ako realizácia tradičným spôsobom.

Test hodnoty za peniaze

Celý proces porovnania hodnoty za peniaze je popísaný v nasledujúcej schéme:



Pri vzájomnom porovnaní oboch variantov realizácie projektu postupuje spracovateľ podľa nasledujúcich krokov:

Krok 1: Zadefinovanie kvantitatívnych faktorov hodnoty za peniaze

Krok 2: Zadefinovanie kvalitatívnych faktorov hodnoty za peniaze

Krok 3: Overenie hodnoty za peniaze

Proces kvantitatívneho overenia hodnoty za peniaze je bližšie popísaný v časti C. „Obsah a požiadavky na komparátor verejného sektora (Public Sector Comparator)“ a preto je v nasledujúcich častiach popísaný iba proces kvalitatívneho overenia hodnoty za peniaze a následne proces celkového overenia hodnoty za peniaze.

Zadefinovanie kvalitatívnych faktorov hodnoty za peniaze

Kvalitatívne faktory hodnoty za peniaze sú také, u ktorých nie je možné presne alebo vôbec kvantifikovať ich dopad

na zadávateľa, prípadne na relevantne záujmové skupiny. Tieto faktory musí spracovateľ v spolupráci so zadávateľom a projektovým tímom najprv zdefinovať a následne ich stručne popísať.

Významnú rolu pri definovaní kvalitatívnych faktorov projektu hrajú tie faktory, ktoré motivujú súkromného partnera k ich dosahovaniu. Túto motiváciu musí spracovateľ premietnuť do platobného mechanizmu (viď kapitola 0 „Platobný mechanizmus“).

Príklady jednotlivých kvalitatívnych faktorov a ich popis sú uvedené v nasledujúcej tabuľke:

Faktory	Popis
Kvalita hlavných výstupov projektu	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Štandard prevádzky a údržby infraštruktúry ▪ Štandard bezpečnosti infraštruktúry a poskytovania služby
Dostupnosť hlavných výstupov projektu	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prevádzková flexibilita dodávateľa služby ▪ Reakčný čas na odstránenie nefunkčnej služby ▪ Uspokojenie definovaného dopytu za predpokladu minimalizácie negatívnych vplyvov na užívateľov služby ▪ Čas potrebný na zabezpečenie hlavných výstupov projektu ▪ Dostupnosť služby a infraštruktúry v požadovanej kvalite po celú dĺžku životného cyklu projektu
Nekvantifikovateľné socio-ekonomické vplyvy	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nekvantifikovateľné vplyvy na životné prostredie ▪ Nekvantifikovateľné vplyvy na užívateľov a záujmové skupiny ▪ Zvýšenie ekonomickej atraktivity regiónu ▪ Nekvantifikovateľné vplyvy na ekonomickú aktivitu a znižovanie regionálnych rozdielov ▪ Nekvantifikovateľné vplyvy na dostupnosť zdrojov pre iné priority zadávateľa

Overenie hodnoty za peniaze

Overenie hodnoty za peniaze znamená porovnanie oboch variantov realizácie projektu z hľadiska kvalitatívnych aj kvantitatívnych faktorov. Pre rôznych zadávateľov môžu mať jednotlivé faktory rozdielny význam v závislosti na požadovaných výstupoch projektu.

V záujme prehľadnosti výstupov bude Spracovateľ prezentovať výsledky kvantitatívneho porovnania v niekoľkých medzisúčtoch:

- porovnanie iba na báze priamych príjmov alebo výdavkov** verejných rozpočtov (prípadne poplatkov platených užívateľmi),
- porovnanie na úrovni iných nákladov a prínosov**, ktoré nepredstavujú priamy príjem alebo výdavok verejných rozpočtov. Pôjde najmä o tzv. kvantifikovateľné socio-ekonomické benefity,
- výsledné súčtové porovnanie** všetkých kvantitatívnych položiek.

V prípade vysokých rozdielov v hodnote PPP a PSC modelov pred započítaním iných (nepriamych) nákladov a prínosov je vhodné, aby ich výška a podiel boli uvádzané samostatne a podrobené ďalšej analýze. Ich vplyv na porovnanie dvoch scenárov by mal byť bližšie posudzovaný v tom zmysle, či je v úplnom súlade s cieľmi a stratégiou zadávateľa, jeho rozpočtovými prioritami, celkovou hierarchiou potrieb, a alternatívnymi možnosťami na dosiahnutie rovnakého socio-ekonomického prínosu, aby takýmto kvantifikovateľným socio-ekonomickým prínosom bola priradená váha vo výške 100% (a boli tak hradené de facto priamo z rozpočtu zadávateľa⁷).

Bez ohľadu na význam kvalitatívnych faktorov projektu pre zadávateľa budú pri overení hodnoty za peniaze započítané len tie kvalitatívne faktory, ktoré je možné monetizovať a vyjadriť ich hodnotu v merateľných peňažných jednotkách. Kvalitatívne faktory, ktoré nie je možné monetizovať, môžu byť uvedené na informáciu, nevstupujú ale do výpočtu hodnoty za peniaze.

Celkové hodnotenie je teda kombináciou porovnania tých kvalitatívnych i kvantitatívnych faktorov, ktorých hodnotu je možné monetárne vyjadriť.

Dôležitá poznámka:

Potenciálnym problémom kvantitatívno - kvalitatívneho porovnania môže byť subjektívizácia

⁷ V prípade, že NPV PPP pred započítaním socio-ekonomických vplyvov je napríklad 100, a NPV PSC je 90, pričom hodnota za peniaze v prospech PPP scenára bola určená na základe kvantifikovateľných socio-ekonomických vplyvov vo výške

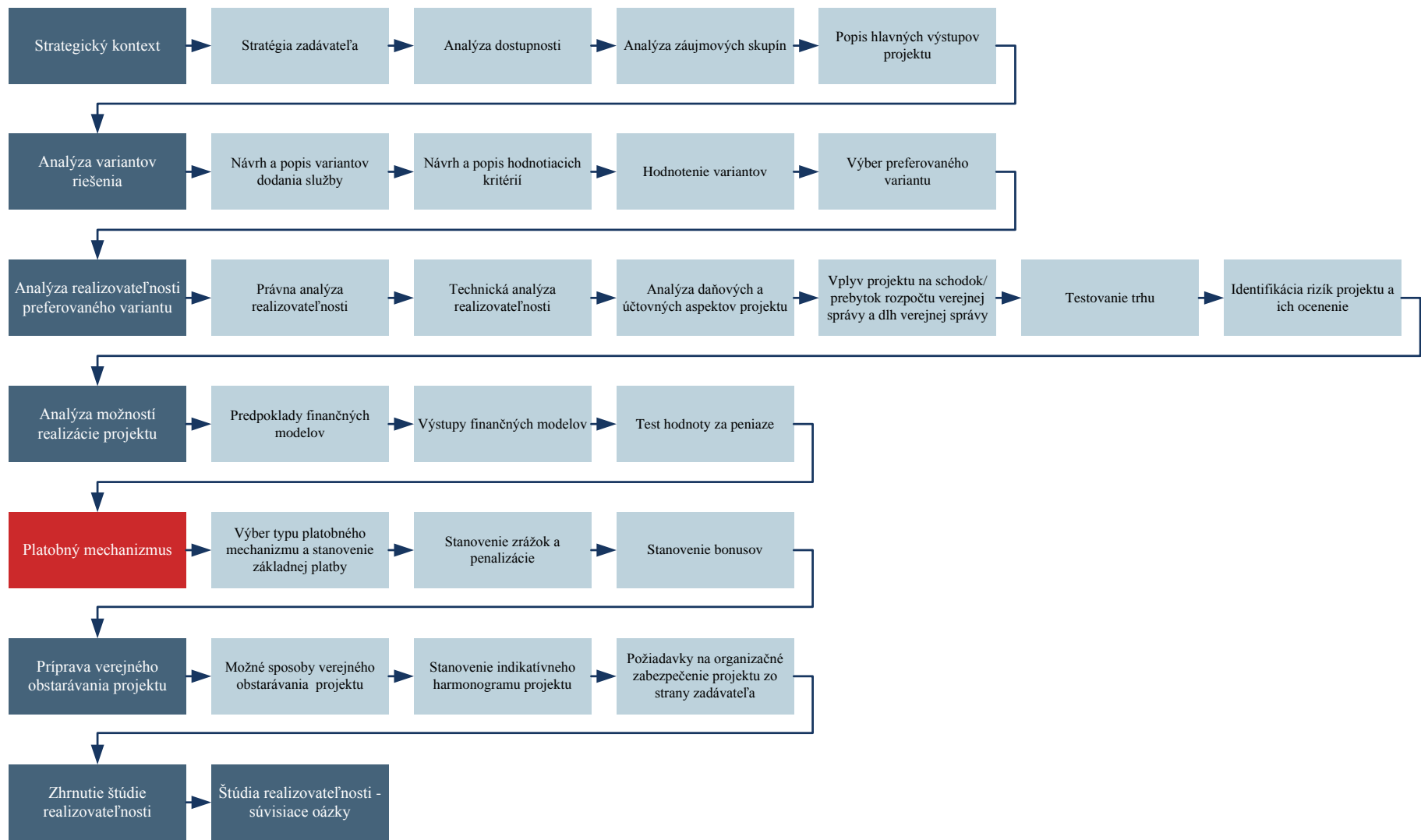
napr. 11, platí, že zadávateľ zaplatí zo svojho rozpočtu čiastku 10 v NPV za to, že existujú dané socio-ekonomické benefity.

hodnotiacich kritérií. Preto sa odporúča, aby závery overenia hodnoty za peniaze boli podrobené revízii zo strany nezávislého experta a verejnosti. Verejnosť môže byť zapojená napríklad prostredníctvom odborného seminára.

Pri overení hodnoty za peniaze jednotlivých foriem realizácie projektu bude spracovateľ postupovať tak, že

zráta hodnotu kvantitatívnych a kvalitatívnych faktorov, ktorých hodnotu je možné monetárne vyjadriť. Ten variant realizácie projektu, ktorého celková hodnota je vyššia, je pre zadávateľa výhodnejší a prináša mu vyššiu hodnotu za peniaze.

Schéma: Postupnosť krokov pri tvorbe Štúdie uskutočniteľnosti PPP projektu



Platobný mechanizmus

Cieľom tejto kapitoly štúdie uskutočniteľnosti je navrhnúť platobný mechanizmus pre realizáciu projektu.

Hlavným výstupom tejto kapitoly štúdie uskutočniteľnosti je hrubý návrh platobného mechanizmu, slúžiaceho ako podklad pre diskusiu so súkromným partnerom v rámci verejného obstarávania, ktorý bude následne zapracovaný do PPP zmluvy.

Platobný mechanizmus vyjadruje kto, za čo, koľko, komu, a za akých podmienok má v projekte platiť. V praxi je napríklad v prípade projektov založených na platbe za dostupnosť vyjadrený zvyčajne sofistikovaným výpočtovým vzorcom, na základe ktorého verejný partner určí, koľko má zaplatiť súkromnému partnerovi. Kritériá, na základe ktorých sa určí platba súkromnému partnerovi, musia byť navrhnuté tak, aby boli dosiahnuteľné pri danom rozdelení rizík, a zároveň aby ich nedosiahnutie spôsobené súkromným partnerom malo za následok netriviálny výpadok príjmov. Platobný mechanizmus je zmluvným prvkom medzi súkromným partnerom a verejným partnerom a funguje ako základný nástroj alokácie rizík, motivačný nástroj pre súkromného partnera a ako garant kvality dodávanej služby pre verejný sektor.

Spracovateľ musí už v štúdiu uskutočniteľnosti zadefinovať základnú štruktúru platobného mechanizmu. Napriek tomu, že je platobný mechanizmus predmetom úprav, kalibrácií a revízií v ďalších fázach prípravy a realizácie projektu, zadávateľ musí poznať už v rámci štúdie uskutočniteľnosti aspoň základnú konštrukciu, na ktorej bude platobný mechanizmus postavený.

Detailný návrh podrobného platobného mechanizmu vrátane systému na monitorovanie prevádzky a metodiky výpočtu platieb / penalizačných zrážok, je tvorený v rámci prípravy, resp. v priebehu verejného obstarávania súkromného partnera.

Pri návrhu platobného mechanizmu postupuje spracovateľ podľa nasledovných krokov:

Krok 1: Výber typu platobného mechanizmu.

Krok 2: Definícia zrážok a penalizácie.

Krok 3: Definícia prípadných bonusov a príplatkov k platbe.

Výber typu platobného mechanizmu

Výber typu platobného mechanizmu je predurčený zadáním a rozpracovaním v skorších fázach štúdie uskutočniteľnosti. Platobný mechanizmus len odzrkadľuje dopredu definované základné vzťahy a finančné toky projektu. Uvažovať sa dajú nasledovné typy platobných mechanizmov:

- príjmy súkromného partnera **založené len na platbe od zadávateľa, ktorá je odvodená od dostupnosti** poskytovanej služby (platba za dostupnosť)
- príjmy súkromného partnera založené na platbe od zadávateľa, ktorá je odvodená aspoň sčasti od dopytu po službe (tieňové mýto)
- príjmy súkromného partnera **založené na platbe od konečných užívateľov** za využitie danej služby (platba za dopyt)
- príjmy súkromného partnera **založené na platbách od tretích strán** (plynúce napríklad z prenájmov komerčných plôch)
- kombinácia vyššie uvedených príjmov

Platba za dostupnosť

Platba za dostupnosť je platba zadávateľa súkromnému partnerovi v závislosti na dodržaní stanovených pravidiel dostupnosti služby v požadovanej kvalite v prípade, že charakter a povaha projektu neumožňujú realizáciu platieb za dopyt alebo komerčných príjmov v takej výške, aby boli pokryté všetky náklady súkromného partnera ako aj ním požadovaný zisk.

Platba za dostupnosť býva periodicky vyplácaná v závislosti na jej jednotlivých zložkách, tzn. každá jej úhrada nemusí dosahovať rovnakú výšku.

Spracovateľ má k dispozícii viacero možností pre stanovenie periodicity platieb. Pri ich návrhu však musí vždy vychádzať z účelu platby (čo má platba pokryť – splátku úveru, prevádzkové náklady a pod.), požiadaviek trhu (súkromného partnera a veriteľov) a možností zadávateľa.

Ako príklad je možno uviesť nasledujúce typy periodicity úhrady platby:

- raz mesačne – je vyplácaná tá časť, ktorá pokrýva súkromnému partnerovi jeho prevádzkové výdavky,

- raz štvrťročne – je vyplácaná tá časť, ktorá pokrýva súkromnému partnerovi výdavky spojené s úhradou dlhovej služby.

Pri definícii platieb za dostupnosť musí spracovateľ rešpektovať nasledovné pravidlá:

- úhrada platieb od zadávateľa začína až po dokončení výstavby a sprevádzkovaní infraštruktúry (v požadovanej kvalite),
- u tej časti platby za dostupnosť, ktorá pokrýva výdavky na prevádzku, bude obvykle súkromný partner požadovať jej indexáciu v závislosti na konkrétnych prevádzkových výdavkoch a súvisiacich indexoch, musí sa však dbať na to, aby výška indexácie korešpondovala s výškou prevádzkových nákladov po spustení prevádzky, ktoré sú silne korelované s výškou zvolených indexov.

Platby za dopyt

Platby za dopyt vychádzajú z dopytu a miery uspokojenia tohto dopytu. Môžu byť hradené tak zadávateľom (tieňové mýto), ako aj konečnými užívateľmi.

Platby od konečných užívateľov majú podobu štandardných komerčných výnosov súkromného partnera. Súkromný partner môže tieto výnosy realizovať až v momente, kedy protistrane (konečnému užívateľovi alebo tretej strane) dodá službu, ktorú ona požaduje, za predpokladu, že sa služba poskytuje a protistrana ju môže využívať.

Pri stanovení platieb za dopyt spracovateľ identifikuje jednotlivé formy platieb, pričom špecifikuje, či ide o:

- **platbu od zadávateľa za dopyt** – forma platby využiteľná vtedy, ak chce zadávateľ zabezpečiť, aby sa platba súkromnému partnerovi odvíjala od miery využitia služby užívateľmi alebo ak variabilita vo využívaní služby výrazne ovplyvňuje náklady súkromného partnera s tým, že platby alebo ich časť bude uhrádzať súkromnému partnerovi zadávateľ. Pri platbe za dopyt od zadávateľa môže spracovateľ nastaviť hranicu minimálnej garantovanej výšky platby, ak dopyt užívateľov nedosiahne túto hranicu požadovanej intenzity využitia služby. Spracovateľ môže tiež navrhnúť rozdielnu mieru progresivity platby pre rôzne úrovne dopytu po službe.
- **tarifnú platbu za službu od konečných užívateľov** – forma platby, ktorá sa využíva, ak má spôsob úhrady odrážať dopyt po službe bez ohľadu na skutočný stupeň využívania služby. Má napríklad podobu diaľničnej známky, ročného kupónu za využívanie hromadnej dopravy.
- **jednorazovú platbu za službu od konečného užívateľa** – forma platby využívaná v prípadoch, ak má

spôsob úhrady odrážať reálne využitie služby. Má napríklad podobu jednorazového cestovného v dopravnom prostriedku.

- **nájmy a súvisiace platby od tretích strán, príjmy z reklám** – forma platby za prenájom kapacít (napr. priestorov, pozemkov), poskytovanie služieb súvisiacich s prenájomom, príjmy z reklamy od iných subjektov ako sú koneční užívatelia alebo zadávateľ.

Stanovenie zrážok a penalizácie

V prípade nedosiahnutia požadovanej kvality infraštruktúry alebo služieb disponuje zadávateľ možnosťou uplatniť voči súkromnému partnerovi sankcie vo forme zrážok z jednotlivých platieb alebo penalizácie.

Stanovenie typov zrážok z platieb od zadávateľa

Pri stanovení typov zrážok z platieb od zadávateľa postupuje spracovateľ v nasledovných krokoch:

Krok 1: Spracovateľ identifikuje tie typy zrážok, ktoré sú relevantné pre motiváciu súkromného partnera

Najčastejšie ide o zrážky za nedostupnosť danej služby, čo znamená, že predmetná služba nie je užívateľom k dispozícii (napr. v prípade diaľnice sa jedná o obmedzenie alebo úplné uzavretie jazdných pruhov po určitý čas) a zrážky za nedosiahnutie požadovanej kvality. Táto zrážka zohľadňuje nedosiahnutie kvalitatívnych parametrov projektu stanovených v zmluve, ktoré však nemusia súvisieť s obmedzením dostupnosti. V širšom kontexte nedodržovanie stanovených výkonových parametrov môže viesť až k likvidačným následkom pre súkromného partnera (výmena prevádzkovateľa, ukončenie zmluvy). Spracovateľ môže stanoviť tiež zrážky za nedosiahnutie dopytu, ktoré môžu byť využité pri nižšej úrovni využívania infraštruktúry a poskytovaných služieb ako sa pôvodne predpokladalo, v dôsledku čoho dochádza k menšiemu opotrebeniu infraštruktúry, a nižším predpokladaným prevádzkovým výdavkom a výdavkom na údržbu. Zadávateľ môže následne v takomto prípade uplatniť „dopytovú“ zrážku z platby za dostupnosť.

Typy zrážok konzekventne sledujú ciele zadávateľa ohľadne požadovaných služieb a motivácie súkromného partnera.

Krok 2: Spracovateľ stanoví výšku zrážok

Spracovateľ navrhne výšku zrážok tak, aby vytvárali primeraný tlak na súkromného partnera a motivovali ho k dosiahnutiu kvality požadovanej zadávateľom. Na druhej strane neprimerané zrážky, ktoré nebudú korešpondovať so „stratou“ na strane užívateľov danej služby či infraštruktúry môžu pôsobiť kontraproduktívne z pohľadu naceňovania rizík a nákladov na financovanie projektu.

Nastavenie optimálneho platobného mechanizmu je preto hľadáním kompromisu medzi požiadavkami zadávateľa a požiadavkami trhu. Spracovateľ musí zohľadniť požiadavky zadávateľa tak, aby bolo možné dosiahnuť projekt primerane financovateľný bankami s hodnotou za peniaze aj so zrážkami, ktoré korešponujú s dopadom nedostupnosti či nižšej kvality na užívateľov. V závislosti od možností a požiadaviek zadávateľa a trhu, môže spracovateľ použiť nasledovné typy zrážok (2. a 3. možnosť znižujú prenos rizika na súkromného partnera a preto je potrebné ich osobitne posúdiť z hľadiska vykazovania v zmysle ESA2010):

- zníženie celej platby za dostupnosť - v prípade nedostupnosti, pri nekvalite môže dôjsť k zníženiu platby za dostupnosť v celej jej výške,
- zníženie platby za dostupnosť s maximálnym limitom - v prípade nedostupnosti, pri nekvalite alebo nenaplnení definovaného dopytu môže dôjsť k zníženiu aktuálnej platby za dostupnosť až do výšky vopred definovaného maximálneho limitu,
- zníženie len prevádzkovej časti platby za dostupnosť - v prípade nedostupnosti, pri nekvalite alebo nenaplnení definovaného dopytu nedochádza k zníženiu aktuálnej platby za dostupnosť v celej jej výške, ale len k zníženiu zložky súvisiacej s prevádzkovými výdavkami a ziskom súkromného partnera.

V tomto kontexte si je potrebné uvedomiť, že pokiaľ je požadované mimobilančné zobrazenie projektu v systéme verejných financií, zrážky za nedostupnosť a nižšiu kvalitu by nemali byť len symbolické, s významným limitom resp. len na úrovni extrémne málo pravdepodobných situácií. Tejto problematike je bližšie venovaná „Príloha 1 - Vplyv projektu na schodok/prebytok rozpočtu verejnej správy a dlh verejnej správy“ v rámci časti D.

Stanovenie penále hradeného zadávateľovi

Penále je špecifická forma negatívnej motivácie súkromného partnera, ktorá však na rozdiel od zrážok znamená reálnu platbu od súkromného partnera zadávateľovi. Penále je možné uplatniť, pokiaľ je platobný mechanizmus aspoň z časti založený na platbách od konečných užívateľov alebo tretích strán. V takom prípade nedokáže zadávateľ priamo ovplyvniť všetky príjmy súkromného partnera (sú založené na ochote trhu platiť) a ovplyvňuje preto jeho peňažné toky penalizáciou, čiže dodatočnými výdavkami.

Pri stanovení penále hradeného zadávateľovi postupuje spracovateľ v nasledovných krokoch:

Krok 1: Spracovateľ identifikuje, aké penále je relevantné pre motiváciu súkromného partnera

Penalizácia by mala byť založená na tých istých princípoch (nedostatkoch pri dodávke služby súkromným partnerom), ako pri stanovení zrážok z platieb od zadávateľa, čiže na nekvalite a nedostupnosti služby.

Krok 2: Spracovateľ stanoví výšku penále

Spracovateľ navrhne výšku penále tak, aby jeho uplatnenie bolo pre súkromného partnera demotivačné a boli pritom dodržané tie isté pravidlá ako pri stanovení zrážok z platieb od zadávateľa, t. j. tak, aby boli preferované záujmy zadávateľa a zohľadnené záujmy trhu, najmä veriteľov.

Stanovenie bonusov

V určitých prípadoch môže byť platba od zadávateľa zvýšená. K zvýšeniu platby môže dôjsť v prípadoch, ak:

- rastie úroveň výdavkov v rámci niektorých výdavkových kategórií, ktoré nemôže súkromný partner sám ovplyvniť a z hľadiska optimálneho prenosu rizík či nastavenia platobného mechanizmu (pôjde zrejme o mechanizmus založený na dostupnosti) bolo toto riziko ponechané na strane verejného sektora alebo užívateľov, (napríklad nárast cien energií), a/alebo
- dopyt po poskytovanej službe vzrástol nad predikovanú mieru (napríklad nad predpovedanú mieru dopravnej intenzity na diaľnici), kedy môže dôjsť k vyššiemu ako pôvodne predpokladanému opotrebeniu infraštruktúry a následne k vyššiemu výdavkom súkromného partnera, ktoré nie je možné vyvážiť komerčnými príjmami, a zároveň riziko dopytu nemalo byť prenesené, a/alebo
- je zmysluplné motivovať súkromného partnera k snahe dosiahnuť určité merateľné parametre služby, ktorých dosiahnutie v čase by bolo ambiciózne a nad požadovaným štandardom.

Hlavným zmyslom používania bonusov v platobnom mechanizme je, aby bola zabezpečená optimálna motivácia súkromného partnera a optimálny prenos rizík (napríklad z pohľadu rizika nepredvídateľného nárastu nákladov, ktoré nie sú pod kontrolou súkromného partnera, alebo nárastu ktorých je korelovaný s výbornou výkonnosťou partnera).

Spracovateľ pri stanovení bonusov postupuje v nasledovných krokoch:

Krok 1: Identifikuje výdavky, u ktorých je možné predpokladať navýšenie nad rámec predikovaných hodnôt

Ide najmä o prevádzkové výdavky na vstupy s vysoko volatílnou cenou a objemom spotreby priamo závislým od dopytu po službe (spotrebe služby), ako napríklad výdavky na energie. Takisto môže ísť o investičné výdavky na vstupy, pri ktorých spotreba rastie s intenzitou využívania infraštruktúry a výdavky životného cyklu projektu (napríklad pri opotrebení povrchu vozovky).

Krok 2: Identifikuje oblasti, v rámci ktorých existuje záujem poskytnúť motiváciu na dosiahnutie vyššej, ale pomerne ambicióznej úrovne

Ide o merateľné oblasti výstupu, kde nie je optimálne požadovať určitý štandard priamo ako východzí, ale jeho prípadné dosiahnutie by bolo spojené s významným prínosom.

