



Milena Mrvová – MEDIA COELI ®, Osvaldova 13, 91701 Trnava
korešpondenčná adresa: MEDIA COELI ® Pekárska 11, 91701 Trnava

Obvodný úrad v Trnave, odbor Živnostenského podnikania č. živ.reg. 207-15599
IČO: 37 57 07 65, DIČ: 10 29 90 10 59

MEDIA COELI ®

www.mediacoeli.sk, info@mediacoeli.sk, 00421 911 907 188

Prednáška na Slovak PPP Forum 2011, prednášajúca: Barbora Jančíová - MEDIA COELI ®

Modely financovania PPP projektov – kombinácia s fondami EÚ

Cieľom prednášky je stručne vysvetliť alternatívne modely financovania investičných projektov na úrovni štátu alebo verejnej správy na Slovensku, sumarizovať hlavné výhody, nevýhody a tiež problematické body každého modelu. V závere je cieľom naznačiť hlavné vývojové línie a predpoklady pre rozpočtové obdobie EÚ na roky 2014-2020 optikou možností financovania PPP projektov na Slovensku v rôznych oblastiach verejného záujmu.

Projekty verejno-súkromného partnerstva (Public-Private Partnership) sú vo všeobecnosti definované ako projekty dlhodobej ale časovo ohraničenej spolupráce medzi súkromným a verejným sektorom v oblasti poskytovania verejných služieb. Podľa internej definície Európskej investičnej banky (EIB): „PPP by mal byť iniciovaný verejným sektorom – zahŕňa jasne definovaný projekt, delbu rizík so súkromným sektorom – na základe časovo ohraničeného zmluvného vzťahu s jasným oddelením verejného sektora a veriteľa.“ V skutočnosti však neexistuje žiadna jednotná definícia pojmu „PPP projekt“ a názory na jeho obsah zahŕňajú širokú paletu rôznych foriem spolupráce medzi verejným a súkromným sektorom. Vzhľadom k absencii jednoznačnej definície pojmu nasledujúce riadky zmapujú „tradičné modely“ financovania projektov verejnej infraštruktúry a verejných služieb a „hybridné modely“ financovania PPP projektov, teda modely, kde sa k tým „tradičným“ pridávajú nástroje finančného inžinierstva, návratné alebo nenávratné zdroje z fondov Európskych spoločenstiev a ďalšie doplnkové nástroje.

Pri pohľade zhora pripomína vývoj financovania investícií do verejnej infraštruktúry (doprava, energia, voda, kanalizácia) a verejných služieb (sociálne veci, zdravotníctvo, šport, kultúra) efekt snehovej gule, kde sa ku klasickému využitiu štátnych dlhopisov a úverov postupne pribalujú ďalšie a ďalšie alternatívy a kombinácie.

Prvým „tradičným modelom“ financovania je preto práve financovanie cez štátne dlhopisy a štátne úvery. Tento model má svoje špecifiká (podľa toho či ide o financovanie cez dlhopisy alebo cez úvery), pričom niektoré aspekty hovoria skôr pre úverové než dlhopisové financovanie – napríklad lepšia kontrola pri úverovaní, určitosť financovania, dosiahnuteľnosť (istota), absencia nákladov na emitovanie dlhu a pod. Tento model však má aj dve hlavné nevýhody:

–obmedzenia vzhľadom na kapacitu štátu kryť bilančný dlh

–je považovaný za „zbytočne predražený“ vzhľadom k doterajším skúsenostiam s neprehľadnosťou obstarávania dodávateľa, dodatočné navyšovanie ceny diela z rôznych dôvodov, nedodržanie stanoveného harmonogramu dodania diela, nižšiu kvalitu diela

