



CENTRUM PRE
VEREJNÚ POLITIKU

KVALITNÁ INFRAŠTRUKTÚRA

ÚVODNÁ
POZNÁMKA

2019

OBSAH

Úvod.....	4
1. Infraštruktúra: základné koncepty.....	5
1.1 Infraštruktúrna politika.....	5
1.2 Strategické plánovanie a riadenie.....	5
1.2.1 Národné rozdiely.....	5
1.2.2 Čo je neefektívne plánovanie.....	6
1.2.3 Inštitucionálne nastavenie plánovania.....	9
1.2.4 Pravidlá plánovania.....	11
1.2.5 Financovanie infraštruktúry na úrovni štátu.....	11
1.3 Financovanie.....	12
1.3.1 Dane a poplatky.....	12
1.3.2 Multilaterálne pôžičky.....	13
1.3.3 Suverénne fondy.....	13
1.3.4 Rozvojové banky	13
1.3.5 Penzijné fondy.....	13
1.3.6 Investičné fondy.....	14
1.3.7 Poistovne	15
1.3.8 Banky.....	15
1.3.9 Drobní investori.....	15
1.3.10 Štrukturálna pomoc EÚ.....	15
1.4 Zvláštny príklad zapájania súkromného kapitálu: PPP.....	15
1.4.1 Čo stimuluje záujem o PPP projekty.....	15
1.4.2 Výhody a nevýhody PPP.....	17
1.4.3 Renesancia PPP.....	18
1.4.4 Čo je PPP.....	19
1.4.5 Prípadová štúdia Británia	23
1.4.6 Prípadová štúdia Nemecko	25
1.4.7 Prípadová štúdia Francúzsko	26
1.4.8 Možnosti vytvorenia rámca pre PPP projekty v SR	27

1.4.9 Príklad: financovanie sociálnej infraštruktúry formou PPP projektu.....	28
1.4.10 Manuály.....	32
2. Špecifická oblasť infraštruktúrnej politiky: nehnuteľnosti vo verejnom sektore.....	32
2.1 Hospodárenie s verejnými budovami.....	32
2.2 Narábanie s verejnými budovami: Rakúsko, Nemecko, Francúzsko, Veľká Británia a Taliansko.....	33
2.3 Zlepšenie správy verejných budov v podmienkach SR.....	35
3. Rozvoj bývania.....	36
3.1 Nájomné bývanie	36
3.2 Nájomné bývanie na Slovensku.....	38
3.3 Bytová politika - Nemecko.....	38
3.4 Bytová politika - Rakúsko.....	40
3.5 Budúcnosť bytovej politiky v SR.....	41
Príloha 1 Medzinárodná best practice v oblasti infraštruktúrneho plánovania.....	42
Príloha 2 Analýza neistoty pri dlhodobom plánovaní.....	48
Príloha 3 Prípadová štúdia: infraštruktúrny ekosystém v Spojenom kráľovstve.....	50
Príloha 4 Infraštruktúrna politika v krajinách V4.....	53
Použitá literatúra	59

Úvod

V nasledujúcich týždňoch bude Centrum pre verejnú politiku prinášať čiastkové poznámky k rôznym aspektom infraštruktúrnej politiky na Slovensku, s poukázaním na možné príklady dobrej praxe inde vo svete.

Tieto poznámky doplníme diskusiami pre odbornú aj širšiu verejnosť, aj za účasti medzinárodne známych odborníkov.

Na začiatku roku 2020 potom predstavíme podrobnejší plán toho, ako by mala vyzeráť infraštruktúrna politika v Slovenskej republike.

Nasledujúci text predstavuje úvodnú štúdiu tohto programu. Táto poznámka je rozsiahlejšia ako v prípade úvodných dokumentov iných programov. Vzhľadom na zložitosť problematiky tento text obsahuje pomerne rozsiahle predstavenie základných pojmov a nástrojov, ktoré je potrebné poznať pre zmysluplnú diskusiu o tom, ako by v budúcnosti mala vyzeráť politika manažmentu verejných budov, politika bytovej výstavby a územného plánovania, tvorba dopravných sietí a tvorba energetických sietí a sietí vodného a odpadového hospodárstva.

Tieto oblasti nás zaujímajú v prvom rade, no infraštruktúrna politika by mala zahŕňať minimálne odkazy na ďalšie časti infraštruktúry, ktoré môžu riešiť ďalšie stratégie, napríklad hospodárska.

1. Infraštruktúra: základné koncepty

1.1 Infraštruktúrna politika

Čo sa rozumie pod infraštruktúrnymi investíciami? V širokom ponímaní sú to investície do týchto aktív:

- Dopravné siete a iná dopravná infraštruktúra (železnica, trakčné vedenia, cesty, mosty, tunely, parkoviská, prístavy, prepravné vodné cesty, a pod.)
- Telekomunikačné a informačné siete (káblové rozvody, siete bezdrôtovej komunikácie, a pod.)
- Energetické siete (elektrické, plynové a ropné rozvody a tranzit na dlhé vzdialenosti)
- Infraštruktúra vodného a odpadového hospodárstva (vodné rozvodné siete, kanalizácia, čističky, a pod.)
- Sociálna infraštruktúra (administratívne budovy, nemocnice, školy a predškolské zariadenia, opatrovateľské ústavy, súdy, väzenia, a pod.)
- Výrobná infraštruktúra (priemyselné parky, výrobné kapacity)¹

Infraštruktúrne projekty môžeme ďalej klasifikovať podľa druhu investičného kontraktu (napr. koncesia, kapitálový podiel s vyplácaním dividend), financovania (firemné, projektové), druhu vyspelosti (nové či už používané technológie), druhu použitých fixných aktív (greenfield, brownfield) a podobne (OECD 2011: 28).

1.2 Strategické plánovanie a riadenie

1.2.1 Národné rozdiely

Kľúčom k efektívnej infraštruktúrnej politike je vhodne zvolené strategické plánovanie investícií, vhodný súbor pravidiel určujúcich výber projektov a ich financovania, efektívna koordinácia a správa aktív naprieč sektormi či rezortmi, efektívne zvolený systém komunikácie so stakeholdermi a podobne.

Krajiny majú rôzne prístupy k plánovaniu infraštruktúrnych investícií. Typickým príkladom vysoko centralizovaného prístupu je Francúzsko (vysoko centralizované plánovanie dopravnej a zvlášť energetickej infraštruktúry) alebo Japonsko (dopravná infraštruktúra).

¹ Niektoré dokumenty výrobné kapacity ako infraštruktúru neoznačujú, napríklad ani dokument OECD, o ktorý sa táto správa opiera (2011). Ale niekedy je ťažké kategórie presne odlíšiť. Čistý výrobný fixný kapitál je v krajinách OECD zväčša investičnou zodpovednosťou súkromného sektora. Na druhej strane mnoho inštalácií priemyselných parkov sa v štatistikách môže objaviť ako infraštruktúrne výdavky.

Dobrý prehľad *best practice* v národnom infraštruktúrnom plánovaní ponúka štúdia britskej Národnej infraštruktúrnej komisie, zostavená v spolupráci s Medzinárodným dopravným fórom (*International Transport Forum*) pri OECD² (Pozri Prílohu 1.).

Oproti tomu napríklad Veľká Británia dlhé obdobie silne centralizované a dlhodobé plánovanie nemala, no čiastočne sa k nemu vrátila zriadením spomínanej Národnej infraštruktúrnej komisie v roku 2015. Tá v každom volebnom období pripraví Národné vyhodnotenie infraštruktúrnych potrieb, s tridsaťročným horizontom, plus ďalšie štúdie, ako strednodobý infraštruktúrny plán 2016-2021 (National Infrastructure Delivery Plan) a metódy a zdroje pre strednodobý plán³.

1.2.2 Čo je neefektívne plánovanie

Cieľom kvalitnej infraštruktúrnej politiky má byť vyhnúť sa neefektívnostiam. Tie môžu mať rôzne podoby:

- **Neefektívny projekt.** Projekt môže byť vzhľadom na kritériá ekonomicky málo prínosný (napr. cesta, ktorá len málo zlepší hospodársku situáciu vzdialeného regiónu), alebo zle nadizajnovaný (zbytočne drahá technológia), prípadne vzhľadom na iné projekty neefektívne načasovaný (cesta bude mať skutočný zmysel až po postavení neďalekej diaľnice).
- **Neefektívne financovanie.** Projekt samotný môže mať význam, no na jeho financovanie sa zvolila zbytočne drahá pôžička, alebo PPP projekt, ktorý ráta s príliš vysokými splátkami súkromnému investorovi, a podobne.
- **Neefektívne hospodárenie s celkovými aktívami sektora alebo štátu** (napr. prebytok kapacity budov v jednej časti verejného sektora a nedostatok v inej).

Vo všeobecnosti možno problematiku infraštruktúrneho plánovania zhrnúť napríklad do série nasledujúcich otázok:

- **Top-down alebo bottom-up?** Do akej miery je vhodné či reálne pripraviť ucelený národný infraštruktúrny plán, silné sektorálne infraštruktúrne plány, alebo sa stačí spoliehať na posudzovanie subsektorálnych projektov (jednotlivé cestné či železničné úseky, elektrárne, atď.)?
- **Kto koordinuje?** Ako sa na vládnej úrovni koordinuje plánovanie investícií, financovanie, nastavovanie pravidiel vyhodnocovania investícií?
- **Ako sa projekty vyhodnocujú?** Aké nástroje či indikátory sa na vyhodnocovanie investícií

2 Pozri <https://www.gov.uk/government/publications/strategic-infrastructure-planning-international-best-practice--2>

3 Pozri <https://www.gov.uk/government/publications/national-infrastructure-delivery-plan-2016-to-2021>

používajú? Teda investičná medzera, cost-benefit analýzy, miera návratnosti, atď. Aké sú plusy a mínusy jednotlivých prístupov, do akej miery sú naozaj efektívnym základom pre rozhodovanie, do akej miery im ľudia, podieľajúci sa na rozhodovaní, rozumejú?

- **Aké zdroje a finančné nástroje sú k dispozícii?**

- **Komunikácia so stakeholdermi.** Ako je nastavená komunikácia so stakeholdermi v rámci jednotlivých projektov? Ako je nastavená koordinácia naprieč politickým spektrom?

V kontexte SR možno upozorniť na rôzne príklady zlyhaní a nedostatočného plánovania:

- Plán postaviť novú fakultnú nemocnicu v Bratislave. Zámer vlády ohlasovaný od roku 2006 nabral konkrétnejšie kontúry v roku 2012, keď vláda ohlásila, že novú nemocnicu postaví ako PPP projekt. Napriek ohláseniu sa s projektom výraznejšie nepokročilo až do roku 2015, keď vláda schválila konkrétny plán projektu. Po zmene vlády v roku 2016 však nový minister zdravotníctva ohlásil úplné prehodnotenie celého projektu.

- Plán na mediálne centrum postavené ako PPP projekt. Tento zámer ministerstva kultúry z rokov 2009 a 2010 nikdy nedostal bližšie kontúry.

- Podobne, ako úvahy o postavení vládneho mestečka, združujúceho viaceré ústredné orgány štátnej správy.

- Narábanie s budovami ústredných orgánov štátnej správy, verejnoprávnych inštitúcií a budov, pozemkov či inštalácií ďalších subjektov vo verejnom sektore nemá konkrétnejšie pravidlá, nie je ústredne mapované a nemá ústrednú koordináciu. Veľmi ťažko tak určiť, či niektoré plánované investície nie je možné realizovať efektívnejšie vďaka lepšej koordinácii naprieč verejným sektorom.

- Príkladom je sľubovaná renovácia internátov vysokých škôl v sume 50 mil. eur alebo renovácia vysokoškolských budov patriacich Univerzite Komenského a Slovenskej technickej univerzite v bratislavskej Mlynskej doline v spolupráci s platformou Jaspers (predpokladaný objem až 200 mil. eur).

- Výstavba vedeckých výskumných parkov. Obrovské investície zo štrukturálnej

- pomoci EÚ v predošlom programovacom období prebehli bez jasnejšieho plánovania a pravidiel. Výsledkom je nielen to, že nie je finančne zabezpečená samotná výskumná činnosť v dnes dokončených budovách, ale aj to, že v niektorých vedeckých parkoch sú časti priestorov nedostavané a budovy majú často technické nedostatky.
- Nepostačujúca kapacita materských škôl. Typický príklad slabého plánovania aj pri evidentnej nutnosti. Napriek tomu, že sa podľa nárastu pôrodnosti aj nárastu zamestnanosti u žien pred niekoľkými rokmi dal predpovedať nárast dopytu po miestach v materských školách, miestna úroveň pri plánovaní zlyhávala. Zároveň neexistuje súbor pravidiel, ktorý by zabezpečil flexibilné budúce využitie priestorov, napríklad využitie dnešných škôlok na niečo iné po tom, ako v niektorých lokalitách kohorta z krátkeho pôrodného boomu zostarne.
- Ďalšími príkladmi sú niektoré zle načasované investície, ako napríklad úsek diaľnice D1, ktorý skončí na istý čas v poli, keďže mu bude chýbať diaľničný privádzač⁴.
- Samostatnou kapitolou je kvalita služieb poskytovaných dopravnou infraštruktúrou, kde chýba rigorózne medzinárodné porovnanie, hoci anekdotálne je zjavné, že napríklad cesta vlakom na území SR je výrazne menej pohodlná, ako v niektorých susedných štátoch (staré a málo funkčné železničné vozne či stanice).
- Samostatnou kapitolou je digitálna infraštruktúra, na úrovni hardvéru aj softvéru, kde sa opäť dá hovoriť o nie veľmi funkčnom systéme pravidiel a plánovania.

⁴ Pozri <https://dennikn.sk/blog/k-dialnici-pri-ziline-neobstarali-privadzac-docasne-skonci-v-poli/>

1.2.3 Inštitucionálne nastavenie plánovania

Rôzne krajiny majú, prirodzene, rôzne prístupy k infraštruktúrnemu plánovaniu (pozri Prílohu 1). Základná štruktúra rozhodovania sa dá zhrnúť aj do nasledujúcich polarít:

- Centralizovať plánovanie alebo sa spoliehať viac na hľadanie riešení zdola?
- Plánovať dlhodobu alebo krátkodobu?
- Integrovať rozhodovanie pre rôzne podsektory (napr. pre viaceré módy dopravy) alebo nechať pôsobiť prirodzenú konkurenciu projektov na úrovni podsektorov?

Vo všeobecnosti sa dá povedať, že krajiny s vyspelou infraštruktúrou majú plánovanie, ktoré je pomerne centralizované, dlhodobé a do určitej miery analyzuje rôzne podsektory naraz. Takisto však platí, že každá krajina sa musí postupne vyrovnávať s meniacim sa prostredím, takže napríklad spomalenie hospodárskeho a demografického rastu, zvyšovanie dôležitosti environmentálnych faktorov, zmeny v regionálnych populáciách a hospodárskej výkonnosti a potenciálne rôznych lokalít prirodzene vedú k zmene plánovania. Tá sa prejavuje v prijatí nových súborov strategických cieľov pre verejné projekty, v nových pravidlách posudzovania projektov či v prekreslených dlhodobých plánoch rozvoja infraštruktúry.

Nedostatok plánovania má rôzne dopady:

- Nestabilita investičných plánov vedie k ťažkostiam pri financovaní.
- Neexistencia jednotných pravidiel vytvára priestor na to, aby rozhodovali lobistické skupiny na úkor spoločensky výhodného riešenia.
- Neexistencia sústredeného know-how o technologickej a finančnej realizácii projektov a centier informácií o infraštruktúre, ktoré by slúžili iným subjektom v krajine, prípadne potenciálnym investorom, vedie k neefektívnemu plánovaniu a realizácii, aj neefektívnemu využívaniu existujúcej infraštruktúry.

Z týchto dôvodov sa aj krajiny, ktoré na nejaký čas ustúpili od centrálnej koordinácie a dlhodobého plánovania infraštruktúrnych investícií, k nemu opäť vrátili. Typickým príkladom je Spojené kráľovstvo. V roku 2013 prvá správa Rastovej komisie pri London School of Economics (LSE Growth Commission) odporučila vytvoriť novú inštitucionálnu architektúru pre strategické plánovanie, realizáciu a financovanie infraštruktúry ako nutný predpoklad naštartovania dlhodobo udržateľného a sociálne inkluzívneho rastu. V rovnakom roku si labouristická vláda objednala správu o tom, ako zlepšiť dlhodobé plánovanie (pozri Prílohu 3).

Vo všeobecnosti sa dá konštatovať, že infraštruktúrne plánovanie by malo obsahovať:

- Zber informácií o existujúcich infraštruktúrnych aktívach.
- Analýzu hospodárenia s aktívami.
- Pravidlá či odporúčania k hospodáreniu s aktívami.
- Návrhy projektov na základe dôkladnej analýzy alternatívnych riešení.

Súčasťou tohto projektu je aj analýza toho, čo by dávalo význam, aby na Slovensku vznikla ústredná infraštruktúrna komisia, ktorá by tieto úlohy napĺňala.

1.2.4 Pravidlá plánovania

Efektívne plánovania a realizácia infraštruktúrnych projektov si vyžaduje definíciu a sledovanie plnenia kritérií. Tie by mali byť okrem iného dané funkčnou **stratégiou hospodárskeho rozvoja** a **stratégiou regionálneho rozvoja**. Ďalšie kritériá môžu byť generované environmentálnou politikou či sledovaním dopytu po kvalite služieb (aký je zákaznícky komfort pri používaní infraštruktúry).

Tieto a ďalšie kritériá je možné vyhodnocovať nástrojmi slúžiacimi na ex ante analýzy. Tie môžu byť rôzne, od relatívne jednoduchých kvalitatívnych vyhodnotení (*checklist*) až po kvantitatívne nástroje, ako analýzy nákladov a prínosov (CBA) či vyhodnocovanie prostredníctvom scenárov (pozri Prílohu 2). Niektoré z týchto kritérií môžu pokrývať všeobecné pravidlá pre vyhodnocovanie výdavkov na úrovni štátu. Takýto súbor pravidiel, aký poznáme zo Spojeného kráľovstva (UK Treasury Green Book) sa postupne implementuje aj v SR.

Ďalšou dimenziou, ktorá si vyžaduje dôsledné sledovanie, je vyhodnocovanie realizácie, najmä, či je konkrétne riešenie efektívne (technologicky a z hľadiska zvoleného financovania) a či sa dodáva a dodalo načas a v požadovanej kvalite. Spätné vyhodnocovanie naplnenia týchto kritérií by malo byť súčasťou funkčnej infraštruktúrnej politiky.

To, či má štát dobre nastavenú regulačnú politiku pre investície v určitej podobe sleduje MMF cez **Public Investment Management Assessment – PIMA**. MMF nedávno vydal aj podrobné odporúčania pre infraštruktúrnú politiku⁵.