Krok 3: Stanoví spôsob bonifikácie súkromného partnera

Spracovateľ navrhne bonifikáciu tak, aby odrážala nárast výdavkov na spotrebované vstupy nad rámec predikovaných hodnôt alebo mieru prínosu pre zadávateľa či užívateľov pri dosiahnutí lepších ako východných štandardoch služby. V prípade spotreby energií môže byť bonifikácia odvodená napríklad od jednotkového rastu každej ďalšej spotrebovanej jednotky (MW/h), v prípade opotrebenia vozovky na diaľnici i napríklad od zvýšenia objemu kamiónovej dopravy. Spracovateľ musí pri návrhu bonifikácie zabezpečiť merateľnosť nárastu spotreby vstupov.

Spracovanie celého platobného mechanizmu je znázornené v nasledovnom príklade, ktorý je založený na platbe od zadávateľa odvodenej od dostupnosti poskytovanej služby.

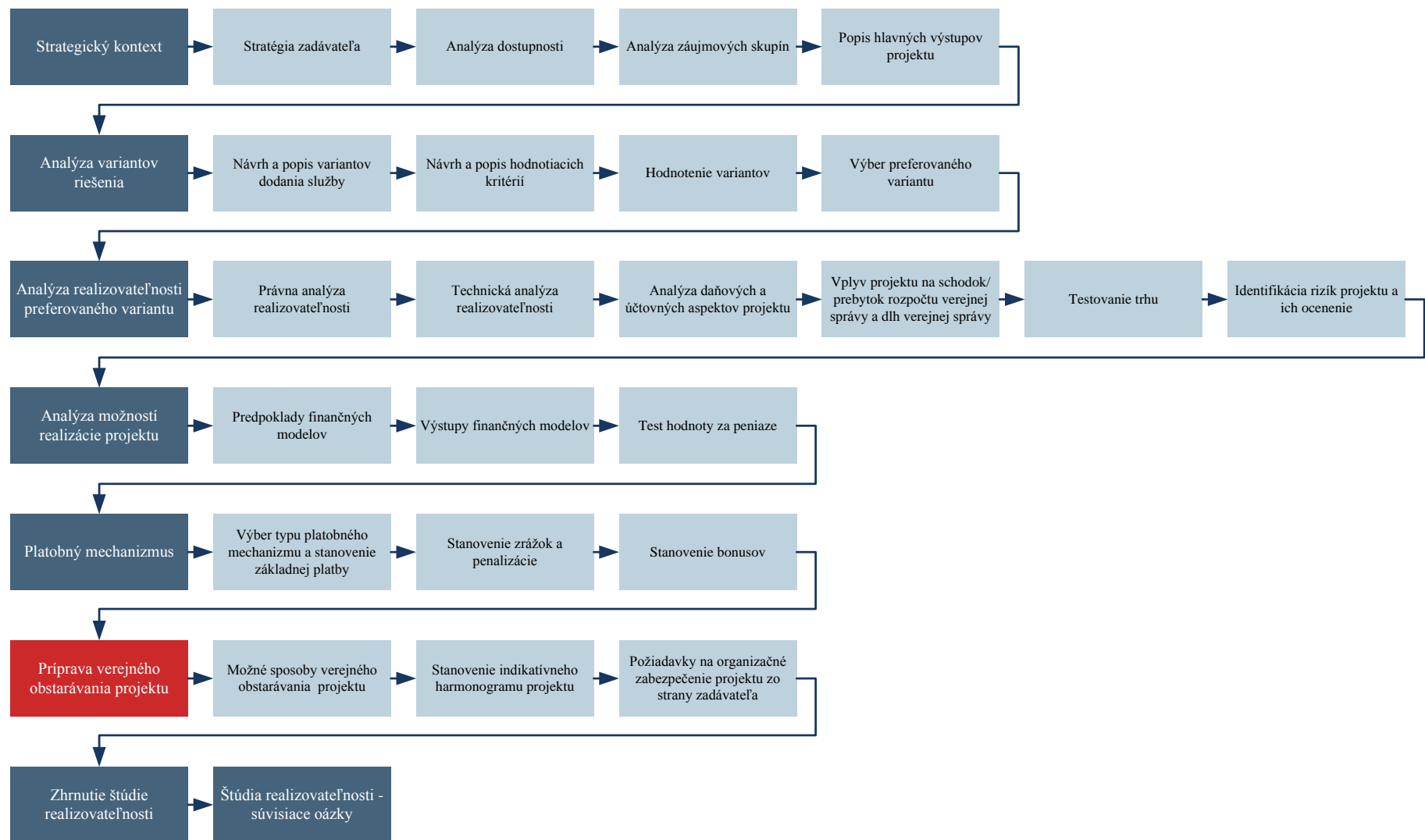
Príklad: Hrubý návrh platobného mechanizmu

V tomto príklade sú pre zjednodušenie uvažované platby iba na mesačnej báze.

Výpočet skutočne platenej platby za dostupnosť		
	Popis	
+	ZPzD	Základná neindexovaná platba za dostupnosť na ročnej báze, ktorá obsahuje úhradu investičných výdavkov, výdavkov na prevádzku, výdavkov na úhradu dlhovej služby a výdavkov životného cyklu projektu a zohľadňuje požadovaný zisk súkromného partnera.
+	i	Predstavuje navýšenie pravidelnej fixnej platby o zmenu vstupných cien. Zvyšovať sa bude len časť platby, ktorá je ovplyvnená výškou cenovej hladiny, t. j. prevádzkové výdavky a výdavky na údržbu na strane súkromného partnera. Navrhuje sa využitie indexu rastu spotrebiteľských cien.
:	12	Predstavuje úpravu na mesačnú platbu. Vypočítaná je alikvotná časť roka v danom mesiaci, to znamená približne jedna dvanásťtina roka.

=	Mesačná platba za dostupnosť vrátane indexácie.	
+	PDM	Predstavuje navýšenie pravidelnej fixnej platby o dodávky energií (plynu, elektriny a vody) pre účely poskytovania služieb pre verejný sektor. Pozn.: Riziko zmien v cenách dodávok zvyčajne znáša zadávateľ. Riziko množstva spotreby dodávok znáša zvyčajne súkromný partner okrem prípadov, keď je množstvo spotreby dodávok úplne evidentne mimo jeho kontroly.
=	Mesačná platba za dostupnosť vrátane indexácie a dodávok médií	
-	ZND	Predstavuje mesačné zníženie platby (penalizáciu) za nedostupnosť. V prípade, že súkromný partner napravi danú situáciu v lehote stanovenej v zmluve, nedochádza k penalizácii. Pri často opakovanej nedostupnosti je možné aplikovať zostrujúci faktor nedostupnosti, ktorý je aplikovaný v prípade opakovanej nedostupnosti v krátkom časovom období a môže predstavovať napr. 150 % štandardnej penalizácie.
-	ZNK	Predstavuje mesačné zníženie platby (penalizáciu) v prípade zlyhania kvality, ktorá však nespôsobuje nedostupnosť určitej časti služby/projektu. V prípade, že súkromný partner napravi danú situáciu v lehote stanovenej v zmluve, k penalizácii nedochádza. Pri často opakovanom zlyhaní kvality je možné aplikovať zostrujúci faktor nekvality, ktorý je aplikovaný v prípade opakovanej nekvality poskytovaných služieb, a ktorý predstavuje 150 % štandardnej penalizácie.
=	Reálne platená mesačná platba za dostupnosť	

Schéma: Postupnosť krokov pri tvorbe Štúdie uskutočniteľnosti PPP projektu



Príprava verejného obstarávania projektu

Cieľom tejto kapitoly štúdie je identifikovať všetky kroky zo strany zadávateľa, ktoré je nevyhnutné uskutočniť, aby mohol byť projekt uvedený do fázy realizácie.

Hlavným výstupom tejto kapitoly štúdie uskutočniteľnosti je voľba optimálneho postupu verejného obstarávania projektu a harmonogram zobrazujúci celkový plán implementácie projektu od začiatku verejného obstarávania.

Možné postupy verejného obstarávania projektu

Verejné obstarávanie sa do 18. apríla 2016 riadi zákonom č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Od 18. apríla 2016 nadobudne účinnosť úplne nový zákon o verejnom obstarávaní – zákon č. 343/2015 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Nižšie je poskytnutý základný rámec možných postupov podľa nového zákona o verejnom obstarávaní platného od 18. apríla 2016, každopádne vzhľadom na prípadné legislatívne zmeny je potrebné vždy zohľadniť aktuálne účinné znenie zákona.

Pre vylúčenie pochybností, tento metodický dokument nepredstavuje záväzný výklad zákona o verejnom obstarávaní zo strany MF SR či inej inštitúcie, a za cieľ má skôr poskytnúť navigáciu v praktických otázkach týkajúcich sa povahy PPP projektov.

Vzhľadom na to, že pre verejné obstarávanie projektu je možné použiť niekoľko rôznych postupov, je nutné, aby zadávateľ zvolil taký postup, ktorý je optimálny z pohľadu časovej a administratívnej náročnosti a zároveň zodpovedá povahe a zložitosti projektu.

Podľa platnej slovenskej právnej úpravy prichádzajú pre obstarávanie PPP projektov zo strany subjektov, ktoré spadajú pod ZVO, do úvahy viaceré postupy vo verejnom obstarávaní:

- verejná súťaž,
- užšia súťaž,
- rokovacie konanie so zverejnením,
- súťažný dialóg,
- koncesný dialóg,
- inovatívne partnerstvo.

Vzhľadom na fakt, že aj verejná súťaž aj užšia súťaž umožňujú vysúťažiť iba vopred zadanú zákazku, ich použitie pre PPP projekty, ktoré sú často mimoriadne

komplexné, sa neodporúča. Výhodou PPP projektov totiž je práve optimalizácia technického riešenia, spôsobu financovania, zdieľania rizík, zavedenie inovácií a zlepšenie obstarávaných stavebných prác resp. koncesií. Vzhľadom na uvedené sa týmto dvom postupom verejného obstarávania táto metodika nebude ďalej venovať.

Zákomom o verejnom obstarávaní sa od 18. apríla 2016 zavádza inovatívne partnerstvo ako nový postup obstarávania, ktorý umožňuje obstarávateľovi vysúťažiť potrebu inovačného výrobku, stavebných prác alebo služieb, ktorú nemožno uspokojiť dodaním tovarov, stavebných prác alebo služieb už dostupných na trhu, pričom na tento účel stanoví minimálne požiadavky. Jeden alebo viacerí úspešní partneri potom vyvíjajú produkt, službu, alebo stavebné práce, ktoré naplnia zadefinované kritériá. Vyjednávanie o cene je možné vo viacerých štádiách vývoja. Uplatnenie inovatívneho partnerstva sa očakáva najmä v oblasti výskumu a vývoja. V oblasti PPP projektov je využitie tohto postupu otáznе, pretože v PPP projektoch sa spravidla využívajú produkty, stavebné práce alebo služby, ktoré sú už dostupné na trhu. Vzhľadom na uvedené sa tomuto postupu verejného obstarávania táto metodika nebude ďalej venovať.

ZVO od 18. apríla 2016 takisto rozširuje a spresňuje definíciu koncesie. PPP projekty sú zväčša koncesiou, ale každý jeden príklad je potrebné preskúmať osobitne. V zmysle ZVO je koncesia na stavebné práce, alebo na služby zákazkou rovnakého typu ako štandardná verejná zákazka s tým rozdielom, že protiplnením za stavebné práce, ktoré sa majú uskutočniť, je buď právo na využívanie stavby na dohodnutý čas a pri službách potom právo využívať poskytované služby na dohodnutý čas alebo je toto právo spojené s peňažným plnením. Odlišovacím prvkom koncesie od verejnej zákazky je prenos prevádzkového rizika na koncesionára. V zmysle ZVO, prevádzkové riziko prechádza na koncesionára, ak za bežných prevádzkových podmienok nemá zaručenú návratnosť vynaložených investícií alebo nákladov vzniknutých pri prevádzkovaní stavby alebo poskytovaní služby, ktorá je predmetom koncesie. Časť rizika preneseného na koncesionára musí zahŕňať reálne vystavenie voči výkyvom trhu tak, aby akákoľvek potenciálna strata vzniknutá koncesionárovi nebola iba nominálna alebo zanedbateľná.

Pre zadávanie koncesií sa môžu využiť vyššie uvedené postupy s výnimkou inovatívneho partnerstva a koncesný dialóg.

Rokovacie konanie so zverejnením a súťažný dialóg je možné použiť v prípade, ak je splnená aspoň jedna z podmienok uvedených v §70 ZVO:

- a) potreby verejného obstarávateľa nemožno uspokojiť bez prispôsobenia už dostupných riešení,
- b) ich súčasťou je návrh riešenia alebo inováčné riešenie,
- c) v dôsledku osobitných okolností, ktoré sa týkajú povahy alebo zložitosti predmetu zákazky, právnych alebo finančných podmienok zákazky alebo rizík s nimi spojených, nemožno zadať zákazku bez uskutočnenia rokovania,
- d) verejný obstarávateľ nemôže dostatočne presne určiť technické špecifikácie,
- e) v predchádzajúcej verejnej súťaži alebo v užšej súťaži boli všetky ponuky neregulárne alebo neprijateľné.

Rokovacie konanie so zverejnením

Ide o postup, v rámci ktorého zadávateľ rokuje s uchádzačmi na základe predložených základných ponúk o podmienkach zákazky.

Tento postup pozostáva z niekoľkých fáz: vyhlásenie, výzva vybraným uchádzačom na predloženie základných ponúk, rokovanie, výzva na predkladanie konečných ponúk. Ak si obstarávateľ zadefinoval v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania, môže zadať zákazku už na základe základných ponúk, je ale nepravdepodobné, že by uvedené mohlo byť využiteľné pri PPP projektoch. Na rozdiel od súťažného dialógu rokovania v rámci rokovacieho konania so zverejnením nespočívajú v diskusii o nastavení minimálnych požiadaviek na všetkých uchádzačoch, spravidla kľúčových parametroch projektu, ale v diskusii o už podaných ponukách s cieľom prispôbiť tieto ponuky požiadavkám určeným v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania, súťažných podkladoch alebo iných podkladoch s cieľom vybrať najlepšiu ponuku na základe ekonomicky najvýhodnejšej ponuky alebo ponuku s najnižšou cenou.

V prípade menej komplexných PPP projektov môže rokovacie konanie so zverejnením prichádzať do úvahy aj v situácii uvedenej v § 70 ods. 1 písm. e) ZVO t. j. ak predchádzajúca verejná súťaž alebo užšia súťaž neprinesli regulárnu či prijateľnú ponuku, pričom tento postup umožní (bez podstatne zmenených zmluvných podmienok) rokovať s kvalifikovanými sa uchádzačmi napríklad o termíne dokončenia projektu či inom podobnom aspekte projektu.

Oproti verzii rokovacieho konania platnej pred 18. aprílom 2016 sa zaviedla väčšia flexibilita. Zmenili sa najmä obmedzenia na možnosti využitia tohto postupu, ktoré sú teraz identické pri rokovanom konaní so zverejnením ako pri súťažnom dialógu. Zároveň sa zvýšila flexibilita v tom, o čom je možné rokovať. V zákone o verejnom obstarávaní platnom do 18. apríla 2016 sa uvádza, že „Verejný obstarávateľ rokuje s uchádzačmi o ponukách, ktoré predložili, s cieľom prispôbiť ich požiadavkám určeným

v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania, v súťažných podkladoch a prípadne v ďalších doplňujúcich podkladoch a s cieľom vybrať najlepšiu ponuku na základe ekonomicky najvýhodnejšej ponuky alebo ponuku s najnižšou cenou.“ Naproti tomu, nový ZVO ustanovuje, že „Verejný obstarávateľ rokuje s uchádzačmi o základných ponukách a všetkých následne predložených ponukách, okrem konečných ponúk s cieľom zlepšiť ich obsah. Predmetom rokovania nesmú byť určené minimálne požiadavky, ktoré musia spĺňať všetky ponuky, ani kritériá na vyhodnotenie ponúk uvedené v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania.“

Použitie rokovacieho konania so zverejnením bude vhodné v princípe najmä v tých prípadoch, kedy bude zadávateľ schopný presne určiť, o ktorých otázkach bude možné rokovať a o ktorých nie. Pokiaľ by zadávateľ umožnil rokovanie o všetkých aspektoch PPP projektu (vrátane všetkých zmluvných ustanovení), mohlo by veľmi pravdepodobne dôjsť k situácii, že zadávateľ nebude schopný vzájomne porovnať ponuky jednotlivých uchádzačov a vybrať ekonomicky najvýhodnejšiu ponuku a/alebo pôjde prinajmenšom o nedostatočne transparentný postup nie v súlade s najlepšou praxou pri realizácii PPP projektov.

Súťažný dialóg

Účelom tohto postupu je umožniť verejnému obstarávateľovi (zadávateľovi), aby v spolupráci s uchádzačmi našiel optimálny spôsob realizácie projektu, pričom do veľkej miery je tento postup odvodený (aj) od potrieb PPP projektov resp. koncesií na stavebné práce a služby, ktoré sú zo svojej povahy zložité, a kde realizovanie projektu napríklad verejnou súťažou bez možnosti interakcie s uchádzačmi by bolo spojené s rizikom, že zadávateľ zadefinuje zmluvné plnenie významne suboptimálne (z pohľadu finálnych nákladov pre verejný sektor či kvality služby resp. uspokojenia potrieb zadávateľa) alebo že projekt nebude akceptovaný trhom vôbec (či už z pohľadu finančných partnerov alebo kontraktorov).

Verejný obstarávateľ môže v rámci dialógu rokovať s uchádzačmi o všetkých parametroch projektu (vrátane spôsobu alokácie rizík), pri ktorých má za to, že spätná väzba od uchádzačov môže prispieť k optimálnemu nastaveniu podmienok daného projektu a tiež zabezpečiť, že tieto podmienky budú nastavené spôsobom prijateľným pre trh. Riešenie dosiahnuté v rámci dialógu sa stane súčasťou finálneho riešenia vymedzeného vo výzve na predloženie konečnej ponuky, na základe ktorej budú podávané konečné ponuky uchádzačov.

Zákon pri súťažnom dialógu takisto umožňuje určiť ceny alebo odmeny pre záujemcov, ktorí sa zúčastnia dialógu.

Ide o konanie pozostávajúce z niekoľkých fáz (podávanie žiadostí o účasť a preukazovanie splnenia podmienok účasti, vedenie dialógu, podávanie ponúk na základe

predloženého riešenia alebo riešení, ktoré boli špecifikované počas dialógu, vyhodnocovanie podaných ponúk a výber najlepšej ponuky). Ide teda o postup procesne aj časovo náročný, ktorý ale zodpovedá komplexnosti zákazky pri takmer všetkých PPP projektoch a koncesiách.

Kľúčová časť súťažného dialógu – vedenie samotného dialógu, je čiastočne negatívne dotknutá zmenou rozhodovacej praxe Úradu pre verejné obstarávanie, ku ktorej došlo počas roku 2014. Ide najmä o rozhodnutie Rady úradu č. 8296-9000/2014- KR/32 zo dňa 8. septembra 2014. Na základe uvedeného rozhodnutia prebehla eliminácia uchádzačov so slabými riešeniami počas dialógu v rozpore so zákonom. Teda, aj uchádzači, ktorých riešenia nespĺnili zadávateľom určené percento zhody ich riešení s výsledným opisom predmetu zákazky (technické riešenie) a/alebo právnymi alebo finančnými podmienkami (návrh koncesnej zmluvy), mali mať možnosť podľa tohto rozhodnutia podať ponuku. V prípade aplikovania tejto rozhodovacej praxe na PPP projekty by to znížilo kvalitatívny aspekt procesu vedenia dialógu, keďže neskúsení alebo menej kvalitní uchádzači by počas vedenia dialógu mohli zostať pasívni a napriek tomu by sa neskôr mohli stať úspešným uchádzačom po predložení konečných ponúk.

Súťažný dialóg však stále bude všeobecne vhodným postupom výberu súkromného partnera pri zložitých projektoch, pri ktorých si zadávateľ nie je istý tým, či je sám schopný všetky parametre projektu nastaviť spôsobom, ktorý predstavuje najlepšie možné riešenie a je presvedčený, že návrh riešenia predložený uchádzačmi je nevyhnutou podmienkou pre splnenie požiadaviek na projekt.

Koncesný dialóg

Koncesný dialóg je postupom, ktorý umožňuje dialóg a je menej preskriptívny ako súťažný dialóg čiže ponecháva veľkú voľnosť obstarávateľovi v definovaní spôsobu a formy obstarávania. Zoširoka pomenúva princípy, ktorými je potrebné sa riadiť, ale postup bližšie nerozpisuje. Obstarávateľ teda môže viesť dialóg so záujemcami, pričom počas dialógu sa nesmú meniť predmet koncesie, kritériá na vyhodnotenie ponúk a minimálne požiadavky.

Je potrebné zdôrazniť, že sa ním môže postupovať iba v prípade, že koncesia splňa všetky požiadavky vyplývajúce zo ZVO. Osobitnú pozornosť je potrebné venovať PPP projektom založeným na platbách za dostupnosť, aby sa rozdelenie rizík, ktoré je súčasťou dialógu nezmenilo tak, že už viac nepôjde o koncesiu v zmysle ZVO.

Porovnanie postupov obstarávania v kontexte PPP projektov

Nové rokovacie konanie so zverejnením ponúka oveľa širšiu flexibilitu pre obstarávateľa vo fáze pred

predložením konečných ponúk. Táto flexibilita je ale kompenzovaná rigidnosťou po predložení konečných ponúk. Tento postup sa preto odporúča využiť iba v situáciách, kedy vie obstarávateľ viac menej presne zadefinovať požiadavky na projekt, pričom je predpoklad, že účastníci trhu im budú vedieť vyhovieť, ale obstarávateľ by rád využil možnosť prerokovať si ponuky s cieľom zlepšiť ich obsah pred podaním konečnej ponuky.

Súťažný dialóg by mal zostať preferovaným postupom obstarávania pre komplexné PPP projekty, pri ktorých si je obstarávateľ menej istý tým, čo je dostupné na trhu pre najlepšie naplnenie jeho potrieb a je jeho cieľom v maximálnej možnej miere využiť skúsenosti dostupné na trhu. Tento postup navyše ponúka flexibilitu pri potvrdení a optimalizácii niektorých konečných detailov po výbere úspešného záujemcu.

Koncesný dialóg bol do ZVO zavedený Smernicou o koncesiách (2014/23/EÚ) a z hľadiska PPP je vhodný najmä pre obstarávateľov, ktorí už majú dlhodobé skúsenosti s obstarávaním PPP projektov a štandardizované modely a štandardizovanú zmluvnú dokumentáciu. V podmienkach SR, ak sa obstarávateľ rozhodne postupovať týmto postupom, je potrebné vnímať riziko, že sa nepodarí vyhovieť definovaným všeobecným princípom. Zároveň nie je jednoznačné, že PPP projekty založené na platbách za dostupnosť môžu využiť tento postup. Týmto rizikám je možné predísť využitím buď rokovacieho konania so zverejnením, alebo súťažného dialógu.

Pravidlá pre voľbu optimálneho postupu verejného obstarávania

Postup verejného obstarávania projektu by mal byť zvolený primárne s ohľadom na povahu a zložitost' projektu. Významnú úlohu pri rozhodovaní zadávateľa môže hrať samozrejme aj časové hľadisko a administratívna náročnosť obstarávania projektu.

Aj napriek nespornému významu časového hľadiska si však zadávateľ musí uvedomiť, že v prípade komplexných projektov bude nevyhnutné podstatné parametre (pôjde najmä o platobný mechanizmus, alokáciu rizík, zmluvné podmienky a systém kompenzácií pri predčasnom ukončení zmluvy) projektu prerokovať s trhom resp. uchádzačmi. Pre PPP projekty tak bude spravdila najvhodnejším postupom verejného obstarávania súťažný dialóg, ktorý túto potrebu dokonca vyžaduje, a to aj napriek jeho na prvý pohľad väčšej časovej náročnosti. Súťažný dialóg však môže mať pri istých projektoch a ich efektívnom riadení paradoxne výhodu aj v časovom hľadisku, keďže napríklad lehotu na predkladanie žiadosti o účasť môže zadávateľ využiť na ďalšiu prípravu projektu, a samotný dialóg využívajú uchádzači zvyčajne paralelne na due diligence projektu, na ktorú by bolo potrebné vyčleniť čas aj pri iných postupoch. Aktívne zahrnutie uchádzačov prostredníctvom predkladania riešení do

definovania zadania môže takisto urýchliť procesy prípravy skutočne premysleného návrhu projektu a jeho zmluvnej dokumentácie.

U väčšiny PPP projektov bude nutné stanoviť lehoty pre podávanie záväzných ponúk, ktoré budú výrazne dlhšie ako sú minimálne lehoty určené zákonom o verejnom obstarávaní. Dôvodom je predovšetkým skutočnosť, že na strane dodávateľov sa budú projektov spravidla zúčastňovať konzorciá pozostávajúce z niekoľkých dodávateľov, ktorí budú musieť ešte pred podaním ponuky upraviť svoje vzájomné zmluvné vzťahy a prípadne prejsť aj interné schvaľovacie procesy. Tieto konzorciá budú navyše musieť pred podaním ponuky riešiť otázku financovania (obyčajne nejakou formou interakcie s financujúcimi inštitúciami), pričom aj due diligence zo strany uchádzačov pred podaním ponuky predstavuje zvyčajne pomerne časovo náročnú úlohu, kde poskytnutie dostatočného priestoru je aj v záujme zadávateľa.