Druhým „tradičným modelom“ – aj keď na Slovensku ide len o veľmi mladú tradíciu – je financovanie investícií do verejnej infraštruktúry a verejných služieb s pomocou nenávratných finančných príspevkov z fondov Európskych spoločenstiev (Kohézny fond, Európsky sociálny fond, Európsky fond pre regionálny rozvoj, TEN-T, TEN-E atď.). Možnosť financovať tento typ investícií s pomocou dotácií odťažilo štátny rozpočet, keďže príspevok štátu, resp. verejného sektora predstavuje len 15 %, resp. 0-5 % (v prípade verejného sektora) z celkovej výšky oprávnených výdavkov (príspevok zo štátneho rozpočtu v každom prípade predstavuje 10-15 %). K dovtedajšiemu financovaniu cez štátne dlhopisy a úvery sa teda „pribalili“ dotácie z rozpočtov Európskych spoločenstiev.

Tento model financovania má svoje špecifiká, z ktorých najpodstatnejšie sú nasledujúce:

–disponibilné zdroje sú v rámci Národného strategického referenčného rámca na príslušné rozpočtové obdobie (aktuálne 2007 – 2013) rozdelené na národnej úrovni do operačných programov (pri financovaní PPP projektov sú relevantné Operačný program Technická pomoc, Operačný program Doprava, Regionálny operačný program, Operačný program Životné prostredie, Operačný program Zdravotníctvo, Operačný program Bratislavský kraj). Každý Operačný program má definované prioritné osi, každá os má svoje priority a opatrenia. Oblasť a tematické zameranie projektov, ktoré môžu byť financované týmto spôsobom je dané prioritami a stratégiou NSRR a jednotlivými Programovými

manuálmi operačných programov. Zmeny priorít v priebehu rozpočtového obdobia sú síce možné, no vyžadujú komplikovaný administratívny a časovo náročný proces schvaľovania na úrovni Európskej komisie bez záruky úspešného schválenia.

–Každý operačný program má svoj Riadiaci orgán (ministerstvo alebo ním poverená agentúra), Riadiaci orgán je zodpovedný za implementáciu programu a tiež za celý administratívny proces súvisiaci s čerpaním prostriedkov. Riadiaci orgán stanovuje harmonogram výziev pre každé opatrenie Operačného programu. Harmonogram je daný minimálne pre každý kalendárny rok a je záväzný.

–Žiadať o nenávratnú finančnú pomoc z jednotlivých opatrení môžu len vopred definovaní oprávnení žiadatelia, výška pomoci je vopred definovaná jednak z hľadiska minimálnej a maximálnej výšky oprávnených výdavkov projektu a jednak z hľadiska percentuálneho podielu výšky nenávratného príspevku na celkovej výške projektu.

–Obdobie čerpania prostriedkov pre každé opatrenie každého operačného programu je stanovené na maximálne 36 mesiacov, pričom celkový balík alokovaných zdrojov je potrebné vyčerpať do 31.12.2015 (n+2 roky pre rozpočtové obdobie 2007 – 2013).

–V rámci Operačného programu Doprava (týka sa aj iných operačných programov, hoci sa neuplatňuje) je navyše potrebné tzv. veľké projekty (nad 50 mil. EUR) podrobiť procesu notifikácie štátnej pomoci Európskou komisiou (Požiadavka notifikácie sa vzťahuje na tie opatrenia pomoci, ktoré spĺňajú všetky nasledujúce podmienky: financovanie z prostriedkov štátneho rozpočtu alebo akoukoľvek formou z verejných zdrojov, zvýhodnenie určitých podnikateľov, podnikov alebo výroby určitého tovaru, alebo poskytovania služieb (ekonomická výhoda, selektívnosť pomoci); narušenie hospodárskej súťaže alebo hrozba narušenia hospodárskej súťaže (potenciálny vplyv na hospodársku súťaž); nepriaznivé ovplyvnenie obchodu medzi členskými štátmi spoločenstva). V prípadoch, kde je zjavné, že poskytnutím NFP sú naplnené znaky štátnej pomoci a nie je možné aplikovať žiadnu z výnimiek z notifikačnej povinnosti (definované výnimky z hľadiska oblasti pomoci a výšky pomoci), je potrebné štátnu pomoc notifikovať Komisii. Predmetom notifikácie vo vzťahu k štátnej pomoci môžu byť: poskytnutie NFP, alebo/ alebo aj náhrady za služby vo verejnom záujme. Procesné pravidlá notifikácie sú obsiahnuté v čl. 107 ods. 1 ZFEU a v čl. 108 ZFEU. Proces notifikácie trvá od 6 – 20 mesiacov.