Svoj súbor odporúčaní ako plánovať a tvoriť pravidlá pre infraštruktúrnú politiku nedávno vydalo aj OECD⁶.

⁵ Pozri <http://www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4959>

⁶ Pozri <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/Effective-Public-Investment-Brochure.pdf>

1.2.5 Financovanie infraštruktúry na úrovni štátu

Tradičným prístupom v infraštruktúrnom plánovaní, najmä pri dopravných či energetických sieťach, bol prístup „predpovedať a realizovať“. Inými slovami, prístup, kde sa naprojektovali dlhodobé potreby lokality, regiónu či štátu vzhľadom na hospodársky rast a demografický vývoj a podľa toho sa realizovala výstavba.

Alternatívou je vyčleniť štruktúru, ktorá zodpovedá za financovanie infraštruktúry. Vo Francúzsku má takúto funkciu Agentúra pre dopravnú infraštruktúru vo Francúzsku (L'agence de financement des infrastructures de transport de France - AFITF), vytvorená v roku 2005 (v tom istom roku vláda sprivatizovala diaľničné úseky). Je primárnym zdrojom financií pre správcu železničnej siete aj výstavbu automobilových ciest. Podobný systém navrhovala v roku 2013 pre Spojené kráľovstvo aj LSE Growth Commission (pozri príloha 3). V prípade Francúzska pomohlo, že v tejto krajine sa výstavba dlhodobo riadi princípom „platí používateľ“ (aj diaľnice boli už pred privatizáciou spoplatnené) a teda každý projekt má jasný zdroj financií a spôsob splatenia dlhu.

Striktný prístup „platí používateľ“ už dlhší čas platí aj v susednom Rakúsku, kde je správcom diaľničnej siete ASFINAG, spoločnosť síce kontrolovaná štátom, ale s prísne oddelením financovaním. Práve fakt, že všetky dlhy spoločnosti sú pokryté budúcimi príjmami bol dôležitým argumentom, ktorý rakúska vláda použila voči Eurostatu v snahe vyhnúť sa tomu, aby bol ASFINAG štatisticky zahrnutý do okruhu verejných financií. O model nedávno prejavila záujem aj nemecká vláda⁷.

1.3 Financovanie

1.3.1 Dane a poplatky

Technicky najjednoduchším zdrojom financovania je zdaňovanie firiem a obyvateľstva a to napríklad cez všeobecné zdaňovanie. Ďalšou možnosťou sú špeciálne odvody. O tých sa nedávno v Európe diskutovalo najmä v súvislosti s finančným sektorom, napr. v Nemecku sa špeciálny bankový odvod sústreďuje do fondu, ktorý pokrýva náklady reštrukturalizácie bankového sektora (iným, tradičným, príkladom je odvod do fondu poistenia vkladov).

Špeciálne odvody však možno použiť aj na iné účely, vrátane infraštruktúrnych projektov. Pravda, v niektorých krajinách je zdaňovanie cez špeciálne odvody zakázané. Inde sa pre zmenu používa často, napríklad na federálnej aj lokálnej úrovni v Austrálii. Príklady z tejto krajiny zahŕňajú letiskový poplatok uvalený na pasažiera, z ktorého sa financuje hraničná polícia; dočasný poplatok z leteniek na zvukovú izoláciu domov blízko letísk; odvod z poistenia majetku, z ktorého sa financuje protipožiarna služba; automobilová daň, z ktorej sa financuje výstavba parkovísk; odvod od zákazníkov vodární použitý na financovanie

⁷ Pozri https://www.boeckler.de/pdf/v_2015_10_24_nauschnigg.pdf

sanácie miestnej rieky; rôzne miestne odvody z ktorých sa financuje infraštruktúra; a podobne (Carling 2007: 6).

Európska komisia sa problematikou odvodov (najmä finančných a environmentálnych) zaoberá v diskusnej správe z roku 2010 (European Commission 2010). Širšie sa problematikou špeciálnych odvodov zaoberá Wagner (2012). Príkladom zo Slovenska je financovanie Recyklačného fondu.

Veľmi podobnou možnosťou je financovanie konkrétneho projektu vyberaním užívateľských poplatkov z neho (napríklad udržiavanie cesty z mýtnych poplatkov). To je možné, samozrejme, aj ex post, napríklad cez financovanie koncesiou, ale aj priebežne, cez rôzne dopravné, recyklačné či environmentálne poplatky.

1.3.2 Multilaterálne pôžičky

Ďalšou možnosťou sú pôžičky od multilaterálnych investorov. Slovensko využíva pomerne málo pôžičky z Európskej investičnej banky (EIB). Niektoré nástroje EIB neboli na Slovensku na určité účely nikdy využité (napr. fondy Jessica na revitalizáciu priemyselnej pôdy). Hlavným kanálom pre využitie tohto typu európskych zdrojov sa v nedávnej dobe stala novo vytvorená entita Slovak Investment Holding, ktorá realizuje financovanie PPP bratislavského obchvatu.

1.3.3 Suverénne fondy

Exportéri ropy, no i krajiny s vysokými obchodnými prebytkami ako Čína či Singapur, zhromažďujú finančné prostriedky, ktoré potrebujú investovať do aktív s dlhým horizontom výnosnosti, pričom im do značnej miery nevaďí ani pomerne malá likvidita takýchto aktív. Patria preto medzi ideálnych kandidátov na infraštruktúrne investície.

1.3.4 Rozvojové banky

Medzi hlavné banky fungujúce do značnej miery na komerčných princípoch a s kapitálom získaným na finančných trhoch ale so zvláštnym rozvojovým poslaním patrí Európska banka pre obnovu a rozvoj (EBRD). Ďalším druhom neklasických finančných hráčov sú rozvojové banky a fondy západných krajín, napríklad aj na Slovensku je aktívna nemecká KfW, a to cez Slovenskú záručnú a rozvojovú banku, ďalšie možné zdroje predstavuje Nordická investičná banka (NIB), prípadne Rozvojová banka Rady Európy, ktorá je v poslednom čase na Slovensku dosť aktívna. Národné rozvojové banky pri zahraničných aktivitách projekty často podporujú vtedy, ak z nich majú úžitok ich domáce firmy⁸.

⁸ Hoci napr. KfW aj NIB majú aj samostatné programy ktoré fungujú ako forma rozvojovej pomoci pre Tretí svet.

1.3.5 Penzijné fondy

V súčasnosti do infraštruktúry investujú veľmi málo. Na druhej strane fondy v západnom svete, ktoré sa potrebujú orientovať na pravidelné výplaty, dnes potrebujú fixné ale proti inflácii chránené hotovostné toky. Investície do niektorých infraštruktúrnych projektov pre ne môžu byť zaujímavé. Kvôli nízkej likvidite takýchto investícií penzijné fondy nebudú do infraštruktúry investovať veľké časti svojich portfólií, no vzhľadom na to, že súkromné dôchodkové fondy v krajinách OECD kontrolujú 17 biliónov aktív (OECD 2011: 17, 41) aj odklon malej časti týchto prostriedkov na priame investície do infraštruktúry môže priniesť významné rastové impulzy.

V Kanade a v Austrálii penzijné fondy do infraštruktúry investujú 10 % svojich prostriedkov. V Európskej únii (podobne ako v USA) je to zatiaľ dramaticky menej, 1-3 percentá, no trend je rastúci (OECD 2011: 19-20). Vo Veľkej Británii, kde penzijné fondy do infraštruktúry dosiaľ takmer neinvestovali, sa dnes naopak hlásia k iniciatíve vlády podieľať sa významne na verejnom infraštruktúrnom fonde⁹.

Problematiku podrobne rozoberá správa OECD zo septembra 2011. Tá prehľadne analyzuje hlavné kroky vlád, ktoré môžu primäť fondy investovať (OECD 2011: 22), opisuje dieru na trhu, ktorú v infraštruktúrnych investíciách vytvorili bankroty špecializovaných poisťovateľov, tzv. monorail insurers (OECD 2011: 27), či dôvody, pre ktoré sa penzijným fondom oplatí začať viac investovať do infraštruktúry (OECD 2011: 29).

Popri klasických fondoch povinného alebo doplnkového dôchodkového sporenia je pritom zaujímavá aj ďalšia skupina, predfinancujúce dôchodkové fondy. Ide o fondy, ktoré zhromažďujú prebytky z dôchodkových odvodov a investujú ich na trhu. V rámci krajín OECD ich objem predstavuje USD 4,5 bilióna (OECD 2011: 43). Najväčšie sú v USA a Japonsku. Popri rezervných demografických fondoch spravovaných príslušnou poisťovňou majú niektoré štáty aj autonómne suverénne rezervné fondy. V Európe medzi najväčšie suverénne rezervné fondy patria francúzsky (\$46,3 mld.) (pozri aj nižšie, Francúzsko), írsky (\$31,0 mld.), belgický (\$23,5 mld.), a nórske (\$19,0 mld.) (tamtiež, Tab. 2.2).

1.3.6 Investičné fondy

Niektoré investičné fondy majú pomerne veľké účasťné investície priamo do infraštruktúry, príkladom je 3i. Je to investičná spoločnosť s aktívami presahujúcimi £11 mld¹⁰. Má dva fondy investujúce špeciálne do infraštruktúry¹¹, jeden všeobecný (v súčasnosti investujúci v Británii a vo Fínsku) a jeden špeciálne do infraštruktúry v Indii¹².

9 Pozri <http://uk.reuters.com/article/2012/10/18/uk-pensions-infrastructure-idUKBRE89H0ZC20121018>, 30. 12. 2012

10 Pozri <http://www.3i.com/about3i/key-facts.html>, 30. 12. 2012

11 Pozri <http://www.3i.com/approach/infrastructure.html>, 30. 12. 2012

12 Pozri <http://www.whichinvestmenttrust.com/3i-infrastructure-rich-seam-income-testing-times/>, 30. 12. 2012

Jeden zo šéfov fondu je zároveň poradcom britskej vlády pre národný infraštruktúrny plán. Hlavným záujmom investičných fondov však budú rôzne dlhové nástroje používané na prefinancovanie infraštruktúrnych projektov.

1.3.7 Poistovne

Poistovne sú jedným z najväčších inštitucionálnych investorov, v súčasnosti najmä v Európe pomerne konzervatívnych. Niektoré neinvestujú len svoje prostriedky, naopak vedú otvorené investičné fondy, jedným z najväčších je Allianz Global Investors známej nemeckej poisťovne, ktorý má portfólio v hodnote €392 mld¹³.

1.3.8 Banky

Samozrejme, medzi finančných investorov treba zaradiť aj komerčné banky. Sú podobným investorom ako investičné fondy.

1.3.9 Drobní investori

V mnohých krajinách sú významným zdrojom investičného kapitálu úspory domácností, ktoré zhromažďujú vládou podporované fondy. Pozri nižšie príklady Francúzska a Talianska.

1.3.10 Štrukturálna pomoc EÚ

Táto štúdia nie je zameraná na štrukturálnu pomoc EÚ. Na okraj však treba poznamenať, že aj udržiavanie know how o možnostiach štrukturálnej pomoci EÚ môže byť pre SZRB a jej dcérske spoločnosti výhodou, keďže niektoré projekty môže pomôcť pripraviť tak, aby ich časť bola pokrytá práve zo štrukturálnej pomoci. Na to môže pomôcť klientom využívať medzinárodné podporné štruktúry, napríklad platformu Jaspers¹⁴. Tá slúži na zlepšovanie kvality projektov, ktoré využívajú Európsky fond regionálneho rozvoja i Kohézny fond, podobne ako Connecting Europe Facility a IPA fondy. Jaspers poskytuje granty na vypracovanie štúdií k projektom, o grantoch rozhoduje Európska komisia. Partnerom Jaspers je okrem komisie aj Európska investičná banka a Európska banka pre obnovu a rozvoj.

13 Pozri <http://www.allianzinvestors.com/AboutUs/Pages/default.aspx>, 30.12. 2012

14 Pozri <http://www.jaspers-europa-info.org/content/jaspers-0>

1.4 Zvláštny príklad zapájania súkromného kapitálu: PPP

1.4.1 Čo stimuluje záujem o PPP projekty

V posledných rokoch sa v istých ohľadoch prístup infraštruktúrnych iniciatív ku komerčnému kapitálu zhoršuje. Počas krízy napríklad skrachovali všetci poskytovatelia tzv. jednokolažového poistenia (monorail insurance), ktorí najmä v rámci anglosaských krajín zabezpečovali dominantný objem infraštruktúrnych investícií komerčného kapitálu cez špeciálny nástroj (tzv. wrapped bonds).

Sprísnenie regulácie (Basel III, Solvency II, smernica AIFMD a v USA Volker Rule) takisto obmedzuje voľné kapitálové zdroje.

Na druhej strane kríza prináša aj nové možnosti. Zrútením investícií do realitného trhu, ktoré tvorili veľkú časť investícií komerčného sektora, sa zvyšuje šanca, že rôzni inštitucionálni investori budú ochotní vkladať prostriedky do infraštruktúrnych projektov. Navyše, pre všeobecnú neistotu sa u mnohých tried investorov zvyšuje apetít po aktívach s fixným príjmom a s určitou protiinflačnou poistkou.

Podmienkou na úspešné umiestnenie investícií je vytvorenie jednak prijateľného regulačného rámca, jednak poskytnutie nástrojov na rozloženie rizika - cez rôzne formy štátnych garancií (pozri EPEC 2011), alebo, na úrovni EÚ, cez programy ako *EU project bond initiative*, ktorá sa rozbehla pilotnou fázou na jeseň 2012¹⁵. Tento program má za úlohu prispievať k financovaniu infraštruktúrnych projektov cez dlhopisy manažované EIB tak, aby sa znížili celkové dlhové náklady projektu.

Hlavnou črtou takýchto investícií je partnerstvo súkromného a verejného sektoru (PPP). PPP projekty sú nielen v našom regióne pomerne málo využívanou formou investícií. Celosvetovo je lídrom v PPP projektoch Veľká Británia, nasledovaná Španielskom a Kóreou (OECD 2011: 37, graf 2.3).

PPP projekty sa väčšinou používajú v doprave (najmä diaľničné úseky, ktoré sa dnes dajú jednoducho a prehľadne splácať cez systém elektronického mýta). Najmä v Spojenom kráľovstve, ako uvidíme, sa však používajú na celú škálu projektov sociálnej infraštruktúry, od nemocníc až po vysokoškolské internáty, v obmedzenejšej miere sa to isté dnes deje napríklad aj v Nemecku. Špecifickou kapitolou sú PPP projekty v oblasti digitálnej infraštruktúry. V Európe je to napríklad čerstvý projekt budovania broadbandu v oblasti Pas-De-Calais. Z mimoeurópskych projektov možno spomenúť novozélandský Ultra Fast Broadband, iniciatívu, vďaka ktorej bude mať do roku 2024 86 percent obyvateľov prístup k optickej sieti. Projekt je realizovaný na báze PPP¹⁶.

15 Pozri <http://www.eib.org/about/press/2012/2012-153-eu-eib-project-bond-initiative-launched-with-start-of-pilot-phase.htm>, 30. 12. 2012

16 Pozri <http://www.mbie.govt.nz/info-services/sectors-industries/technology-communications/fast-broadband>

1.4.2 Výhody a nevýhody PPP

Krajiny sa môžu často dostať do situácie, keď je ekonomicky užitočné si na kapitálové výdavky vo verejnom záujme¹⁷ požičať. Príkladom je ekonomika s pomerne vysokým rastovým potenciálom, ktorá pre využitie konvergenčných efektov potrebuje infraštruktúru.

Požičiavanie na vládnej úrovni však nie je jedinou možnosťou. Vládny medzičlánok možno vynechať a súkromný kapitál do projektov vložiť priamo.

Tento postup má výhody aj nevýhody. **Nevýhodou** pre investora môže byť, že namiesto držania dlhového nástroja vydaného entitou s mocou zdaňovať, a teda vysokou garanciou splatenia, bude čeliť určitému podnikateľskému riziku. Nevýhodou z hľadiska verejného sektora môže byť, že vláda si môže požičať priamo peniaze lacnejšie. A to nielen kvôli automatickej vládnej záruke, ale aj kvôli tomu, že dlhové nástroje (ŠPP a vládne dlhopisy) sú štandardizované a kvôli vysokej akceptácii a sekundárnemu trhu vysoko likvidné, čo sa prejavuje na ich priaznivom úroku.

Výhod môže byť tiež celý rad. Jednou z najdôležitejších v čase tlaku na vládne deficity je jednoducho tá, že priama projektová účasť kapitálu väčšinou nemá pri realizácii stavby dopad na deficit verejných financií. Inou výhodou môže byť, že investor do konkrétneho projektu prináša nielen financie, ale aj know-how. Navyše, pri ponuke priamej investície je investorom možné ponúknuť taký mix rizika a výnosu, aký hľadajú. To môže úrokový výnos (a teda pre verejnú sféru náklad) stlačiť na veľmi atraktívnu úroveň.

Samozrejme, súkromnému kapitálu možno poskytnúť aj záruky, v rôznych formách (štátnu záruku na dlhové financovanie, záruku pravidelnej priamej platby za využívanie infraštruktúry, a podobne). Inou formou je legislatívne ošetrovanie verejno-súkromného partnerstva tak, aby súkromný kapitál získal isté garancie v zmluvných vzťahoch, ako to poznáme v nemeckom „Forfaitierung“ modeli alebo vo francúzskych „cession de créances“ (pozri prípadové štúdie nižšie).

Z podstaty investície vyplýva, že vláda je akýmsi konečným manažérom. A to tak, že centrálna vláda vytvára na PPP projekty určitý rámec, v ktorom sa vládne agentúry či samospráva pohybujú. Na druhej strane si však PPP projekty vyžadujú určité expertné zázemie. Experti musia byť schopní navrhnuť **legislatívne zmeny**, ktoré PPP projektom môžu napomáhať, identifikovať **nástroje a formy PPP**, ktoré sú vhodné pre jednotlivé druhy projektov, a tiež **vytvárať kontakty s investormi** a PPP projekty predávať. Inými slovami, PPP projekty si vyžadujú čulú komunikáciu s investormi, ktorým treba ponúknuť presný mix parametrov, ktoré potrebujú.

¹⁷ V tomto prípade hovoríme najmä o tvorbe verejných statkov. Verejnými statkami sa v klasickej ekonomickej teórii rozumejú statky, ktorých využívanie sa komplikovane zosobňuje a z ktorého využívaním viditeľne neubúda. Typickým príkladom verejného statku je národná obrana alebo pouličné osvetlenie. Na druhej strane len málo verejných statkov sa blíži ideálu. Veľa statkov do určitej miery napríklad možno individuálne splatniť. Práve tu je potenciálne operačné pole pre PPP projekty.