Stanovenie indikatívneho harmonogramu projektu

V nadväznosti na voľbu optimálneho postupu verejného obstarávania, stanoví spracovateľ harmonogram verejného obstarávania a nadväzujúcich krokov, ktorý bude

vychádzať z metodického dokumentu „Postup pri príprave a realizácii PPP projektu a kontrolný proces“, vydaného MF SR.

Požiadavky na organizačné zabezpečenie projektu zo strany zadávateľa

Zadávateľ by mal posúdiť, aké finančné a personálne nároky vzniknú na jeho strane v priebehu riadenia prípravy PPP projektu. Analyzované by mali byť predovšetkým:

- predpokladané výdavky na prípravu verejného obstarávania projektu (výdavky na poradcu, a pod.),
- požiadavky na ľudské zdroje zadávateľa v priebehu implementácie,
- rozdelenie zodpovednosti za jednotlivé aktivity v rámci implementácie projektu.

Pri tvorbe tejto časti štúdie uskutočniteľnosti je potrebné vychádzať z požiadaviek stanovených v metodickom dokumente „Kódex riadenia prípravy a realizácie PPP projektu“, vydanom MF SR.

Zhrnutie štúdie uskutočniteľnosti

Cieľom tejto kapitoly štúdie uskutočniteľnosti je zdefinovať požiadavky na zhrnutie hlavných záverov štúdie uskutočniteľnosti.

Hlavným výstupom tejto kapitoly je zhrnutie štúdie uskutočniteľnosti, ktoré je využiteľné pre dokument „Projekt so zohľadnením výsledkov štúdie uskutočniteľnosti“, ktorý sa v závislosti od legislatívnych požiadaviek predkladá na schválenie príslušnému orgánu.

Zhrnutie štúdie uskutočniteľnosti poskytuje informácie o hlavných výstupoch štúdie uskutočniteľnosti. Patrí teda na jej začiatok a bude tvoriť jej prvú kapitolu. Keďže však zhrnutie obsahuje všetky dôležité výstupy z celej štúdie uskutočniteľnosti, spracováva sa až ako posledná časť. Z uvedeného dôvodu je táto kapitola zaradená v metodike až na koniec.

Zhrnutie slúži ako podklad pre rozhodovanie o projekte a preto musí obsahovať **všetky podstatné skutočnosti zistené pri tvorbe štúdie uskutočniteľnosti** a v stručnosti zhrnúť všetky jej časti. Kvalitne spracované zhrnutie bude spracovateľovi / zadávateľovi slúžiť ako tzv. "Projekt so zohľadnením výsledkov štúdie uskutočniteľnosti", teda ako dokument, na základe ktorého bude príslušný orgán schvaľovať začatie verejného obstarávania projektu.

Spracovateľ bude pri zostavení zhrnutia štúdie uskutočniteľnosti rešpektovať štruktúru štúdie uskutočniteľnosti. Zhrnutie bude obsahovať zhrnutie nasledovných kapitol štúdie uskutočniteľnosti, pričom sa spracovateľ zameria najmä na nižšie popísané body:

Strategický kontext

- Stručný popis problému a verejného záujmu, ktorého riešenie zadávateľ hľadá vrátane vymedzenia požadovaných výstupov projektu, ktoré majú verejný záujem naplniť.

Analýza variantov riešenia

- Stručný popis možných spôsobov riešenia identifikovaných potrieb a návrh preferovaného variantu.
- Špecifikáciu výstupov projektu a rozdelenie činností medzi verejný sektor a súkromného partnera.

Analýza uskutočniteľnosti preferovaného variantu

- Výstupy právnej analýzy uskutočniteľnosti vrátane popisu majetkovoprávných vzťahov a iných právnych aspektov realizácie tohto projektu a popisu spôsobu

nakladania s majetkom zadávateľa, ak je tento majetok určený na realizáciu predmetu PPP zmluvy.

- Popis technickej uskutočniteľnosti zvoleného variantu, vrátane popisu rozpracovanosti technicko-stavebných príprav a dopadu realizácie projektu na životné prostredie.
- Identifikáciu a popis daňových a účtovných aspektov realizácie projektu a ich dopadu na zadávateľa.
- Popis, aký bude mať projekt vplyv na schodok / prebytok rozpočtu verejnej správy a dlh verejnej správy. Súčasťou by mala byť matica rizík, vrátane pomerného a finančného prerozdelenia rizík medzi zadávateľa a súkromného partnera, ich ocenenie a implikácie v priebehu životnosti projektu.
- Pohľad trhu na projekt, vrátane identifikácie jeho prístupu k realizácii projektu.

Analýza možností realizácie projektu

- Popis financovania projektu z vlastných a cudzích zdrojov súkromného partnera.
- Hlavné výstupy finančných modelov projektu, zachytávajúce najmä cash-flow zadávateľa, dopad realizácie projektu na zadávateľa, vrátane popisu predpokladaných finančných tokov v priebehu realizácie predmetu PPP zmluvy
- Identifikáciu hodnoty za peniaze - rozdiel vo variantoch realizácie projektu

Analýzy citlivosti

- Spracovateľ stanoví základné vstupné premenné, ktoré vstupujú do porovnania hodnoty za peniaze. Povinne medzi nimi budú investičné náklady, prevádzkové náklady, náklady na obnovu aktív (generálne opravy a pod.), urýchlenie výstavby infraštruktúry formou PPP proti hypotetickej výstavbe klasickým spôsobom (ako základný vstup pre výpočet kvantifikovateľných socio-ekonomických prínosov), základné parametre externého financovania, diskontná sadzba (pre stanovenie diskontnej sadzby vid' časť C. „Obsah a požiadavky na komparátor verejného sektora (Public Sector Comparator)“).
- Spracovateľ pripraví analýzu citlivosti zmeny stanovených vstupných parametrov vplyvom odchýlky parametrov od tých predpokladaných v základnom scenári, pričom interval pravdepodobnej odchýlky stanoví pre každý vstupný parameter osobitne.

- Spracovateľ taktiež pripraví analýzu citlivosti zmeny stanovených vstupných premenných na dosiahnutie pozitívnej hodnoty za peniaze. Toto bude demonštrovať takým spôsobom, že vypočíta akú hodnotu by mala každá vstupná premenná (zmenená samostatne), ak by mala byť dosiahnutá nulová hodnota za peniaze. Spracovateľ takisto uvedie, pre každú vstupnú premennú samostatne, o koľko percent by sa musela zmeniť, aby bola dosiahnutá nulová hodnota za peniaze.

Nasledujúce kapitoly uvedie spracovateľ v zhrnutí štúdie uskutočniteľnosti len ak je realizácia projektu formou PPP výhodnejšia:

Platobný mechanizmus

- Stručný popis predpokladaných platobných podmienok, najmä s ohľadom na plnenie záväzkov súkromného partnera

Príprava verejného obstarávania

- Predpokladaný časový harmonogram verejného obstarávania.
- Predpokladaný časový harmonogram realizácie predmetu PPP zmluvy.

Štúdia uskutočniteľnosti - súvisiace otázky

Táto kapitola sa v nadväznosti na predchádzajúce časti, ktoré detailným spôsobom popisovali postup pri tvorbe jednotlivých kapitol štúdie uskutočniteľnosti, venuje niektorým otázkam, ktoré sa netýkajú priamo obsahu štúdie, avšak s jej tvorbou, resp. jej následným využitím bezprostredne súvisia.

Zverejňovanie štúdie uskutočniteľnosti

Štúdia uskutočniteľnosti je dokument obsahujúci informácie, ktoré musia byť sprístupnené v súlade so zákonom č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zadávatel' zverejní:

- štúdiu uskutočniteľnosti,
- finančný model, vrátane cenových predpokladov, so vzorcami, nechránený pre editáciu a so sprístupneným VBA kódom,
- metodiku a podkladový výpočtový model (so vzorcami a nechránený pre editáciu) pre výpočet hodnoty transferu rizík, vrátane vstupných predpokladov,
- metodiku a podkladový výpočtový model (so vzorcami a nechránený pre editáciu) pre výpočet hodnoty socio-ekonomických prínosov, vrátane vstupných predpokladov, a
- metodiku a podkladový výpočtový model (so vzorcami a nechránený pre editáciu) pre porovnanie PPP a PSC scenára.

V záujme umožnenia verejnej kontroly, zverejnenie vyššie uvedených informácií by sa malo udiat' s dostatočným časovým predstihom pred samotným rozhodnutím na strane zadávateľa o realizovaní projektu a spôsobe jeho realizovania.

Zároveň na základe § 101, ods. 4 zákona o verejnom obstarávaní platí, že za okolností určených zákonom je verejný obstarávateľ povinný vo svojom profile zverejniť analýzy, ktoré obsahujú porovnanie variantov, nad ktorými verejný obstarávateľ uvažoval pred prijatím rozhodnutia vyhlásiť koncesiu, vrátane vyčíslenia ekonomických údajov, ktoré viedli verejného obstarávateľa k rozhodnutiu, že vyhlásenie koncesie je výhodnejšie než zadanie zákazky iným spôsobom. Táto podmienka by mala byť splnená zverejnením vyššie uvedených informácií.

Schvaľovanie štúdie uskutočniteľnosti

Schvaľovacie procesy

Proces schvaľovania vypracovanej štúdie uskutočniteľnosti je v súčasnosti upravený len na úrovni štátnej správy, a to na základe uznesenia vlády SR č. 786/2007. Týmto uznesením je ministrom a predsedom ostatných ústredných orgánov štátnej správy uložená povinnosť pred začatím verejného obstarávania predkladať vláde Slovenskej republiky dokument "návrh projektu so zohľadnením výsledkov štúdie uskutočniteľnosti". Táto povinnosť sa týka projektov, v ktorých:

- súkromný partner zabezpečuje zhotovenie a prevádzku diela a ako protihodnotu poskytuje služby spojené s týmto dielom za platby od jeho užívateľov alebo od verejného partnera,
- zmluva sa uzatvára najmenej na 3 roky,
- súkromný partner nesie niektoré ekonomické riziká spojené s ich realizáciou, ktoré obvykle nesie verejný obstarávateľ,
- celkové investičné náklady projektu verejno-súkromného partnerstva prevyšujú sumu 3,319 mil. Eur.

Dokument "Projekt" so zohľadnením výsledkov štúdie uskutočniteľnosti predložený na prerokovanie a schválenie vládou by mal byť spracovaný v rozsahu zhrnutia štúdie uskutočniteľnosti podľa kapitoly 0 „Zhrnutie štúdie uskutočniteľnosti“ tejto metodiky, pretože tento súhrn má obsahovať všetky podstatné informácie potrebné na posúdenie dokumentu vládou. Projekt so zohľadnením výsledkov štúdie uskutočniteľnosti je predtým predmetom pripomienkového konania. Pripomienky z pripomienkového konania musia byť zapracované do štúdie uskutočniteľnosti ako aj zhrnutia štúdie.

Na projekty, ktoré nespádajú pod vyššie uvedené uznesenie vlády, sa vzťahujú zákonné postupy schvaľovania, ktoré vyplývajú z platnej legislatívy a zároveň interných schvaľovacích postupov zadávateľa. Zavedenie týchto schvaľovacích postupov sa odporúča aj zadávateľom, na ktorých sa nevzťahuje uznesenie vlády SR č. 786/2007.

Úloha MF SR v rámci schvaľovacieho procesu a posúdenia hodnoty za peniaze

Zákon č. 583/2014 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov predpokladá, že pre projekty, ktoré spĺňajú zákonom definované kritériá, obec, vyšší územný celok a

nimi zriadené a založené právnické osoby **oznamujú MF SR začatie zadávania koncesie na stavebné práce a predkladajú mu aj návrh koncesnej zmluvy na stavebné práce pred jej uzatvorením**. V tomto prípade úloha MF SR spočíva v posúdení predloženého návrhu zmluvy a vydania stanoviska z hľadiska dôsledkov realizácie tejto zmluvy na vykazovanie dlhu verejnej správy v jednotnej metodike platnej pre Európsku úniu.

Na základe zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov ďalej platí, že subjekt verejnej správy s výnimkou subjektu verejnej správy, ktorým je obec, vyšší územný celok a nimi zriadená rozpočtová organizácia a príspevková organizácia, je **oprávnený uzatvoriť koncesnú zmluvu**, ktorá spĺňa kritériá v zmysle § 66 zákona o verejnom obstarávaní platného do 18. apríla 2016 (§4 a §5 nového ZVO), **len s predchádzajúcim súhlasom vlády**. Povinnou súčasťou materiálu na rokovanie vlády je stanovisko MF SR k návrhu tejto zmluvy z hľadiska dôsledkov jej realizácie na vykazovanie dlhu verejnej správy v jednotnej metodike platnej pre Európsku úniu.

Uznesenie vlády SR č 786/2007 ukladá ďalej ministrom a predsedom ostatných orgánov ústrednej štátnej správy, aby bol projekt so zohľadnením výsledkov štúdie uskutočniteľnosti na rokovanie vlády predkladaný spolu so stanoviskom MF SR k tomuto projektu.

Pred predložením projektu na rokovanie vlády sa MF SR zúčastňuje medzirezortného pripomienkového konania. Po ukončení tohto pripomienkového konania a zapracovaní pripomienok spracuje MF SR na žiadosť zadávateľa **vlastné stanovisko, ktoré bude zároveň s projektom, ktorý už nesmie byť zmenený, predložené vláde. Pre spracovanie tohto stanoviska MF SR zároveň požaduje (pre subjekty, pre ktoré je táto metodika povinná) aj poskytnutie štúdie uskutočniteľnosti v celom rozsahu vrátane finančných modelov vo formáte MS Excel**⁸.

MF SR sa vo svojom stanovisku štandardne zameriava najmä na:

- posúdenie vplyvu projektu na prebytok/schodok rozpočtu verejnej správy a dlh verejnej správy,
- zhodnotenie vplyvu realizácie projektu na rozpočtovú politiku vlády SR a
- posúdenie dodržiavania metodických dokumentov vypracovaných MF SR pri príprave projektu (v prípade záväznosti týchto dokumentov pre daný subjekt).

V prípade potreby stanovisko obsahuje i akékoľvek ďalšie návrhy, pripomienky a odporúčania zadávateľovi zo strany MF SR týkajúce sa ďalších dôležitých aspektov projektu. Na účely spracovania stanoviska vyžaduje MF SR

poskytnutie štúdie uskutočniteľnosti so zapracovanými pripomienkami vrátane neuzatvoreného finančného modelu vo formáte MS Excel.

MF SR sa vyjadrí k projektu z hľadiska všetkých vyššie uvedených oblastí, a v prípade nesúhlasu uvedie svoje dôvody, resp. tam kde je to možné, odporúčenia k zmene. Zadávateľ po získaní stanoviska MF SR nesmie projekt so zohľadnením výsledkov štúdie uskutočniteľnosti meniť.

V prípade potreby stanovisko obsahuje aj akékoľvek ďalšie návrhy a odporúčania zadávateľovi zo strany MF SR týkajúce sa ďalších dôležitých aspektov projektu.

Schvaľovací proces pre štúdiu uskutočniteľnosti pre PPP projekty, ktoré podliehajú režimu schválenia projektu so zohľadnením výsledkov štúdie uskutočniteľnosti pripravované ministerstvami a ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy, je zjednodušene zachytený v „Príloha 2 – Schvaľovací proces pre štúdiu uskutočniteľnosti“.

Zmeny štúdie uskutočniteľnosti a verifikácie jej záverov

Po vypracovaní štúdie uskutočniteľnosti môže dôjsť k niektorým skutočnostiam, ktoré môžu mať významný vplyv na kľúčové závery obsiahnuté v štúdiu. K zmenám môže dôjsť napríklad v rámci:

- schvaľovacieho procesu popísaného v predchádzajúcej podkapitole,
- v priebehu verejného obstarávania, kde môže podstatnú zmenu priniesť najmä fáza vedenia dialógu
- získania a vyhodnotenia konečných ponúk, na základe ktorých zadávateľ získa reálne údaje pre overenie, či projekt vo vysúťaženej podobe naozaj prinesie hodnotu za peniaze.

V prípadoch, kedy sa uzatvára koncesná zmluva, ktorú pred podpisom povinne schvaľuje Vláda SR, nižšie popísané zmeny sa predkladajú Vláde SR na schválenie spolu s koncesnou zmluvou.

Zmeny v priebehu schvaľovania

Pokiaľ príslušný orgán nesúhlasí so závermi štúdie uskutočniteľnosti alebo požaduje materiálne zmeniť nastavené parametre projektu (napr. špecifikáciu výstupov, z ktorej štúdia vychádza - príslušný orgán rozhodne, že je vhodnejšie formou PPP realizovať výstavbu nie 30 km diaľnice, ale tento úsek významne predĺžiť), musí byť štúdia vrátená na prepracovanie, po ktorom bude

⁸ V tejto štúdiu musia byť zohľadnené pripomienky vyplývajúce z medzirezortného pripomienkového konania.

nasledovať proces opätovného schválenia. Nesmie dôjsť k tomu, že v rámci schvaľovania bude dochádzať k čiastkovým modifikáciám, pri ktorých nebude zabezpečené ich komplexné posúdenie vo všetkých súvislostiach vypracovanej štúdie.

Pri materiálnych zmenách vstupných parametrov projektu (napr. príslušný orgán rozhodne o rozšírení alebo naopak o zúžení rozsahu projektu) je potrebné overiť, či aj po uskutočnenej zmene prináša realizácia projektu hodnotu za peniaze. Ak v dôsledku materiálnej zmeny projekt nebude vykazovať hodnotu za peniaze, nemal by byť projekt v modifikovanej podobe realizovaný.

V prípade, že realizácia prepracovaného projektu prináša hodnotu za peniaze, bude projekt so zohľadnením nových výsledkov štúdie uskutočniteľnosti predložený na schválenie príslušnému orgánu.

Zmeny v nadväznosti na výsledok súťažného dialógu, resp. verejného obstarávania

Pri verejnom obstarávaní v rámci PPP projektov je v praxi často použitá forma súťažného dialógu, kde dochádza k diskusií medzi zadávateľom a uchádzačmi o optimálnom spôsobe nastavenia parametrov projektu. Môže sa stať, že na základe poznatkov súťažného dialógu dôjde k zmenám niektorých dôležitých parametrov, s ktorými počíta štúdia uskutočniteľnosti vypracovaná pred začatím verejného obstarávania (môže dôjsť napríklad k modifikácii technického riešenia, napríklad zúženiu či zníženiu počtu jazdných pruhov v prípade diaľnice a pod., zmene niektorých právnych podmienok alebo zmene rozdelenia určitých rizík).

Zmeny parametrov či podmienok projektu vyplývajúce zo súťažného dialógu môžu byť spôsobené napríklad tým, že niektoré z predpokladov zadávateľa v rámci spracovanej štúdie neboli úplne realistické (napr. zadávateľ zamýšľal preniesť na súkromného partnera riziko, ktoré však partner nie je pripravený znášať, resp. ho v ponuke ocení spôsobom, ktorý výrazne ovplyvní hodnotu za peniaze), resp. zadávateľ vopred uvažoval s tým, že v niektorých smeroch bude projekt upresňovať na základe návrhov uchádzačov (napr. že zohľadní inovatívne návrhy uchádzačov týkajúce sa usporiadania navrhovaného zariadenia alebo prevádzkového modelu). Popri týchto faktoroch, ktoré vyplývajú z povahy súťažného dialógu (t. j. konfrontácia pôvodných citácií zadávateľa s návrhmi trhu), môže dôjsť k významným vonkajším udalostiam, ktoré ovplyvnia možnosť realizácie projektu v pôvodne zamýšľanej podobe (napr. v dôsledku zhoršených podmienok na finančnom trhu môžu financujúce inštitúcie klásť zvýšené požiadavky na zabezpečenie, alebo iné garancie poskytnuté zo strany verejného sektora, resp. môžu citlivejšie reagovať na určité riziká, ktoré by mal v rámci projektu znášať súkromný partner).

Ak v priebehu súťažného dialógu dôjde k vyššie uvedeným zmenám, je potrebné, aby boli zmeny vyplývajúce z dialógu zapracované, teda aby bola pôvodná štúdia uskutočniteľnosti aktualizovaná a došlo k prepočítaniu jej výstupov.

V prípadoch, keď dôjde k materiálным zmenám v porovnaní so schválenou štúdiou uskutočniteľnosti, musí byť projekt opätovne predložený na schválenie príslušnému orgánu.

Verifikácia záverov štúdie po doručení finálnych ponúk

Po tom, čo zadávateľ dostane finálne ponuky a vyberie z nich tú ekonomicky najvýhodnejšiu, je potrebné pôvodné predpoklady obsiahnuté v štúdiu uskutočniteľnosti konfrontovať s výsledkami verejného obstarávania. Zadávateľ by mal predovšetkým overiť, či bude na základe ponuky víťazného uchádzača dosiahnutá hodnota za peniaze predpokladaná v pôvodnej štúdiu uskutočniteľnosti.

Ak sa ukáže, že projekt realizovaný na základe najlepšej ponuky neprinesie hodnotu za peniaze (je pritom nutné zvážiť kvantitatívne i kvalitatívne aspekty), nemal by byť realizovaný.

C. Obsah a požiadavky na komparátor verejného sektora (Public Sector Comparator)

Úvod

Táto časť metodického dokumentu špecifikuje kvantitatívne nástroje, na základe ktorých zadávateľ určí, či existujú indikácie, že v porovnaní s tradičným spôsobom realizácie projektu dosiahne väčšiu efektivitu vynaložených prostriedkov realizáciou projektu formou PPP. Pri kvantifikácii výhodnosti jednotlivých foriem realizácie projektu musí spracovateľ dodržať postupy popísané v tejto časti dokumentu.

V každom štádiu prepočtov hodnoty za peniaze je potrebné zdôrazniť niekoľko všeobecne aplikovaných princípov:

1. **dôkaznosť** – celkové zhodnotenie by malo byť robustné a založené v maximálnej možnej miere na preukaznosti predpokladov, ich transparentného a detailného popisu a na predchádzajúcich skúsenostiach,
2. **kvalitné riadenie** – hodnotu za peniaze je možné získať len v prípade, že obstarávanie je dobre pripravené a riadené, dosiahne maximálnu mieru súťaže a je transparentné, a toto by malo platiť pre akýkoľvek scenár obstarávania projektu resp. jeho realizáciu. Pri PPP ale aj PSC modeli by sa malo adekvátne predpokladať (a následne samozrejme aj zabezpečiť), že oba scenáre budú efektívne obstarané s cieľom vygenerovania ekonomicky najvýhodnejšej ponuky.

Pri hodnotení PPP scenára si je vhodné pripomenúť typické charakteristiky PPP projektu:

- v zmysle PPP zmluvy bude súkromný partner musieť postaviť a prevádzkovať infraštruktúru (aby mohol poskytovať požadované služby), takže tu bude prítomné obdobie výstavby (prípadne aj developmentu), a obdobie prevádzky,
- súkromný partner bude mať najčastejšie podobu SPV,
- SPV bude získavať externé financovanie, obvyčajne ako mix úverových zdrojov (resp. dlhu) a vlastných zdrojov, tzv. equity,
- SPV bude získavať platby, a to až po spustení prevádzky, pričom tieto platby budú pokrývať splatenie istiny financovania čerpaného na pokrytie nákladov na výstavbu, požadovaných výnosov na tomto financovaní a náklady na správu a prevádzku,
- ide o dlhodobé zmluvy, kde náklady na financovanie predstavujú významné čiastky, pričom súkromný sektor obvyčajne nie je schopný získavať zdroje za rovnako výhodných podmienok ako štát,
- platby, ktoré bude súkromný partner získavať, budú závisieť od jeho schopnosti plniť povinnosti zmluvy a budú výrazne znížené, ak nebude dosiahnutý

požadovaný štandard, čím bude zabezpečená motivácia súkromného sektora využiť manažérske schopnosti súkromného sektora na dosiahnutie včasného dokončenia a požadovaného štandardu výstupov,

- alokácia rizík medzi súkromného a verejného partnera je jasne zafinancovaná a súkromný partner nesie okrem iného riziko omeškania, prekročenia nákladov a riziko nedosiahnutia požadovaného štandardu služieb.

Ako prvý krok by preto mal spracovateľ komparátora sektora dôsledne pochopiť a zanalyzovať, v akej miere sú splnené atribúty úspešného PPP projektu, ktoré sú bližšie popísané v časti B - Obsah a požiadavky na štúdiu uskutočniteľnosti, kapitola 0 „Všeobecné posúdenie prítomnosti aspektov úspešného PPP“, a aj na základe týchto záverov koncipovať predpoklady v samotnom kvantitatívnom prepočte.

Dôležitá poznámka:

Zadávateľ štúdie uskutočniteľnosti si musí byť vedomý skutočnosti, že akékoľvek nižšie popísané kvantitatívne a kvantifikovateľné porovnania sú do veľkej miery vždy len teoretickým konceptom, ktorý nie je možné empiricky overiť, pretože porovnávanie dvoch scenárov finančnej realizácie de facto jedného výstupu (odhliadnuc od odlišnej zmluvnej základne) nikdy nie je možné konfrontovať s realitou – z jednoduchého dôvodu: jeden scenár určite nenastane, keďže predmetnú infraštruktúru je možné postaviť len raz.