–Financovanie formou NFP sa poskytuje formou zálohových platieb alebo refundáciou.

Tretí „tradičný model“ financovania spočíva v projektoch verejno-súkromného partnerstva. Hoci neexistuje presná definícia tohto pojmu, vo všeobecnosti sa tento typ partnerstva týka projektov, kde verejný sektor vopred definoval potreby (či už v oblasti infraštruktúry alebo verejných služieb) a vybral formou verejného obstarávania súkromného partnera (koncesionára), ktorého úlohou bolo financovať výstavbu, prevádzku a údržbu (prípadne len časť alebo inú kombináciu etáp) predmetnej investície počas vopred definovaného časového obdobia, pričom počas tohto obdobia mu verejný partner spláca investíciu formou vopred dohodnutých platieb (platobný mechanizmus zohľadňuje platby za výstavbu, platby za dostupnosť alebo platby za dopyt). Samotný model financovania je sám o sebe značne organizačne, časovo a administratívne náročný, keďže je potrebné vopred dohodnúť presné podmienky platobného mechanizmu, kontroly a rozloženia rizík. Dôležitú úlohu v ňom zohrávajú komerčné banky, ktoré úverujú súkromného partnera, resp. Banky alebo kapitálové spoločnosti, ktoré investujú do štátnych dlhopisov vydaných za účelom financovania PPP projektov. Tento model podrobne rozoberajú samostatné príručky a publikácie na úrovni Európskej komisie a tiež z dielne Ministerstva financií SR.

Pre účely nasledujúceho výkladu je potrebné uviesť, že prínosmi tohto modelu sú:

–mimobilančný dlh (celkový dlh verejného sektora voči súkromnému partnerovi sa pri splnení určitých podmienok Eurostatu nezapočítava do celkovej bilancie)

–rozloženie splácania na obdobie 20 a viac rokov

–dodržiavanie časového harmonogramu zhotovenia diela (pod zmluvnými sankciami)

–dodržiavanie finančného rozpočtu projektu

–kvalita prevádzky a údržby diela (pod zmluvnými sankciami pri platbe za dostupnosť).

Zároveň je potrebné dodať, že napriek vyššie uvedeným výhodám tohto modelu, v praxi sa na Slovensku realizoval len jeden projekt (R1). Problematická je jednak politická podpora ale aj vlažný postoj zo strany súkromného sektora, predovšetkým zo strany komerčných bánk a kapitálových fondov, ktoré ho vnímajú ako príliš komplikovaný. V záujme zjednodušenia procesu organizácie PPP projektov ale aj zvýšenia záujmu zo strany súkromného sektora a predovšetkým zo strany financujúcich inštitúcií sa v ostatných rokoch na úrovni Európskej komisie inicioval vznik viacerých podporných mechanizmov.

Prvý „hybridný model“ financovania projektov PPP spočíva vo využití nenávratných finančných zdrojov ako dodatočného zdroja krytia celkových výdavkov verejného partnera projektu. Na Slovensku sa to týka predovšetkým zdrojov z Operačného programu Doprava a Operačného programu Technická pomoc

(dodatočne vládou schválená možnosť financovania nákladov na odborných poradcov pre PPP projekty, vypracovanie štúdií realizovateľnosti a pod. v rámci prípravnej fázy projektu) – využitie dotácií pre PPP projekty na Slovensku je možné aj z ďalších operačných programov súčasného referenčného rámca, no v praxi zostáva len v rovine teórie.