1.4.3 Renesancia PPP

Súčasný tlak na rozpočty je jedným z faktorov oživeného záujmu o PPP projekty¹⁸. Nemecko v roku 2008 zriadilo verejnú agentúru, ÖPP Deutschland AG, ktorej úlohou je zhromažďovať know-how o PPP projektoch a pomáhať ich implementovať, a okrem toho poskytovať poradenstvo k PPP projektom verejným subjektom¹⁹. Od roku 2017 funguje pod značkou Partnerschaft Deutschland (pozri nižšie, Nemecko).

Švédsko, ktoré historicky PPP nepoužívalo, sa dnes spolieha, že PPP projekty mu prinesú dodatočné financovanie pre ambiciózny plán výstavby infraštruktúry do roku 2021.

Vo Veľkej Británii, tradičnej kolíske PPP projektov, vzniká nový rámec (PF2), ktorý má oživiť prísun súkromných prostriedkov. Súčasťou masívneho prílivu súkromných financií do infraštruktúry budú čoskoro dva veľké projekty, kde sa využijú prostriedky zo zamestnaneckých penzijných fondov. V prvom prípade tieto pôjdu do výstavby a rekonštrukcie železničnej infraštruktúry²⁰ a v druhom na projekty rozvoja, predovšetkým sociálneho, bývania²¹.

Na úrovni EÚ vzniklo **European PPP Expertise Centre (EPEC)** ako spoločná iniciatíva Európskej investičnej banky, Európskej komisie a členských štátov. Svetová banka založila **PPP Knowledge Lab**, čo je komplexný portál informácií o rôznych aspektoch PPP. Obsahuje aj základnú príručku o PPP, ktorá sa dá stiahnuť²². Na Slovensku je zdrojom informácií o PPP projektoch Asociácia PPP²³. Ministerstvo financií SR vydáva k aspektom PPP metodické materiály²⁴.

Pre vlády je jednou z najdôležitejších otázok to, za akých okolností sa záväzky PPP dostávajú do okruhu verejných financií. Najnovšiu komplexnú príručku na túto tému priniesol EPEC v septembri 2016²⁵.

Samotný objem PPP projektov sa v posledných rokoch znížil. Za znížením sú okrem problémov na finančnom trhu, ktoré ovplyvnili voľnosť investičných prostriedkov, aj ďalšie faktory vyplývajúce z krízy, ako napríklad krach špeciálnych firiem orientujúcich sa na poisťovanie infraštruktúrnych projektov. Na druhej strane, ako sme práve videli, európske

18 Ako hovorí správa britského parlamentu, súčasné fiškálne pravidlá na úrovni EÚ priamo navádzajú členské štáty na zvýšené využívanie PPP (UK Parliament, s. 11).

19Pozri

http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Bundesvermoegen/Privatisierungs_und_Beteiligungspolitik/Beteiligungspolitik/partnerschaften-deutschland-oepp-deutschland-ag.html

20 Prostriedky budú súčasťou balíka 37,5 mld libier, ktoré britská železničná infraštruktúrna spoločnosť plánuje preinvestovať do roku 2019. Pozri <http://www.guardian.co.uk/uk/2013/jan/08/network-rail-35bn-pound-investment-plan>

21 Tu sa ráta napríklad pripravuje fond v hodnote 10 mld. libier, pozri <http://www.guardian.co.uk/housing-network/2013/jan/31/genesis-pension-fund-housing-investment?intcmp=239>

22 Pozri <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/1-introduction>

23 Pozri <http://www.asociaciappp.sk/>

24 Pozri <http://www.asociaciappp.sk/?a=novinka&id=500&PHPSESSID=8cf261b483f449fbc4a30ff13ac63ecb>

25 Pozri <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/a-guide-to-the-statistical-treatment-of-ppps.htm>

vlády pripravujú nárast PPP projektov. Podľa zhrnutia EPEC-u, v prvej polovici roku 2012 sa v EÚ uzavrelo celkovo 41 PPP transakcií. Objemovo mimoriadne významné boli tri. Výstavba vysokorýchlostnej železničnej trate Nimes-Montpellier (1,8 mld euro), rozšírenie Rotterdamského prístavu (720 mil euro) a výstavba budovy najvyššieho odvolacieho súdu v Paríži (563 mil. euro)²⁶.

V roku 2016 to bolo 69 transakcií v celkovom objeme 12 mld. eur, čo je pokles o 22 percent oproti roku 2015. Najväčší objem spomedzi krajín vykázalo Spojené kráľovstvo. Ako sektor v objeme celoeurópsky vedie doprava, na počet projektov je to pre zmenu školstvo. Medzi najväčšie projekty patrili 2. Fáza programu tréningového centra pre vojenských pilotov v Británii (1,45 mld), bratislavský obchvat D4/R7 (998 mil.), zavádzanie broadband pre oblasť Nord-Pas-De-Calais vo Francúzsku (606 mil.), diaľničný úsek Wiesloch-Rauenberg až Weinsberg v Nemecku (600 mil.), diaľnica A355 vo Francúzsku (560 mil.) a diaľničný úsek Pastetten-Heldenstein v Nemecku (500 mil.)²⁷.

V stredoeurópskom regióne sú PPP projekty využívané mimoriadne málo. Do značnej miery za to môže najmä nedostatok know-how. PPP model je spájaný predovšetkým s výstavbou ciest, a to v rámci relatívne jednoduchého koncesného modelu. V Maďarsku bola niekoľkokrát modifikovaná PPP formou postavená diaľnica M5, s neskoršími prípojkami k hlavnému úseku podľa projektu z roku 1992²⁸. V Česku vláda koncom 90. rokov uzavrela s izraelským investorom zmluvu na výstavbu úseku D47, zmluvu, ale ČR v roku 2002 vypovedala. Nečasova vláda zvažovala PPP formu pre výstavbu diaľnice D3²⁹. V Poľsku sa PPP formou postavili tri diaľničné úseky a v Rakúsku sa PPP formou zrejme ide stavať diaľničný úsek smerom na ČR. Na Slovensku sa PPP spája jednak s výstavbou rýchlostnej cesty R1, jednak s politicky neúspešným projektom výstavby diaľnic pripraveného v roku 2010 ministerstvom dopravy, kde malo túto výstavbu za kritizovaných podmienok financovať konzorcium európskych bánk. PPP formou vznikol aj projekt elektronického mýta.

Treba si uvedomiť, že verejno-súkromné partnerstvá môžu mať veľa foriem.

1.4.4 Čo je PPP

Druh aktív

PPP formou možno realizovať rôzne druhy investičných aktív:

- Dopravné siete a iná dopravná infraštruktúra (železnica, trakčné vedenia, cesty,

²⁶ Pozri http://www.eib.org/epec/resources/epec_market_update_h1_2012_en.pdf

²⁷ Pozri http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_market_update_2016_en

²⁸ Pozri http://www.epppc.hu/m5_hungary

²⁹ Pozri <http://zpravy.ihned.cz/cesko/c1-56294610-dalnice-na-dluh-v-evrope-krachuji-v-cesku-se-je-ale-chysta-prosadit-ministr-dobes>, a <http://www.ceskapozice.cz/byznys/podnikani-trhy/dalnice-d3-jako-ppp-projekt-proc-ne-pokud-se-poucime>

mosty, tunely, parkoviská, prístavy, prepravné vodné cesty, a pod.)

- Telekomunikačné a informačné siete (káblové rozvody, siete bezdrôtovej komunikácie, a pod.)
- Energetické siete (elektrické, plynové a ropné rozvody a tranzit na dlhé vzdialenosti)
- Infraštruktúra vodného a odpadového hospodárstva (vodné rozvodné siete, kanalizácia, čističky, a pod.)
- Sociálna infraštruktúra (nemocnice, školy a predškolské zariadenia, opatrovateľské ústavy, väzenia, a pod.)

V mnohých krajinách sa PPP ani náhodou nespája len s dopravnou infraštruktúrou, ako je to v súčasnosti v strednej Európe. V Británii, ako sme už spomenuli, sa PPP formou pomerne rozsiahlo realizujú najmä nemocnice a školy, tiež administratívne budovy, vysokoškolské internáty a laboratória. V Nemecku dominujú školy a do značnej miery je táto forma využívaná pri administratívnych budovách, športoviskách, väzeniach a parkoviskách (Daube et al 2007, s. 3). Podobne je to v Španielsku, ktoré PPP využíva dosť rozsiahlo, a do určitej miery aj vo Francúzsku³⁰.

Vlastnícke vzťahy

Do projektu PPP vstupujú vo väčšine prípadov štyri strany: objednávateľ, koncesná firma (tá je vytvorená špeciálne pre potreby projektu ako *special purpose vehicle* – SPV), kontraktor/investor a financujúca strana (banky, držiteľia dlhopisov). Základné modely vlastníckych vzťahov k PPP projektom počas ich životného cyklu sú zhruba tieto³¹:

- Build-operate-transfer (BOT). V tomto prípade sa aktívum na konci koncesného obdobia stane majetkom objednávateľa. Typicky sa táto forma využíva v prípade, že ide o investíciu na zelenej lúke, financujúcou stranou sú zväčša banky.
- Build-own-operate-transfer (BOOT). Typická forma používaná pri dopravnej infraštruktúre, podobná forme BOT. Aktívum je po istý čas vlastnené buď koncesnou firmou (*special purpose vehicle* – SPV) alebo investorom.
- Build-own-operate (BOO). Ide o investície s veľmi dlhou dobou návratnosti, typicky sa táto forma používa napríklad pri čističkách vôd či infraštruktúre pre mobilnú komunikáciu.

³⁰ Treba mať však na pamäti, že Francúzi majú trochu iný model verejného rozvoja, kde klasické PPP projekty, hrajú tiež veľkú úlohu, ale Francúzi si veľa projektov dokážu prefinancovať cez investičné fondy, ktoré sú v štátnych rukách ale pracujú s vkladmi obyvateľstva.

³¹ Podrobné analýzy možno nájsť napríklad v infraštruktúrnom PPP centre Svetovej banky, <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/>

- Build-lease-transfer (BLT). Tu si investor necháva vlastníctvo aktíva a prevádzkové riziko je na pleciach objednávateľa. Model umožňuje pomerne rovnomerné rozloženie rizika medzi objednávateľa a investorov.
- Design-build-finance-operate (DBFO). Kontraktor tu vnáša vlastné know-how už pri dizajne celého projektu. Zároveň nesie aj riziko financovania a prevádzky. Vlastníkom aktíva je však vláda. Typicky sa využíva pri mýtnych systémoch. Ako varianta sa niekedy uvádza model Design-construct-manage-finance (DCMF). V tomto modeli príjem nie je z užívateľských poplatkov, ale prichádza ako poplatok od objednávateľa, napríklad pri nemocniciach či väzeniach.

Z hľadiska záruk návratnosti a splácania dlhu je dôležité

- či banky majú prístup k aktívam koncesnej firmy a v akej seniorite.
- do akej miery je zmluvne zabezpečený cashflow projektu

Modely zmien vlastníckych vzťahov a modely zabezpečenia dlhu (prístup ku cash flow, seniorita dlhu) sú kľúčové. Udávajú, akým spôsobom sa riziko rozkladá medzi objednávateľa, investora/kontraktora a financujúcu stranu.

Druh investora

Forma PPP, vrátane finančných podmienok, je do značnej miery daná druhom súkromného investora. Inak sa budú správať banky, ktoré sú tradičným finančným investorom PPP projektov a inak penzijné či suverénne fondy. Konečným investorom však môže byť aj nefinančný investor, v prípade, že investícia prebieha dlhopisovou formou.

Druh financovania a platieb

Výhodnosť PPP projektu pre ústrednú vládu, verejnú agentúru, región či samosprávu vyplýva z nastavenia finančných podmienok. Tie závisia aj na tom, odkiaľ má pochádzať investičný kapitál a odkiaľ výnosy pre súkromného partnera.

Z hľadiska investičného kapitálu pripadajú do úvahy:

- Banková pôžička
- Dlhopisy
- (zriedkavo) Akcionársky kapitál

Výnos možno realizovať rôznymi spôsobmi, hlavnú úlohu hrajú dva modely:

- Projektová platba. V tomto prípade objednávateľ platí poplatok koncesionárovi. Poplatok môže mať viacero zložiek, často je rozdelený na

- poplatok za dostupnosť (*availability payment*) a poplatok za služby (*service payment*). Napríklad pri nemocnici môže objednávateľ platiť poplatok za dostupnosť (budovy a lôžkovej kapacity), plus za ďalšie služby, ktoré si môže flexibilnejšie meniť. Projektová platba sa často používa pri nemocniciach, školách, väzeniach. Môže, ale nemusí sa použiť pri internátoch, laboratóriách, čističkách, telekomunikačných sieťach, železničných úsekoch, cestách či mostoch (kde možno platiť aj cez užívateľské poplatky realizované ako lokálne mýto). V slovenskom kontexte je príkladom R1.
- Užívateľské poplatky. V tomto prípade neplatí objednávateľ, ale priamo užívatelia. V slovenskom kontexte je príkladom projekt elektronického mýta.

Ideálnym PPP projektom je projekt, ktorý by súkromný sektor sám nikdy nepostavil, no ktorý sa zároveň zaplatí z užívateľských poplatkov alebo dane. Existuje tak dôvod, prečo verejný sektor do projektu vtiahne súkromný prvok a zároveň verejný sektor neznesá žiadne riziko. Takýto ideál si pomerne ťažko predstaviť, lebo sa v ňom bijú dva princípy – čo sa dá vyťažiť finančnými poplatkami môže postaviť a prevádzkovať aj súkromný sektor a čo je typický verejný statok nie je z princípu pre súkromný sektor samo osebe lukratívne aktívum.

Na druhej strane existuje veľa dôvodov, prečo pre niektoré projekty môže partnerstvo verejného a súkromného stále dávať zmysel. Štátna moc môže z princípu v niektorých prípadoch efektívnejšie zasiahnuť (napríklad zabratie pôdy) tam, kde potom súkromný sektor vie lepšie postaviť aktívum (cestu). Partnerstvo možno použiť v podmnožine aktivít, kde z rôznych dôvodov má silnú úlohu štát (vysokoškolské vzdelávanie), no istú časť infraštruktúry by lepšie vedel postaviť a prevádzkovať investor, ktorý má jednoducho historicky získané potrebné know-how (vysokoškolský internát).

Podstatné je, po prvé, vedieť projekt nastaviť tak, aby rozloženie rizika viedlo k efektívnemu výsledku. Ak sú ponúkané PPP projekty príliš rizikové, nevzniká súkromný dopyt. Ak má však kontraktor príliš silnú garanciu zárobku, vzniká morálny hazard. Tu je ale teoreticky pomerne silná výhoda PPP projektov oproti klasickému verejnému obstarávaniu. Pri veľkých infraštruktúrnych projektoch sa ľahko, v hociktorej krajine, stáva, že náklady počas stavby rastú – kontraktor vyčísluje zvýšené vstupy a zadávateľ je v situácii, keď je kontraktora nemožné vzhľadom na preinvestované náklady a administratívne náklady súvisiace so zmenou jednoducho vymeniť. Pri dobre nastavenom PPP projekte má kontraktor motiváciu tlačiť náklady dole (inak si ich bude musieť odpočítať z plánovaného výnosu) a dokončiť stavbu čo najskôr, pretože len tak mu začne zarábať.

Po druhé, absolútne kľúčové je, aby verejný sektor mal kapacitu „čítať“ kontrakty so súkromnými partnermi. Skúsený kontraktor ľahko príde so štruktúrou kontraktu, ktorá je výhodná preňho, nie pre verejného zadávateľa.

Po tretie, aj keď na jednej strane je možné pripraviť iba jeden alebo dva veľké PPP kontrakty, na ktoré sa nájde investor, ak by malo ísť o využitie PPP foriem pre menšie projekty, je treba vytvoriť „trh“. To znamená vytvoriť pomerne štandardizované druhy kontraktov a systematicky priťahovať záujem investorov. Zaujímavá je skúsenosť Británie, kde po prvej vlne stavieb nemocníc PPP formou došlo k zvýšeniu záujmu investorov a poklesu nákladov na refinancovanie.

Keďže PPP projekty sa v západnej Európe využívajú už dlhšiu dobu, dá sa z nich poučiť. Nasleduje (mimoriadne stručný) úvod do PPP projektov v troch najväčších ekonomikách EÚ.

1.4.5 Prípadová štúdia Británia

Veľká Británia projekty Private Finance Initiative (PFI) spustila v roku 1992. Pôvodne ich tvrdo kritizovali labouristi, po nástupe k moci v roku 1997 však program PFI ešte dramaticky rozšírili. Ku koncu ich vlády PFI kritizovali pre zmenu konzervatívci a liberáli. Tí však, opäť, po nástupe k moci potvrdili, že PFI ostane jednou z hlavných foriem budovania infraštruktúry.

Priaznivci PFI zväčša uvádzali, že takto budovaná infraštruktúra je kvalitnejšia a lacnejšia. Kritici poukazujú na to, že to paušálne určite neplatí. Štúdie, ktoré skúmali napríklad kvalitu stavieb (školy či nemocnice) a dochvilnosť stavebných prác nepotvrdili lepšie parametre v prípade PFI (Audit Commission 2007). Pri cene je situácia ešte nepriaznivejšia, väčšina zdrojov sa zhoduje, že britské PFI projekty vychádzajú pomerne draho, s čím sa stotožnila aj správa výboru britskej Dolnej snemovne (UK Parliament 2012). Dôležitou pripomienkou kritikov je, že koncesné firmy (SPV) boli často využívané na daňovú optimalizáciu, čo ďalej skresľuje údaje o výhodnosti PFI (Shaoul et al 2008).

V Británii sa pri zadávaní PFI projektov nekontrolovala výhodnosť oproti bežnej forme verejného obstarávania. Metódu *public sector comparator* (PSC) sa pokúšali, často ex post, pre analytické účely využiť až rôzne akademické a konzultačné štúdie.

Perličkou je, že na vrchole krízy v rokoch 2008-10, keď vyschlo financovanie bánk, peniaze na PFI projekty požičiavala vláda. Napriek tomu, že zvlášť v tomto momente sa poukazovalo na to, že PFI projekty boli často nevýhodné, vláda v tejto chvíli realizuje nový rámec, nazývaný PF2. Menia sa rôzne technické pravidlá zadávania projektov.

Subjekty verejného sektora budú odteraz musieť mať v SPV priame podiely (do 49 %). Je to kvôli tomu, aby realizovali zisky. Doteraz sa často stávalo, že SPV realizovali významné

zisky, ktorých beneficiantom ale bol výhradne alebo dominantne kontraktor, alebo kontraktori, ako akcionári SPV. Takýmto zdrojom ziskov bolo typicky refinancovanie projektu, kde zmena štruktúry dlhu často viedla k významne vyššej ziskovosti pre kontraktora, ako predpokladal pôvodný plán.