Spätná validácia a reflexia predpokladov je možná až pri analýze scenára, ktorý sa realizoval, napríklad predpokladaná výška stavebných nákladov z fázy štúdie uskutočniteľnosti sa dá ľahko a preukazne overiť s tou skutočne dosiahnutou pri realizácii. Samozrejme, chýbajúcim dátovým podkladom pre úplne porovnanie realistikosti vstupných predpokladov sú údaje za nerealizovaný scenár.

Navyše, povaha niektorých kvantifikovateľných položiek je zo svojej podstaty pomerne nehmotná a neoveriteľná, napríklad hodnota socio-ekonomických prínosov a prenos rizík.

Zadávateľ preto musí chápať, a štúdia uskutočniteľnosti mu v tomto bude nápomocná, že aj vyčíslené porovnanie nemusí byť jednoznačným podkladom pre rozhodnutie sa pre konkrétny spôsob realizácie, pretože je založené na sérii vzájomne sa ovplyvňujúcich predpokladov, ktorých výstupom je číselná hodnota, ktorá sa skladá z hodnoty skutočných

(overiteľných) statkov (primárne stavebné náklady: betón, asfalt, oceľ majú referenčné hodnoty v čase a priestore a dajú sa kúpiť) a z hodnoty teoretických konceptov, ktorých hodnota sa nemusí nikdy materializovať a nie je predmetom transakčného testu (napr. prenos rizík a skorší nábeh socio-ekonomických prínosov: tieto sa nedajú kúpiť a predať).

Úvodná charakteristika finančných modelov PSC a PPP

Nevyhnutným krokom pre rozhodnutie, ktorá forma realizácie projektu je výhodnejšia z hľadiska maximalizácie hodnoty za peniaze, či formou PPP alebo tradičným spôsobom, je vzájomné porovnanie oboch základných možností realizácie projektu.

Pre rozhodnutie, ktorá forma realizácie projektu je pre projekt vhodnejšia, je nevyhnutne potrebné vytvoriť dva finančné modely - prvý pre realizáciu projektu tradičným spôsobom, t. j. model PSC a druhý pre realizáciu projektu formou PPP, t. j. model PPP. Základom uvedených modelov je kalkulácia čistej súčasnej hodnoty budúcich peňažných tokov, ktorá súvisí s príjmovými a výdavkovými položkami predpokladanými pre danú formu realizácie projektu. Vykonať porovnanie výsledkov oboch modelov je možné za predpokladu zohľadnenia dopadu rizík v projekte, ktoré sa aplikujú v každom modeli iným spôsobom.

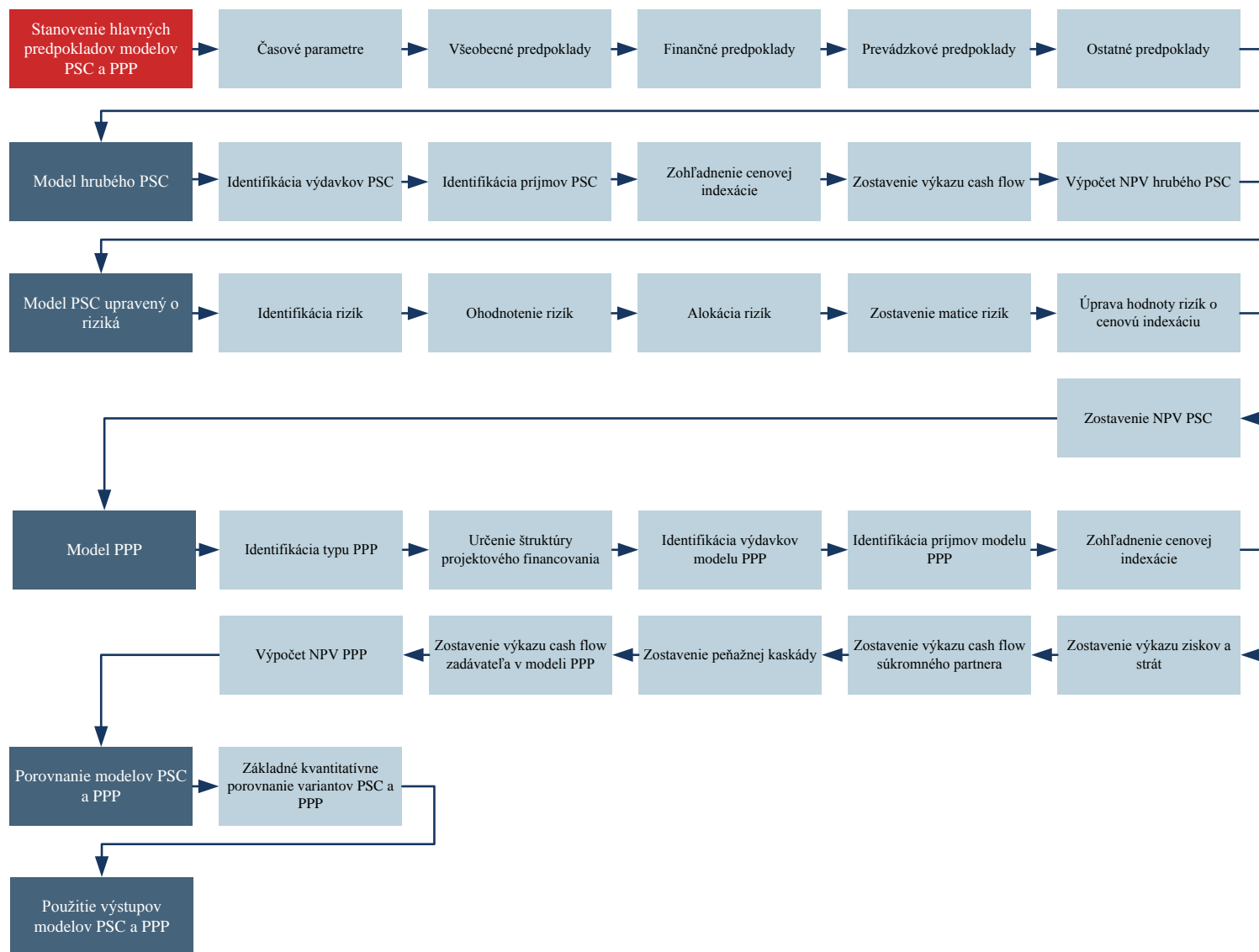
Pri porovnávaní modelov je potrebné mať vždy na pamäti, že model PSC i model PPP sú schopné hodnotiť len kvantifikovateľné faktory projektu. Toto hodnotenie sa vykonáva na základe ocenenia peňažných tokov generovaných projektom pri oboch formách jeho realizácie. Nadstavbou tohto porovnania môže byť zohľadnenie ďalších kvantitatívnych faktorov, ktoré

neovplyvňujú priamo peňažné toky generované projektom, ale tvoria širší rámec kvantifikovateľných vplyvov vyvolaných realizáciou projektu. Pri takto definovanom kvantitatívnom posúdení výhodnosti PPP projektu sa berú do úvahy aj faktory ako čas, v ktorom je reálne možné zrealizovať projekt tradičným spôsobom a z toho vyplývajúce skoršie socio-ekonomické prínosy.

Zadávateľ musí chápať, a štúdia uskutočniteľnosti bude v tomto ohľade pripravená tak, aby táto skutočnosť bola priamo a prominentne zohľadnená, že s rastúcou výškou socio-ekonomických prínosov plynúcich z urýchlenia výstavby by skúmaniu mala byť podrobená aj samotná prioritizácia kapitálových projektov na strane verejného partnera. Ak totiž existuje dostupnosť takých významných prínosov (zo skoršej realizácie), projekt by mal byť prioritizovaný tak či tak aj za cenu napríklad alokácie dodatočných zdrojov nad rámec pôvodne uvažovaných. **Skutočným dôvodom pre existenciu časových rozdielov v realizácii by nemala byť nedostupnosť zdrojov v danom čase (ak daný projekt nie je financovateľný verejnými zdrojmi teraz, aká je istota, že zdroje budú dostupné v budúcnosti resp. že projekt má takýmto spôsobom právo „predbehnúť sa“ v rámci hierarchie priorit a projektov) a presun ťarchy financovania v zvýšenom objeme do budúcnosti, ale schopnosť súkromného partnera zintegrovat' projekt takým spôsobom, ktorý verejnému sektoru nie je dostupný. Kľúčom k skúmaniu hodnoty za peniaze PPP projektu je teda najmä preskúmať, v čom presne, prečo a akým spôsobom sa má šancu prejavit' väčšia integračná efektivita súkromného sektora pri danom zadaní projektu oproti spôsobu, ako dané (dielčie) súčasti projektu rieši / je schopný riešiť verejný sektor.**

Nasledujúca schéma popisuje celý postup tvorby oboch finančných modelov ako aj postup základného kvantitatívneho porovnania oboch foriem realizácie projektu.

Schéma: Postupnosť krokov pri tvorbe Komparátora verejného sektora PPP projektu



Stanovenie hlavných predpokladov modelov PSC a PPP

Cieľom tejto kapitoly je poskytnúť spracovateľovi návod na identifikáciu hlavných vstupných predpokladov a spôsobu výpočtu základných parametrov, ktoré budú použité pri tvorbe modelu PSC a PPP.

Hlavným výstupom spracovaným na základe tejto kapitoly je definícia a výpočet vstupných predpokladov použitých pri tvorbe modelu PSC a PPP.

Špecifikácia výdavkov a príjmov modelu PSC a PPP je determinovaná zvoleným variantom realizácie projektu a technickými a funkčnými požiadavkami.

Spracovateľ zabezpečí, že výdavky a príjmy modelu PSC a PPP budú definované na rovnaký rozsah projektu (napr. náklady na prevádzku infraštruktúry prítomné v PPP modeli budú zohľadnené v PSC modeli tak, pričom spracovateľ preukáže ako ich pre danú verejnú službu odhadoval).

Príjmy a výdavky sa budú modelovať na základe kľúčových ukazovateľov a predpokladov (nie ako tzv. hard coded inputs), aby bola zabezpečená ich analytická preukaznosť a aktualizácia v prípade dostupnosti nových podkladov.

Pri tvorbe finančných modelov PSC a PPP sa použijú modelové predpoklady, ktoré ovplyvňujú výsledok modelu takým spôsobom, aby oba modely čo najpresnejšie prognózovali budúce hotovostné toky projektu. Hlavnými predpokladmi v modeli PSC a modeli PPP bývajú hodnoty miery inflácie, ostatné relevantné indexy, diskontná sadzba, odhad požadovanej rentability (výnosovosti) vlastného kapitálu súkromného partnera, odpisy a daňové dopady.

Pri príprave modelov spracovateľ začne identifikáciou:

1. časových parametrov modelu,
2. všeobecných predpokladov modelu,
3. finančných predpokladov modelov,
4. prevádzkových predpokladov modelu,
5. ostatných predpokladov, ktoré je nutné v modeloch zohľadniť.

Časové parametre

V úvodnej časti projektu je nutné stanoviť reálny časový plán modelovania. Časové parametre predstavujú základné vstupy, ktoré majú vplyv na ostatné vstupné parametre modelovania (napr. obdobie trvania stavebných prác má

vplyv na spôsob čerpania seniorného úveru, ukončenie realizácie projektu determinuje dobu splatnosti seniorného úveru). Na základe stanoveného harmonogramu realizácie projektu spracovateľ odvodí nasledovné základné časové parametre:

- začiatok modelovania – dátum začiatku modelovania počiatočných prác na projekte,
- začiatok realizácie projektu - dátum účinnosti PPP zmluvy,
- ukončenie realizácie projektu - predpokladaný koniec PPP zmluvy (koniec životnosti projektu),
- začiatok projektových a stavebných prác – dátum začiatku projektových a stavebných prác,
- obdobie trvania stavebných prác – počet rokov výstavby infraštruktúry potrebnej na zabezpečenie verejnej služby,
- ukončenie výstavby - dátum predpokladaného ukončenia výstavby,
- začatie prevádzky – dátum predpokladaného začatia prevádzky,
- obdobie prevádzky – počet rokov od uvedenia infraštruktúry do prevádzky do konca trvania PPP zmluvy (do konca životnosti projektu),
- obdobie trvania projektu – počet rokov trvania PPP zmluvy.

Uvedené časové parametre nepredstavujú vyčerpávajúci zoznam všetkých potrebných časových parametrov a pri tvorbe daného modelu je potrebné vychádzať z jeho špecifických podmienok (napr. trvanie archeologického prieskumu, doba skúšobnej prevádzky, plánované prerušenie prevádzky v období prevádzky projektu z akéhokoľvek dôvodu atď.) a z najlepšej praxe prípravy modelov v oblasti projektového financovania.

Príklad: Časové parametre

Parameter	Hodnota
Začiatok modelovania	1.1.2009
Začiatok realizácie projektu	1.1.2010
Ukončenie realizácie projektu	31.12.2043
Začiatok projektových a stavebných prác	1.1.2010
Obdobie trvania stavebných prác	4
Ukončenie výstavby	31.12.2013
Začatie prevádzky	1.1.2014
Obdobie prevádzky	30
Obdobie trvania projektu (trvania PPP zmluvy)	34

Všeobecné predpoklady

V tejto časti spracovateľ identifikuje a popisuje najdôležitejšie predpoklady, ktoré musia zohľadnené pri vypracovaní finančných modelov. Postupnosť krokov, ktoré má spracovateľ vykonať, zodpovedá jednotlivým predpokladom uvedeným v podkapitolách.

Diskontná sadzba

Diskontná sadzba vyjadruje náklad kapitálu pre verejné projekty vyjadrený na báze nákladov obetovanej príležitosti. Pri podobných výpočtoch sa stotožňuje náklad obetovanej príležitosti verejného sektora, resp. náklady štátneho financovania, s výnosom štátnych dlhopisov⁹. Spracovateľ nebude aplikovať úpravy takto odvodených diskontnej sadzby o žiadne riziká, nakoľko tie sú zapracované samostatne v modeli.

Odhady peňažných tokov pre PSC aj PPP model sú vyjadrené na nominálnej báze, aj diskontná sadzba bude založená na nominálnom vyjadrení.

Diskontná sadzba sa stanoví k dátumu prípravy štúdie uskutočniteľnosti, pričom tento dátum sa uvedie. Tento dátum by mal zároveň konzistentne korešpondovať s dátumom, od ktorého boli odvodené samotné predpoklady financovania predpokladané vo finančnom modeli PPP projektu.

V rámci určenia samotnej výšky je potrebné obzvlášť zohľadniť dobu splatnosti resp. časovú štruktúru úrokovej sadzby, keďže náklady financovania (úrokové sadzby) úzko súvisia s dobou splatnosti a dĺžkou daného inštrumentu.

Treba si pritom uvedomiť, že sa diskontujú peňažné toky, ekonomické náklady a prínosy z pohľadu verejného sektora, teda pre PPP model sú to z veľkej časti platby za dostupnosť a pre PSC model sú to ekvivalentné výdavky na obstaranie stavebných prác a zabezpečenie prevádzky projektu, ak by bol obstaraný klasickým spôsobom. Diskontná sadzba pritom musí byť stanovená konzistentne pre všetky relevantné peňažné toky, náklady a prínosy.

V prípade PPP modelu budú platby za dostupnosť teda rozložené takmer proporcionálne v čase, zatiaľ čo náklady v PSC modeli budú vznikať najmä počas doby výstavby. Vážená splatnosť peňažných tokov (dĺžka) v oboch prípadoch bude značne odlišná. Peňažné toky je preto vhodné diskontovať so zohľadnením rozličného časového profilu a teda rozličnými diskontnými sadzbami.

Náklady financovania pre rôzne splatnosti tvoria výnosovú krivku (angl. yield curve). Výnosovú krivku je bežné určiť na základe výnosov dlhopisového trhu (štátne dlhopisy vydané národnou autoritou), alebo na základe výnosov dosiahnutelných na peňažnom trhu (sadzby pre krátkodobé úločky v národnej banke, úrokové futures a swapy).

Pre stanovenie správnej diskontnej sadzby spracovateľ použije postup, kedy v každom roku diskontovaného obdobia bude príslušné toky diskontovať výnosom dlhopisov s rovnakou dobou splatnosti.

Diskontná sadzba sa vo finančnom modeli používa na diskontovanie (t. j. výpočet čistej súčasnej hodnoty) všetkých budúcich finančných hodnôt. Pre účely výpočtu čistej súčasnej hodnoty (NPV) spracovateľ použije diskontnú sadzbu, ktorá zodpovedá výnosu štátnych dlhopisov s rovnakou váženou dobou splatnosti ako je priemerná splatnosť peňažných tokov projektu. V prípade, že neexistuje štátny dlhopis s porovnateľnou dĺžkou splatnosti odporúča sa výnos extrapolovať od štátneho dlhopisu s najbližšou váženou dobou splatnosti k priemernej splatnosti peňažných tokov projektu. Pri extrapolácii je nutné zobrať do úvahy, že pri dlhých splatnostiach má úroková krivka tendenciu rásť pomalšie, pretože váha úrokových sadzieb pre krátke splatnosti klesá a prémia za likviditu už významne nerastie. Spracovateľ bude vychádzať z výnosu štátneho dlhopisu, ktorý je zverejnený všeobecne uznávaným informačným systémom uverejňujúcim oficiálne trhové ceny štátnych dlhopisov.

⁹ Pre municipálne projekty je potrebné odhadnúť samozrejme náklady financovania danej municipality a pod..

V tejto súvislosti je dôležité poznamenať, že nepresné stanovenie diskontnej sadzby môže viesť k nesprávnym výsledkom vzájomného porovnania modelov PSC a PPP, v dôsledku čoho sa môže zadávateľ nesprávne rozhodnúť pre variant realizácie projektu, ktorý je pre neho nevýhodnejší. Je preto okrem iného potrebné konzistentne porovnávať a počítať priemernú dobu splatnosti dlhopisu a príslušného profilu peňažných tokov.

V prípade municipálnych a iných projektov, kde náklady obetovanej príležitosti nie je vhodné stotožňovať priamo s výnosom štátnych dlhopisov, je diskontnú sadzbu možné pri absencii municipálnych dlhopisov (obchodovaných na sekundárnom trhu) odvodiť napríklad z porovnania s inými dlhopismi s rovnakým rizikovým profilom ale napríklad aj z nákladov na bankové úvery danej municipality, opäť však treba zohľadniť profil splatnosti, berúc za referenčnú sadzbu ako základ aktuálne swapové sadzby s prípadnou dodatočnou úpravou kreditnej marže o dodatočnú likviditnú prirážku.

Cenová indexácia

Pri tvorbe modelov musí spracovateľ vyjadriť všetky finančné kategórie v nominálnych hodnotách. To znamená, že finančné kategórie musia zohľadňovať predpokladanú mieru inflácie. Pre odhad miery inflácie sa odporúča v krátkodobom horizonte použiť oficiálne prognózy schválené výborom pre makroekonomické prognózy MF SR a v prípade dlhodobého horizontu použiť dlhodobý inflačný cieľ Európskej centrálnej banky.

Pri stanovení budúcej hodnoty, v rámci jednotlivých finančných kategórií, však môže spracovateľ použiť namiesto očakávanej miery inflácie špecifický index (napr. očakávanú mieru rastu cien stavebných výrobkov a služieb), s cieľom presnejšie určiť budúce hodnoty prognózovanej finančnej kategórie. Spracovateľ stanoví hodnotu všetkých relevantných indexov potrebných pre výpočet nominálnych hodnôt výdavkov a príjmov, pričom bude vychádzať najmä z nasledovných indexov:

Index rastu spotrebiteľských cien – Consumer Price Index (CPI)

Index spotrebiteľských cien vyjadruje vážený priemer cien z fixného koša tovarov a služieb používaných spotrebiteľmi. Zmena hodnoty indexu spotrebiteľských cien predstavuje mieru inflácie. Mierou inflácie je percentuálny prírastok indexov spotrebiteľských cien. Vo všeobecnosti inflácia znamená celkový rast cenovej hladiny v čase. Štatistické vyjadrovanie inflácie vychádza z merania čistých cenových zmien pomocou indexov spotrebiteľských cien.

Index rastu cien priemyselnej výroby – Producer price index (PPI)

Index cien priemyselnej výroby meria reprezentatívnym spôsobom relatívne zmeny cien v čase, ktorými výrobcovia oceňujú vyrobenú produkciu. Ide o zmeny predajných cien priemyselných výrobkov, ktoré sú merané u výrobcov na tzv. primárnom trhu medzi výrobcom a jeho prvým odberateľom. Index sa vzťahuje na tovar, ktorý je vyrobený a predaný na odbyt v tuzemsku a nezahŕňa cenový vývoj výrobkov určených pre vývoz.

Index rastu cien energií

Index rastu cien energií vyjadruje zmeny cien energií v čase. V nižšie uvádzanom príklade je index rastu cien energií konštantný počas celého životného cyklu projektu. V zjednodušených výpočtoch je možné predpokladať, že je tento index rovný priemernej ročnej inflácii.

Index rastu miezd

Index rastu miezd vyjadruje rast mzdových nákladov počas celého času životnosti projektu.

V každom roku životného cyklu projektu spracovateľ stanoví hodnotu všetkých indexov, ktoré sú relevantné z hľadiska predikcie jednotlivých finančných kategórií projektu (viď Príklad Cenová indexácia).

Príklad: Cenová indexácia

Rok	2010	2011	2012	...
Index rastu spotrebiteľských cien	2 %	2 %	2 %	...
Index rastu cien energie	3 %	3 %	3 %	...
Index rastu miezd	3 %	3 %	3 %	...

Finančné predpoklady modelov

Predpoklady financovania sú špecifické pre každý PPP projekt. Väčšina nižšie uvedených predpokladov vstupuje do modelu na základe konzultácií spracovateľa s bankovými inštitúciami, ktoré priamo obchodujú na trhoch a tým aj majú dostupné najaktuálnejšie referenčné údaje. Spracovateľ by mal takisto bližšie analyzovať údaje z iných podobných nedávno uzatvorených projektov, ktoré môžu slúžiť ako dobrý „benchmark“ pre stanovenie predpokladov financovania. V tejto súvislosti sa objavuje pojem bankovateľnosti (bankability) projektu. Bankovateľnosť projektu vyjadruje možnosti a podmienky financovania projektu zo strany komerčných bánk a závisí predovšetkým od rizikosti konkrétneho projektu a dostatku dlhodobej likvidity na finančných trhoch. Komerčné banky podľa miery rizika obsiahnutého v projekte rozhodujú o poskytnutí finančných prostriedkov na jeho realizáciu, a tým nepriamo ovplyvňujú proces rozhodovania o spôsobe realizácie daného projektu.

Určenie štruktúry projektového financovania

Štruktúra projektového financovania skúmaného PPP projektu bude zohľadňovať zistenia a odporúčania štúdie uskutočniteľnosti ohľadne základných štrukturálnych parametrov prípadného PPP projektu.

Spracovateľ zostaví štruktúru projektového financovania tak, aby zohľadňovala predpokladaný model financovania súkromného partnera v danom projekte. Táto štruktúra bude zahŕňať všetky zúčastnené subjekty, a to najmä zadávateľa, súkromného partnera (SPV), jeho vlastníkov, veriteľov, subdodávateľov a ďalšie významné zainteresované strany, ktoré budú na projekte participovať. Štruktúra bude obsahovať popis zmluvného dokumentu, ktorý determinuje právny vzťah medzi danými subjektmi (napr. zmluva o financovaní, poisťná zmluva). Pri definícii štruktúry projektového financovania musí spracovateľ zohľadniť všetky poznatky získané v rámci testovania trhu (viď časť B - „Obsah a požiadavky na štúdiu uskutočniteľnosti“, kapitola 0 „Testovanie trhu“).

Dôležitá poznámka:

Za predpokladu, že má zadávateľ poskytnúť veriteľom záruky za záväzky súkromného partnera, je nevyhnutné, aby možnosť ich poskytnutia bola vopred schválená príslušným subjektom, ako aj to, aby MF SR posúdilo ich vplyv na dlh verejnej správy a schodok/prebytok rozpočtu verejnej správy.

Po zostavení štruktúry projektového financovania spracovateľ:

- stanoví v akej miere sa na financovaní projektu bude podieľať vlastný a cudzí kapitál,
- bližšie určí charakter vlastného kapitálu a špecifikuje podmienky, za ktorých môže byť poskytnutý,
- bližšie určí charakter cudzieho kapitálu a špecifikuje podmienky, za ktorých môže byť poskytnutý.

Podiel vlastného a cudzieho kapitálu

Pri stanovení podielov vlastného a cudzieho kapitálu na financovaní projektu vychádza spracovateľ z poznatkov testovania trhu vo väzbe na požiadavky a predstavy potenciálnych veriteľov a akcionárov. Spracovateľ zároveň zohľadní všetky dôležité poznatky získané v časti B - „Obsah a požiadavky na štúdiu uskutočniteľnosti“, kapitola 0 „Analýza uskutočniteľnosti preferovaného variantu“.

Charakter vlastného kapitálu

Spracovateľ stanoví predpokladanú štruktúru vlastného kapitálu, ktorá bude mixom:

- kapitálového vkladu sponzorov do základného imania SPV, a

- úveru pre SPV od sponzorov, ktorý má najčastejšie formu podriadeného dlhu a v praxi sa obvykle poskytuje vo vyššom objeme ako kapitálový vklad sponzorov do základného imania,
- inej formy vlastného kapitálu, ak vyššie uvedené formy nepokrývajú inú alternatívu vkladu vlastného kapitálu.

Pri jednotlivých formách vlastného kapitálu spracovateľ uvedie ich presnú výšku ako aj podmienky, za ktorých môže byť vlastný kapitál poskytnutý na financovanie realizácie projektu.