Cieľom kombinácie týchto modelov je dosiahnutie tzv. Pákového efektu – kedy sa znásobí efekt využitia dotácií na kvantitu a kvalitu dosiahnutých výsledkov (zjednodušene povedané vyšším počtom vybudovaných kilometrov diaľnic, železničných tratí a pod.).

Hoci v teórii je tento model výhodný pri financovaní či už malých alebo veľkých projektov, v praxi sa na Slovensku zatiaľ neuplatnil. Odstrašujúcim prvkom je predovšetkým administratívna a organizačná náročnosť každého „tradičného modelu“ (teda modelu financovania cez PPP a modelu financovania cez dotácie), ktorá sa v prípade ich kombinácie do jedného „hybridného“ modelu nesčítava ale umocňuje. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že kombinácia dotácií a ďalších prvkov dodatočnej pomoci pri skladaní „ideálneho“ modelu PPP projektu je vzhľadom na súčasný vývoj a postoj relevantných strán viac-menej nevyhnutná, preto je potrebné s ňou počítať ako s reálnou alternatívou financovania investícií do verejnej infraštruktúry a verejných služieb. Dôležité je však správne načasovanie, presný harmonogram krokov, nastavenie parametrov využitia dotácií tak, aby sa predišlo zbytočným zdržaniam v režime výnimiek zo štátnej pomoci, a etapizácia diela tak, aby sa jednotlivé podporné prvky navzájom „nevybíjali“ a neobmedzovali.

Druhý „hybridný model“ počíta s využitím nástroja TEN-T v kombinácii s PPP projektami. V tomto prípade je využitie nástroja obmedzené tzv. Spoločným záujmom a „dopravnými koridormi“, ktoré sú definované na centrálnej európskej úrovni. Dotácie a iná podpora z nástroja TEN-T je možná len v prípade, že sa predmet PPP projektu týka „spoločného záujmu“ a určených dopravných koridorov. Podobne v prípade nástroja TEN-E (v energetickej oblasti) je možné počítať s dodatočnou podporou len v prípade energetickej infraštruktúry, ktorá je centrálnou definovaná ako prioritná pre európske záujmy. Oba nástroje poskytujú podporu formou dotácie z vlastných rozpočtov, dotácií z rozpočtov Kohézneho fondu vo vybraných krajinách (členské štáty, ktoré vstúpili do EÚ po roku 2004), dotácií z Európskeho fondu pre obnovu a rozvoj prioritne v cieľoch Konvergencie; a ďalej formou úverov a záruk Európskej investičnej banky. Poskytovanie dotácií má však svoje obmedzenia, napríklad je možné poskytnúť dotáciu len 10 % z výšky projektu pre jednu krajinu a maximálne 300 mil. EUR.

Tretím „hybridným modelom“ je využitie nástrojov finančného inžinierstva v kombinácii s PPP projektami. Hlavný rozdiel medzi použitím prostriedkov EÚ v rámci článku 55 nariadenia (ES) č 1083/2006 a využívania fondov EÚ prostredníctvom nástrojov finančného inžinierstva spočíva v tom, že kým pri použití nástrojov finančného inžinierstva je dôležitá návratnosť projektu pre rozhodnutie o poskytnutí financovania, pri financovaní z fondov EÚ nie je ziskovosť determinujúcim faktorom výšky dotácie ako v prípade projektov podľa odsekov 1 až 5 článku 55 nariadenia (ES) č 1083/2006 (projekty generujúce príjmy). Medzi tieto nástroje patria: JASPERS, JESSICA, LGTT (poskytuje krytie výpadkov v príjmoch do doby maximálne sedem rokov po ukončení projektu). Podobne, hoci nepatria medzi finančné nástroje, poskytuje dodatočnú podporu aj Marguerite Fund a Project Bond 2020.

Trendy po roku 2014

Nasledujúce riadky stručne mapujú postoj relevantných subjektov k možnosti podpory a vytváraní podmienok pre PPP projekty v budúcnosti a tiež trendy v tejto oblasti.