Ďalšou zmenou je obmedzenie pákového efektu (leverage) v projektoch s cieľom takto nepriamo zamedziť vysokému zadlžovaniu v konečnom dôsledku aj verejného sektora. Navyše, kým v minulosti až 90 % typického PPP projektu bolo financované dlhovo, nové pravidlá budú tlačiť na to, aby tento podiel klesol na 80 %. Skracuje sa obstarávací proces zavedením limitu 18 mesiacov na obstaranie PPP projektu. A súčasťou projektu nebudú môcť byť rôzne druhy služieb (catering, upratovanie, IT služby), ktoré často PPP projekty predražovali.

Ministerstvo financií (UK Treasury) pri príprave nového rámca zvažovalo aj to, že zavedie pravidlo, ktoré by penalizovalo kontraktorov, ktorí by PPP projekt pred vypršaním kontraktu predali, no nakoniec tak neurobilo. Tento krok sa zvažoval kvôli tomu, aby sa zabránilo špekulatívnemu narábaniu s PPP kontraktmi³².

Jednou z najviditeľnejších črt obnovenej snahy o pritiahnutie súkromného kapitálu je snaha vlády dostať do PPP projektov nové zdroje kapitálu. Ide najmä o penzijné fondy, ktoré sa už prihlásili k masívnemu financovaniu obnovy železničnej infraštruktúry a do bývania. Za pokračovaním PPP projektov a ich rozšírením o nové finančné zdroje je jednak snaha vlády vyhnúť sa vysokým rozpočtovým schodkom, jednak aj kritici uznávajú, že dobre zvládnuté PPP projekty môžu mať ďalšie výhody (UK Parliament 2012, s. 5).

Základný model sa však nezmení. Aký je? Hlavnú úlohu hrá v Británii projektové financovanie. Zadávateľ vyberie realizátora, ten vytvorí koncesnú firmu/SPV. V tej doteraz býval obyčajne jediným akcionárom súkromný kontraktor (alebo často konzorciá kontraktorov), no, ako sme videli, v novom rámci v ňom budú povinne mať minoritný podiel aj zadávateľa.

Projekt financujú takmer vždy banky. Po vytvorení aktíva je toto aktívum väčšinou držané mimo súvahy zadávateľa aj kontraktora ako aktívum SPV, no nie vždy (Shaoul et al 2008, s. 105). Banky väčšinou majú prístup k majetku SPV, no nie k majetku kontraktora. Finančné hospodárenie na vzorke 12 nemocníc akútnej starostlivosti ukazujú Shaoul et al 2008 (s. 106).

Stavanie nemocníc je typickým príkladom využívania PPP foriem v Británii (druhou najrozšírenejšou kategóriou sú školy). Od roku 2001 sa všetky nemocnice v Británii postavili PPP formou. V britskom zdravotníctve, ktoré je postavené na princípe tzv. kvázi-trhov, hrajú kľúčovú úlohu regionálni nákupcovia zdravotnej starostlivosti, v podstate vládne agentúry, tzv. NHS trusty. Tie sú zadávateľom.

32 Pozri <http://www.bbc.co.uk/news/business-20588870>

Mimoriadne veľa závisí od toho, ako je konkrétna zmluva štruktúrovaná. V niektorých prípadoch zmluva umožnila veľmi vysoké navýšenie poplatkov od zadávateľa a vedie k predraženiu projektov oproti základnému scenáru (Shaoul et al 2008, s. 103). Aj tomu má nový rámec PP2 zabrániť.

Príklad 1 THC Dartford

Miestny NHS Trust vybral v roku 1997 koncesnú firmu The Hospital Company Dartford Ltd. Firma má štyroch akcionárov. Zadávateľ (miestny NHS Trust) nie je akcionárom firmy. V roku 2000 THC Dartford dokončila nemocnicu, dva mesiace pred termínom. Zmluva obsahovala, ako je to v tomto prípade zvykom, komplexný výpočet platieb, ktoré zahŕňali nielen poplatok za dostupnosť aktíva (nemocnice), ale aj celý rad služieb, vrátane stravovacích. V roku 2003 došlo k refinancovaniu projektu. Zmena štruktúry dlhu by viedla k významným dodatočným ziskom pre akcionárov THC Dartford, ale zmluva umožňovala, aby sa kontraktor dobrovoľne o zisk podelil. To sa v tomto prípade aj stalo a NHS Trust z lepších dlhových podmienok pre kontraktora benefituje tak, že podľa zmenenej zmluvy mu platí nižšie poplatky.

Podrobnosti projektu: National Audit Office (2005b).

Príklad 2 Norfolk and Norwich Hospital (Octagon)

Podobne ako v prípade iných nemocníc, aj pri nemocnici Norfolk a Norwich bolo kontraktorom konzorcium, ktoré dostalo komplexnú zmluvu na dodanie kapitálového aktíva a manažovanie aktíva a služieb po dlhú dobu. Podobne ako v prípade THC Dartford, aj tu došlo zhruba po piatich rokoch k refinancovaniu pôvodného projektu za výrazne lepších podmienok. Lepšie podmienky nastali jednak kvôli väčšej dôvere bánk k PFI projektom na rozvíjajúcom sa trhu a jednak kvôli klesajúcim sadzbám. Aj tu došlo k zohľadneniu týchto zlepšených financujúcich podmienok v nižšom poplatku od zadávateľa. Ministerstvo financií totiž uzavrelo rámcovú dohodu s kontraktormi, že sa pri zlepšení financujúcich podmienok vzdajú časti ziskov v prospech zadávateľa (podrobnosti National Audit Office 2005, s. 13).

Podrobnosti projektu: National Audit Office (2005a).

1.4.6 Prípadová štúdia Nemecko

Nemecko dynamicky rozvíja PPP programy od roku 2002. Prelomovou bola najmä štúdia nemeckého ministerstva dopravy, výstavby a bývania z roku 2003 (Daube et al 2008, s. 1), ktorá model jasne zadefinovala a určila, ako sa má používať.

Špecifickou črtou nemeckých PPP projektov je využívanie tzv. Forfaitierung modelu (FM). V tomto modeli sa po dokončení stavby kontraktor z projektu sťahuje a všetky výnosy z projektu prechádzajú priamo na financujúce banky. Dôležitá je legislatíva, ktorá

umožňuje pomerne hladkú aplikáciu tohto procesu. Ten sa do značnej miery podobá na „*cession de creances*“, model, ktorý poznáme z Francúzska (pozri nižšie).

FM absolútne dominuje nemeckým PPP projektom (pozri prehľad projektov 2002-7 v Daube et al 2007, s. 3). V tomto modeli sa po odovzdaní aktíva stávajú banky veriteľom zadávateľa. Zadávateľ im spláca tú časť poplatku, ktorá sa týka priamo kapitálovej podstaty aktíva. Na druhej strane časť servisných poplatkov môže platiť kontraktorovi.

Ako sme uviedli vyššie, v roku 2008 vznikla agentúra ÖPP Deutschland AG s cieľom radiť verejným subjektom pri príprave PPP projektov. Zaujímavosťou je, že samotná bola niečo ako PPP projekt, keďže ju vlastnil verejný sektor so súkromným kapitálom. Od januára 2017 došlo k zmene, agentúra vystupuje pod obchodným názvom Partnerschaft Deutschland a je už čisto vo verejnom vlastníctve. Zároveň sa rozširuje záber jej činnosti viac smerom k všeobecnému poradenstvu pre infraštruktúrne projekty³³.

Agentúra zároveň pôsobí aj medzinárodne, takže je možnosť využiť jej služby aj pri príprave PPP projektov v iných krajinách ako v Nemecku.

1.4.7 Prípadová štúdia Francúzsko

PPP projekty majú vo Francúzsku dvojakú históriu. Jednou formou PPP projektov sú projekty delegovania verejnej služby (*délégations de service public*). Pri tomto druhu projektov si kontraktor projekt na základe koncesie prepláca z užívateľských poplatkov a teda znáša celé riziko. Je to pomerne stará, dlho používaná forma. Druhou, tou, ktorú dnes Francúzi väčšinou spájajú so skratkou PPP, sú partnerské kontrakty (*contrats de partenariat*). Tu ide o splácanie cez poplatok za prístup, platený zadávateľom. Toto je pomerne nová forma projektov, vytvorená legislatívne v roku 2004. Využíva však špecifický právny mechanizmus (*cession de créances*) uvedený do života zákonom (*loi Dailly*) z roku 1981, ktorý umožňuje bezproblémové presunutie finančných výnosov projektu na financujúcu stranu (banku) (Zatezalo-Falatar 2010).

Vládna reakcia na vypuknutie krízy zahŕňala aj program zrýchlenia PPP projektov, ktorý vláda spustila v roku 2009 a vypršal v roku 2010. Mal dva hlavné prvky. Po prvé, verejný investičný fond *Caisse des dépôts et consignations* vyčlenil 8 mld. euro na kofinancovanie infraštruktúrnych PPP projektov. Po druhé, ešte dôležitejším bolo rozhodnutie vlády vydávať na PPP projekty štátne garancie. O garanciách rozhoduje ministerstvo hospodárstva, a môžu dosiahnuť kumulatívnu úroveň až 10 mld. euro. Garancie môže získať buď kontraktor alebo financujúca strana a garancia môže pokryť až 80 % celkovej pôžičky. V súčasnosti existujú vo Francúzsku rozpracované PPP projekty za desiatky miliárd euro. Zahŕňajú, cesty, školy, železnice a ďalšiu infraštruktúru, napríklad aj vojenské projekty.

33 Pozri https://www.pd-g.de/fileadmin/Daten/Redaktionelle_Bilder/Leistungsangebot/161102_PD2017-Infobroschuere.pdf

1.4.8 Možnosti vytvorenia rámca pre PPP projekty v SR

V predošlých odsekoch sme zdôraznili, že PPP projekty sa už niekoľko rokov rozvíjajú nielen vo Veľkej Británii, ktorá sa s ich menom spája najviac, ale, a veľmi úspešne, aj v Nemecku či Francúzsku.

Navyše, kríza, alebo, presnejšie, postupné sprísňovanie pravidiel pôsobenia finančných hráčov, vytvára nový dopytový potenciál zo strany finančných investorov. Na druhej strane rastie význam neklasických investorov, akými sú penzijné fondy, štátne prebytkové penzijné investičné mechanizmy a suverénne fondy. Napríklad suverénne fondy začínajú pomerne významne investovať do západoeurópskej infraštruktúry (Británia, Holandsko). Najnovšie sa dokonca napríklad katarský investičný fond zaujíma o konkrétne projekty aj na východe, v Bulharsku (pozri vyššie, v prehľade o aktivitách suverénnych fondov). PPP ponúkajú presne platformu, ako takýto potenciál využiť.

Na Slovensku je nálepka PPP mierne kontroverzná. Nejde však o nič, čoho sa nedá pomerne ľahko zbaviť. V počiatkových fázach tým, že sa na príprave PPP projektov budú podieľať technokratické kapacity (prípadne sa dá uvažovať, v scenári so samostatnou agentúrou, pozri nižšie, aj s tým, že v dozornom orgáne budú aj „nevládne“ či aspoň nie typicky politické osoby).

Politické zisky z dobre realizovaných PPP projektov sú potenciálne veľmi veľké. V prvom rade z nich jednoznačne profitujú firmy (stavebné, montážne, ale aj servisné) a samozrejme ich zamestnanci. To je najmä v kríze veľmi významné. A, samozrejme, pri dobre realizovaných PPP projektoch je pre vládu „prorastový“ imidž cenný.

Táto štúdia zdôraznila, že PPP projekty môžu mať rôznu formu vlastníckych vzťahov, úverovania a finančného splácania. Používaných nástrojov je veľa a jazyk PPP zmlúv vie byť vysoko technický. Na druhej strane úspešné pritiahnutie investorov si žiada profesionálnu komunikáciu. To znamená, že štátna správa pri pripravovaní potrebuje síce malé, ale predsa len dobre pripravené kapacity.

Technicky aj politicky je ideálne začať ako prvým krokom štúdiou, ktorá zmapuje potenciál infraštruktúrnych investícií, inštitucionálne možnosti, legislatívny rámec na Slovensku a zároveň podá aktuálny a podrobný prehľad finančných možností (kofinancovanie zo zdrojov EIB či eurofondov, aktuálne investičné stratégie neklasických investorov ako penzijných či suverénnych fondov).

Po tomto sa dá vytvoriť malý inštitucionálny prvok napríklad vo forme jednotky včlenenej do štruktúry MF SR (čo by bol v podstate britský model). S takýmto inštitucionálnym rámcom sa dá pokračovať už navrhovaním konkrétnych projektov a prípravou legislatívy ošetrojúcej PPP operácie, plus oslovovaním potenciálnych investorov.

Vznik malej technokratickej jednotky umožní profesionálnu komunikáciu s verejnosťou.

V tretej fáze je možné (ale nie nutné) uvažovať o vytvorení malej ale autonómnej PPP agentúry (sčasti nemecký vzor). Či už by tretia fáza bola pod dohľadom samostatnej agentúry (optimálne v rámci ekosystému SZRB) alebo jednotky MF SR či úradu podpredsedu vlády pre investície, mala by obsahovať aktívnu komunikáciu s investormi s cieľom zmapovať ich konkrétne potreby, úspešné dotiahnutie legislatívnych zmien a vytvorenie pilotných projektov.

1.4.9 Príklad: financovanie sociálnej infraštruktúry formou PPP projektu

PPP forma verejného obstarávania je v strednej Európe známa predovšetkým v súvislosti s dopravnou infraštruktúrou. Maďarsko začalo PPP formu pri výstavbe diaľnic využívať už v 90. rokoch. V Poľsku sa PPP formou od roku 1997 sprevádzkovalo niekoľko diaľničných úsekov. V súčasnosti sa vláda snaží o znovunaštartovanie PPP projektov v oblasti diaľnic, no aj zdravotníctva (plánovaná PPP nemocnica). V Českej republike PPP forma zatiaľ pri cestných projektoch nebola využitá, aj keď sa o nej uvažovalo, no istou formou PPP je systém elektronického mýta. Na Slovensku sa z doteraz realizovaných projektov jedná najmä o rýchlostnú cestu R1 a projekt elektronického mýta.

Na druhej strane v západnej Európe sa PPP forma bežne využíva aj pre sociálnu infraštruktúru. Vo Veľkej Británii boli všetky nemocnice od roku 1997 postavené PPP formou. Tá sa zároveň rozsiaholo využíva pri stavbe základných škôl a pri vysokoškolských internátoch. V súčasnosti britská vláda plánuje využiť dôchodkové fondy aj pre projekt rozsiahlej výstavby sociálneho bývania. V tejto chvíli investície súkromného sektora do sociálnych projektov v Británii predstavujú 54 miliárd libier v dohromady 725 projektoch, pričom pre roky 2013-4 bolo z toho začatých 15 projektov.

Takmer všetky PPP projekty v Británii sú vo forme DBFO (design-build-finance-operate). V centre PPP projektu je firma špeciálne založená firma (SPV- special purpose vehicle) pre potreby konkrétneho projektu. Financovanie je vo forme akcionárskeho kapitálu a zároveň externého dlhu vo forme dlhopisov alebo úverov.

V Nemecku sa PPP formou bežne stavajú školy aj administratívne budovy pre verejný sektor. Vo Francúzsku sa PPP forma pre sociálnu infraštruktúru používa menej, ale napríklad jeden z najväčších PPP projektov v tejto krajine v ostatných rokoch je výstavba najvyššieho odvolacieho súdu v Paríži v hodnote viac ako pol miliardy eur.

Výhodou PPP projektov býva to, že majú súkromného partnera s konkrétnym know-how (výstavba a zabezpečovanie služieb nemocníc či internátov). Je zároveň v ekonomickom záujme súkromného partnera, aby bol projekt dokončený čo najskôr (pretože spustením začne zarábať) a bez ďalších prieťahov spôsobených korupciou a podobne.

Na strane verejného sektora je potrebné kvalifikované rozhodovanie ohľadom formy PPP

projektu a vytvárania priaznivého kontextu. Čo sa formy týka, tá môže byť rôzna s ohľadom na to, kto, v akej fáze získa prenájom či vlastníctvo aktív vytváraných v rámci projektu, či aká je forma platieb za projekt. Súkromný investor tiež môže mať nejasnosti ohľadom právneho kontextu PPP projektu: aká je seniorita veriteľov v projekte, aká je možnosť predaja koncesí, aký je daňový kontext (DPH platba pri predaji koncesí) a podobne.

V neposlednom rade je potrebné zorganizovať propagáciu PPP projektov medzi investormi, keďže PPP forma je na Slovensku pomerne málo rozvinutá.

Prípadová štúdia 1. Vysokoškolské internáty formou PPP

Vo Veľkej Británii vznikol v roku 1997 projekt výstavby vysokoškolských internátov formou PPP pod názvom University Partnership Projects. Zo súkromnej sféry bola partnerom firma Jarvis, známa z mnohých ďalších PPP projektov. Na strane verejného sektora to bolo 11 veľkých univerzít. V rámci projektu vznikol celá rad internátov, ktoré v rámci daných univerzít dnes patria medzi najlepšie vybavené a najkomfortnejšie.

Projekt v roku 2004 firma Jarvis predala infraštruktúrnemu investičnému fondu 3i a fondu Barclays Equity. Dnes je známy pod menom UPP Projects Ltd.

Prvým príkladom výstavby vysokoškolského internátu PPP formou v strednej Európe je **projekt výstavby internátu** pre 1000 študentov a pridruženej infraštruktúry (športoviská, parkoviská a študentská menza) **pre Jagellonskú univerzitu v Krakove**, najstaršiu a najprestížnejšiu poľskú univerzitu. Investorom je Neoświat PPP Projects (súčasť francúzskeho mamutieho koncernu Bouygues) a právne poradenstvo poskytla firma Allen & Overy.

Neoświat PPP Projects pripravuje architektonický návrh rekonštrukcie existujúceho komplexu budov, zabezpečí výstavbu a po dobu 25 rokov bude poskytovať komplexný servis (ubytovanie a ostatné služby), za čo bude dostávať koncesný poplatok od univerzity.

Prípadová štúdia 2. Nemocnice PPP formou

V kolíske PPP projektov, Veľkej Británii, sú nemocnice najrozšírenejšou formou PPP projektov v oblasti sociálnej infraštruktúry. Je to dané tým, že nemocnice sú druhom infraštruktúry s pomerne intenzívnou potrebou pravidelného zlepšovania a zároveň pomerne špecifickou formou infraštruktúry vyžadujúcou zvláštne prevádzkové know-how. Na rozdiel od inej sociálnej infraštruktúry teda ani zďaleka nejde iba o postavenie a relatívne jednoduché, bežné prevádzkovanie budovy.