Charakter cudzieho kapitálu

Pri bližšej charakteristike cudzieho kapitálu sa spracovateľ zameria predovšetkým na analýzu cudzích zdrojov, pričom uvedie, či budú mať tieto zdroje (alebo ich mix) charakter:

- seniorného úveru, ktorý pri väčšine PPP projektov predstavuje hlavný zdroj financovania PPP projektu poskytovaný bankami. Pri seniornom úvere spracovateľ stanoví a zohľadní hodnotu ukazovateľov DSCR a LLCR, splatnosť úveru, gearing ako aj požiadavky na MRA (Rezervný účet údržby) a DSRA (Rezervný účet dlhovej služby),
- podriadeného úveru poskytnutého od iných subjektov ako sú sponzori (napr. od dodávateľov, finančných inštitúcií, private equity spoločností).
- zdrojov získaných emisiou dlhopisov.

Spracovateľ zároveň uvedie základnú charakteristiku aktuálneho trhového prostredia pre jednotlivé typy cudzieho kapitálu.

Dôležité je v tejto fáze vykonať analýzu a zohľadniť predpokladané zapojenie multilaterálnych inštitúcií (najmä EIB, prípadne EBRD) alebo finančných nástrojov financovaných z európskych štrukturálnych a investičných fondov, ktoré môžu v štruktúre financovania participovať separátne tranžami s výhodnejšími podmienkami, ako poskytuje komerčný trh projektového financovania.

Úroková sadzba

Výška úrokovej sadzby určuje náklady cudzieho kapitálu a má zásadný vplyv na modelovanie finančných tokov súvisiacich s financovaním realizácie projektu súkromným partnerom.

Spracovateľ stanoví predpokladanú výšku úrokovej sadzby, pričom ju zafixuje na pevnej úrovni, rovnako, ako by s veľmi vysokou pravdepodobnosťou požadovali realizovať veritelia prostredníctvom tzv. hedgingu. Najčastejšie používaný nástroj na zafixovanie pohyblivej úrokovej sadzby je tzv. úrokový swap (nazývaný IRS). Úrokový swap je bežne ponúkaný komerčnými bankami a predstavuje dohodu o výmene peňažných tokov (vyplývajúcich z povinnosti platiť splátky úrokov), ktoré sú odvodené od pevnej alebo pohyblivej bázy. Ako je

uvedené vyššie, predpoklady o swapových sadzbách je potrebné konzistentne odvodiť k zhodnému dátumu, ku akému boli určené diskontné sadzby.

Úroková sadzba vychádza z referenčnej úrokovej sadzby, od ktorej sa líši výškou tzv. úrokovej / rizikovej prirážky (označovaná tiež ako marža banky). Výpočet výslednej úrokovej sadzby je možné vyjadriť tak, že úroková sadzba seniorného úveru = referenčná úroková sadzba + marža banky (kreditná marža + swapová prirážka).

Pri stanovení úrokovej sadzby, musí spracovateľ vychádzať:

- z takej referenčnej sadzby, ktorá zodpovedá vázenej priemernej splatnosti peňažných tokov projektu,
- z takej rizikovej prirážky, ktorá zodpovedá danému typu a obdobiu trvania projektu.

Spracovateľ podrobne uvedie referenčné trhové hodnoty úrokových sadzieb s odkazom na konkrétne porovnateľné projekty / trhy / durácie / ukazovatele krytia / rizikové profily, pričom využije konzultácie s finančnými inštitúciami spomenuté vyššie.

Ostatné bankové poplatky

Okrem úrokovej sadzby ovplyvňujú náklady na financovanie projektu aj ostatné bankové poplatky. Tieto poplatky vyjadrujú požiadavku bánk na úhradu nákladov spojených so schválením, rezervovaním a poskytnutím úveru, resp. s jeho administráciou počas celého obdobia jeho splácania. Najvýznamnejšie kategórie, ktoré spracovateľ spolu s referenciou na trhové dáta získané v rámci kontaktu s finančnými inštitúciami uvedie v rámci predpokladov finančných modelov predstavujú:

- poplatok za rezerváciu finančných prostriedkov (commitment fee) – predstavuje poplatok, ktorý si veriteľ účtuje za to, že dlžník má k dispozícii finančnú čiastku, ktorú môže na základe aktuálnych potrieb čerpať podľa vopred dohodnutých podmienok. Z pohľadu banky ide o úverový limit, do ktorého výšky sa banka zaväzuje poskytnúť dlžníkovi úver,
- aranžérsky poplatok (Arrangement fee) – predstavuje fixný poplatok účtovaný bankou za administráciu, spracovanie a správu poskytnutého seniorného úveru,
- náklady na financovanie nadmerného odpočtu DPH – počas doby výstavby na strane súkromného partnera vzniká obyčajne nadmerný odpočet DPH, pričom platby DPH (oproti budúcej vratke DPH od daňového úradu) býva štandardne prefinancovaná bankami formou separátnej úverovej linky.

Požadované vnútorné výnosové percento pre súkromného partnera

Pokiaľ náklady na poskytnuté úverové financovanie sú vyjadrené úrokovou sadzbou a bankovými poplatkami, náklady na poskytnuté vlastné zdroje súkromného partnera sú vyjadrené požadovaným vnútorným výnosovým percentom – IRR (Internal Rate of Return)¹⁰. Equity IRR podobne ako náklady úverového financovania zásadným spôsobom ovplyvňujú výšku požadovaných príjmov súkromného partnera.

Z uvedeného dôvodu musí spracovateľ čo najpresnejšie stanoviť výšku Equity IRR.

Existuje viacero spôsobov, ako stanoviť požadované Equity IRR súkromného partnera. Najjednoduchším spôsobom, ako môže spracovateľ zistiť Equity IRR, je testovanie trhu popísané v časti B – „Obsah a požiadavky na štúdiu uskutočniteľnosti“, kapitola 0 „Testovanie trhu“. V prípade, že to nie je možné, odporúča sa spracovateľovi stanoviť výšku IRR na základe porovnania s porovnateľnými projektami realizovanými v krajinách s podobným rizikovým profilom. Pokiaľ neexistujú ani takéto údaje, spracovateľ bude postupovať podľa najrozšírenejšej metódy stanovenia tejto hodnoty, ktorou je metóda kapitálového ocenenia aktív – CAPM (Capital Asset Pricing Model). Podľa tejto metódy sa výnosnosť, ktorú bude súkromný partner požadovať, stanoví na základe nasledujúceho vzorca:

$$k_e = r_f + \beta_L * (r_m - r_f) + SP$$

kde platí:

k_e - požadovaná výnosnosť pre investora

r_f - bezriziková úroková miera – základná súčasť požadovaného vnútorného výnosového percenta je stanovená na úrovni výnosov štátnych dlhopisov s porovnateľnou dobou splatnosti ako je životnosť PPP projektu.

β_L - zadlžený koeficient beta – je nezadlžený koeficient beta (definovaný nižšie) upravený o zadlženosť danej spoločnosti. Tým sa do projektu zahrnie zvýšené riziko pre spoločnosť, ktoré súvisí s dlhodobým financovaním

(β_u) - nezadlžený koeficient beta - vyjadruje základnú rizikovosť daného trhu a štatisticky sa určuje ako priemer podľa beta koeficientov účastníkov na danom trhu, tzn. vyjadruje ako sa mení hodnota akcie danej spoločnosti oproti zmene cenovej úrovne akciového trhu. Hodnotu koeficientu je možné získať z informačných zdrojov ekonomických spravodajských agentúr.

¹⁰ IRR je tiež označované ako požadovaná výnosnosť pre súkromného investora.

($rm - rf$) - trhov prirzka - v teórii CAPM modelu je trhov prirzka označovaná ($rm - rf$), čo je možnej interpretov ako rozdiel medzi dlhodobým výnosom akciových trhov (rm) a výnosom bezrizikových dlhopisov (rf).

SP - prirzka za veľkosť - (Size Premium, SP) – investovanie do menšej (finančne menej stabilnej) spoločnosti sa všeobecne považuje za rizikovešie, a preto investor požaduje vyši výnos zo svojich finančných prostriedkov ako prmiu za dalie podstupovne riziko. Tieto prirzky sú pravidelne publikovne napr. spoločnosťou Ibbotson Associates (www.ibbotson.com).

Zadleny koeficient beta je možnej z nezadleneho koeficientu beta odvodiť podľa nasledujúceho vzťahu:

$$\beta_L = \beta_u * [1 + (1 - t) * (D/E)]$$

kde platí:

β_L - zadleny beta koeficient

β_u - nezadleny beta koeficient

t - dlhodob sada za dane z príjmov/zisku

(D/E) - podiel cudzieho a vlastného kapitálu SPV

Prevádzkové predpoklady

Pre kvalitné finančne modelovanie projektu musí spracovateľ identifikov všetky prevádzkové parametre projektu, ktoré priamo ovplyvňujú príjmy a výdavky projektu. Prevádzkové parametre projektu tvoria súčasť hlavných výstupov projektu, ktoré spracovateľ stanoví pri spracovan v časti B – „Obsah a požiadavky na štúdiu uskutočniteľnosti“, kapitola 0 – „Popis hlavných výstupov projektu“.

Prevádzkové parametre vyjadrujú vychodiskov základňu pre odvodenie výšky príjmov a výdavkov projektu.

Spracovateľ v tejto časti finančného modelu uvedie všetky relevantné prevádzkové parametre a ich hodnoty, ktoré vplyvaj na výšku príjmov a výdavkov projektu.

Hlavné prevádzkové parametre ovplyvňujúce každý projekt, ktoré musí stanoví spracovateľ sú:

- **dopyt** (po službe) – je vyjadrený objemom alebo mierou záujmu o službu, ktorá sa má projektom poskytovať, zo strany konečných uivateov, príčom je doleit zohadn, či bude služba spoplatnen alebo nie.

- **kapacita** (poskytovanej služby) – je vyjadrená maximálnou mierou, v akej je možnej uspokojiť dopyt po službe. Ak kapacita nekopíruje dopyt, môže byť limitujcym faktorom pre príjmy alebo výdavky.

- **objem dodávanej služby** – je vyjadrený objemom alebo mierou dodávanej služby na účely uspokojenia dopytu po službe.

- **nevyhnutné rozsah infraštruktúry** – je vyjadrený minimálnou veľkosťou alebo rozsahom infraštruktúry bez ohľadu na veľkosť dopytu po službe.

V závislosti na konkrétnom type projektu spracovateľ identifikuje aj všetky dalie relevantné prevádzkové parametre.

Príklad: Prevádzkové parametre projektu

Parameter	Hodnota
Kapacita	
Počet nasadených súprav AE	5
Objem poskytovanej služby	
Celkový počet jázd AE vlakov Letisko - Centrum za deň v oboch smeroch	120
Nevyhnutn rozsah infraštruktúry	
Dĺžka trasy Pole - Letisko v km	6 km
Dĺžka trasy Centrum - Pole v km	12 km

Poznámka: v tomto prípade bola kapacita limitujcym faktorom, nie je preto uvedený dopyt.

Ostatné predpoklady

Medzi ostatné predpoklady, ktoré spracovateľ zoberie do úvahy pri kontruovan modelov PSC a PPP, patria najmä odpisy a dane, ktoré spracovateľ zohadn v súlade s národnou legislatívou a praxou, ale napríklad aj náklady na prípravu a riadenie projektu, resp. nepriame náklady.

Platí, že PPP projekty sú obyčajne náročnejšie na prípravu, a vyaduj pomerne vysok mieru externých (ale aj interných) nákladov, napríklad v súvislosti s poradcami, ale aj nsledn administráciu zmluvného vzťahu. Spracovateľ by mal zohadn odhad budúcich výdavkov, ktoré súvisia s prípravou PPP projektu a jeho riadenm. Malo by s samozrejme iba o inkrementálne výdavky, ktoré sú vyvolané samotným projektom.

Model hrubého PSC

Cieľom tejto kapitoly je poskytnúť spracovateľovi návod popisujúci spôsob tvorby modelu hrubého PSC a vysvetliť mu funkcie a výstupy tohto modelu.

Hlavným výstupom spracovaným na základe tejto kapitoly je hrubý model PSC.

Model PSC predstavuje modelovanie všetkých finančných tokov počas životnosti projektu za predpokladu, že by sa zadávateľ rozhodol pre realizáciu projektu tradičným spôsobom. Hlavným výstupom tohto modelu je rovnako ako pri variante PPP čistá súčasná hodnota všetkých finančných tokov. Jedným zo základných faktorov, ktorý determinuje výšku hotovostných tokov, je výška výdavkov a príjmov projektu v jednotlivých rokoch životnosti.

Postup tvorby tohto modelu je krok po kroku podrobne popísaný v ďalšej časti tohto dokumentu. Pri tvorbe modelu PSC sa počíta s realizáciou optimálneho t. j. najefektívnejšieho variantu realizácie projektu, t. j. s variantu, ktorý bol na základe porovnania jednotlivých variantov v časti B. – „Obsah a požiadavky na štúdiu uskutočniteľnosti“, kapitola 0. „Analýza variantov riešení“, vybraný ako preferovaný.

Pri tvorbe modelu PSC postupuje spracovateľ podľa nasledujúcich krokov:

Krok 1: Identifikuje výdavky PSC.

Krok 2: Identifikuje príjmy PSC.

Krok 3: Zohľadní cenovú indexáciu.

Krok 4: Zostaví výkaz cash flow hrubého modelu PSC.

Krok 5: Vypočíta NPV hrubého PSC.

Spracovateľ musí starostlivo zvážiť, v akej výške a v akom časovom momente nastanú jednotlivé výdavky a príjmy. Pri stanovení výšky a načasovaní jednotlivých výdavkových a príjmových položiek hrá dôležitú úlohu technický poradca zadávateľa, u ktorého sa predpokladá dostatočná znalosť trhových podmienok realizácie projektu. Pomôckou pre spracovateľa môže tiež byť testovanie trhu, alebo skúsenosti z podobných projektov. Príjmy a výdavky budú spracovateľom extrapolované na ročnej báze (vo výnimočných prípadoch je možné predikovať hodnoty peňažných tokov na polročnej, štvrťročnej, resp. na inej báze).

Spracovateľovi sa odporúča extrapolovať výdavky projektu na výstavbu infraštruktúry na mesačnej, resp. štvrťročnej báze a výdavky a príjmy v období poskytovania služby na ročnej, resp. na polročnej báze.

Identifikácia výdavkov PSC

V tejto fáze tvorby finančného modelu PSC sa spracovateľ zamiera na identifikáciu kategórií všetkých relevantných výdavkov, ktoré je možné pri projekte predvídať. Spracovateľ osobitne identifikuje jednotlivé kategórie priamych a nepriamych výdavkov. Pri identifikácii výdavkov PSC modelu bude spracovateľ vychádzať z návrhu technického riešenia preferovaného variantu.

Priame výdavky

Spracovateľ rozdelí priame výdavky do troch základných kategórií – kapitálové výdavky, prevádzkové výdavky a náklady životného cyklu.

Pri ocenení priamych výdavkov bude spracovateľ vychádzať zo skúseností z projektov verejného sektora, ktoré už boli realizované, t. j. v rámci ktorých bola vybudovaná infraštruktúra a je poskytovaná služba podobného charakteru. V prípade, že neexistuje žiadny porovnateľný projekt, spracovateľ použije najlepší uskutočniteľný a odôvodniteľný odhad.

Spracovateľ bude pri členení odhadovaných výdavkov projektu vychádzať z nasledovných obsahových definícií výdavkových kategórií:

▪ Kapitálové výdavky

Kapitálové výdavky sú v praxi označované aj ako „CAPEX“ (Capital Expenditure). Zahŕňajú najmä výdavky na výstavbu a iné aktíva (napr. zariadenia či budovy), resp. výdavky, prostredníctvom ktorých dochádza k zhodnoteniu existujúceho majetku. Kapitálové výdavky musia byť prognózované v tých rokoch, v ktorých tieto výdavky nastanú (k vynaloženiu najväčšieho objemu kapitálových výdavkov väčšinou dochádza v úvodných rokoch životnosti projektu).

Hlavné kapitálové výdavky zahŕňajú výdavky na:

- obnovu a technické zhodnotenie infraštruktúry (v prípade, že sa projekt realizuje prostredníctvom existujúcej infraštruktúry),
- pozemky,
- materiály a stroje,
- vybavenie vrátane IT infraštruktúry,
- riadenie výstavby projektu,
- development pozemkov,
- samotnú výstavbu vrátane pomocnej infraštruktúry a vyvolaných investícií,
- design a projektovanie fyzickej infraštruktúry,
- externých poradcov.

V závislosti od typu a špecifikácie projektu spracovateľ rozdelí kapitálové výdavky podľa príslušných funkčných celkov projektu a podľa jednotlivých fáz vynaloženia kapitálových výdavkov, resp. výstavby infraštruktúry.

Keďže platí, že všetky predpoklady je potrebné určovať na báze predpokladu efektívneho trhu a efektívnej súťaže v oboch scenároch, nie je adekvátne prisudzovať jednému či druhému scenáru vyššiu mieru efektívnosti súťaže (pokiaľ sa napríklad nepredpokladá, že konkurenčné prostredie pre PPP scenár nie je z dôvodu limitácií komplexnosti projektu výrazne obmedzené) a len na základe toho zdôvodňovať efektívnejšie náklady v jednom či druhom scenári.

- Náklady životného cyklu

Náklady životného cyklu alebo výdavky na hlavnú údržbu sú v praxi označované aj ako „LCC“ (Life Cycle Cost). Tieto náklady obsahujú výdavky vynaložené počas životného cyklu projektu a sú určené na udržiavanie a obnovu fyzickej infraštruktúry v stave potrebnom z hľadiska zadávateľa pre poskytovanie verejných služieb ich konečným užívateľom. Tieto výdavky sú odvodené najmä od tej časti kapitálových výdavkov, ktoré súvisia s fyzickou výstavbou infraštruktúry, strojmi a dlhodobým hnutelným majetkom.

Pri určovaní výdavkov na hlavnú údržbu spracovateľ zohľadní:

- mieru nevyhnutnej periodickej údržby - táto miera môže zasahovať do kvality obstarávaného aktíva. Za predpokladu, že dodatočné výdavky spojené s obstarávaním nového aktíva sú spôsobené jeho vyššou kvalitou, tým menšie sa očakávajú výdavky na jeho údržbu.
- zlepšenie a skvalitnenie existujúcich zariadení - skvalitnenie existujúcich zariadení môže byť predpokladom nižších budúcich prevádzkových výdavkov na ich údržbu.
- Prevádzkové výdavky

Prevádzkové výdavky sú v praxi označované aj ako „OPEX“ (Operating Expenditure). Sú spojené s denným zabezpečovaním služieb podľa špecifikácie výstupu a obvykle zahŕňajú nasledovné výdavky:

- výdavky na vstupy - materiál, spotrebný tovar,
- výdavky na činnosť spojenú s poskytovaním verejnej služby, osobné výdavky, cestovné výdavky atď.,
- priamy management,
- poistenie projektu - ide o poistenie projektu, ktoré požaduje banková inštitúcia na poskytnutie úveru,
- nájomné a platby za použitie infraštruktúry (napr. telekomunikačné siete).

Nepriame výdavky

Nepriame výdavky sú pri PSC modeli reprezentované predovšetkým administratívnymi výdavkami zadávateľa, ktoré nie sú priamo alokované v rozpočte projektu, ale naopak plynú z rozpočtu samotného zadávateľa a súvisia s integračnou funkciou, ktorú v tomto prípade plní priamo zadávateľ.

Obdobne ako pri ocenení priamych výdavkov bude spracovateľ aj pri nepriamych výdavkoch vychádzať zo skúseností verejného sektora z podobných projektov, resp. tam, kde takéto projekty neexistujú, použije spracovateľ najlepší možný odhad.

Nepriame výdavky zvyčajne zahŕňajú:

- administratívne a personálne výdavky, hradené z rozpočtov zadávateľa, ktoré sa čiastočne viažu k projektu,
- výdavky na obstaranie a prevádzku infraštruktúry, hradené z rozpočtov zadávateľa, ktoré sa čiastočne viažu k projektu.

Spracovateľ určí kľúč, resp. spôsob alokácie nepriamych výdavkov, ktorý najobjektívnejšie vyjadruje hodnotu nepriamych výdavkov spojených s projektom. Rovnako ako v prípade PPP modelu, aj tu by sa samozrejme malo jednať iba o inkrementálne výdavky súvisiace s projektom (nie napríklad alokácia režijných nákladov, ktoré vzniknú v rovnakej výške bez ohľadu na to, či sa projekt realizuje alebo nie).

Identifikácia príjmov PSC

Nasledujúcim krokom k zostaveniu finančného modelu je identifikácia a ocenenie všetkých príjmových položiek, ktoré sa v projekte objavia v priebehu jeho životného cyklu. Každý projekt nemusí obsahovať príjmové položky - niektoré projekty, najmä pokiaľ sú určené na poskytovanie služieb vo verejnom záujme, nemusia verejnému zadávateľovi prinášať žiadny priamy finančný príjem.

Identifikácia príjmov je dôležitá najmä pri projektoch, v ktorých sa predpokladajú platby od konečných užívateľov alebo tretích strán. Pri odhade výšky budúcich príjmov je vhodné využiť znalosť trhového prostredia poradcov, prípadne testovanie trhu.

Príjmové položky sa objavujú prevažne v projektoch, kde:

- je zaužívané, že koneční užívatelia platia za službu alebo jej časť,
- existuje voľná kapacita služby (dočasne ako previs ponuky, t. j. obmedzenie dopytu - odberu verejným subjektom alebo plánovane ako kapacitná rezerva) nad rámec špecifikácie výstupu (a táto kapacita je potom

komerčne využitá pre generovanie príjmu, napríklad prenájom nevyužitých plôch tretej strane),

- existuje voľná kapacita pozemku - plocha v rámci projektového areálu, pozdĺž dopravnej komunikácie a pod., kde možno uvažovať o výstavbe čiastkovej infraštruktúry s ponukou doplnkových komerčných služieb,
- súčasne zadávateľ umožní využívať službu tretej strane (t. j. tretej strane, ktorá nie je pôvodne zamýšľaná ako konečný užívateľ a bude za danú službu na rozdiel od konečného užívateľa platiť oddelene, napríklad za služby, stravovanie, parkovanie, kopírovanie, ubytovanie a pod.).

Všeobecne možno zhrnúť prímy projektu do skupiny príjmov, ktoré sú generované platbami od konečných užívateľov a skupín príjmov ktoré tvoria platby od tretích strán.

Platby od konečných užívateľov

Ak spracovateľ predpokladá, že koneční užívatelia budú za využitie infraštruktúry platiť, do modelu PSC musia byť zahrnuté tieto platby ako súčasť príjmov projektu. Tieto platby budú identické pre PSC aj PPP model založený na dopyte a pre vylúčenie pochybností, inkrementálne príjmy zadávateľa z platieb za využitie infraštruktúry od užívateľov musia konzistentne objaviť aj v modeli tokov pri PPP scenári založenom na platbách za dostupnosť.

Spracovateľ stanoví výšku platieb od konečných užívateľov na základe predpokladaného dopytu po poskytovanej službe a sumy poplatku za jednotku služby, ktoré stanoví v súlade s požiadavkami kapitoly 0 – „Prevádzkové predpoklady“. Príjmy projektu vychádzajúce z platieb od konečných užívateľov musia realisticky zohľadňovať dopyt po službe pri úrovni poplatkov, ktoré stanoví spracovateľ.

Platby od tretích strán

Za predpokladu, že projekt umožňuje generovať príjmy aj od iných subjektov ako sú koneční užívatelia, resp. z platieb od tretích strán, spracovateľ identifikuje tieto príjmy a zahrnie ich do modelu PSC. Príkladom platieb od tretích strán je prenájom reklamných plôch, ktoré sú súčasťou vybudovanej infraštruktúry, alebo prenájom nevyužitých priestorov (takých, ktoré neslúžia pre poskytovanie verejnej služby v rámci projektu) na komerčné účely.

Odhadovanie potenciálnych príjmov môže byť ťažké, a to zvlášť v prípadoch, keď existuje len veľmi málo historických informácií z lokality umiestnenia projektu, resp. z podobných projektov. Spracovateľovi sa pri odhadovaní tejto skupiny príjmov odporúča využiť techniky testovania trhu (vrátane analýz celkového rozvoja územia v okolí projektu).

Zohľadnenie cenovej indexácie

Predikcia výdavkov a príjmov, ktoré boli identifikované v predchádzajúcich krokoch je vyjadrená v reálnych hodnotách, preto musia byť upravené o hodnotu príslušných cenových indexov. Spracovateľ pre každý rok modelovania vypočíta faktor zohľadnenia príslušného cenového indexu (ďalej len „faktor zohľadnenia indexu“). Následne spracovateľ vynásobí jednotlivé výdavkové a príjmové kategórie príslušným faktorom zohľadnenia indexu. Týmto postupom spracovateľ získa nominálne hodnoty všetkých príjmov a výdavkov vstupujúcich do modelu PSC.

Zostavenie výkazu cash flow

Výkaz cash flow predstavuje súhrnnú tabuľku, ktorá obsahuje súčasnú (t. j. diskontovanú) hodnotu hotovostných tokov počas jednotlivých rokov životnosti projektu v rámci základných výdavkových a príjmových kategórií (napr. CAPEX, OPEX, platba od konečných užívateľov). Výkaz cash flow slúži pre zobrazenie, ako jednotlivé výdavkové a príjmové kategórie prispievajú počas životnosti projektu k hodnote NPV hrubého PSC.