–postoj Európskej komisie (+ EPEC)

–veľmi silná podpora, ktorá sa premieta už do návrhu rozpočtu pre TEN-T a tiež pre nástroje finančného inžinierstva, vytvorenia viacerých iniciatív a rámcov v spolupráci s EIB a tiež snahe nastaviť vlastné podmienky využívania štrukturálnych fondov (kohézny fond a štrukturálne fondy) tak, aby vyhovovali potrebám ich použitia pri financovaní PPP projektov

–silná podpora PPP projektom je tiež aj v deklaratívnej úrovni formou rôznych komuniké

–do budúca je snahou EK prevziať v spolupráci s EIB (prípadne ďalšími finančnými partnermi) časť finančného rizika formou záruk pri PPP projektoch v záujme zvýšenia dôveryhodnosti projektu v očiach komerčných bánk a kapitálových fondov, a to bez povinnosti dodatočných záruk konkrétneho štátu

–postoj Európskej investičnej banky (EIB)

–podpora PPP projektov formou záruk za úvery

–podpora nástrojov finančného inžinierstva EÚ, podpora TEN-T a tiež vklad do Marguerite fund

–**pre ilustráciu:** cez štruktúru „Dlhodobých garancií pre TEN-T“ (LGTT) poskytuje garancie pre prioritný dlh (senior debt), čo by malo poskytnúť dodatočné garancie pre súkromných investorov (po dobu siedmich rokov od dokončenia projektu), EIB by mohla poskytnúť v podstate financovanie formou

mezanínového kapitálu. EIB poskytuje záložné krytie likvidity pre LGTT do výšky 20% prioritného dlhu (senior debt) v maximálnej výšky 300 mil EUR pre jeden projekt. Zároveň prostredníctvom tejto štruktúry je EIB schopná akceptovať vyššie finančné riziko než za štandardných úverových podmienok. Pokiaľ je to potrebné, EIB prefinancuje súkromných partnerov poskytujúcich likviditu projektu (resp. Komerčné banky úverujúce súkromných investorov), pričom sa stane veriteľom prioritného dlhu, financovanie prostredníctvom LGTT je takto v pozícii junior dlhu. (EIB podstupuje dodatočné finančné riziko).

–**postoj Slovenskej republiky (politická podpora + legislatívne podmienky)**

–**Stratégia na rozvoj dopravy do roku 2020** (marec 2010)

–**Návrh inovatívnych finančných nástrojov 2007 – 2013 (II. Etapa)**

–**Politika pre realizáciu projektov verejno-súkromných partnerstiev**

–**všetky vyššie uvedené dokumenty vznikli ešte v roku 2010, vláda Ivety Radičovej zrušila rozbehnuté 1. a 3. balík PPP projektov a túto formu financovania ďalej nepodporovala**

–koncom roku 2010 skončilo ministerstvo financií konzultačnú podporu a služby v súvislosti s PPP projektami

–v roku 2011 sa slávnostne otvoril nový úsek R1, ktorý umožní rýchlostné cestné spojenie z Nitry až do Banskej Bystrice, ide o **prvý realizovaný PPP projekt** na Slovensku (druhý balík PPP), ktorý získal v roku 2009 cenu časopisu Project Finance International a agentúra Thomson Reuters ako „Infraštruktúrna transakcia roka“. Zároveň sa o nej súčasný minister dopravy vyjadril ako o „**najdlhšej, najrýchlejšie vybudovanej a najdrahšej ceste, aká bola kedy vybudovaná**“. A zároveň dodal, že budúce vlády by mali pokračovať vo výrazných verejných investíciách, ale **udržateľným a pre spoločnosť a štát výhodným spôsobom**. Predseda strany SMER R. Fico sa vyjadril, že PPP projekty sú jediným možným spôsobom, ako stavať cesty na Slovensku. "**Stavebné práce boli v priemernej až podpriemernej cene**. Prosím, neporovnávajte PPP projekty s výstavbou za hotové peniaze alebo za pôžičku, pretože tu je do tejto ceny zarátaná aj údržba cesty na 30 rokov".