Pri nemocničných PPP projektoch sa v Británii teda praktizuje veľmi rozsiahly outsourcing k súkromnému partnerovi. V správe PPP firmy nie je len budova, ale často (aj keď nie vždy) je firma aj zamestnávateľom všetkého personálu s výnimkou samotných lekárov a ošetrovateľov. Platby PPP firme sa teda odvíjajú od celej škály výkonov. Základom je dohodnutý poplatok na pravidelnej, takmer vždy mesačnej, báze. V rámci skórovacieho

systemu sa strhávajú body za menej ako stopercentnú službu alebo za negatívny rozdiel oproti benchmarku (prípadne sa body pridávajú). To sa môže týkať čakacích dôb na laboratórne výkony, finančnej výkonnosti zariadenia, atď.

Špecifikom Británie je to, že celé verejné zdravotníctvo funguje v relatívne silnom režime kvázi-trhu, kde platby nasledujú výkon a kde sa platy manažmentu a sčasti aj zamestnancov odvíjajú od výkonnosti jednotlivých organizačných jednotiek zdravotníctva (NHS Trusts).

To znamená, že v zdravotnom systéme sa zbiera veľké množstvo veľmi podrobných informácií (inak by nebolo možné kvázi-trh prevádzkovať). Nie je teda problémom v rámci PPP kontraktov naviazať platby na benchmarky. V systéme, kde sú informácie zbierané vo verejnom zdravotníctve skôr sporadické a málo detailné, to môže byť problém, ktorý treba riešiť lokálnej situácii prispôsobeným skórovacím systémom.

Typickou témou v hodnotiacich správach po prvej vlne stavania nemocníc PPP formou zhruba v rokoch 1997-2003 boli **dodatočné zisky akcionárov PPP firiem plynúce z refinancovania**. Keďže po niekoľkých rokoch PPP projektov klesli náklady na dlh pre tento druh firiem, PPP firmy zväčša reštrukturalizovali svoj dlh³⁴. Pri lacnejšej dlhovej službe zisky stúpili, väčšinou veľmi dramaticky. Našťastie pre verejný sektor zmluvy mali klauzuly umožňujúce prehodnotenie podmienok kontraktu v prípade ziskov z refinancovania, čo do určitej miery subjekty verejného sektora aj využili. Ideálne však je, ak je subjekt verejného sektora priamo akcionárom PPP firmy, čo mu umožní zdieľať zisky z refinancovania. Je to aj dôvod, prečo britská vláda v novej vlne PPP projektov vytvorila povinnosť, aby PPP firmy mali akcionára z verejného sektora.

Modelový príklad:

Mesto sa rozhodne vybudovať nemocnicu PPP formou. Ako postupovať?

Fáza 1. Počiatočná štúdia musí určiť najvhodnejší spôsob verejného obstarávania.

Fáza 2. Príprava kapacít pre detailnú štúdiu a pre výberové konanie. Tím na strane obstarávateľa musí mať odborníkov na stavebné práce, administratívne úkony, financovanie projektov, zdravotníctvo.

Fáza 3. Podrobná štúdia projektu. Štúdia musí riešiť nasledovný okruh otázok:

- Má ísť o **investíciu na zelenej lúke alebo o úpravu existujúcej infraštruktúry?**
- **Základná forma vlastníctva aktív a financovania.** Pôjde o výstavbu budovy, ktorú následne po dobu koncesie bude vlastníť PPP firma? Pôjde skôr o dlhodobý prenájom budovy PPP firmou? Relatívne neproblematické je financovanie, pri budove slúžiacej verejnému zdravotníctvu pôjde dominantne o koncesnú platbu od

34 Pozi napr. [správu](#) National Audit Office k PPP projektu THC Darent Valley Hospital.

- obstarávateľa, aj keď sú možné (ale nepravdepodobné) výnimky ako napríklad priame prevádzkovanie pridruženého parkoviska či poskytovanie ubytovania priamo PPP firmou.
- **Rozsah koncesie.** Bude súčasťou PPP projektu iba vybudovanie a správa budovy? Alebo aj pridruženej infraštruktúry (parkovisko, rehabilitačné zariadenia, atď.). Alebo aj administratívneho a ďalšieho personálu?
- **Vlastníctvo PPP firmy.** Do akej miery bude verejný sektor akcionárom v PPP firme? Vôbec? Alebo s vkladom blížiacim sa 50 percentám?
- **Hodnotenie (skóring) služieb a spôsob platieb.** Toto je kľúčový prvok. Pravidelné (zrejme mesačné) platby obstarávateľom je nutné naviazať na spoľahlivosť dodaných výkonov. Určitým problémom v slovenskom prostredí je, že sa ťažko vytvárajú benchmarky (nedostatok spoľahlivých pravidelných dát).
- **Forma dlhu a podmienky splácania.** Pôjde o bankový úver alebo dlhopisy? Akým spôsobom bude v zmluve ošetrované refinancovanie a možné dodatočné zisky z neho plynúce? Pri PPP projektoch tohto druhu je pomerne bežné prvotné prefinancovanie bankovým úverom, ktorý sa potom refinancuje cez projektové dlhopisy. Zmluva musí ošetriť, akým spôsobom sa rozdelia prípadné zisky z výhodného refinancovania.
- **Doba trvania a ukončenie projektu.** Podobný projekt má zmysel len pri pomerne dlhej dobe trvania. V Británii je pri nemocničných PPP projektoch štandard 30 rokov. Podstatnou časťou vysporiadania je určenie, čo sa po ukončení aktívnej časti projektu stane s aktívami, predovšetkým pozemkom a budovami.

Štúdiu možno zadať sčasti aj externe, je ale nutné, aby konečné slovo mali odborníci zvnútra. V britskom prostredí manuály pre prípravu PPP projektov vyslovene neodporúčajú prípravu základnej biznis štúdie externým dodávateľom.

Fáza 4. Výber poradcu pre tender alebo zostavenie vnútorného tímu pre prípravu tendru. Úlohou poradcu alebo vnútorného tímu by malo byť pripraviť v spolupráci s tímom obstarávateľa technické zadanie tendra, vrátane metodiky vyhodnocovania návrhov. Ďalej identifikovať okruh vhodných uchádzačov, zorganizovať prípadnú roadshow a zabezpečiť tender administratívne a komunikačne.

Fáza 5. Výber konzorcia, ktoré vytvorí PPP firmu.

Fáza 6. Spustenie a priebeh PPP projektu.

Fáza 7. Koniec projektu.

1.4.10 Manuály

Britská vláda v minulosti uverejnila rozsiahle manuály pre prípravu PPP projektov v zdravotníctve. Kľúčovými aspektmi týchto manuálov je jednak prehľadný rozbor celej sústavy krokov potrebných pre prípravu PPP projektu a jednak rôzne aspekty finančného plánovania a vyhodnocovania PPP projektov. V zozname nižšie je uvedený aktuálny manuál používaný vládou Škótska pre kapitálové investície.

Boussabaine, A. (2007) Cost Planning of PFI and PPP Building Projects. Taylor & Francis
The Scottish Government. Business Case Guide. Online manual

The Scottish Government (2009) Scottish Capital Investment Manual, Guide 1. December

The Scottish Government (2009) Scottish Capital Investment Manual, Guide 2. December

2. Špecifická oblasť infraštruktúrnej politiky: nehnuteľnosti vo verejnom sektore

2.1 Hospodárenie s verejnými budovami

Špecifickým typom infraštruktúry, ktorá ako téma prakticky nefiguruje vo verejných diskusiách na Slovensku, sú verejné budovy. V nasledujúcej poznámke v krátkosti vysvetlíme rozdiel medzi situáciou v Slovenskej republike a situáciou v ďalších krajinách.

Zjednodušene povedané, v SR pozemky a budovy buď priamo vlastní subjekty vo verejnom sektore (napr. vysoké školy, RTVS), alebo sú tieto vo vlastníctve štátu, no zverené do správy konkrétnemu subjektu, napríklad ministerstvu. Je to pomerne zjednodušený opis, no fakticky je stav taký, že centrálny koordinovaný prístup k nehnuteľnostiam štátnej správy či verejného sektora neexistuje. Výsledkom je, že majetok vo verejnom vlastníctve je rozdrobený, neexistuje jeho jednoduchá, transparentná mapa, a hlavne výsledkom rozdrobenosti majetku je, že neexistuje kvalitné centralizované know how na development a prevádzku budov.

V praxi to znamená, že niektoré orgány štátnej správy majú pracoviská zbytočne rozdrobené a situované vo veľkom množstve lokalít. Jeden subjekt môže mať značný nedostatok priestorov, kým iný v približne rovnakej lokalite môže vlastniť nevyužívanú infraštruktúru, ktorú nevie efektívne speňažiť.

Naopak, štandardom v starých členských krajinách EÚ je, že existuje ústredný subjekt, ktorý sa zaoberá buď koordináciou narábania s verejnými nehnuteľnosťami, alebo priamo developmentom a správou budov štátu či iných verejných subjektov.

2.2 Narábanie s verejnými budovami: Rakúsko, Nemecko, Francúzsko, Veľká Británia a Taliansko

Typickým príkladom je susedné Rakúsko. **Bundesimmobiliengesellschaft** (BIG) je štátna akciová spoločnosť s majetkom v hodnote 11 miliárd eur, ktorý predstavujú pozemky a budovy. BIG spravuje budovy po celej krajine, tie prenajíma najmä ministerstvu školstva (približne 400 areálov škôl), spravodlivosti (súdy), financií (napr. daňové úrady), vnútra a rakúskym univerzitám³⁵.

Okrem správy budov je BIG aj developerom, typickým príkladom jeho činnosti je výstavba nového kampusu Viedenskej ekonomickej univerzity³⁶. Projekt, z veľkej časti financovaný z pôžičky EIB, bol v réžii práve BIG.

Spoločnosť má zároveň dcérsku firmu ARE, ktorá sa zaoberá komerčnými projektmi. BIG patrí medzi najdôveryhodnejšie firmy v Rakúsku, má aj najvyšší finančný rating Aa1, takisto, ako rakúska vláda. Výhodou je nepolitický manažment firmy a to, že spoločnosť sústreďuje know-how, ktoré je takto k dispozícii celému verejnému sektoru. Bonusom je profit, ktorý prinášajú čisto komerčné aktivity.

Treba ešte poznamenať, že BIG si plní aj čisto spoločensky užitočnú funkciu tým, že významne podporuje umelecké aktivity v priestoroch, ktoré spravuje³⁷.

Pre porovnanie uvedieme ešte príklady veľkých európskych krajín. Každá má trochu iný systém hospodárenia s nehnuteľnosťami, no spoločným menovateľom je centralizácia kontroly, koordinácie, manažmentu a know how pre narábanie s nehnuteľnosťami.

Systém podobný rakúskemu funguje v susednom Nemecku, až na to, že úlohu BIG tu plní vládna verejnoprávna agentúra (má teda podobné právne postavenie ako napríklad verejnoprávne médiá v Nemecku či u nás), **Bundesanstalt für Immobilienaufgaben** (BImA). Inštitút, založený v roku 2005, spravuje takmer celý majetok federálnej vlády, ktorý jednotlivým inštitúciám prenajíma cez vládny systém platieb za nájom.

Celkovo agentúra spravuje 300 tisíc hektárov pôdy a približne 50 tisíc budov, vrátane, napríklad časti berlínskeho letiska Tempelhof či niektorých pamiatok. Okrem facility managementu, lesnej správy (agentúra spravuje aj lesy) a realizácie predajov nadbytočného majetku agentúra tiež pravidelne vypracúva analýzy využívania majetku a možností zlepšenia ich využívania³⁸. Samozrejmosťou je podrobná centrálna databáza majetku.

35 Pozri <http://www.big.at/ueber-uns/>

36 Pozri <http://www.eib.org/infocentre/press/releases/all/2013/2013-156-wu-campus-vienna-university-of-economics-and-business-opens-new-campus.htm>

37 Pozri <http://www.big-art.at/home.de.1.htm>

38 Pozri <https://www.bundesimmobilien.de/>

Podobný systém funguje vo Francúzsku, kde má vládne nehnuteľnosti na starosti sekcia ministerstva financií **Direction de l'immobilier de l'État** (DIE), pred septembrom 2016 známa ako France Domaine³⁹. Sekcii podliehajú štátne nehnuteľnosti, za ktorých prenájom ostatné orgány platia v systéme vnútornej renty, podobne ako v Nemecku.

Jej úlohou je definovať politiku využívania štátnych nehnuteľností; realizovať akvizíciu, využívanie a predaj nehnuteľného majetku štátu; pripravovať príslušnú legislatívu; realizovať systém kontroly efektívnosti využívania nehnuteľností; a tiež poskytovať ďalšie služby, ktoré súvisia napríklad s vyvlastňovaním majetku a inými právnymi operáciami.

Sekcia bola v posledných rokoch zvlášť aktívna, v súlade s vládnu politiku, v predajoch nadbytočného štátneho majetku, ktorý aktívne ponúka na predaj⁴⁰.

O niečo odlišný systém funguje v Spojenom kráľovstve, kde má centrálnu strategickú úlohu **Office of Government Property** (predtým Government Property Unit)⁴¹, zriadený v roku 2010. Funguje v rámci úradu britského premiéra. Úlohy sekcie sú predovšetkým strategické – pomáha pripravovať a do praxe zavádzať súbory pravidiel, ktoré majú za cieľ zlepšovať narábanie s nehnuteľnosťami.

Popri tom vznikla **Government Property Agency** ako vládna agentúra, ktorá bude mať v budúcnosti na starosti obhospodarovanie väčšiny vládnych budov. V súčasnosti je jednou z jej hlavných úloh sceľovanie vládnych budov do väčších komplexov, vrátane vytvárania nových komplexov mimo Londýna ako súčasť stratégie posilnenia rozvoja regiónov mimo hlavného mesta. Agentúra má fungovať ako samofinancujúca entita z platieb, ktoré dostáva od orgánov štátnej správy. Do budúca tak Spojené kráľovstvo prejde na de facto nemecký model.

Kľúčovým dokumentom je Government's Estate Strategy⁴² a program One Public Estate⁴³. Government's Estate Strategy je dokument, ktorý vytyčuje ciele a pravidlá narábania s nehnuteľnosťami, program One Public Estate je program spolupráce ústrednej vlády s asociáciou miestnych samospráv na jednotnom súbore cieľov a pravidiel narábania s nehnuteľnosťami vo verejnom sektore. GPU okrem toho napríklad pravidelne realizuje tvorbu benchmarkov pre hospodárenie s nehnuteľnosťami.

Dôležitou súčasťou vládnej stratégie je transparentné narábanie s nehnuteľnosťami, v rámci ktorého vláda vytvorila register nehnuteľností ústrednej štátnej správy. Verejnosť má možnosť skúmať, ako sú využívané a navrhnúť vláde lepšie možnosti využitia daných

39 Dobrý zoznam dokumentov vzťahujúci sa k sekcii ponúka Wikipedia, pozri https://fr.wikipedia.org/wiki/Direction_de_l%27immobilier_de_l%27%C3%89tat

40 Pozri <https://www.economie.gouv.fr/cessions>

41 Pozri <https://www.gov.uk/government/groups/government-property-unit-gpu>

42 Pozri https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/209484/Government_s_Estate_Strategy_-_June_2013_v1.pdf

43 Pozri <https://www.gov.uk/government/news/chloe-smith-welcomes-new-pilot-property-scheme>

objektov a pôdy⁴⁴. Vláda tiež nedávno zriadila štátnu firmu s cieľom priamo pracovať s nehnuteľnosťami. Ide o spoločnosť **LocatED**, ktorá má s rozpočtom 2 mld. libier vykupovať pôdu pre štátny program zriaďovania špecifického typu základných a stredných škôl, ktoré nebudú podliehať miestnej samospráve⁴⁵.

Zaujímavým variantom je taliansky model, kde sa v manažovaní určitých nehnuteľností angažuje divízia rozvojovej banky krajiny Casa depositi i prestiti (CDP), **CDP Immobiliare**⁴⁶. Jej úlohou je predovšetkým vykupovať od štátu nevyužívané komplexy a budovy a zveľaďovať ich pre ďalšie použitie či predaj. Často sa jedná o bývalé industriálne komplexy. Vo viacerých prípadoch spoločnosť vstúpila to špeciálnych projektov s čisto súkromnými firmami. Firma okrem iného disponuje veľkou databázou databázou nehnuteľností, ktoré ponúka na predaj⁴⁷.

2.3 Zlepšenie správy verejných budov v podmienkach SR

Treba poznamenať, že potreba koordinovanejšej správy nehnuteľností vo verejnom sektore je značná. Po prvé, najmä vďaka štrukturálnej pomoci EÚ sú dnes často k dispozícii významné finančné objemy, ku ktorým na strane prijímateľov chýba know-how. To vedie k nekvalitne pripraveným projektom, ku ktorým navyše chýba jasný plán využívania. Príkladom je budovanie vedeckých parkov (univerzity aj SAV) v minulom programovacom období, ktoré má v menšej miere pokračovanie v súčasnosti, ale i zamýšľaný projekt komplexnej rekonštrukcie areálov UK a STU v bratislavskej Mlynskej doline (platforma Jaspers⁴⁸).

Iným problémom býva zlé využívanie existujúcich budov, keďže subjekty nemajú prostriedky na obnovu ani nemajú možnosť zapojiť sa do pre nich výhodnej centrálne koordinovanej výmeny či predaja nehnuteľností. Príkladom je RTVS, ktorá disponuje dvoma rozľahlými komplexmi, jedným v Mlynskej doline, druhým, budovou rozhlasu, v centre mesta. Oba komplexy sú využívané len sčasti, navyše sú v relatívne zlom technickom stave.

Kvôli chýbajúcim manažérskym kapacitám tak verejná sféra nevie realizovať väčšie investičné projekty, ako napríklad univerzitné campusy či komplexy budov ministerstiev alebo verejnoprávnych médií. Na druhej strane hospodárenie s nehnuteľnosťami je extrémne netransparentné a podľa všetkého vysoko neefektívne. Chýba jasný centralizovaný prehľad nehnuteľností, súbor pravidiel pre narábanie s nimi, koordinácia

44 Pozri <https://www.theguardian.com/money/2014/aug/20/government-property-finder-website-underused-land>

45 Pozri <http://www.independent.co.uk/news/education/education-news/new-government-property-company-free-schools-grammars-located-labelled-obscene-waste-of-money-a7654481.html>

46 Pozri <http://en.cdp.it/About-Us/Companies/Cdp-Immobiliare.kl>

47 Pozri <http://www.cdpimmobiliare.it/en/sales/properties-on-sale.html>

48 Pozri <http://www.jaspers-europa-info.org/>

výměn a predajov i dohľad nad hospodárením. Výhodou centrálnej firmy, ktorá poskytuje štátnym orgánom a iným subjektom vo verejnom sektore služby v developmente a správe budov je sústredenie know how a vytvorenie centrálneho bodu pre informácie a koordináciu narábania s nehnuteľným majetkom.