Výkaz cash flow je znázornený v praktickom príklade v časti B – „Obsah a požiadavky na štúdiu uskutočniteľnosti“, kapitola 0 „Výstupy finančných modelov“.

Výpočet NPV hrubého PSC

V každom roku životnosti projektu spracovateľ vyčíslí čistý peňažný tok, ktorý je daný rozdielom všetkých príjmov a výdavkov projektu v konkrétnom roku.

Pre každý rok modelovania projektu vypočíta spracovateľ diskontný faktor podľa nasledujúceho vzorca:

$$DF_n = \frac{1}{(1+r)^n}$$

kde platí:

DF_n - diskontný faktor pre príslušný rok,

r - diskontná sadzba,

n - príslušný rok.

Spracovateľ následne vynásobí čisté peňažné toky za jednotlivé roky príslušným diskontným faktorom. Tým upraví nominálne hodnoty všetkých peňažných tokov v jednotlivých rokoch o diskontný faktor a vyčíslí ich čistú súčasnú hodnotu. Spracovateľ spočíta všetky diskontované čisté peňažné toky a vyjadrí tak čistú súčasnú hodnotu modelu hrubého PSC. Čistú súčasnú hodnotu modelu PSC je možné vyjadriť nasledujúcim vzorcom:

$$NPV = \frac{CF_1}{(1+r)^1} + \frac{CF_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{CF_n}{(1+r)^n} = \sum_{i=1}^n \frac{CF_i}{(1+r)^i}$$

kde platí:

CF_i - ročný cash flow – peňažné toky v jednotlivých rokoch i projektu,

r - nominálna diskontná sadzba – diskontná sadzba zohľadňujúca infláciu,

n - obdobie trvania projektu v rokoch – počet rokov, počas ktorých je projekt realizovaný.

Do výpočtu hrubého PSC v žiadnom prípade nevstupujú riziká. Jeho základným výstupom je výsledná čistá súčasná hodnota ceny realizácie projektu tradičným spôsobom v súlade so špecifikáciou výstupu.

Model PSC upravený o riziká

Cieľom tejto kapitoly je vysvetliť spracovateľovi postup úpravy modelu hrubého PSC o riziká.

Hlavným výstupom spracovaným na základe tejto kapitoly je model PSC upravený o riziká..

Jedným z hlavných dôvodov realizácie projektu formou PPP je, že umožňuje prenos rizík projektu na súkromného partnera. Realizácia projektu formou PPP má však zmysel len vtedy, ak súkromný partner dokáže riadiť efektívnejšie prenesené riziká projektu ako verejný partner.

Riziká projektu realizovaného tradičným spôsobom, ktoré nesie zadávateľ, majú reálny vplyv na jeho výdavky, pokiaľ sa tieto riziká materializujú a spôsobia zvýšenie výdavkov.

Pri tradičnom spôsobe realizácie projektov zadávateľ zväčša pracuje s rozpočtami, ktoré obsahujú tzv. rozpočtové rezervy, ktorých výška vychádza z praxe verejného sektora. Pri stanovení predpokladaných výdavkov realizácie projektu klasickou metódou (a jeho porovnaní s PPP variantom) je preto potrebné rátať s vplyvmi rizík na projekt, ktorých materializácia presahuje tradične rozpočtované rezervy.

Spracovateľ pri úprave hrubého modelu PSC o riziká postupuje podľa nasledujúcich krokov:

Krok 1: Identifikuje riziká projektu.

Krok 2: Ohodnotí riziká projektu.

Krok 3: Alokuje riziká projektu.

Krok 4: Zostaví maticu rizík projektu.

Krok 5: Upraví riziká projektu o infláciu a relevantné indexy.

Krok 6: Zostaví NPV PSC projektu.

Popis jednotlivých krokov pri úprave modelu PSC o riziká je uvedený v nasledovných kapitolách.

Identifikácia rizík

Prvým krokom je identifikácia všetkých relevantných rizík, ktoré sa k projektu vzťahujú. Riziká sa delia do jednotlivých kategórií, ktoré sú popísané v metodickom dokumente MF SR "Prístup k riadeniu rizík v PPP projektoch" - www.finance.gov.sk).

Pre kvalitne spracovanú štúdiu uskutočniteľnosti však nie je podstatné, akú kategorizáciu rizík spracovateľ zvolí a akým spôsobom si riziká pomenuje. Podstatné je na žiadne riziká nezabudnúť a vyhodnotiť všetky riziká, ktoré s projektom súvisia.

Hlavnými dôvodmi pre popis a identifikáciu rizík projektu sú:

- potreba spracovateľa poznať všetky riziká projektu (bez ohľadu na to, či sa dá alebo nedá kvantifikovať ich dopad), aby zadávateľ mohol navrhnúť ich alokáciu a následne ich upraviť v **PPP zmluve**,
- potreba spracovateľa zistiť hodnotu kvantifikovateľných rizík projektu tak, aby ich mohol zakalkulovať do **finančného modelu**.

Pre identifikáciu rizík sa odporúča spracovateľovi pripraviť tzv. risk workshop, ktorým sa rozumie druh sústredenia zameraný na riešenie konkrétneho problému, pri ktorom sa očakáva aktívne zapojenie všetkých zúčastnených členov. Na risk workshope by sa mali zúčastniť tímy technických, právnych a finančných expertov spolu so zadávateľom.

Výstupom identifikácie rizík je zoznam všetkých rizík, ktoré s projektom súvisia.

Ohodnotenie rizík

Spracovateľ bude kalkulovať riziká projektu samostatne za každé riziko (Risk by Risk).

Metóde Risk by risk predchádza identifikácia jednotlivých rizík, pre ktoré spracovateľ určí niekoľko možných scenárov. Týmto scenárom spracovateľ priradí pravdepodobnosti, s akými tieto scenáre nastanú a kvantifikuje ich finančný dopad na projekt (buď absolútnou hodnotou, alebo percentom z príslušnej hodnoty konkrétnych príjmov alebo výdavkov projektu, ku ktorým sa riziko vzťahuje). Po tomto ocenení scenárov spracovateľ určí celkovú pravdepodobnú hodnotu rizika (ako priemer pravdepodobných dopadov jednotlivých scenárov vážených pravdepodobnosťami ich výskytu), čím získa celkové ohodnotenie daného rizika.

Spracovateľ pri použití metódy Risk by Risk postupuje v nasledujúcich krokoch:

Krok 1: Stanoví časovanie a finančné dopady rizík.

Krok 2: Odhadne pravdepodobnosti výskytu rizika.

Krok 3: Ocení jednotlivé riziká.

Jednotlivé kroky sú popísané samostatne nižšie.

Krok 1: Stanovenie časovania a finančných dopadov rizík

Spracovateľ v prvom kroku určí predpokladaný moment výskytu rizík a ich finančný dopad na projekt. Pri stanovení dopadov spracovateľ vezme do úvahy:

- efekt rizika – akým spôsobom riziko ovplyvní projekt, pokiaľ nastane (nedostupnosť objektu, omeškanie dokončenia výstavby, zvýšenie výdavkov),
- časovanie rizika – v ktorých rokoch projektu hrozí výskyt daného rizika,

Pre stanovenie finančného dopadu použije spracovateľ jeden z nasledovných spôsobov:

- spracovateľ priamo stanoví hodnotu dopadu na základe efektu rizika („Finančný dopad bude 5 mil. Eur“).
- spracovateľ určí dopad relatívne v pomere ku konkrétnej hodnote príjmov alebo výdavkov projektu, s ktorou riziko logicky súvisí („Finančný dopad rizika navýšenia stavebných výdavkov bude 80 % celkovej výšky stavebných výdavkov“).

Výber spôsobu stanovenia finančného dopadu bude vykonaný tak, aby zvolený spôsob najlepšie a primerane odzrkadľoval kľúčové dôvody, prečo daný finančný dopad vzniká ako čiastka v absolútnej výške, alebo pomerne k iným výdavkom.

Vzhľadom na to, že každý typ rizikovej udalosti môže mať rôzny finančný dopad na projekt, je nevyhnutné aby spracovateľ stanovil všetky scenáre dopadu konkrétneho rizika, ktoré predstavujú rôzne úrovne finančného dopadu jednotlivých rizík na projekt.

Spracovateľovi sa odporúča, aby stanovil aspoň štyri základné scenáre dopadu rizika na projekt, pričom pre každý scenár stanoví úroveň jeho finančného dopadu. Úroveň finančného dopadu stanoví spracovateľ ako strednú hodnotu intervalu daného scenára.

Príklad: Stanovenia scenárov a ich finančných dopadov priamym stanovením hodnôt

Pre riziko boli identifikované štyri scenáre a ich finančné dopady na projekt:

1. k riziku nedôjde – 0 mil. Eur,
2. mierny dopad na projekt - 25 mil. Eur (z rozsahu 0-50 mil. Eur),
3. stredný dopad na projekt - 85 mil. Eur (z rozsahu 50-120 mil. Eur),
4. Vysoký dopad na projekt - 210 mil. Eur (z rozsahu 120-300 mil. Eur).

Pozn.: Dopady boli v tomto prípade pre jednoduchosť stanovené ako aritmetické priemery intervalov.

Spracovateľ v spolupráci s projektovým tímom zároveň určí predpokladaný časový okamih dopadu jednotlivých rizík na finančné toky projektu.

Krok 2: Odhad pravdepodobnosti prejavu rizika

V ďalšom kroku stanoví spracovateľ pravdepodobnosti výskytu jednotlivých rizík. Odhad pravdepodobnosti nie je založený na exaktnosti a preto je potrebné stanoviť určité predpoklady. Spracovateľ všetky tieto predpoklady zdôvodní a plne zdokumentuje tak, aby bol zadávateľ schopný tieto predpoklady a dopady ich prípadných zmien (v ďalších fázach projektu, kedy sa jednotlivé predpoklady môžu prehodnocovať alebo sa môžu stať nerelevantnými) vyhodnocovať.

V tomto kroku spracovateľ priradí percentuálnu pravdepodobnosť výskytu rizík jednotlivým scenárom, stanoveným v kroku 1. Súčet pravdepodobností jednotlivých scenárov sa musí rovnať 100 %.

Krok 3: Ocenenie rizík

Spracovateľ určí celkovú odhadovanú hodnotu rizika, ktorá predstavuje očakávané výdavky spojené s týmto rizikom. Pre každé riziko spracovateľ určí nasledujúcim spôsobom jeho hodnotu:

1. finančný dopad rizika pre každý jednotlivý scenár spracovateľ vynásobí pravdepodobnosťou výskytu tohto scenára. Tento postup opakuje pre všetky scenáre daného rizika.
2. spočíta súčiny za všetky scenáre, čím získa výsledné ocenenie daného rizika,
3. spracovateľ opakuje tento postup pre všetky identifikované riziká projektu.

Týmto postupom spracovateľ získa ocenenie všetkých rizík projektu. Pokiaľ pri ocenení rizík spracovateľ identifikuje riziko, proti ktorému je pre zadávateľa výhodné sa poistiť, spracovateľ ocení riziko sumou výdavkov na toto poistenie.

Výstupom tejto časti analýzy je ocenenie jednotlivých rizík, ktoré predstavuje očakávané navýšenie výdavkov, pokiaľ by došlo k ich materializácii.

Aby mohol spracovateľ definovať reálne výdavky a príjmy spojené s realizáciou a prevádzkou projektu, musí oceniť všetky identifikované riziká súvisiace s projektom a upraviť o ich hodnotu v správnych periódach modelovania predpokladané výdavky a príjmy projektu.

Alokácia rizík

Po identifikácii a ocenení rizík ich spracovateľ rozdelí, pričom z hľadiska verejného sektora môžu byť:

1. **zadržané** - plne alokované na zadávateľa / verejný sektor,
2. **prevedené** - plne alokované na súkromného partnera / súkromný sektor,
3. **zdieľané** - riziko je zdieľané zadávateľom / verejným sektorom i súkromným partnerom / súkromným sektorom.

Neexistuje štandardný alebo obvyklý návod na alokáciu rizík. Finálna alokácia rizík je vždy výsledkom rokovanií súkromného partnera a zadávateľa v ďalších fázach prípravy a realizácie PPP projektu a úzko súvisí s povahou, stavom projektu a množstvom ďalších faktorov (viď tiež metodický dokument MF SR "Pristup k riadeniu rizik v PPP projektoch" - www.finance.gov.sk).

Spracovateľ navrhne alokáciu rizík medzi súkromného partnera a zadávateľa podľa nasledujúcich zásad:

- **identifikované riziko by mal znášať subjekt, ktorý ho je najlepšie schopný kontrolovať a riadiť.** Tento subjekt má lepšiu a lacnejšiu možnosť rozložiť riziko, minimalizovať ho, alebo sa proti nemu zabezpečiť,
- je potrebné zohľadniť schopnosti zúčastnených subjektov znášať dôsledky rizík, ktoré boli na nich alokované,
- **je vhodné prihliadnuť na skúsenosti z podobných projektov.** Ak v prípade realizácie podobných projektov prinášalo zadržanie rizika zadávateľom vyššiu hodnotu za peniaze, je vhodné dané riziko zadržať a nesnažiť sa ho alokovať na súkromného partnera.

Zostavenie matice rizík

Po identifikácii, kvantifikácii a alokácii rizík spracovateľ pripraví maticu rizík. Podrobná matica rizík predstavuje základný nástroj pre proces prípravy a realizácie projektu formou PPP. Služí ako základný stavebný kameň pre spracovanie PPP zmluvy a rokovanie so súkromným sektorom v rámci verejného obstarávania.

Detailne sú tvorba a spracovanie matice rizík popísané v metodickom dokumente MF SR "Pristup k riadeniu rizik v PPP projektoch" - www.finance.gov.sk).

Úprava hodnoty rizík o cenovú indexáciu

V tejto časti spracovateľ upraví vyčíslenú hodnotu dopadov jednotlivých rizík o uvažovanú mieru inflácie, prípadne o hodnotu ostatných relevantných cenových indexov, pričom použije rovnaké faktory indexácie cien

ako tie použité podľa kapitoly „2.2 - Všeobecné predpoklady“.

Zostavenie NPV PSC

V tejto fáze zostavovania modelu spracovateľ vypočíta čistú súčasnú hodnotu všetkých plánovaných hotovostných tokov projektu bez započítania rizík (NPV hrubého PSC vypočítaný v kapitole "Výpočet NPV hrubého PSC") a taktiež čistú súčasnú hodnotu prevádzaných rizík PSC. Ukazovateľ NPV PSC spracovateľ vypočíta nasledujúcim spôsobom:

$$\text{NPV PSC} = \text{NPV hrubého PSC} + \text{NPV prevádzaných rizík} + \text{NPV zadržaných rizík}$$

Celkový ukazovateľ NPV PSC predstavuje komplexnú nákladnosť projektu počas jeho životnosti vo forme čistej súčasnej hodnoty.

Model NPV PSC teda štandardne zahŕňa tieto komponenty:

- NPV hrubého PSC

Ukazovateľ NPV hrubého PSC predstavuje vyčíslenie diskontovanej hodnoty jednotlivých príjmov a výdavkov (peňažných tokov) počas životného cyklu projektu realizovaného tradičným spôsobom. NPV hrubého PSC zahŕňa všetky kapitálové a prevádzkové výdavky, priame i nepriame, spojené s vybudovaním a údržbou infraštruktúry a poskytovaním služby počas životného cyklu projektu, t. j. počas rovnakého obdobia, s akým sa uvažuje pri realizácii projektu formou PPP, za podmienky dodržania požiadaviek uvedených v časti B – "Obsah a požiadavky na štúdiu uskutočniteľnosti", kapitole 0 – "Strategický kontext" a zohľadnení všetkých príjmových položiek. NPV hrubého PSC neobsahuje ocenenie rizík.

- NPV prevádzaných rizík

V modeli PSC je zohľadnená skutočnosť, že časť rizík, ktorú by pri možnosti realizácie projektu formou PPP znášal súkromný partner, je prenesená na zadávateľa. Všeobecne platí, že na súkromný sektor by mali byť prenesené tie riziká, ktoré dokáže súkromný partner riadiť efektívnejšie ako verejný sektor, t. j. pri vynaložení nižších výdavkov než by k tomu potreboval zadávateľ. Tieto riziká sú teda označované ako prevoditeľné riziká. NPV prevoditeľných rizík ako súčasť NPV PSC predstavujú pravdepodobné dodatočné výdavky, ktoré by znášal zadávateľ pri realizácii projektu tradičným spôsobom.

- NPV zadržaných rizík

V modeli PSC je zohľadnená skutočnosť, že časť rizík znáša zadávateľ. Všeobecne platí, že na zadávateľa sú alokované tie riziká, ktoré dokáže riadiť efektívnejšie ako

súkromný partner, t. j. pri vynaložení nižších výdavkov než by k tomu potreboval súkromný partner. Tieto riziká sú teda označované ako zadržané riziká. NPV zadržaných rizík ako súčasť NPV PSC predstavujú pravdepodobné dodatočné výdavky, ktoré by však znášal zadávateľ aj pri realizácii projektu formou PPP.

Dôležitá poznámka:

Ukazovateľ NPV PSC sa využije v rámci kvantitatívneho porovnania s hodnotou NPV PPP (zodpovedá hypoteticky najlepšej ponuke potenciálnych uchádzačov o PPP projekt) a neskôr k porovnaniu so skutočnými ponukami od uchádzačov o PPP projekt.

Model PPP

Cieľom tejto kapitoly je poskytnúť spracovateľovi návod popisujúci spôsob tvorby modelu PPP a vysvetliť mu funkcie a výstupy tohto modelu.

Hlavným výstupom spracovaným na základe **tejto kapitoly** je model PPP.

Model PPP predstavuje modelovanie všetkých finančných tokov na strane zadávateľa v období životnosti projektu za predpokladu, že by sa zadávateľ rozhodol realizovať projekt formou PPP. Hlavným výstupom tohto modelu je podobne ako pri modeli PSC ukazovateľ NPV PPP, ktorý znázorňuje vyčíslenie diskontovanej hodnoty všetkých peňažných tokov počas životnosti projektu realizovaného formou PPP.

Pri konštrukcii modelu PPP postupuje spracovateľ podľa nasledujúcich krokov:

- Krok 1:** Identifikuje výdavky modelu PPP.
- Krok 2:** Identifikuje príjmy modelu PPP.
- Krok 3:** Zohľadní cenovú indexáciu.
- Krok 4:** Zostaví výkaz cash-flow zadávateľa v modeli PPP.
- Krok 5:** Vypočíta NPV PPP.

Model PPP vychádza z najlepšej hypotetickej ponuky súkromného partnera na poskytovanie služieb, ktoré sú predmetom projektu. Pri tvorbe PPP modelu spracovateľ nedisponuje ponukou súkromného partnera. Z tohto dôvodu je nutné pri tvorbe PPP modelu využiť skúsenosti poradcov v oblasti znalosti trhového prostredia a použiť poznatky získané pri testovaní trhu. Testovanie trhu slúži ako ďalší vstup pre odhad hodnoty jednotlivých vstupov modelu (napr. investičných výdavkov, prevádzkových výdavkov, príjmov). Problematika testovania trhu je podrobnejšie vysvetlená v časti B - „Obsah a požiadavky na štúdiu uskutočniteľnosti“, v kapitole „Testovanie trhu“ a v časti D „Prílohy“ je uvedený konkrétny príklad dotazníka.

Cieľom modelu PPP je poskytnúť informovaný odhad, koľko bude zadávateľ projekt stáť za predpokladu jeho realizácie formou PPP.

Podobne ako model PSC aj model PPP sa zostavuje na účely vzájomného porovnania týchto modelov. Porovnanie výsledkov modelu PSC a modelu PPP umožní zadávateľovi predbežne ohodnotiť, ktorá z foriem

realizácie je pre daný projekt z kvantitatívneho hľadiska výhodnejšia, t. j. či je výhodnejšia realizácia tradičným spôsobom, alebo formou PPP.

Identifikácia výdavkov modelu PPP

Pri stanovení výdavkov v hrubom modeli PPP vychádza spracovateľ z výdavkov stanovených v hrubom modeli PSC v kapitole „Identifikácia výdavkov PSC“. Štruktúra jednotlivých výdavkových kategórií je pre oba modely identická.

Spracovateľ zohľadní vo výdavkoch modelu PPP dopady vyplývajúce z prípadnej predpokladanej rozdielnej efektívnosti súkromného partnera pri vynakladaní výdavkov a z prenosu niektorých rizík na súkromného partnera s tým, že uvedie, ako sa prenos rizík na súkromného partnera prejaví vo výdavkoch na poistenie a záruky, na plnenia od subdodávateľov a na výdavkoch na financovanie cudzími zdrojmi. Spracovateľ uvedie zdroje (odkazom na použité dáta), na základe ktorých uvažoval o rozdielnej efektívnosti súkromného partnera pri vynakladaní výdavkov súkromného partnera, pričom svoje predpoklady by nemal odvodzovať od neaktuálnych či pre daný kontext, veľkosť a krajinu nerelevantných zdrojov.

Výdavky modelu PPP uvedie spracovateľ podľa ich povahy v reálnych alebo nominálnych hodnotách pričom ich rozloží do jednotlivých období, v ktorých majú nastať.

Identifikácia príjmov modelu PPP

Aj pri príjmoch modelu PPP vychádza spracovateľ z príjmov identifikovaných v modeli PSC v kapitole „Identifikácia príjmov PSC“. Nad rámec týchto príjmov musí spracovateľ zohľadniť platby súkromnému partnerovi od zadávateľa za predpokladu, že ich spracovateľ predpokladá v návrhu platobného mechanizmu. Hodnota platieb od zadávateľa má kľúčový význam, nakoľko tvorí základ pre porovnanie realizácie projektu tradičným spôsobom a formou PPP. Jednotlivé platby v modeli PPP upraví spracovateľ tak, aby:

- pokrývali všetky výdavky súkromného partnera v modeli PPP,
- poskytovali súkromným partnerom požadovanú mieru zhodnotenia vlastných zdrojov (vyjadrenú ako IRR) identifikovanú v kapitole „Požadované vnútorné výnosové percento pre súkromného partnera“,
- a plnili ďalšie obmedzenia zadefinované najmä zo strán veriteľov, akými sú napríklad DSCR a LLCR.

Spracovateľ zároveň zohľadní v príjmoch modelu PPP dopady vyplývajúce z prenosu niektorých rizík na súkromného partnera s tým, že uvedie, ako sa prenos rizík na súkromného partnera prejaví vo výške ním požadovaných príjmov.

Zohľadnenie cenovej indexácie

Obdobne ako v modeli PSC, tak aj v modeli PPP platí, že predikcia výdavkov a príjmov, ktoré boli identifikované v predchádzajúcich krokoch, je vyjadrená v reálnych hodnotách, preto ich je potrebné upraviť o uvažovanú mieru inflácie a hodnotu príslušných cenových indexov. Spracovateľ vynásobí jednotlivé výdavkové a príjmové kategórie modelu PPP príslušným faktorom zohľadnenia indexov, vypočítaných v kapitole „Zohľadnenie cenovej indexácie“. Týmto postupom spracovateľ získa nominálne hodnoty všetkých príjmov a výdavkov vstupujúcich do modelu PPP.

Dôležitá poznámka:

Aj pri modeli PPP platí, že každá kategória príjmov a výdavkov môže byť upravená, resp. vynásobená vždy len jedným faktorom zohľadnenia indexov.

Zostavenie výkazu cash-flow zadávateľa v modeli PPP

Spracovateľ zostaví peňažné toky zadávateľa v prípade realizácie projektu formou PPP, pričom tieto budú zrkadlovo kopírovať príjmy súkromného partnera od zadávateľa projektu. Prehľad o príjmoch súkromného partnera je jedným z výstupov komplexného finančného modelu.

Spracovateľ identifikuje ďalšie príjmy a výdavky zadávateľa, ktoré vzniknú zadávateľovi v prípade, že sa rozhodne pre realizáciu projektu formou PPP. Tieto príjmy a výdavky musí spracovateľ zachytiť do výkazu cash-flow zadávateľa.

Peňažné toky zadávateľa predstavujú všetky príjmy a výdavky zadávateľa v prípade realizácie projektu formou PPP.

Výpočet NPV PPP

V tejto fáze zostavovania modelu vypočíta spracovateľ čistú súčasnú hodnotu všetkých plánovaných hotovostných tokov zadávateľa v prípade realizácie projektu formou PPP. Spracovateľ vypočíta NPV PPP nasledujúcim spôsobom:

$$\text{NPV PPP} = \text{NPV Peňažných tokov zadávateľa} + \text{NPV zadržaných rizík}$$

Kalkulácia NPV PPP zahŕňa aj zadržané riziká tak ako v prípade tvorby modelu NPV PSC (viď kapitola 0 „Úprava hodnoty rizík o cenovú indexáciu“). V tejto súvislosti treba poznamenať, že spracovateľ by si mal byť vedomý faktu, že materializovanie rovnakého rizika môže mať rôzny dopad v PSC scenári a v PPP scenári¹¹.

Pri kalkulácii NPV PPP postupuje spracovateľ rovnako ako pri kalkulácii NPV hrubého PSC (viď kapitola 0 „Výpočet NPV hrubého PSC“).

¹¹ Ako príklad je možné uviesť povedzme objavenie nebezpečných materiálov, ktoré by sa v konvenčnom scenári pravdepodobne odzrkadlili vo vyšších nákladoch na ich odstránenie, viedli by zrejme k neschopnosti pokračovať nejaký časť vo výstavbe a k časovému posunu. V prípade, že by však došlo k takejto udalosti v PPP scenári a bola by považovaná za

kompenzačnú udalosť, posun v harmonograme výstavby by mal navyše aj priamy vplyv na nábeh dodatočných nákladov financovania na celom načerpanom finančnom mixe ako aj záväzkových provízií, ktoré by verejný sektor musel v zmysle PPP zmluvy kompenzovať.