–**postoj komerčných bánk**

–banky považujú za **brzdu** vo financovaní PPP projektov:

- politické riziko (riziko prerušenia kontinuity projektov pri zmene vlády, keďže takéto projekty sú dlhodobé)
- spochybniteľnosť tendrov (a následné napadnutie výsledkov súťaže porazenými konzorciami)
- meniace sa podmienky (zadania) projektov aj po podpise zmlúv a počas výstavby

–čo by mohlo **podporiť ich záujem** o financovanie PPP projektov

- transparentné výberové konania
- zvýšené garancie zadávateľa (štátu) počas výstavby
- jednoznačné definovanie, že aj v prípade rozhodnutia príslušného súdu (resp. inštitúcie EÚ) o chybách v súťaži (napr. o neoprávnenom vyradení niektorých súťažiacich konzorcií), podpísaná zmluva s víťazným konzorciom ostáva v platnosti a následky z chybné súťaže nesie štát (teda štát vypláca príp. odškodné, bez vplyvu na existujúcu zmluvnú dokumentáciu s víťazným konzorciom) - rozhodnutie o námietkach/žalobách je zdĺhavý proces, prípadná snaha o zrušenie platných zmlúv s víťazom výrazne zvyšuje rizikovosť transakcií pre banky
- určenie nového prevádzkovateľa v prípade porušenia zmluvy zo strany realizátora PPP len v spolupráci s bankou (čo umožní banke zhodnotiť rizikovosť)

–**požiadavky a podmienky banky na schválenie financovania**

- tenor úverov (účelové úvery s meniteľnými splátkami) v súlade s kalendárom platieb od zadávateľa
- dostatočná rezerva cash flow na pokrytie príp. pokút z neplnenia kovenantov (podmienok) definovaných v zmluve o dodaní služby (ak sú definované)
- garancie subdodávateľov
- step-in-right pre banku v zmluvách s hlavnými subdodávateľmi
- záložné právo na všetok hnutelný, nehnuteľný majetok ako aj na spoločnosť ako takú
- nezávislá právna kancelária ako aj nezávislý odborný poradca – due dilligence a pravidelné správy počas výstavby
- kvalitný realizátor diela s dostatočnými kapacitami aj know-how schopný dielo dokončiť v stanovenom čase

–**postoj súkromných investorov (prieskum EK - „Project bond 2020“ - ukončený v máji 2011)**

–v posledných rokoch sa kapitálové trhy vyhýbali nákupu dlhopisov financujúcich PPP projekty, túto

úlohu prevzali väčšinou komerčné banky

–EK, resp. EPEC sa snaží vytvoriť vhodné podmienky pre zapojenie aj tohto segmentu trhu vzhľadom k objemu disponibilných zdrojov

–za týmto účelom v rámci tvorby rozpočtu na roky 2014-2020 vytvorila platformu „Project Bond 2020“, ktorá v máji 2011 ukončila prieskum zameraný na najvýznamnejšie európske a americké súkromné spoločnosti. Výsledkom je okrem iného, že súkromné spoločnosti požadujú minimálny rating A/A- pre veľké projekty a BBB/BBB+ pre menšie projekty. Odhliadnuc od ratingu dlhopisov je pre ne dôležitý aj právny rámec projektu (legislatíva v danej krajine), konkrétne podmienky kontraktu a kvalita financovania.

Záver

Pre budúcnosť PPP projektov na Slovensku je kľúčová politická podpora, v praxi sa v ostatnom období vytvárajú čoraz priaznivejšie podmienky pre využívanie PPP projektov na financovanie dopravnej infraštruktúry a rozvoja v ďalších oblastiach (napr. na komunálnej úrovni, sociálnej infraštruktúry, cestovnom ruchu, kultúre, športe a pod.) na európskej úrovni – zo strany EK je dokonca silná podpora pre túto formu financovania projektov vzhľadom na možný „pákový efekt“ pri využívaní EÚ fondov.