V zásade je na výber medzi „francúzskym modelom“ kde ústredná jednotka v rámci štátnej správy koordinuje politiku nakladania s nehnuteľnosťami a modelom, ako je praktikovaný v susednom Rakúsku či v Nemecku a v budúcnosti v Británii, kde má vládna agentúra či firma vo verejnom vlastníctve priamo na starosti vládne nehnuteľnosti. V slovenských pomeroch si možno predstaviť aj model postupného zavádzania takéhoto modelu, napríklad vytvorením firmy, cez ktorú by verejné subjekty mali nepovinnú možnosť realizovať svoje potreby. V prípade, že by to bolo na jasne kontraktnej báze, firma by mala šancu byť vyčlenená z okruhu verejných financií.

3. Rozvoj bývania

3.1 Nájomné bývanie

Jeden z hlavných rozdielov v štátnej infraštruktúrnej politike medzi Slovenskom (a ďalšími postkomunistickými krajinami) na jednej strane, väčšinou iných krajín Európskej únie je v štátnej podpore nájomného bývania.

Bytová politika sa medzi krajinami Európskej únie výrazne líši. Dokonca je zvláštne, do akej miery tieto rozdiely unikli napríklad akademickému skúmaniu, hoci existujú aj štúdie, ktoré klasické typológie sociálnych štátov dopĺňajú rozmerom politiky bývania (Matznetter (2002), Kemeny's (1995; et al., 2001).

Na jednom póle máme východoeurópske krajiny, kde je drvivá väčšina nehnuteľností v rukách drobných vlastníkov. Na druhom póle sú krajiny ako Rakúsko, Nemecko, Francúzsko či škandinávske krajiny, kde je prenájom bytu bežný a netýka sa len príjmovovo znevýhodnených skupín obyvateľstva. V strede je potom väčšina stredomorských krajín⁴⁹. Mimochodom, vzhľadom na nespoľahlivosť iných štatistík je pravdepodobne najlepším zdrojom porovnaní medzi krajinami výberové zisťovanie, v našom prípade sa opiera o prieskum Eurostatu SILC.

Zo západoeurópskych krajín výrazne vystupuje Británia, ktorá má pomerne vysoký počet obyvateľov žijúcich vo vlastnej nehnuteľnosti. Existuje tu sociálne bývanie (oveľa rozšírenejšie v Británii ako vo východnej Európe), no to je zamerané vyslovene na ľudí, ktorí si nemôžu dovoliť platiť nájom či hypotéku. Súkromne či obecne vlastnené nájomné byty

49 Pozri https://www.ceps.eu/system/files/ECRI%20Commentary%20No%2015%20SB%20Recent%20Trends%20in%20Home%20Ownership%20in%20the%20EU-28%20final_0.pdf

pre potreby širšieho obyvateľstva však prakticky neexistujú.

Kríza odhalila riziká hypotekárneho úverovania, ktoré je dnes zvyčajne závislé na komplikovaných finančných nástrojoch a preto neprehľadné aj pre bankový dozor. Okrem USA bola krízou v bankovom sektore výrazne postihnutá Veľká Británia, teda práve tá európska krajina, ktorá má vysoký podiel hypotékami financovaného bývania.

Hypotekárne bývanie so sebou navyše nesie ďalšie spoločenské riziká. Jedným je znižovanie geografickej mobility obyvateľov, keďže takmer vždy je zložitejšie predať byt či dom s hypotékou, ako jednoducho meniť nájom. Problematické je tiež rozloženie čistých aktív medzi generáciami. V súčasnosti sú mladšie generácie v SR oveľa zadĺženejšie ako staršie, keďže svoju bytovú otázku riešia kúpením nehnuteľností na hypotéku. Na rozdiel od nich staršie generácie profitovali z transferu bytov za často relatívne nízke sumy do súkromného vlastníctva, s následným rastom cien nehnuteľností, pričom tento neplánovaný zisk (windfall profit) nie je v podstate nijak zdanený. Produktívne generácie s tak vzhľadom na svoj majetok zaťažené vyšším zdanením ako neproduktívne či menej produktívne generácie.

V neposlednom rade treba zvážiť, že široko rozšírené hypotekárne financovanie spolu s vysoko koncentrovaným bankovým trhom koncentruje hospodársku moc do malého počtu subjektov. Vytvára to tlak na také prepletenie pôsobenia štátu a bánk, ako v Británii, kde pri nedostatku nájomného bývania nízkopríjmovým skupinám splácajú časť hypoték miestne úrady. Inými slovami, štát dotuje banky cez sociálny systém.

Z iného aspektu možno poukázať na to, že naopak nájomné bývanie do určitej miery zabraňuje prudkej fluktuácii cien nehnuteľností a ich rozvrstveniu, čiže zároveň vedie k menšej segmentácii bývania podľa príjmu a z tohto hľadiska väčšej sociálnej a statusovej rovnosti. Zvlášť, ak je bytová politika doplnená ďalšími opatreniami, ako napríklad v Nemecku (pozrie nižšie).

Navyše, za určitých okolností sú ciele programy podpory nájomného bývania účinnejšie v podpore novej výstavby a tým zlepšovania celkovej kvality bytového fondu. Dobrým príkladom je opäť spomínané Nemecko.

Tieto hľadiská podporujú argument zvyšovania podpory pre budovania nájomných bytov, a to ako zlepšením sprístupňovania financovania pre miestne samosprávy, tak aj pre ďalšie subjekty.

Okrem toho je zaujímavá otázka kvality obytných budov a priestorov okolo nich. Niektoré typy na zaujímavé politiky prináša podkapitola o Nemecku. Okrem toho dobrým zdrojom informácií týkajúcich sa bytovej politiky je napríklad viedenský Inštitút pre výstavbu a bývanie.⁵⁰

50 Pozri <http://iibw.at/index.php/en/>

3.2 Nájomné bývanie na Slovensku

Na Slovensku je podiel bývania vo vlastnej nehnuteľnosti pomerne vysoký. Pravda, bežné štatistiky nezachycujú veľmi presne, koľko ľudí naozaj býva v prenájme alebo v bývaní, ktoré vlastní on alebo rodina. Je to kvôli tomu, že v podstate neexistuje prísne vynucovaná registrácia bývania na jednej strane, a na strane druhej prísna registrácia a zákonné rozlišovanie nehnuteľnosti, ktorá je bydliskom a sekundárných nehnuteľností, ako je to často v iných krajinách, napríklad z daňových dôvodov. No dobrú indikáciu mám z výberových zisťovaní, akým je vyššie uvedený SILC.

Navyše, čo sa dá povedať pomerne jednoznačne je, že na Slovensku sa od roku 1989 postavilo pomerne málo komplexov nehnuteľností, ktoré slúžia na nájomné bývanie. Na jednej strane tak, ak už ľudia bývajú v prenájme, je to zvyčajne v prenájme bytu, ktorý vlastní fyzická osoba, na druhej strane je výstavba nájomného bývania takmer výhradne záležitosťou obcí a malých projektov.

V podstate neexistuje výstavba nájomných komplexov súkromnými investormi. Na druhej strane sa v nedávnej dobe vynorila myšlienka cielenej štátnej podpory nájomného bývania pre určité sektory, napríklad verejných zamestnancov. Na druhej strane jediným konkrétnejším príkladom bol neskôr nenaplnený záväzok strany Smer v tzv. 3. sociálnom balíčku investovať zo štátnej úrovne 100 mil. eur do nájomných bytov pre učiteľov.

3.3 Bytová politika - Nemecko

Podľa štatistík OECD má po Švajčiarsku najnižší podiel obyvateľov, ktorí vlastní svoje bývanie – a teda najvyšší podiel tých, ktorí bývajú v podnájme alebo prenájme – Nemecko⁵¹. Krajina rozbehla masívny program výstavby bývania po 2. svetovej vojne, čiastočne ako odpoveď na potrebu rýchlo sa vyrovnáť s vojnovými škodami na bytovom fonde a tiež uspokojiť potrebu po bývaní u nemeckých presídlencov z východu (Poľsko, Sudety).

Na rozdiel napríklad od Británie⁵², kde bola štátna pomoc výstavbe nájomného bývania po vojne vždy obmedzená na subjekty vo verejnom sektore, Nemecko umožnilo fondy na výstavbu čerpať aj súkromným podnikateľom. Navyše, kým v spomínanej Británii boli pri nájomnom bývaní vo verejnom vlastníctve vždy veľmi prísne stropy pre nájomné, Nemci praktikuju flexibilnejší prístup. Na jednej strane praktikuju širokú reguláciu nájomného, na druhej strane tak, aby nevytvárala nerentabilitu pre poskytovateľov. Nikdy preto nezavádzali striktné dlhodobé stropy nájomného.

Dôsledkom je, že kým v Británii sa nájomné bývanie stalo synonymom najmenej kvalitného bývania, cieleného na sociálne najslabších (social housing), v Nemecku je nájomné bývanie

51 Pozri <https://qz.com/167887/germany-has-one-of-the-worlds-lowest-homeownership-rates/>

52 Pozri <http://www.independent.co.uk/property/house-and-home/why-the-germans-and-french-prefer-to-rent-2291077.html>

bežným štandardom. Do mozaiky treba ešte pridať posledný kameň, a tým je fakt, že nemecké vlády, opäť na rozdiel napríklad od Británie, nikdy nepodporovali hypotekárne financovanie daňovými nástrojmi (daňové odpisy hypotekárnych splátok a podobne).

Akým spôsobom nemecké vlády regulujú nájomné? Federálne zákony umožňujú zdvihnúť nájomné v priebehu troch rokov trvania nájomnej zmluvy len o 20 percent (pričom za prvý rok je to nula). Zákon zároveň limituje, akú časť nákladov na opravy budovy môže k účtu na bývanie nájomca nájomníkovi pripočítať (maximálne vo výške 10 percent celkového nájomného). Vláda dokonca v roku 2013 obmedzila nárast nájomného v troch veľkých mestách – Berlíne, Hamburgu a Mníchove - iba na 15 percent⁵³. Nové pravidlá tiež zakazujú realitným kanceláriám vyberať poplatky od nájomníkov, môžu ich vyberať len od nájomcov⁵⁴.

Nájomcovia, pravda, môžu nájomné zdvihnúť napríklad medzi kontraktmi. No aj tu existujú obmedzenia. Napríklad v rámci spomínaných federálnych opatrení sa zaviedlo aj to, že vo vyššie uvedených troch mestách nájomcovia nemôžu vyžadovať nájomné presahujúce viac, ako 10 percent nad priemer nájomného v porovnateľných bytoch v danej oblasti. Ešte treba spomenúť, že zákon prísne reguluje možnosti vysídlenia nájomníkov. Nájomca môže nájomníka donútiť opustiť byt len v prípade, že ten neplatí nájomné, alebo v prípade, že sa do bytu chce nasťahovať priamo vlastníak.

Na druhej strane vláda podporuje investorov do nájomných budov daňovými úľavami. A prísnejšie podmienky sa však netýkajú nových budov, čím vláda stimuluje ich výstavbu⁵⁵.

Regulácia bytového trhu je politicky veľmi populárna a Nemci sú s bytovou politikou vo svojej krajine vysoko spokojní. Nemecký bytový fond zároveň patrí medzi najkvalitnejšie na svete, kým náklady na bývanie ako pomer k príjmu sú zhruba v priemere OECD – a dlhodobo stabilné⁵⁶.

Nemecko má navyše aj určitý podiel vyslovene sociálneho bývania, ktoré predstavuje asi päť percent trhu. Ide o byty, ktoré občania dostávajú pridelené na základe príjmových kritérií (nemajú dostatočné príjmy na to, aby si mohli prenajať bežný byt). Pôvodne tento typ bývania budovali napríklad štátom podporované neziskové organizácie, tie boli ale v roku 1989 rozpustené. Sociálne bývanie býva poskytované v nehnuteľnostiach, ktoré vlastní samospráva, pokojne to však môže byť aj súkromný vlastníak či družstvo. Vo všeobecnosti o sociálnom bývaní a druhoch jeho podpory rozhodujú miestne samosprávy, ktoré určujú napríklad príspevok na dorovnanie nájomného a podobne. Na vyššej úrovni sú

53 Pozri <https://www.bloomberg.com/news/articles/2013-04-18/munich-caps-rent-increases-becoming-first-city-to-act-on-new-law>

54 Pozri <http://www.citylab.com/housing/2013/11/has-germany-figured-out-way-keep-rents-affordable/7639/>

55 Pozri <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02673030902875011>

56 Pozri <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/housing/>

pravidlá vzťahujúce sa k sociálnemu bývaniu plne v kompetencii federálnych štátov (Länder)⁵⁷.

Príkladom politiky bývania na úrovni (regionálnej) samosprávy môže byť napríklad Berlín. Tam nedávno, v roku 2015, Senát rozhodol, že legislatívne zaručí, že obyvatelia v štátom vlastnených bytoch (štyri verejne vlastnené spoločnosti disponujú v Berlíne fondom s 280 tisícmi bytov, k tomu treba prirátať ďalších 125 bytov v sociálne podporovanom bývaní) nebudú musieť platiť na nájomnom viac, ako predstavuje 30 percent ich hrubého príjmu, prípadne 25 percent hrubého príjmu pri energeticky zvlášť náročných budovách. Senát zároveň rozhodol o výstavbe 30 tisíc nových bytov. Ide o ďalšie z opatrení, ktoré reaguje na tlak na ceny v tomto meste, ktoré priťahuje obyvateľov z inej časti Nemecka i zahraničia⁵⁸.

Intervencia v oblasti bývania tak naďalej ostáva bežným politickým nástrojom odporúčaným napríklad domácimi hospodárskymi odborníkmi⁵⁹.

Nemecký trh bývania má niekoľko zvláštností. Jednou je popularita skupinovej výstavby bytov, formy známej aj z iných krajín (co-housing, community-led housing), kde sa niekoľko jednotlivcov či rodín spojí do akejsi družstevnej formy za účelom spoločného navrhnutia a výstavby komplexu bytov, prípadne rodinných domov. Takýchto skupín (Baugruppe) sú v krajine tisícky. Tento model je napríklad zvlášť populárny v Berlíne, kde vznikajú aj zaujímavé iniciatívy, ktoré zavádzajú do tohto modelu rôzne inovácie⁶⁰.

Čo sa týka financovania bývania, bežná výstavba býva financovaná napríklad komerčnými bankovými zdrojmi. Nemecká rozvojová banka KfW má však celý rad program v oblasti podpory bývania⁶¹, ktorými dopĺňa komerčný trh. Patria sem výhodné úvery na podporu energetického zefektívnenia budov (napríklad zateplovanie), rekonštrukcií starších budov a bytov, vrátane špeciálneho programu na rekonštrukciu historických budov a bytov v nich.

3.4 Bytová politika - Rakúsko

Výstavbu možno financovať rôzne. V niektorých krajinách sú dominantným zdrojom financovania banky, v prípade súkromných osôb cez hypotekárne financovanie. Ďalšou formou financovania sú rôzne družstevné formy, ako boli kedysi britské building societies, z ktorých sa ale v ostatných dvadsiatich rokoch takmer vo všetkých prípadoch stali regulérne banky, alebo nemecké či rakúske Bausparkassen prípadne dánske hypotekárne

57 Pozri <http://www.housingeurope.eu/resource-107/social-housing-in-europe>

58 Pozri <http://www.citylab.com/housing/2015/11/berlin-just-showed-the-world-how-to-keep-housing-affordable/415662/>

59 Pozri <http://www.dw.com/en/germany-running-low-on-affordable-housing/a-18610644>

60 Pozri <https://citiesintransition.eu/interview/co-housing-3-the-case-of-berlin>

61 Pozri <https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/%C3%96ffentliche-Einrichtungen/Wohnwirtschaft/>

banky, ktoré jediné môžu udeľovať hypotéky. Pomerne špecifickým prípadom je Rakúsko, popri Nemecku ďalšia krajina, kde počet ľudí v prenájme preyšuje počet ľudí žijúcich vo vlastnom bývaní. Aj v ostatných rokoch, keď už je trh pomerne saturovaný, predstavuje výstavba nájomného bývania pomerne vysoké percento dokončených stavieb bytov a rodinných domov, okolo tretiny. Populácia sa navyše pri prenajímaní cíti komfortne, napriek zmenám v legislatíve v 90. rokoch, ktoré uzákonili možnosť po určitom čase nájomné byty odkúpiť, túto možnosť využije len málo občanov.

Najzaujímavejším typom vlastníctva bytov je bytové spoločenstvo s obmedzeným podnikaním. Túto formu podnikania reguluje špeciálny zákon o bytových spoločenstvách s obmedzeným podnikaním. Takýmto spoločenstvom môže byť družstvo, spoločnosť s ručením obmedzením aj akciová spoločnosť. Celkovo ich je 200 a kontrolujú až 700 tisíc bytov v Rakúsku, t.j. 19 percent z celkového počtu.

Bytové spoločenstvá s obmedzeným podnikaním stoja za 28 percentami bytovej výstavby. Celkovo poberajú presne tretinu verejných dotácií na výstavbu bytov. Aby sa predišlo morálnemu hazardu, tieto spoločenstvá nesmú vlastniť stavebné firmy. Všetok zisk, ktoré spoločenstvo vytvorí, sa musí reinvestovať, okrem 2 percent, ktoré sa môžu rozdeliť medzi spolumajiteľov. Zákon obmedzuje podnikanie spoločenstiev na aktivity, ktoré súvisia s výstavbou a prevádzkovaním bytov⁶².

3.5 Budúcnosť bytovej politiky v SR

Najjednoduchším spôsobom podpory výstavby nájomného bývania je zväčšiť objem financií v Štátnom fonde rozvoja bývania. Ďalším rozšírením politiky bývania by bolo zostavenie programov vyslovene cielených na stavbu obytných komplexov slúžiacich na prenájom bytov. A to s prípadným prispôbením legislatívy, ktorá by vytvorila pre takéto podnikanie výhodný rámec (pozri vyššie uvedené príklady Nemecka či Rakúska).

Do pozornosti dávame aj možnosť vytvorenia programov zameraných na cielené zlepšovanie kvality budov. Prvým by bol program zameraný na rekonštrukciu pamiatkovo chránených budov (pozri Nemecko). Druhým by bol program, ktorý by formou grantov podporoval kvalitu architektúry budov a verejného priestoru, mohol by financovať napríklad platy odborníkov pre architektonicky zaujímavé riešenia, prípadne iné často takéto projektov. A to predovšetkým voči samosprávam či iným verejným subjektom, za úvahu však stojí vytvoriť takýto podporný program aj pre subjekty ústrednej štátnej správy, ak by pre ne táto problematika nebola riešená inak.