Porovnanie modelov PSC a PPP

Cieľom tejto kapitoly je popísať porovnanie výsledkov finančných modelov PSC a PPP.

Hlavným výstupom spracovaným na základe tejto kapitoly je kvantitatívne porovnanie výsledkov oboch finančných modelov, PPP a PSC.

Táto časť metodického dokumentu sa zaoberá porovnaním kvantitatívnych ukazovateľov modelu PSC a PPP, na základe ktorých zadávateľ stanoví kvantitatívne porovnanie hodnoty za peniaze.

Základné kvantitatívne porovnanie variantov PSC a PPP

Ako už bolo uvedené, hlavným cieľom zapojenia súkromného sektora do poskytovania verejných služieb je zabezpečiť dosiahnutie vyššej hodnoty za peniaze pre verejný sektor. Stanovenie hodnoty za peniaze vychádza z kvantitatívneho a kvalitatívneho porovnania. Celý proces testovania hodnoty za peniaze je popísaný v časti B – „Obsah a požiadavky na štúdiu uskutočniteľnosti“, kapitole 0 „Test hodnoty za peniaze“. Jeho nevyhnutnou súčasťou je základné kvantitatívne porovnanie variantov PSC a PPP, ktoré je popísané v tejto kapitole.

Porovnanie oboch variantov realizácie projektu je založené na pohľade zadávateľa. Z čisto kvantitatívneho hľadiska je vyššia hodnota za peniaze vyjadrená ako rozdiel NPV PSC a NPV PPP.

Spracovateľ bude pri základnom kvantitatívnom porovnaní modelov PSC a PPP postupovať podľa nasledujúcich krokov:

Krok 1: Identifikácia nominálneho rozdielu medzi NPV PSC a NPV PPP

Spracovateľ vypočíta, o koľko je PPP variant „lacnejší“ alebo „drahší“ v diskontovaných hodnotách a to podľa nasledujúceho vzorca:

$$\text{NPV PSC} - \text{NPV PPP} = \text{NPV VfMn}$$

kde:

NPV PSC je čistá súčasná hodnota PSC variantu,

NPV PPP je čistá súčasná hodnota PPP variantu,

NPV VfMn je nominálny rozdiel oboch variantov.

Krok 2: Identifikácia ostatných kvantifikovateľných faktorov porovnania variantov PSC a PPP

Spracovateľ identifikuje všetky kvantifikovateľné socio-ekonomické vplyvy realizácie projektu. Pri ich kalkulácii zohľadní:

- NPV výdavkov súvisiacich s nemožnosťou realizovať projekt variantom PSC v rovnakom časovom horizonte ako variantom PPP,
- NPV výdavkov súvisiacich s nemožnosťou realizovať projekt variantom PPP v rovnakom časovom horizonte ako variantom PSC,
- NPV daňových príjmov štátu pri realizácii projektu formou PSC,
- NPV daňových príjmov štátu pri realizácii projektu formou PPP.

Takto vypočítané základné kvantitatívne porovnanie variantov PSC a PPP spracovateľ využije ako vstup pre overenie hodnoty za peniaze, popísané v časti proces testovania hodnoty za peniaze je popísaný v časti B – „Obsah a požiadavky na štúdiu uskutočniteľnosti“ v kapitole „Overenie hodnoty za peniaze“.

Použitie výstupov modelov PSC a PPP

Cieľom tejto kapitoly je definícia minimálnych štandardov požiadaviek zadávateľov na interpretovateľnosť výsledkov finančných modelov PPP a PSC.

Hlavným výstupom spracovaným na základe tejto kapitoly je analýza citlivosti.

Výsledky modelov PSC a PPP musia byť predložené jasne a prehľadne a spôsob ich spracovania musí čo najlepším spôsobom umožniť zadávateľovi vyhodnotiť projekt a formu jeho realizácie.

Nasledujúca tabuľka obsahuje prehľadné znázornenie výsledkov modelov PSC a PPP, t. J. NPV PSC variantu, NPV PPP variantu a VfM v absolútnom vyjadrení, resp. VfM v relatívnom vyjadrení.

Schéma porovnania

	NPV PSC	NPV PPP
NPV	-46 588 422	-95 992 150
NPV Rizík	- 67 747 115	-16 932 397
Základná NPV	<u>-114 335 537</u>	<u>-112 924 547</u>
NPV kvantifikovateľných socio-ekonomických vplyvov	28 567 845	42 237 173
NPV Celkom	<u>-85 767 692</u>	<u>-70 687 374</u>
NPV VfMn	15 080 318	
NPV VfM %	17,58 %	

Neoddeliteľnou súčasťou výstupov oboch použitých finančných modelov potrebnou pre kvalifikované rozhodnutie zadávateľa o výbere formy realizácie sú ďalej výstupy analýzy citlivosti.

Analýza citlivosti

Analýza citlivosti ukazuje, do akej miery sa zmení výsledok kvantitatívneho porovnania PSC a PPP modelov pri stanovenej zmene skúmaného vstupného parametra (napr. počet cestujúcich, investičné výdavky). Zameriava sa na analýzu vplyvu zmeny podstatných faktorov na model PSC/PPP. Pre zadávateľa slúži tato analýza k zisteniu, ako sú výstupy modelov citlivé na zmenu vstupných parametrov.

Analýza citlivosti je užitočným nástrojom pochopenia dopadu zmien týchto faktorov na celkové finančné ocenenie projektu, a teda taktiež robustnosti záverov finančného modelovania. Spracovateľ preto musí uskutočniť analýzu citlivosti ako súčasť modelov PPP a PSC.

Spracovateľovi bude pri vypracovaní analýzy citlivosti postupovať v nasledujúcich krokoch:

Krok 1: Spracovateľ identifikuje kritické premenné, ktoré majú najväčší vplyv na výstup porovnania.

Vstupné parametre, ktoré sú typicky skúmané v rámci analýzy citlivosti sú:

- obdobie trvania projektu,
- investičné výdavky,
- celkový dopyt po službe,
- diskontná sadzba,
- úrok seniorného dlhu,
- miera inflácie,
- načasovanie projektu,
- iné kľúčové parametre určujúce hodnotu rizík a socio-ekonomických prínosov

Krok 2: Spracovateľ určí percentuálny interval zmeny jednotlivých vstupných parametrov, pričom každý parameter bude posudzovať osobitne a pri výbere intervalu zmeny zohľadní pravdepodobnosť omylu / nedosiahnutia v základnom modeli. Spracovateľ môže navrhnúť aj čiastkové percentuálne zmeny v rámci zvoleného intervalu (napríklad skokové zmeny po určitom počte %).

Krok 3: Spracovateľ vypočíta zmenu vstupného parametra o čiastkovú percentuálnu zmenu stanovenú v kroku 2.

Krok 4: Spracovateľ takto zmeneným vstupným parametrom prepočíta modely PSC a PPP.

Krok 5: Spracovateľ vypočíta, pre každý zvolený vstupný parameter zvlášť, akú hodnotu by musel dosiahnuť daný vstupný parameter, aby bola hodnota NPV VfMn nulová (tzv. switching values).

Krok 6: Medzi povinné citlivostné scenáre budú patriť aj nasledovné analýzy citlivosti pre diskontnú sadzbu:

- scenár „**minulé financovanie**“, v ktorom sa odvodí diskontná sadzba z implicitných nákladov na verejný dlh

za posledný rok (podiel úrokových nákladov ESA D.41 na celkovom hrubom dlhu sektoru verejnej správy)¹²,
 - scenár „**netrzeplivá verejnosť**“, ktorý bude uvažovať s diskontnou sadzbou na úrovni 5% p.a. (s rovnakými nákladmi financovania ako v základnom scenári)¹³ a
 - scenár „súkromné náklady“, ktorý predpokladá diskontnú sadzbu na úrovni vázenej priemernej ceny kapitálu (WACC) súkromného sektora.

Krok 7: Spracovateľ vysvetlí a znázorní (graficky alebo tabuľkovo alebo kombinovane) zmenu výstupov obidvoch modelov spôsobenú zmenami vstupných parametrov podľa krokov 2, 5, a 6, ako je uvedené vyššie.

Krok 8: Spracovateľ pripraví viacero scenárov, aby otestoval vplyv kombinácie hodnôt kritických premenných. Prínosom by mala byť obzvlášť kombinácia pesimistických a optimistických hodnôt kritických premenných v rôznych realistických scenároch, ktoré boli sformulované na základe rôznych hypotéz. S cieľom zadefinovania rôznych optimistických a pesimistických scenárov je potrebné pre každú z kritických premenných zvoliť limitné (vysoké a nízke) hodnoty v rámci rozsahu, ktorý je vzhľadom na rozdelenie pravdepodobnosti danej premennej považované za realistické.

V prípade, že miera rizika vo volatilitate kritických premenných je významná, je vhodné každej z nich priradiť distribučnú funkciu rozdelenia pravdepodobnosti, resp. jej odhad, a posúdiť celkové rozdelenie pravdepodobnosti výstupov kalkulácie hodnoty za peniaze analogicky, ako je napríklad posudzované riziko v kroku 3 v rámci časti B. – „Obsah a požiadavky na štúdiu uskutočniteľnosti“, kapitola 0 „Zhodnotenie rizík“.

V rámci analýzy citlivosti je vždy povinné súčasne posudzovať variant s rovnakým začiatkom výstavby predmetnej infraštruktúry v PPP aj klasickom scenári. Cieľom posudzovania tohto variantu je predstaviť riešenie, ktoré abstrahuje od dostupnosti finančných zdrojov (s cieľom predísť zvýhodňovaniu PPP riešenia kvôli inžinieringu vo financovaní a vykazovaní dlhu).

Výstupy finančných modelov PSC a PPP

Výstupy modelov PSC a PPP sú komplexné a pracujú s množstvom vstupných premenných parametrov, pričom ich výsledkom je pomerne široká množina informácií a ukazovateľov.

Od výstupov modelov PSC a PPP sa očakáva popisné a grafické zobrazenie oblastí ako sú:

- porovnanie celkovej NPV PSC a NPV PPP,
- vnútorné členenie ukazovateľa NPV PSC (hrubý PSC, prevoditeľné riziká),
- posúdenie finančnej dostupnosti projektu pre oba varianty realizácie projektu,
- požadovanú výšku platby za dostupnosť
- kontrolu splnenia zásadných podmienok, napr. splácanie dlhov, dosiahnutie investorovho IRR, dosiahnutie minimálneho požadovaného ADSCR, LLCR,
- porovnanie, o koľko % je NPV PPP nižšia než NPV PSC,
- Equity IRR,
- analýza citlivosti (tabuľka + graf),
- výška kapitálových investícií,
- výška prevádzkových výdavkov (vrátane osobných/mzdových výdavkov),
- platba za dostupnosť,
- diskontná sadzba,
- hlavné položky prevádzkových nákladov,
- úroková miera seniorného a podriadeného úveru,
- inflácia,
- rast cien energií, osobných nákladov, a pod.,
- obdobie realizácie projektu,
- konštrukčné výdavky,
- dopyt po poskytovaných službách,
- primárna zárobková činnosť (príjmy za poskytovanie verejnej služby od verejného partnera alebo konečných užívateľov),
- sekundárna zárobková činnosť (komerčné príjmy od tretích strán),
- zostatková hodnota majetku,
- platobné podmienky,
- prípadná indikácia odlišného rozdelenia rizík (pokiaľ sa pre daného súkromného partnera líšia od pôvodného návrhu zadávateľa),
- ďalšie grafy, napr. graf peňažných tokov pre zistenie štruktúry peňažných tokov, porovnanie výsledkov NPV PSC a NPV PPP vrátane jednotlivých komponentov a pod.

Povinná aktualizácia finančného modelu v priebehu prípravy projektu

V praxi reálneho PPP projekt je finančný model jedným z kľúčových pracovných nástrojov zadávateľa a je pravidelne aktualizovaný a doplňovaný.

Dôvodom pre aktualizáciu je napríklad zmena relevantnej legislatívy, zmena požiadaviek zadávateľa na rozsah projektu a výstupov zabezpečovaných súkromným partnerom, alebo zistenie skutočností, že pri kalkuláciách

¹² Táto diskontná sadzba predstavuje aktuálne náklady financovania v minulosti emitovaných dlhopisov.

¹³ Táto alternatíva vychádza z potreby umožniť otestovanie zrejmej preferencie obyvateľstva prijímať benefity z projektov v kratšom časovom období.

boli ignorované, nesprávne zohľadnené, alebo ocenené niektoré parametre.

V prípade, že v rámci verejného obstarávania dochádza k zmenám vstupných parametrov, model PPP aj PSC musí byť aktualizovaný tak, aby bolo možné vyhodnotiť dopad zmien na hodnotu za peniaze.

Zverejnenie výstupov finančných modelov uchádzačov vo verejnom obstarávaní

Nevyhnutnou podmienkou verejného obstarávania je udržanie konkurenčného prostredia medzi uchádzačmi.

Pri existencii trhového konkurenčného prostredia pre konkrétny projekt je zverejnenie transparentným a oprávneným krokom zadávateľa. Výstupy finančného modelu sú predmetom zverejnenia v čase, kedy je finančný model pripravený (resp. jeho aktualizácia) tak, aby zverejnenie predchádzalo dôležité míľniky v procese verejného obstarávania a aby bola umožnená verejná kontrola.

D. Prílohy

Príloha 1 - Vplyv projektu na schodok/prebytok rozpočtu verejnej správy a dlh verejnej správy

Základný rámec posudzovania projektu pre zachytenie v systéme verejných financií

Zachytenie PPP v systéme národných účtov sa riadi Európskym systémom národných a regionálnych účtov ESA 2010, ktorý bol zverejnený v Úradnom vestníku Európskej únie dňa 26. júna 2013, pričom od septembra 2014 sú členské krajiny Európskej únie povinné riadiť sa týmito pravidlami, ktoré nahradili predchádzajúci systém účtov známy ako ESA 95. V rámci Európskeho systému národných a regionálnych účtov ESA 2010 je problematika zaznamenávania PPP v rámci verejných účtov adresovaná najmä v článku 20.276 a nasledovných.

Pri posudzovaní vplyvu projektu na verejné financie je potrebné sa riadiť priamo ustanoveniami ESA 2010 (ale aj Manuálom pre vládny deficit a dlh vydávaným Eurostatom), ktoré majú v prípade nesúladu prednosť pred týmto metodickým dokumentom, každopádne nižšie je poskytnutý aj v rámci tohoto metodického dokumentu stručný nezáväzný výklad relevantných pravidiel.

Verejno-súkromné partnerstvá zahŕňajú významné kapitálové výdavky na vytvorenie alebo obnovu fixných aktív zo strany súkromného partnera, ktorý následne minimálne udržiava, ale spravidla aj riadi a spravuje aktíva, aby poskytoval a dodával služby buď verejnej jednotke, alebo všeobecnej verejnosti v mene verejnej jednotky. Súkromný partner sa v rámci PPP zmluvy zaväzuje nadobudnúť súbor fixných aktív a tieto aktíva potom spolu s inými vstupmi používať na poskytovanie služieb. PPP zmluvy teda pre účely ESA 2010 zahŕňajú verejného partnera, ktorý platí súkromnému partnerovi poplatky za dostupnosť alebo poplatky za dopyt, a ako také predstavujú dohodu o obstarávaní. Na rozdiel od iných dlhodobých zmlúv o poskytovaní služieb sa v prípade PPP zmlúv vytvára jednoúčelové aktívum. Zmluva o verejno-súkromnom partnerstve teda znamená, že verejná správa nakupuje službu, ktorú poskytuje partner, prostredníctvom vytvorenia aktíva.

V prípade zmlúv, kde súkromný subjekt predáva služby priamo verejnosti (získava exkluzívne právo na poskytovanie určitých služieb), napríklad v prípade spolpatnených ciest či systému dodávok vody, a nezískava právo na platby priamo zo strany subjektu verejnej správy, zmluva sa nepovažuje z pohľadu ESA 2010 za verejno-súkromné partnerstvo, ale za koncesie na služby. Cenu v takomto prípade vo všeobecnosti reguluje verejná správa, ale je stanovená na úrovni, na ktorej sa podľa očakávania korporácie pokryjú jej náklady a umožní sa primeraný investičný výnos. Zmluvy o koncesiách na poskytovanie služieb sa pritom nezaznamenávajú ako aktíva, ak nie sú prevoditeľné alebo sa prostredníctvom ich prevodu nemôže realizovať žiadna hodnota.

Eurostat vydal v marci 2016 novú verziu Manuálu pre vládny deficit a dlh, v ktorom bola prepracovaná časť o PPP projektoch. Spolu s manuálom vydal aj informáciu, ktorá bližšie vysvetľuje zavedené zmeny.¹⁴ Zároveň v spolupráci s EPEC pripravuje materiál, ktorý sa bude hĺbkovo venovať ustanoveniam v PPP zmluvách a ich vplyvu na vykazovanie PPP projektu. Materiál má byť finalizovaný a vydaný v priebehu leta 2016.

Alokácia rizík medzi zadávateľom a súkromným partnerom podľa Eurostatu

Ekonomický vlastník aktív vo verejno-súkromnom partnerstve sa určuje (a to, či sa dlh bude započítavať do verejného dlhu) podľa toho, ktorá jednotka znáša väčšinu rizík a ktorá jednotka podľa očakávania získa z aktív väčšinu výhod. Nakoľko však životnosť aktív je v PPP zmluvách zvyčajne oveľa dlhšia než zmluvné obdobie a verejná správa môže mať aktíva nielen pod kontrolou, ale aj čiastočne znášať riziká a využívať výhody počas veľkej časti životnosti aktív, je často ťažké určiť, či väčšinu rizika znáša a väčšinu výhod získava súkromný partner alebo verejná správa.

Aktívum sa alokuje teda jednotke, ktorá znáša väčšinu rizík a získa z aktív väčšinu výhod a v dôsledku toho sa začítuje aj tvorba hrubého fixného kapitálu. Z dôvodu zložitosti a rozmanitosti takýchto projektov by sa mali zväziť všetky fakty a okolnosti každej zmluvy a v nadväznosti na to zvoliť

¹⁴ Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 – 2016 edition (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/manuals>).

Eurostat clarification note: The statistical treatment of PPP contracts

(<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7204121/Clarification-note-Statistical-treatment-of-PPP-contracts-accompanying-2016-MGDD.pdf/ed12cf33-f8eb-4e7e-aa58-29a5fbc3f978>)

úctovné zaznamenávanie, ktoré najlepšie odzrkadľuje podložené ekonomické vzťahy. V prípade rizík a výhod treba posúdiť komplexne v zmysle všetkých ustanovení zmluvy a aspektov projektu tieto hlavné elementy rizík a výhod:

1. **stavebné riziko** vrátane prekročenia nákladov, vznik možných dodatočných nákladov v dôsledku oneskorenej dodávky, nedodržanie špecifikácií alebo stavebných predpisov a environmentálne a ostatné riziká, ktoré si vyžadujú platby tretím stranám,
2. **riziko dostupnosti**, ktoré zahŕňa možné dodatočné náklady, ako napríklad údržbu a financovanie, a možné pokuty, ak objem a kvalita služieb nespĺňajú normy špecifikované v zmluve,
3. **riziko dopytu** vrátane možnosti, že dopyt po službe je nižší alebo vyšší než sa očakávalo,
4. **riziko zostatkovej hodnoty a zastarávania**, ktoré zahŕňa riziko, že aktívum bude mať po uplynutí zmluvy nižšiu hodnotu ako sa očakávalo, a mieru, v akej sa verejná správa môže rozhodnúť nadobudnúť aktíva,
5. **riziko spojené s financovaním a predčasným ukončením zmluvy**, pri ktorom sa posudzuje existencia jednotky verejnej správy, ktorá poskytuje financovanie alebo záruky, alebo výhodných zmluvných ustanovení o skončení platnosti zmluvy, najmä pre prípad skončenia zmluvy z iniciatívy prevádzkovateľa.

Aktíva by sa vo všeobecnosti nemali zaradiť do súvahy sektora verejnej správy (a mali byť teda tzv. off-balance sheet z pohľadu verejného sektora), iba ak je na súkromného partnera prenesené riziko výstavby a súčasne aspoň jedno z dvoch rizík a to dostupnosti alebo dopytu. Majoritné financovanie zo strany štátu, záruky pokrývajúce väčšinu financovania alebo zmluvné ustanovenia o ukončení zmluvy, podľa ktorých dostane poskytovateľ financií v prípade skončenia zmluvy z iniciatívy prevádzkovateľa (či už pri ukončení bez dôvodu alebo pri porušení zmluvy na strane súkromného partnera) väčšinu svojich zdrojov späť, znamenajú, že nebolo účinne prenesené ani jedno z týchto rizík.

Pri nejednoznačných situáciách ohľadne prenesenia rizík a výhod je potrebné prihliadať aj k tomu, ktorá strana má rozhodujúci vplyv na povahu aktíva a ako sa určujú podmienky služieb produkovaných týmto aktívom, a to najmä:

- do akej miery verejná správa určuje konštrukčné riešenie, kvalitu, veľkosť a údržbu aktív,
- do akej miery je verejná správa schopná určiť produkované služby, jednotky, ktorým sa služby poskytujú, a ceny produkovaných služieb,
- alokácia PPP aktív na konci zmluvného vzťahu.

Pri posúdení, či aktíva nebudú zahrnuté do národných účtov, je pre Eurostat rozhodujúce, či existuje dostatočná evidencia o prenesení väčšiny rizík vyplývajúcich z projektu na súkromný sektor. Analýza rizík znášaných obidvomi stranami je kľúčovou súčasťou posúdenia projektu vo

vzťahu ku klasifikácii aktív zahrnutých do projektu tak, aby bolo zabezpečené zodpovedajúce účtovné zachytenie vplyvov projektu na schodok či prebytok sektora verejnej správy a na dlh verejnej správy.

„Prenesenie rizík“ pritom znamená, že súkromný sektor znáša väčšinu, resp. väčší podiel týchto rizík v danej kategórii.

Analýza alokácie rizík musí zohľadňovať nielen potenciálny efekt na zisky partnera (nižšie výnosy a/alebo vyššie náklady) a zároveň aj pravdepodobnosť nastatia nejakého rizika, v princípe na základe rovnakej logiky, ako sa v iných ekonomických konceptoch zohľadňuje pravdepodobnosť úverového zlyhania (probability of default) a strata v prípade zlyhania (loss given default). Inými slovami, riziká a ich prípadný efekt je potrebné vážiť pravdepodobnosť ich nastatia, a tak odvodzovať aj väčšinový podiel na riziku. Nestačí teda napríklad prehlásiť, že partner znáša riziká s veľkou potenciálnou stratou v prípade, ak pravdepodobnosť nastatia takejto udalosti je extrémne nízka, a že takto znáša väčšinu rizika.

Stavebné riziká

Prvú kategóriu predstavuje stavebné riziko (tiež nazývané riziko výstavby alebo konštrukčné riziko), ktoré zahŕňa predovšetkým:

- oneskorenie pri dokončení stavby,
- nespĺnenie stanovených noriem,
- prekročenie plánovaných nákladov,
- právne a legislatívne problémy,
- technické nedostatky a externé negatívne efekty
- nespĺňovanie stanovenej kvalitatívnej úrovne služieb.

Podľa Manuálu pre vládny deficit a dlh ESA 2010 znáša verejný partner prevažnú časť stavebného rizika v prípade, ak akceptuje záväzok realizovať pravidelné platby súkromnému partnerovi bez ohľadu na skutočný stav dodaných aktív. V tomto prípade vláda jedná od začiatku de facto ako konečný ekonomický vlastník. Zároveň verejný sektor znáša toto riziko aj vtedy, keď verejný partner hradí akékoľvek dodatočné náklady bez ohľadu na ich opodstatnenosť. Záväzok vlády začať s realizáciou pravidelných platieb v prospech súkromného partnera bez zohľadnenia účinného stavu a kvality vybudovaných aktív by bol takisto dôkazom, že vláda znáša väčšinu konštrukčných rizík.

Ak vláda chce, aby súkromný partner znášal stavebné riziká, potom môže vykonávať úhrady (platby) iba v tom prípade, ak existuje jasné prepojenie medzi týmito platbami a skutočným stavom aktíva, ktoré je predmetom projektu PPP a ktoré má byť dodané. Inak povedané počas fázy výstavby vláda nesmie vystupovať ako konečný vlastník alebo budúci užívateľ. V čase výstavby tiež nesmie prebehnúť žiadna platba súkromnému partnerovi ani v prípade, že následne by sa napríklad znížili budúce platby za dostupnosť.

Posudzuje sa aj možnosť zadávateľa aplikovať sankcie v prípadoch, ak partner nedodržuje svoje záväzky (toto platí aj

pri posudzovaní prenosu iných rizík). Aplikovanie sankcií by pritom malo byť automatické a nemalo by byť predmetom vyjednávania alebo na zväžení verejného partnera, a zároveň by tieto sankcie mali mať významný dopad na výnosy resp. zisk partnera a nemali byť iba symbolické.