62 Pozri http://www.iut.nu/FindOutMore/Europe/Austria/Socialhousing_finance_Amman_Mundt.pdf

Príloha 1 Medzinárodná best practice v oblasti infraštruktúrneho plánovania⁶³

Prístupy jednotlivých krajín k infraštruktúrnemu plánovaniu sa na jednej strane prirodzene líšia, a to v závislosti od domácich podmienok (veľkosť krajiny a usporiadanie, úroveň rozvoja, kapacity pre plánovanie, atď.) a historických skúseností. Na druhej strane medzinárodné hospodárske podmienky vytvárajú šoky, napríklad v podobe finančnej krízy, ktoré sú pre viaceré alebo všetky krajiny podobné. Navyše, medzinárodné fóra vytvárajú priestor pre porovnávanie praktík v jednotlivých krajinách a vzájomné učenie sa.

Jedným z takýchto fór je Medzinárodné dopravné fórum (International Transport Forum - ITF) pri OECD. V roku 2016 si britská Národná infraštruktúrna komisia, ktorá vznikla rok predtým, objednala okrúhly stôl (v júni 2016) a následnú štúdiu o medzinárodnej best practice v oblasti infraštruktúrneho plánovania. Tá vznikla na základe porovnania politiky v Austrálii, Dánsku, Francúzsku a Japonsku, za príspevku exportov z Európskej banky pre obnovu a rozvoj (EBOR), Global Infrastructure Hub, Medzinárodného menového fondu a Svetovej banky.

Keďže ide o veľmi čerstvý dokument, vydaný v roku 2017, s vysoko aktuálnym prehľadom infraštruktúrnej plánovacej politiky v spomenutých krajinách, na nasledujúcich stranách zhrnieme jeho najdôležitejšie zistenia.

Kľúčové pozorovania

Vo všetkých spomenutých krajinách sa plánovanie odvíja v prvom rade od projekcií nárastu ekonomiky a obyvateľstva a až v druhom rade od detailného posudzovania rozmiestnenia obyvateľstva a štruktúry rastu. Prakticky nikde sa navyše pri plánovaní nepostupuje vyslovene z centrálného plánu kľúčových častí infraštruktúry pre celú krajinu rozpracovaného na nižšie úrovne, oveľa bežnejšie je posudzovanie konkrétnych projektov.

V dvoch krajinách známych vysoko kvalitnou infraštruktúrou, vo Francúzsku a v Japonsku, však majú tradične nezastupiteľnú úlohu výhľadové sektorové plány rozvoja infraštruktúry (master plans). Ich časti sa nemusia nutne pretaviť do praxe, implementácia už záleží od konkrétneho posudzovania projektov, ale samotná existencia takýchto výhľadových plánov vnáša do rozvoja infraštruktúry silný prvok stability a predpovedateľnosti.

Naopak v Spojenom kráľovstve aj v Austrálii takéto výhľadové sektorové plány rozvoja infraštruktúry donedávna absentovali a obe krajiny sa dnes snažia plánovanie viac centralizovať. V prípade Austrálie je to cez vytvorenie nezávislej plánovacej inštitúcie Infrastructure Australia, v prípade Spojeného kráľovstva hrá ústrednú úlohu spomínaná Národná infraštruktúrna komisia.

⁶³ Spracované podľa Strategic Infrastructure Planning 2016

Výhľadové sektorové plány rozvoja infraštruktúry, samozrejme, podliehajú pôsobeniu vonkajších podmienok. V prípade Francúzska a Japonska to znamenalo prehodnotenie viacerých plánovaných projektov v dôsledku finančnej krízy. Na druhej strane v oboch krajinách hrá dôležitú úlohu aspekt regionálneho rozvoja, v dôsledku čoho napríklad vlády podporili ďalšie predĺženie tratí pre vysokorychlostné vlaky s cieľom stimulovať turistiku v určitých regiónoch. Na druhej strane aj v dôsledku krízy sa zintenzívnilo už existujúce plánovanie naprieč sektormi a multimodálny prístup k infraštruktúrnemu plánovaniu, s dôrazom na výber jedného, efektívnejšieho projektu namiesto, napríklad, stavania paralelnej cesty a železničnej trate. Taktiež sa namiesto ďalšieho extenzívneho rozvoja dopravnej siete dáva väčší dôraz na plánovanie, ktoré odstráni existujúce lokálne problémy s preťažením (bottlenecks).

Všeobecne sa v posledných rokoch pri posudzovaní infraštruktúrnych projektov začali intenzívnejšie využívať scenáre. Prostredníctvom nich sa projekty testujú vzhľadom na citlivosť k meniacim sa parametrom, napríklad k hospodárskemu rastu. Plánovanie prostredníctvom scenárov tiež dáva podnet k vypracovaniu alternatív k posudzovanému projektu. To znamená, že pri plánovaní sa nehľadá optimálne riešenie, ale robustné riešenie (teda riešenie, ktoré bude efektívne aj pri rôznych externých podmienkach).

Kľúčové odporúčania

Aj bez detailného posudzovania best practice na základe príkladov v uvedených krajinách sa dá zhrnúť niekoľko kľúčových odporúčaní:

- Dôraz na strategické plánovanie pomáha zníženiu systémových rizík.
- Strategické plánovanie musí mať na druhej strane aj flexibilitu. Reálny vývoj, napríklad technologický rozvoj, si môže vyžadovať zmenu v efektívnosti rôznych projektov. Nebezpečenstvo existencie dlhodobých plánov je v tom, že môže vzniknúť zotrvačnosť v pridržíavaní sa týchto plánov namiesto hľadania nových riešení, podporená koalíciami, ktoré sa okolo týchto plánov vytvorili.
- Dobre riešené strategické plánovanie generuje jasný súbor priorít pre infraštruktúrne investície. To znamená, že prostredie chápe, prečo sú niektoré projekty a v určitej forme realizácie potrebné, čím sa znižuje riziko spomalenia prípravy projektov v dôsledku konfrontácií medzi rôznymi stakeholdermi, vyplývajúcimi z nejasných priorít a pravidiel.
- Plánovací proces vyžaduje jasné ciele, určitú mieru nezávislosti a otvorený, kolaboratívny prístup. Ciele pritom nesmú byť príliš úzke.

- Metodológia použitá pri plánovaní musí zohľadniť možné riziká a neistoty, tiež existujúce policy obmedzenia a ocenenie využívania infraštruktúry. Konkrétne riziká a neistoty hrajú úlohu pri predpovedaní budúceho dopytu ako aj pri výbere konkrétnej alternatívy realizácie projektu.
- Aj pri prvoradom bottom-up dôraze na plánovanie podľa jednotlivých projektov má zmysel zaviesť prvky centralizovaného, top-down plánovania. Tým sa zdôrazňujú všeobecné ciele výstavby infraštruktúry a vytvára priestor pre kritické posúdenie konkrétnych projektov.
- Plánovanie naprieč sektormi pomáha včas odhaliť systémové riziká.
- Použitie analytických prístupov, ako napríklad plánovania na základe scenárov, pomáha vyhnúť sa otrasom v budúcnosti, vyplývajúcim z neodhadnutých rizík.
- Manažment dlhu musí byť súčasťou každého strategického infraštruktúrneho plánovania.
- Centralizované, top-down plánovanie pomáha vytvoriť jasný analytický rámec pre posudzovanie ponukovej aj dopytovej stránky infraštruktúrnych projektov.

Začíname s infraštruktúrnym plánovaním

Cieľom, zvlášť tam, kde ešte neexistuje silné centrálné plánovanie infraštruktúry, je zefektívniť infraštruktúrne investovanie a často aj zvýšiť jeho objem. Infraštruktúra je nepochybne pre rozvoj a fungovanie krajiny kľúčová, to sa odráža aj v rebríčkoch konkurencieschopnosti. Napríklad v rebríčku, ktorý každoročne vydáva Svetové ekonomické fórum (World Economic Forum – WEF) kvalita infraštruktúry zodpovedá za 5 až 15 percent konkurencieschopnosti krajiny.

Vo väčšine vyspelých krajín investície do infraštruktúry za ostatné dve tri dekády značne zaostávajú za investičným objemom v prvých povojnových dekádach. Na druhej strane je otázkou, aký objem investícií krajina skutočne potrebuje. WEF či Medzinárodný menový fond typicky pracujú s termínom infraštruktúrna medzera. Ten je založený na latentnom dopyte po infraštruktúre, bez zhodnotenia, či je táto efektívna alebo nie a či zohľadňuje ciele infraštruktúrneho investovania v danej krajine. No dnes sa tento prístup skôr považuje za zastaraný.

V rozvinutých krajinách je výzvou nájsť efektívnu rovnováhu medzi extenzívnym rozvojom infraštruktúry, ktorá je tu zvyčajne už vysoko rozvinutá, a hľadaním riešení, pri ktorých sa

starostlivo zvažuje hodnota za peniaze (value for money) a rovnováha medzi nákladmi a benefitmi. Veľký význam získavajú riešenia regulujúce dopyt, napríklad platenie za používanie ciest.

Ďalším aspektom infraštruktúrnej politiky, ktorý stojí za to sledovať, je regulačný rámec a efektívnosť manažovania investícií, vyjadrený napríklad cez index PIMA (Public Investment Management Assessment), ktorý pre jednotlivé krajiny zostavuje MMF.

Jednou z kľúčových príčin slabých investícií do infraštruktúry býva nestabilné investičné prostredie. Týka sa to aj vyspelých krajín. V prípade Spojeného kráľovstva bolo práve posilnenie investičnej stability jedným z hlavných odporúčaní správy najvyššieho kontrolného úradu (National Audit Office) z roku 2013, čo bolo jedným z popudov pre neskoršie vytvorenie nadrezortnej Národnej infraštruktúrnej komisie (National Infrastructure Commission – NIC) v roku 2015.

Hlavnou misiou NIC je identifikovať dlhodobé infraštruktúrne potreby krajiny, pre obdobie 10-30 rokov. Tie komisia zhrnie v správe (National Infrastructure Assessment – NIA). Komisia tiež vydáva ďalšie, ad hoc štúdie. NIA sa stáva základom pre infraštruktúrne plánovanie, do značnej miery bez ohľadu na volebný cyklus.

Pri strategickom investičnom plánovaní je dôležité nielen vyhodnocovať výhodnosť jednotlivých alternatív pri investíciách do novej infraštruktúry, ale zároveň zvažovať výdavky na údržbu existujúcej infraštruktúry. Štúdie (Rioja 2013, Adam a Bevan 2014) ukazujú, že vlády pod fiškálnym tlakom typicky medzi prvými obmedzia výdavky na údržbu. To ale neznamená skutočné šetrenie – diera v ceste, ktorá sa neopraví tento rok, sa raz zrejme opraviť musí. Celkové náklady na opravu budú po odložení pravdepodobne dokonca vyššie (MMF 2014). Pritom investície do údržby a do odstránenia obmedzení v existujúcich trasách (bottlenecks) sú zvyčajne ekonomicky efektívnejšie, ako investície do zvyšovania infraštruktúrnej kapacity.

Naopak, pri príprave nových investícií sú ekonomicky najefektívnejšie projekty, ktoré prinášajú „balíky“ riešení. Typickým príkladom je predĺženie linky metra Jubilee Line do oblasti Docklands, kde vláda ponúkla výhodné daňové podmienky pre podniky, ktoré sem presídlili, čo viedlo k oživeniu oblasti. Iným príkladom je projekt Oresund – prepojenie miest Kodaň na dánskej strane a Malmö vo Švédsku, s paralelným investovaním do univerzít, vedeckých parkov a bytových komplexov, ktoré táto investícia pomohla prepojiť a vytvoriť oblasť hit ech aktivít v regióne.

Vytváranie cieľov pre proces plánovania

Z vyššie uvedených krajín má dnes každá svoj rámec pre dlhodobé infraštruktúrne plánovanie, s explicitne uvedenými cieľmi.

Austrálsky infraštruktúrny plán (Infrastructure Plan) si kladie nasledovné štyri ciele:

produktívne mestá, produktívne regióny, efektívne infraštruktúrne trhy, udržateľná a spravodlivo rozvinutá infraštruktúra, a lepšie rozhodnutia a lepšia realizácia.

Japonsko prijalo dlhodobý konsolidovaný infraštruktúrny plán v roku 2003 s cieľom realizovať projekty, ktoré mali krajine umožniť dobehnúť svojich hlavných hospodárskych konkurentov v západnom svete, ktorí mali rozvinutejšiu infraštruktúru. Realizácia plánu však bola poznačená fiškálnou fiškálnymi obmedzeniami. Súčasný plán, z roku 2015, má tieto štyri hlavné ciele: strategická údržba a renovácie, redukcia rizík vyplývajúcich s prírodných katastrof, regionálna udržateľnosť na pozadí populačného poklesu, a stimulovanie súkromných investícií a hospodárskeho rastu.

Platný francúzsky plán pre rozvoj dopravnej infraštruktúry sa volá Mobilité 21 a má tiež viacero priorít: optimalizovať existujúci dopravný systém s cieľom obmedziť potrebu projektov na zelenej lúke, zlepšiť systémovú výkonnosť a teritoriálnu konektivitu, dosiahnuť lepšiu environmentálnu účinnosť dopravných systémov, a minimalizovať celkový environmentálny dopad dopravných systémov a infraštruktúry.

Rozdiely medzi Mobilité 21 a cieľmi predošlej stratégie ukazuje tab. 1.

Tab. 1

SMIT	Mobilité 21
Garantovať kvalitu dopravnej infraštruktúry	Optimalizovať existujúci dopravný systém s cieľom limitovať investície na zelenej lúke
Zvýšiť kvalitu dopravných služieb	Zlepšiť výkonnosť systému a teritoriálnu konektivitu
Zlepšiť výkonnosť železníc	Zlepšiť environmentálnu výkonnosť dopravných systémov
Experimentovať s inovatívnymi mechanizmami riadenia a financovania	Minimalizovať environmentálny dopad dopravných systémov a infraštruktúry

Ako sa vyrovnáť s neistotami a komplikovanými prepojeniami

Existujú dva aspekty infraštruktúrneho plánovania, ktoré pomáhajú vyhnúť sa nečakaným komplikáciám v budúcnosti:

- Dôsledná konzultácia so zúčastnenými stranami (stakeholders)
- Použitie analytických nástrojov, ktoré sa špecificky zameriavajú na identifikáciu rizík a opísanie neistôt, zvlášť v oblasti financovania, podobne ako na opis prepojení rôznych ekonomických oblastí, s možným dopadom na úspech projektu.

Čo sa týka konzultácie a komunikácie so zúčastnenými stranami, dobrým príkladom detailných konzultačných procesov medzi vládou a hospodárskymi subjektmi je napríklad Japonsko. Francúzsko si rokmi vybudovalo komplexný proces konzultácií a komunikácie so zúčastnenými stranami na úrovni občanov. Ten sa odráža od zákona z roku 1993 o ochrane krajiny a biodiverzity (Loi Paysage). Napríklad v rámci každého projektu stavby diaľnice sa musí 1 percento projektu povinne alokovať na vyjednávania so starostami okolitých obcí s cieľom vytvoriť kompenzačné mechanizmy pre dopady diaľnice na miestny hospodársky či kultúrny život. Pre ilustráciu, v rámci výstavby trate pre vysokorýchlostné vlaky Tours-Bordeaux sa zorganizovalo 2000 konzultácií, 500 návštev občanov na stavbe (zúčastnilo sa celkovo 20 tisíc ľudí) a 150 verejných konzultácií. Konzultácie vyústili do zmeny línie trate v niektorých úsekoch a do alokovania 10 percent stavbárskych pracovných miest pre ľudí z miestnych programov na tvorbu pracovných miest a 10 percent z celkového objemu stavebných kontraktov na subdodávky pre miestne firmy. Občania sa mohli so stavbu zoznamovať cez pravidelný newsletter LISEA Express.

Ako sa postaviť k analyzovaniu neistôt? Ako už bolo zdôraznené, krajiny dnes ustupujú od jednoduchého plánovacieho prístupu „predpovedať a realizovať“, naopak, pri rozhodovaní o investíciách treba rátať s niekoľkými vrstvami rozhodovacieho procesu. Znamená to rozhodovať o nových investíciách spolu s určovaním, ako využiť obmedzené investičné kapacity a popri tom zisťovať, kde sa dajú dosiahnuť zlepšenia v efektívnosti vďaka novým technológiám.

Ďalšou komplikáciou je potreba plánovať infraštruktúru naprieč sektormi. Young a Hall (2015) navrhujú, aby sa a prepojenia medzi sektormi pozeralo cez dosiahnutie rôznych cieľov: environmentálnych (kvalita ovzdušia, emisie CO₂, strata alebo vytvárania habitatu, zlepšenie alebo zhoršenie estetickej a životnej úrovne krajiny, tvorba hluku, kvalita vody), sociálnych (bezpečnosť), úrovne služieb (využitie kapacity, spoľahlivosť), a finančných (náklady, návratnosť, dopad na dane a zamestnanosť). Tieto by sa mali vyhodnocovať podľa skupín aktív a toho, ako tieto skupiny naplňajú ciele.

Ďalším prístupom je tvorba scenárov, čo je pôvodne technika využívaná v ropnom priemysle, ktorý sa musí vyrovnávať s vysokými potenciálnymi rizikami pri vysokých investičných nákladoch. Scenáre investorovi umožňujú zúžiť komplexnosť sveta identifikovaním kľúčových parametrov, ktorých zmeny sa potom simulujú. Alternatívny prístup (Lempert et al 2003) je naopak využiť dnešnú silu výpočtovej techniky a modelovať rôzne svety s meniacim sa obrovským množstvom parametrov.



Scenáre umožňujú, aby si investor pripravil rôzne skupiny zamyšľaných projektov, rozdelených podľa ambícií (napríklad vyššieho alebo nižšieho rastu HDP). Takýto prístup, známy pod názvom „optioneering“ sa dnes využíva napríklad vo Francúzsku.

A druhej strane veľkou dilemou pri tomto prístupe býva, ako prezentovať výsledky. NIC takto musela zjednodušiť scenáre, ktoré aplikovala na rozhodovanie o tom, či zvýšiť kapacitu letiska Heathrow alebo Gatwick. Prílišná komplexnosť scenárov a konečných stavov miatla publikum danej štúdie. Platí to aj však širšie. Jednoducho, pri zvyšovaní počtu techník, ktoré možno aplikovať na posudzovanie vhodnosti alebo nevhodnosti investícií sa zvyšuje nutnosť pripraviť kvalitnú a efektívnu komunikáciu.