Rozsah jednotlivých komponentov rizika je možné posudzovať prostredníctvom čiastky, ktorú by bol každý z partnerov povinný platiť v prípade konkrétneho nedostatku. Dôležitou podmienkou prenosu rizika výstavby teda je, aby zadávateľ nebol zaviazaný hradiť náklady udalostí, ku ktorým došlo v dôsledku nedostatkov v zabezpečovaní výstavby súkromným partnerom (či už je chyba na strane subdávateľov súkromného partnera alebo priamo na strane súkromného partnera). Na druhej strane ale môže byť súkromný partner zbavený zodpovednosti za neočakávané exogénne udalosti, ktoré nie sú poisťované poisťovňami alebo ktoré nebolo objektívne možné predvídať pred začiatkom prác, čiže spôsobených tzv. vyššou mocou. Zmluva pritom musí uviesť presný a vyčerpávajúci zoznam takýchto rizík. Zoznam nesmie obsahovať riziká spojené s makroekonomickým či trhovým vývojom a musí byť nespochybniteľné, že realizáciu rizika nespôsobil súkromný partner. Súkromný partner tiež nemusí byť zodpovedný a nemusí znášať náklady a dopady zdržania vznikajúce v dôsledku zmenených požiadaviek zo strany zadávateľa počas výstavby či zmenených štandardov pre plnenie služby, alebo ani ako dôsledok neadekvátnej regulácie či legislatívnych zásahov zo strany vlády.

Riziko dostupnosti

Druhou kategóriou rizík je „riziko dostupnosti“, pri ktorom je zodpovednosť súkromného partnera pomerne zrejma. Súvisí s tým, či infraštruktúra alebo služba spĺňa vopred dohodnuté parametre a je prevádzkyschopná. Chápe sa, že verejný sektor nenesie riziko dostupnosti ak je oprávnený významne znížiť pravidelné platby v prípade, že nie sú dodržané zmluvne dohodnuté štandardy kvality, výkonnosti a dostupnosti, dopytu či užívateľskej spokojnosti zo strany finálnych užívateľov čo znamená, že služba (výkon) je nedostatočná.

Platby zadávateľa musia závisieť od účinného stupňa dostupnosti dodávaného súkromným partnerom počas danej časovej lehoty.

K spätnému prenosu rizika na zadávateľa, a to so všetkými s tým súvisiacimi negatívnymi vplyvmi, by došlo v prípade, že by zadávateľ aj naďalej uhrádzal svoje platby za nasledujúcich situácií:

- súkromný partner nemusí byť schopný dodať zmluvne dohodnutý objem plnenia alebo
- súkromný partner nemusí byť schopný splniť bezpečnostné a certifikačné normy týkajúce sa poskytovania služieb konečným užívateľom tak, ako sa uvádza v zmluve alebo
- v prípade, keď súkromný partner neplní v zmluve uvedené požadované kvalitatívne normy týkajúce sa dodávky služieb resp. vyplývajúce zo zrejmeho nedostatku „výkonnosti“ partnera.

V prípade, že je zadávateľ oprávnený výrazne znížiť (formou pokuty) svoje periodické platby pomerne k nedostupnosti, tak ako by to mohol akýkoľvek „bežný zákazník“ v obchodnom kontrakte, nebude sa posudzovať, že zadávateľ nesie akékoľvek takéto riziko.

Uplatnenie pokút v prípade, keď súkromný partner neplní svoje záväzky pri poskytovaní služieb, musí byť automatické a malo by mať aj značný vplyv na výnosy / zisky partnera a nesmie byť čisto „kozmetické“ alebo symbolické. Musia mať teda zásadný vplyv na prevádzkovú maržu a v niektorých prípadoch ju dokonca môžu prevýšiť tak, aby bol partner významne finančne sankcionovaný za jeho nedostatočnú výkonnosť. Znamená to, že pri nulovej dostupnosti musí byť platba za dostupnosť nulová, prípadne môže byť negatívna pri automatickom spojení s inými typmi pokút. V niektorých prípadoch môžu mať aj podobu automatického renegociovania zmluvy a v extrémnych prípadoch aj ukončenie zmluvy s pôvodným partnerom. Logicky, ak sú zmluvné požiadavky plnené lepšie ako bolo očakávané (formou vyššej produktivity, nižších nákladov na vstupy a pod.), súkromný partner by mal byť oprávnený ponechať si súvisiaci zisk.

O zjavne nedostatočnú penalizáciu sa jedná v prípade, ak zadávateľ redukuje svoje platby menej ako proporcionálne vo vzťahu k hodnote neposkytnutých služieb. Existencia maximálnej výšky alebo percentuálnej výšky sankcií, ktoré sa môžu uplatniť v prípade nesplneného výkonu by naznačovala, že riziko dostupnosti nie je v podstatnej časti prevedené na súkromného partnera a znáša ho so všetkými súvisiacimi vplyvmi zadávateľ (vláda).

Zadávateľ nenesie riziko dostupnosti, ak je oprávnený významne zredukovať svoje pravidelné platby v prípade, že nie sú splnené určité výkonnostné kritériá. Platby zadávateľa musia závisieť od skutočného stupňa dostupnosti zabezpečenej partnerom počas daného obdobia a pri nulovej dostupnosti by mali byť nulové.

Bežne sa chápe, že partner je schopný ovplyvniť dostupnosť služby alebo kvalitu. V niektorých prípadoch je možné vylúčiť zodpovednosť pri vonkajšej príčine, ako je udalosť vyššej moci či dodatočné špecifikácie zo strany zadávateľa a takéto výnimky môžu byť akceptovateľné, avšak len za veľmi reštriktívnych podmienok, ktoré musia byť špecificky stanovené v PPP zmluve. Na vyššiu moc sa opäť vzťahujú požiadavky uvedené v časti „stavebné riziká“.

Riziko dopytu

Tretou kategóriou rizík je „riziko dopytu“, ktoré pokrýva variabilitnosť dopytu (vyššieho alebo nižšieho ako predpokladaného v čase podpisania kontraktu) bez ohľadu na správanie (riadenie) súkromného partnera.

Má sa za to, že verejný sektor na seba prevzal toto riziko, ak je povinný realizovať danú výšku platby súkromnému partnerovi invariantne od skutočnej úrovne dopytu zo strany konečných užívateľov, čo má za následok, že výkyvy v

dopyte nemajú vplyv na výšku na výšku zisku súkromného partnera.

Toto riziko by malo pokrývať iba zmenu dopytu (záujmu zo strany konečných užívateľov o infraštruktúru alebo službu), ktorá nevyplýva z neadekvátnosti alebo nízkej kvality služieb poskytovaných partnerom, ani z akéhokoľvek konania, ktoré mení kvantitu / kvalitu poskytovaných služieb. Namiesto toho by malo vyplývať z iných faktorov, ako je obchodný cyklus, nové trhové trendy, priama konkurencia alebo morálne opotrebenie.

Od zadávateľa sa bude očakávať, že bude niest' riziko v prípade, že je povinný zabezpečiť danú výšku platby súkromnému partnerovi nezávisle od účinnej hladiny dopytu konečných užívateľov, vyjadrujúcu irelevantné kolísanie hladiny požiadavky na ziskovosť súkromného partnera. Ziskovosť súkromného partnera teda nie je ovplyvnená výkyvmi na strane dopytu, ktoré pramenia zo zmien trhového správania užívateľov na základe hospodárskeho cyklu, trhových trendov, konkurencie a pod. Toto vyjadrenie však neplatí v prípade, že zmena dopytu vyplýva zo zrejmého konania zadávateľa / vlády, ktoré by predstavovalo významnú zmenu politiky alebo rozvoj priamo súťažiacej infraštruktúry vybudovanej na základe mandátu zadávateľa / vlády.

V opačnom prípade, keď riziko dopytu znáša súkromný partner, je na ňom, aby pri neočakávanom poklese príjmu vzniknutú situáciu vyriešil rôznymi opatreniami v rámci vlastnej zodpovednosti (napr. reklamnou kampaňou, diverzifikáciou, prestavbou a pod.). V tomto významne tak partner vykonáva svoju aktivitu ako štandardný podnikateľský subjekt s komerčnými pohnútkami. Prítomnosť zmluvných ustanovení umožňujúcich súkromnému partnerovi používať majetok na iné ako zadávateľom odsúhlasené (s obmedzeniami) účely je podľa manuálu ESA 2010 často známkou toho, že súkromný partner preberá riziko dopytu.

Analogicky s vyššie uvedenými rizikami, aj v prípade rizika dopytu môže na seba verejný sektor prevziať zodpovednosť za niektoré výnimočné vonkajšie udalosti (často krát označované ako udalosti vyššej moci) bez toho, aby sa projekt kvalifikoval ako vykázaný na súvahe verejného sektora. Každopádne aj tu musia byť aplikované iba pri presne zadaných mimoriadne závažných podmienkach a mali by byť limitované na také, ktorých výskyt nie je možné pokryť poistením dostupným za trhu.

Riziko zostatkovej hodnoty a zastarávania

Ako je uvedené vyššie, v niektorých prípadoch sa môže stať, že analýza stavebného rizika a rizika dostupnosti resp. dopytu neposkytuje jasné závery, napr. ak sa dá minimálne pre dve kategórie stanoviť vyvážené zdieľanie rizika alebo prenos rizík vychádza z veľmi nestálych hypotéz). V týchto prípadoch by sa mali v zmluve o partnerstve zohľadniť aj ďalšie prvky.

Okrem posúdenia vplyvu vládneho financovania a vládnych záruk, podstatným faktorom je aj alokácia aktív pri ukončení

zmluvy, keďže pohľad na konečné rozdelenie aktív môže v niektorých prípadoch prevážiť celkové rozdelenie rizík na jednu či druhú stranu. Treba však zároveň ujasniť, že vzhľadom na povahu veľmi dlhodobých zmlúv a na fakt, že platba na konci typicky predstavuje len zlomok celkových platieb, tento aspekt nie je sám o sebe rozhodujúcim, ale skôr pomocným kritériom.

Platí, že napríklad zotrvanie aktív vo vlastníctve súkromného partnera aj po skončení projektu by bez ohľadu na ich aktuálnu ekonomickú hodnotu (ktorá je obvyčajne v prípade infraštruktúry stále pomerne veľmi vysoká) mohlo byť ďalším faktorom hovoriacim v prospech zaradenia týchto aktív do súvahy súkromného partnera.

Iné zmluvné ustanovenia môžu zadávateľovi zabezpečiť predkupné právo k aktívam za ich bežnú trhovú cenu. V týchto prípadoch súkromný partner znáša riziko spojené so zmenou dopytu po aktíve a jeho fyzickým opotrebovaním. Toto by takisto podporovalo vykávanie aktív na strane súkromného sektora. Opačným prípadom je záväzok vládnej inštitúcie odkúpiť tieto aktíva po uplynutí zmluvnej lehoty za vopred stanovenú cenu.

Nasledovné charakteristiky podporujú analýzu iných oblastí rozdelenia rizík a indikujú vykávanie aktív ako aktív na strane verejného sektora:

- vopred dohodnutá odkupná cena je stanovená ako zostatková časť počiatočných kapitálových nákladov bez toho, aby sa zohľadňovala očakávaná trhovú hodnotu aktíva na konci zmluvného vzťahu,
- vopred dohodnutá cena je zjavne vyššia ako očakávaná hodnota aktíva na konci zmluvného vzťahu,
- vopred dohodnutá cena je síce nižšia ako očakávaná hodnota aktíva na konci zmluvného vzťahu (alebo dokonca nulová), ale verejný partner efektívne predpláca obstaranie aktíva počas trvania zmluvy formou pravidelných platieb, ktorých hodnota sa priblíži plnej trhovej hodnote aktíva,
- zmluva nešpecifikuje, že nezávislý subjekt nejakú dobu pred koncom zmluvného vzťahu dôsledne kontroluje presný stav aktív tak, aby verejný partner bol oprávnený požadovať dodatočné výdavky a/alebo znížiť vopred určenú cenu, ak je to potrebné.

Riziko spojené s financovaním a predčasným ukončením zmluvy

PPP zmluvy obsahujú termínačné ustanovenia, na základe ktorých dôjde k predčasnému ukončeniu zmluvného vzťahu (a vysporiadaniu), či už z dôvodu porušenia na jednej či druhej strane, problémov pri aplikácii zmluvy v dôsledku zásahu vyššej moci alebo len ako jednostranné právo zadávateľa ukončiť zmluvu bez uvedenia dôvodu. Nakoľko PPP aktíva sú špecifické aktíva s limitovanou možnosťou umiestnenia na sekundárnom trhu, a keďže verejný partner si obvyčajne chce ponechať zásadný vplyv na podmienky služieb, ktoré vyplývajú z daného aktíva, ustanovenia ohľadne predčasného ukončenia často požadujú, aby verejný sektor získal aktívum, prevzal na seba celý alebo časť dlhového financovania projektu, a/alebo zaplatil partnerovi

kompenzáciu za predčasné ukončenie. Tieto platby môžu zahŕňať sumu, ktorá je potrebná na splatenie zvyšného dlhu a ušlý zisk v primeranej výške.

Mimoriadna pozornosť by mala byť venovaná ustanoveniam ohľadne ukončenia zmluvy z dôvodov porušenia na strane súkromného partnera, napríklad v dôsledku neustáleho porušovania alebo ak už nie je schopný poskytovať služby za dohodnutých zmluvných podmienok. Ako princíp platí, že akákoľvek kompenzácia pri predčasnom ukončení z dôvodu porušenia na strane súkromného partnera musí zohľadniť nedostatočnú výkonnosť partnera, a teda by mala byť odlišná od kompenzačnej platby pri ukončení z iniciatívy či porušenia na strane vlády. Platia pritom niektoré zásady:

- ak dôjde k predčasnému ukončeniu ako následok porušenia súkromného partnera počas obdobia výstavby, vo všeobecnosti by mala prebehnúť len náhrada odvodená od kapitálových výdavkov. Navyše ak zmluva neurčuje finančné sankcie uvalené na partnera za prípadné negatívne dopady porušenia pre samotné poskytnutie služby ako je napríklad jej oneskorenie či prekročenie nákladov, tak sa považuje, že stavebné riziko je znášané verejným sektorom.
- ak dôjde k predčasnému ukončeniu ako následok porušenia súkromného partnera počas obdobia prevádzky, zmluva by mala výslovne uvádzať, že kompenzácia pre partnera, ak je nejaká dohodnutá, by nemala presiahnuť aktuálnu trhovú hodnotu aktíva (v zmysle ESA 2010, kapitola 7), ktorá by mala byť spoľahlivo odhadnutá nezávislými expertmi, alebo prostredníctvom nového obstarávania. Ak táto podmienka nie je dodržaná, napríklad ak je kompenzácia určená ako súčasná hodnota budúcich tokov predpokladaných zmluvou alebo iným mechanizmom nezohľadňujúcim aktuálnu hodnotu aktíva, presun rizík na partnera sa považuje ako nedostatočný.

Participovanie vlády na financovaní projektu

Rovnako ako mechanizmy okolo terminačných platieb, alokáciu rizík môže prevážiť aj participovanie vlády na financovaní projektu či už priamo alebo prostredníctvom záruk. Keďže financovanie na strane súkromného partnera je obyčajne nákladnejšie ako na strany vlády a zvyšuje náklady na projekt, alebo v záujme zvýšiť záujem súkromného sektora o projekt či z dôvodu chýbajúcej likvidity, vlády často nejakou formou participujú na financovaní PPP projektu.

Ak sú celkové kapitálové výdavky v prevažnej miere kryté zo strany vlády (rôznymi formami, napríklad formou grantov alebo pôžičiek zo strany národných vládnych jednotiek, ale nezahŕňa to financovanie zo strany medzinárodných subjektov založených na základe medzivládnych dohôd, napr. Európskej investičnej banky), chápe sa, že väčšina rizík je na strane vlády a projekt je klasifikovaný ako súvahový. Manuál pre vládny deficit a dlh zároveň stanovuje váhy pre jednotlivé typy financovania v závislosti od toho, či ide o dlh, alebo o kapitálové financovanie. Špecifická je situácia ohľadne využitia európskych štrukturálnych a investičných fondov, kde v prípade, ak je časť výdavku prefinancovaný vládou zo strany fondov EÚ, chápe sa to len ako špecifické

krytie vládneho výdavku, oproti situácii, kde sú fondy EÚ poskytnuté nevládnej jednotke, a tá ich ďalej využije na financovanie projektu.

Rovnako ako v prípade priamej účasti na financovaní, aj prostredníctvom poskytnutia záruky za financovanie projektu je možné pre vládu znížiť celkové náklady alebo zvýšiť záujem o projekt. Existencia takýchto záruk voči celému či časti dlhu by tak spôsobilo klasifikáciu dlhu ako dlh verejného sektora. Záruky môžu byť aj skryté a to vo forme napríklad nastavenia minimálnej hranice pre zisk súkromného partnera. Keďže navyše záruky majú dopad aj na rozdelenie rizík medzi stranami, je potrebné ich zahrnúť do analýzy PPP rizík. Je pritom potrebné chápať, že záruky majú v tomto kontexte širší výklad ako len explicitnú záruku za úvery, a môžu nadobúdať aj formu poistenia, derivátov, garantovaných minimálnych platieb alebo iných zmluvných dojednaní.

Pri testovaní krytia väčšiny kapitálových výdavkov je treba pritom samozrejme brať do úvahy kumulatívny vplyv záruk ako aj priameho financovania.

Ďalšie aspekty vplývajúce na vykazovanie projektu

V súvislosti s analýzou výhod/získov platí, že ak sa väčšina výhod (nie nutne všetky výhody) prenáša na súkromného partnera, aktíva by sa nemali zaradiť do súvahy sektora verejnej správy. V rámci analýzy výhod je nevyhnutné uistiť sa, že v zmluvách nie sú uvedené žiadne ustanovenia, ktoré stanovujú horné hranice pre výhody partnera a vopred tak určujú úroveň profitability. Platí však, že vláda môže mať nárok na časť nadmerných ziskov súkromného partnera, ak by tieto zisky boli výsledkom konkrétneho konania alebo rozhodnutia vlády. Vyššie výnosy, ktoré pramenia zo zlepšenia efektívnosti súkromným partnerom, resp. z makroekonomických a finančných udalostí, by mali byť vyhradené súkromnému partnerovi.

Rovnaký princíp je potrebné zachovať aj pri ziskoch z refinancovania, kedy si vláda môže nárokovať tieto zisky, ak sú výsledkom konania alebo rozhodnutia vlády, na základe ktorého získal súkromný partner z finančných inštitúcií lepšie podmienky pre refinancovanie. Zisky z refinancovania z dôvodu zlepšenia efektívnosti, resp. makroekonomických a finančných udalostí by mali prináležať súkromnému partnerovi. Vzhľadom na náročnosť posúdenia, čo viedlo k ziskom z refinancovania, sa akceptuje ako všeobecné pravidlo, že jednu tretinu zisku z refinancovania si ponechá verejný partner a projekt môže byť stále vykázaný v súvahe súkromného partnera.

Výnimočné zisky, ktoré môže získať súkromný partner v súvislosti s aktivitami spojenými so zadávaním zákazok subdodávateľom, majú byť prisúdené súkromnému partnerovi.

V prípade, že vláda participuje v SPV projekte, skúma sa rozsah jej kontroly nad týmto SPV. V prípade, že vláda disponuje väčšinovým podielom, alebo v opačnom prípade ak disponuje právom veta v zásadných rozhodnutiach, projekt je zaradený do súvahy verejného partnera.

Zachytenie PPP projektu v národných účtoch

Účtovné zobrazenie pravidelných platieb súkromnému partnerovi zo strany verejného sektora závisí na tom, na súvahe koho je aktívum zaznamenané.

Ak je aktívum po vyhodnotení alokácie rizík klasifikované mimo súvahu sektora verejnej správy (t. j. je na súvahe partnera), nedochádza k bezprostrednému ovplyvneniu výšky dlhu verejnej správy a chápe sa, že súkromný partner poskytuje službu, ktorá je ohodnotená ako spotreba vo výške platieb platených partnerovi. Rozpočet verejnej správy je každoročne zaťažovaný prostredníctvom výdavkov spojených s nákupom služieb, konkrétne napríklad formou platby za dostupnosť (zahŕňa celkové náklady súkromného partnera vrátane jeho zisku, prepočítané za časovo príslušné obdobie trvania PPP projektu).

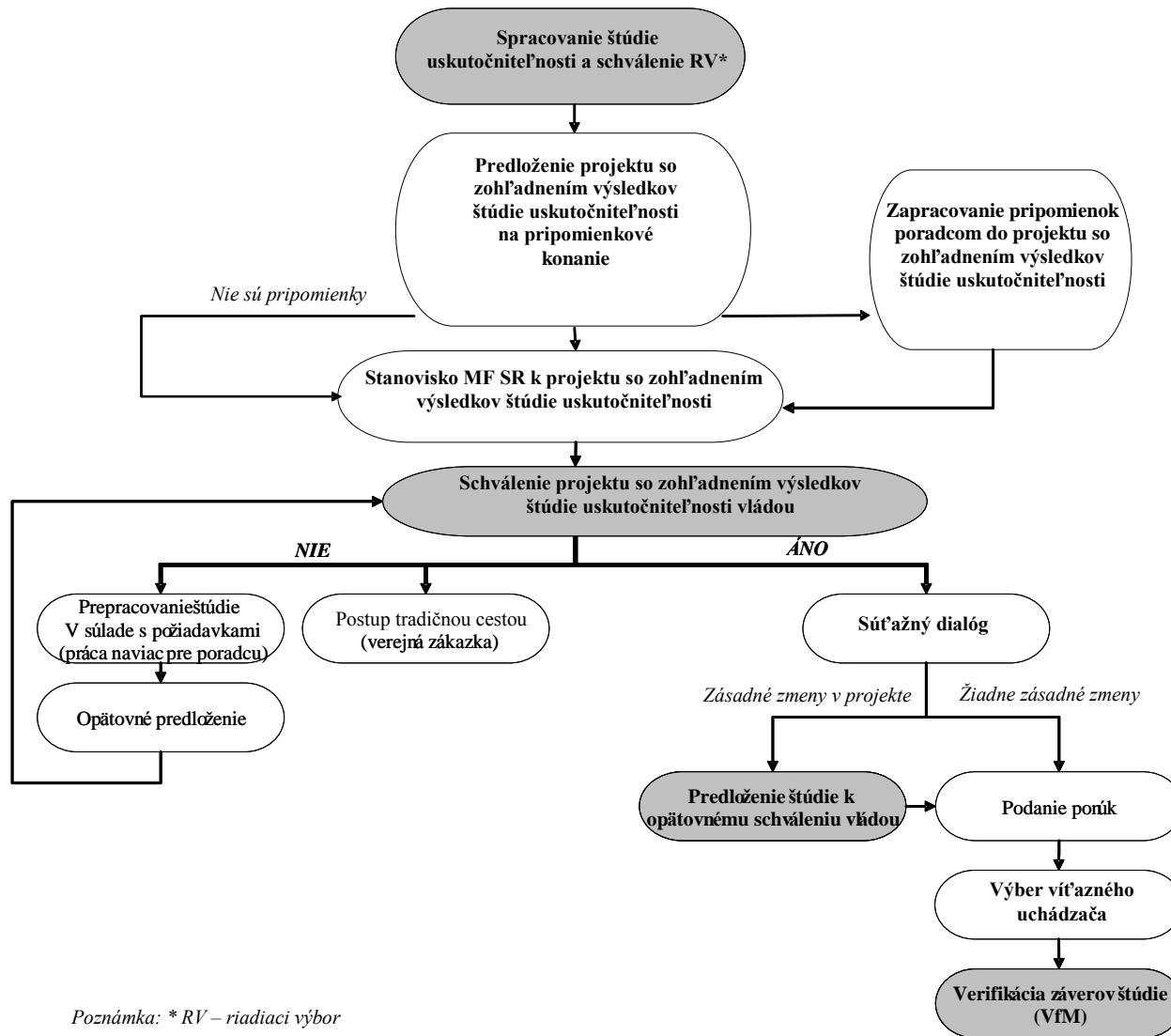
V prípade že väčšinu rizík znáša verejný sektor, malo by byť aktívum zaznamenané v súvahe vlády s nasledovným účtovaním: v systéme národných účtov je po podpise zmluvy zaznamenaný na účte obstarania nefinančných aktív počiatočný kapitálový výdavok (celkové investičné výdavky) ako tvorba hrubého fixného kapitálu vlády s negatívnym vplyvom na saldo sektora vládnych inštitúcií

(vládný deficit). Protistranu tohto výdavku potom predstavuje zvýšenie vládneho dlhu zaznamenané na finančnom účte sektora vládnych inštitúcií vo forme imputovanej pôžičky od súkromného partnera. Pravidelné každoročné platby vlády súkromnému sektoru v priebehu trvania PPP zmluvy budú ovplyvňovať schodok/prebytok verejnej správy len vo výške platieb spojených s nákupom služieb (prevádzkové výdavky) a imputovanými úrokmi z pôžičky. Splátky istiny imputovanej pôžičky (celkových investičných výdavkov), ktorá je zaznamenaná vo vládnom dlhu, už schodok/prebytok rozpočtu verejnej správy neovplyvní.

Z pravidelných platieb za dostupnosť, ktoré bude platiť zadávateľ, sa teda budú musieť rozlišovať:

- **splátka investície (istiny pôžičky)**, ktoré už boli v národných účtoch zaznamenané na počiatku a teda v priebehu trvania zmluvy nebudú mať vplyv na vládny prebytok či schodok,
- **splátka prevádzkových výdavkov**,
- **úroky** (predstavujú maržu súkromnému partnerovi, z ktorej bude uhrádzať súkromné financovanie aktíva a samozrejme aj svoj zisk).

Príloha 2 – Schvaľovací proces pre štúdiu uskutočniteľnosti



Príloha 3 – Prehľad histórie hlavných parametrov PPP transakcií v Európe