Príloha 2

Analýza neistoty pri dlhodobom plánovaní⁶⁴

Bežný prístup pri rozhodovaní o tom, či pristúpiť ku konkrétnej investícii, má formu analýzy nákladov a prínosov (cost-benefit analysis - CBA). Je to statický prístup, v ktorom rozhoduje, ako sú formulované základné predpoklady. Dokonca sa dá povedať, že napriek tomu, že zjednocovanie pravidiel pre vyhodnocovanie investícií zavádzaním jednotnej CBA metodiky možno považovať za potenciálne prínosné, zároveň v sebe skrýva nebezpečenstvá. Takáto analýza môže priniesť falošný pocit istoty založený na kvantitatívnej odpovedi na určitú otázku. Ako však hovoríme na iných miestach tejto štúdie, rozhodovanie o dlhodobých investíciách, čo je prípad infraštruktúrnych investícií, by malo hľadať nie optimálny, ale robustný výsledok. Prijatie jednotnej metodiky CBA môže navyše falošne validovať domnienky, ktoré tvoria jej predpoklady a kontaminovať tak rozhodovanie v mnohých ďalších oblastiach.

Rozhodnutia vedúce k robustným riešeniam by preto mali byť postavené aj na kvantifikácii rizík a vytvorenie podmienok na ich manažovanie, tiež probabilistické uvažovanie a v neposlednom rade analýzu postavenú na scenároch.

Pritom pomôže oprieť sa o určitý základný konceptuálny rámec. Jednou možnosťou je použiť koncept kvality rozhodovania (Spetzler et. al 2016). Ďalšou možnosťou je použiť prístup známy pod skratkou RAMP (Risk Analysis and Management for Projects)⁶⁵.

Čo sa probabilistickej (pravdepodobnostnej) analýzy týka, jej základom je, že sa pri výpočte výslednej metriky, ktorou môže byť čistá súčasná hodnota (net present value – NPV) alebo indikátor kapitálovej efektívnosti, priradia jednotlivým vstupom (ceny vstupov, celkový objem, atď.) určité pravdepodobnosti. Ich určenie si žiada kvalitatívnu analýzu. Jedným z možných prístupov je vytvoriť základný scenár a okolo neho niekoľko ďalších vyplývajúcich zo zmenených hodnôt predpokladov.

Do takto vyvinutého rozhodovacieho rámca potom treba integrovať procesy pre manažovanie rizika.

Čo sa scenárov týka, tie sa musia spoliehať na kvalitatívnu analýzu možnej zmeny parametrov a v konečnom dôsledku musia vytvoriť naratív pre to, za akých dôvodov môže dochádzať k zmenám vo výslednom očakávanom stave.

⁶⁴ Spracované podľa Strategic infrastructure planning 2016 Annex I

⁶⁵ Stručný opis možno nájsť v Strategic Infrastructure Planning 2016, s. 59-60 a podrobnejší v The Institution of Civil Engineers and the Institute and Faculty of Actuaries 2014).



Vo všeobecnosti sa pri budovaní scenárov môže postupovať zhruba nasledovne

- Určiť ciele a kľúčové otázky.
- Určiť geografický a časový rámec.
- Spraviť brainstorming o základných otázkach, neistotách a udalostiach, ktoré môžu ovplyvniť relevantnú aktivitu alebo projekt.
- Bližšie opísať prostredie, najmä s cieľom určiť, ktoré neistoty a sily sú relevantnejšie a ktoré menej.
- Zoskupiť neistoty a pôsobiace sily do tém.

Použiť sa pritom môže viac deduktívny, či viac induktívny prístup. Autori tiež zdôrazňujú kľúčovú úlohu dobre zorganizovaných diskusií a brainstormingov.

S plánovaním podľa scenárov začal Herman Kahn v rámci Rand Corporation, neskôr sa rozvinulo najmä v rámci ropnej firmy Shell, ktorá aj vďaka dôslednému plánovaniu podľa scenárov prečkala mnohé mohutné externé šoky pre svoje podnikateľské prostredie. Plánovanie podľa scenárov široko využíva napríklad singapurská vláda, ktorá má od roku 1991 aj formálny úrad pre plánovanie podľa scenárov (Scenario Planning Office).

Príloha 3

Prípadová štúdia: infraštruktúrny ekosystém v Spojenom kráľovstve

Spojené kráľovstvo predstavuje pre infraštruktúrnu politiku zaujímavú prípadovú štúdiu. Krajina po istú dobu experimentovala s pomerne radikálnymi riešeniami, dnes sa, naopak vracia ku konzervatívnejšiemu plánovaniu.

Radikálnejší prístup sa objavil za konzervatívnych vlád v 80. a 90. rokoch minulého storočia. Konzervatívci zrealizovali prvé PPP projekty a začali privatizáciu železníc. Na druhej strane vláda nijako výraznejšie nezasahovala do spôsobov výstavby a hospodárenia s veľmi dobre extenzívne rozvinutou a kvalitnou cestnou sieťou.

Napriek tomu, že krajina má už od predvojnových a prvých povojnových rokov pomerne dobre rozvinutú železničnú sieť, v 80. rokoch sa objavovali porovnania s napríklad veľmi dobre rozvinutou vlakovou dopravou vo Francúzsku či Nemecku. Politickú úlohu určite hrala aj ... Prvá vlna privatizácie prebehla už za vlády Margaret Thatcherovej, keď vláda do roku 1989 odpredala železničné hotely, železničnú cateringovú spoločnosť aj strojársku formu na stavbu vlakov a lokomotív. Samotná privatizácia tratí potom prebehla v rokoch 1994 až 1997. Vláda previedla vlastníctvo samotnej železničnej siete na súkromnú spoločnosť s názvom Railtrack, nákladnú dopravu na dve nové spoločnosti, vlastníctvo vlakových súprav na tri spoločnosti (rolling stock operationg companies – ROLSCO). Samotnú osobnú dopravu začali zabezpečovať súkromné firmy, ktoré vydražili licencie pre dopravu (súpravy si prenajímali od jedného z troch ROLSCO).

Privatizácia železníc sa však spätne stala jedným z príbehov zlého rozhodovania. Po tom, ako skrachoval súkromný Railtrack, bola vláda nútenú tratu previesť na, a ich údržbu zabezpečiť, cez novú štátnu spoločnosť Network Rail. Samotné služby poskytované súkromnými držiteľmi licencií sú roky kritizované, kritika kulminovala po tom, ako v roku 2007 po strate licencie spoločnosti GNER pre hlavnú trať na východe krajiny pre finančné problémy materskej firmy licenciu získala dopravná spoločnosť National Express. Tá však nebola schopná zabezpečiť primerané služby a tvoriť zisk, pasažieri sa sťažovali na zlú kvalitu prepravy (vrátane napríklad nefunkčných toaliet). Po dvoch rokoch, v roku 2009, spoločnosť oznámila, že nemá záujem naďalej plniť podmienky licencie a prepravu na danej trati prevzal na seba štát.

Druhým aspektom britskej infraštruktúrnej politiky sú PPP projekty. Napriek tomu, že ich pred svojím nástupom k moci v roku 1997 Labour Party kritizovala, v skutočnosti PPP projekty (v Spojenom kráľovstve známe pod názvom Private Finance Initiative – PFI) výrazne po svojom nástupe k moci rozšírila. O ich ekonomickej výhodnosti sa však roky viedli diskusie.

Celkovo navyše krajina dlhodobo investovala do infraštruktúry menej, ako iné vyspelé krajiny. Po začiatku finančnej krízy sa preto začalo diskutovať o spôsoboch, ako pritiahnúť do infraštruktúry nové investície a ako začať efektívnejšie plánovať. Prvá správa Komisie pre rast pri London School of Economics (LSE Growth Commission) v roku 2013 preto odporučilo zaviesť tri základné zmeny:


- Vytvoriť nadrezortný centrálny subjekt pre plánovanie infraštruktúry (Infrastructure Strategy Board)
- Vytvoriť vládnu jednotku dozerajúcu na realizáciu veľkých, strategických infraštruktúrnych projektov (Infrastructure Planning Commission)
- Vytvoriť verejnú rozvojovú banku pre infraštruktúrne plánovanie (Infrastructure Bank).

Z daných odporúčaní jednotlivé vlády zatiaľ ignorovali výzvu vytvoriť infraštruktúrnú banku, alebo akúkoľvek inú národnú rozvojovú banku, ktorú odporúčali aj iní pozorovatelia a komentátori. Labouristická vláda však ustanovila komisiu na posúdenie dlhodobej plánovacej politiky v oblasti infraštruktúry. Táto komisia, vedená Sirom Armittom, okrem iného odporučila vznik Národnej infraštruktúrnej komisie (National Infrastructure Commission) zostavenej z nezávislých expertov, ku ktorému došlo v roku 2015.

Nasledujúci rok, 2016, potom vznikla spojením dvoch dovtedajších subjektov, Infrastructure UK a Major Projects Authority, agentúra s názvom Infrastructure and Projects Authority (IPA) ktorá spadá pod úrad vlády (Cabinet Office) a ministerstvo financií (UK Treasury). Kým úlohou nezávislej NIC je pripravovať plán infraštruktúrnych potrieb krajiny s 10 až 30 ročným horizontom, a dodávať podľa potreby analytické štúdie a metodické odporúčania, IPA má za úlohu každých päť rokov pripraviť konkrétny plán, National Infrastructure Delivery Plan (NIDP). Pritom ho môže modifikovať, napríklad v roku 2016 do NIDP pribudli projekty v oblasti bývania a sociálnej infraštruktúry.

Vláda sa okrem zlepšenia plánovania zároveň snažila pritiahnúť do infraštruktúry nové investície, a to dvoma spôsobmi. Po prvé, ministerstvo financií vytvorilo infraštruktúrnú garančnú schému v objeme 40 mld. libier. Táto schéma, s cieľom prilákať investície do projektov, ktoré by inak moli byť súkromným sektorom vnímané ako rizikové, však historicky nie je veľmi úspešná, o jej využitie je pomerne nízky záujem⁶⁶.

66 Pozri <https://www.ft.com/content/beef4d1a-92c0-11e5-bd82-c1fb87bef7af>



Po druhé, vláda sa snaží pritiahnúť do infraštruktúry viac penzijných investícií. S týmto cieľom sa s hlavnými súkromnými penzijnými fondmi dohodla na vytvorení platformy pre penzijné investície do britskej infraštruktúry, Pensions Infrastructure Platform⁶⁷. Tá má podľa dohody dodať do infraštruktúrnych projektov aspoň 2 mld. libier, no v súčasnosti je to len jedna miliarda. Na druhej strane nedávno vznikla druhá penzijná platforma pre infraštruktúrne investície, tentoraz spojením penzijných fondov miestnych samospráv, zatiaľ s objemom 1,3 mld. libier⁶⁸.

Významným prvkom novej infraštruktúrnej politiky v Spojenom kráľovstve je existencia nových schém investovania na regionálnej úrovni, ktoré súvisia s prenesením väčších kompetencií z úrovne ústrednej vlády na niektoré mestá a regióny (NIDP 2016-2021 2016, s. 84).

Najväčšími infraštruktúrnymi projektmi v súčasnosti a blízkej budúcnosti je rozsiahla modernizácia železničnej siete, vrátane budovania trate pre vysokorýchlostné vlaky z Londýna do Manchesteru High Speed 2, príprava podobnej trate High Speed 3 medzi mestami Leeds a Manchester (prvá vysokorýchlostná trať, High Speed 1, spája Londýn a tunel pod kanálom La Manche), projekty modernej železnice pre Londýn a okolie Crossrail a plánovaný Crossrail 2 a investície do opráv existujúcich tratí v hodnote 38 mld. libier do roku 2015. V oblasti automobilovej dopravy je to 15 mld. investícií do Strategickú cestnej siete (Strategic Road Network) v Anglicku, ktorú spravuje vládou kontrolovaná spoločnosť Highways England (NIDP 2016-2021 2016, s.9).

Kvalitu dopravnej siete kontroluje, zväčša v päťročných časových úsekoch, Office for Rail and Road Regulation (ORR), ktorý kontroluje realizáciu údržby (Strategic Infrastructure Planning 2016, s. 25).

⁶⁷ Pozri <http://www.pipfunds.co.uk/about-us/>

⁶⁸ Pozri <https://www.ft.com/content/991f22f6-c120-11e6-9bca-2b93a6856354>

Príloha 4

Infraštruktúrna politika v krajinách V4⁶⁹

Jedným zo spôsobov zvýšenia rastu v Európe by mohol byť akýsi New Deal pre infraštruktúrne investovanie na východe únie. Samozrejme, o ceste z krízy prostredníctvom reštartovania investícií do fixného kapitálu sa hovorí aj na západe a viacero vlád podniká týmto smerom kroky. No sú to práve nové členské štáty, kde je investovanie do infraštruktúry poddimenzované.

Zároveň platí, že fiškálna kazajka, ktorá sa na úrovni EÚ vytvára, bude znamenať komplikácie pri verejných investíciách vo východnej Európe. Západné krajiny vstupovali aj napriek vysoko deštruktívnej 2. svetovej vojne do povojnového obdobia s vysoko rozvinutou infraštruktúrou. Tú ešte viac rozvinuli v rokoch povojnovej konjunktúry.

Infraštruktúrna medzera

Pod infraštruktúrou rozumieme dopravné siete (cesty, železnice a vodné cesty) a príslušenstvo, ako tunely, mosty či parkoviská. Spadajú sem aj telekomunikačné siete, siete na distribúciu energií, vodovodné siete, a príslušenstvo vodného hospodárstva ako kanalizácia a čističky. Definícia infraštruktúry okrem toho zvyčajne zahŕňa tzv. sociálnu infraštruktúru, teda nemocnice, školy, verejné administratívne budovy a podobne.

Hoci visegrádske krajiny majú horšiu infraštruktúru ako západní partneri, ani ekonomická kríza všade okamžite nevedla k vytvoreniu veľkých proticyklických investičných plánov. Vláda ČR v rokoch 2010-2013, ktorú viedol Petr Nečas, mala na štíte striktnú konsolidáciu verejných financií. To sa premietlo aj to zníženej miery tvorby fixného kapitálu (tab. 2)

Tab. 2. Tvorba fixných aktív všeobecnej vlády, % HDP

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Česká republika	4.3	4.5	4.2	4.6	5.1	4.3	3.6	3.1
Maďarsko	4.0	4.5	3.7	2.9	3.1	3.4	3.0	3.0
Poľsko	3.4	3.9	4.2	4.6	5.2	5.6	5.7	4.6
Slovensko	2.1	2.2	1.9	2.0	2.3	2.6	2.3	1.9
Nemecko	1.4	1.5	1.5	1.6	1.7	1.7	1.6	1.5
UK	0.7	1.8	1.9	2.3	2.7	2.5	2.2	2.1
EU27	2.3	2.5	2.6	2.7	2.9	2.7	2.5	2.3

Zdroj: Eurostat

69 Skrátená verzia článku <http://visegradrevue.eu/how-to-increase-infrastructure-investment-in-the-east/>

Podobne aj v susednej Slovenskej republike sa po náraste deficitu verejných financií (8 percent v roku 2008) počas krátkej vlády kabinetu Ivety Radičovej pristúpilo ku konsolidácii verejných financií. Tie sa veľmi nedotkli sociálnych výdavkov, ktoré sú v kontexte EÚ veľmi nízke, a len mierne výdavkov na administratívu, takže hlavným cieľom škrtov sa stali výdavky na investovanie a údržbu. Verejné investície tak ťahajú takmer výhradne štrukturálne zdroje EÚ. Krajina má tie menší podiel financovania zo zdrojov EIB na hlavu ako susedia v Dunajskom regióne Rakúsko, Česká republika, Maďarsko a Slovinsko. Len v Maďarsku a Bulharsku je toto číslo menšie.

Dokonca aj pred krízou mala krajina mimoriadne nízke úrovne verejných investícií, pod priemerom EÚ, ako vidíme z tabuľky 2. (Tabuľka uvádza výdavky do fixných aktív, teda atív so životnosťou dlhšou ako rok, ale je to najlepšia aproximácia pre infraštruktúrne výdavky na úrovni EÚ, akú máme k dispozícii.)

Maďarsko zatiaľ ani neznížilo, ani dramaticky nezvýšilo verejné investície. Vláda však dáva najavo, že chce investovať s cieľom stimulovať domáce hospodárstvo. V roku 2011 oznámila revíziu tzv. Szécsenyiho plánu s cieľom zvýšiť investície do infraštruktúry v rokoch 2011-14. Vláda sa dnes napríklad snaží rekonštruovať a rozšíriť železničnú sieť.

Reakcia v Poľsku bola iná, ako u visegrádskeho susedov. Krajina si zachovala silné infraštruktúrne investície aj počas krízy. V roku 2012 vláda ohlásila program „Poľské investície“. Jeho cieľom je udržať kapitálové výdavky na stabilnej úrovni. Má sa tak udiť prostredníctvom rekapitalizácie domácej rozvojovej banky Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) a založením fondu pre infraštruktúrne investície Polskie Inwestycje Rozwojowe (PIR). Do oboch majú pritecť financie zo štátnych firiem v celkovej výške 10 miliárd zlotých. Misiou PIR-u je zakladať investičné vehikle pre priame investovanie do infraštruktúrnych projektov, kým zvýšená kapitalizácia BGK má umožniť lepšie podmienky pre poskytovanie úverov a zvýšený pákový efekt.

No postoje sa menia aj na Slovensku a v Českej republike. Na Slovensku sa podarilo udržať relatívne vysokú úroveň rastu HDP v rokoch 2009-10 aj vďaka prvému PPP projektu v cestnej doprave vôbec v tejto krajine, ceste R1. V ostatných týždňoch štátna cestná agentúra oznámila, že plánuje návrat k PPP projektom a vláda tiež ohlásila prvý nemocničný PPP projekt.

Česká vláda oznámila koniec obrat v politike fiškálnej konsolidácie na jar. V tento čas už bolo z viacerých strán počuť vážne obavy z nedostatku domáceho dopytu. Nový prezident Miloš Zeman a ním vymenovaná úradnícka vláda, spolu s opozičnými sociálnymi demokratmi, chcú stimulovať vnútorný dopyt cez investičné projekty.

Českú republiku každopádne určitý stimul čaká prostredníctvom výstavby nových blokov jadrovej elektrárne Temelín. Mimochodom, ide o príklad investície s mnohonásobným

efektom – zvýšeným exportom v budúcnosti vďaka výrobe elektrickej energie a zrejme zvýšenou aktivitou českých firiem, ktoré sa na výstavbe budú podieľať a získajú tak know-how a referencie pre podobné aktivity v ďalších krajinách.

Obdobná situácia je v susednej Slovenskej republike, kde sa vláda snaží o rozšírenie jadrovej elektrárne Mochovce. V tomto prípade však dopad na domácu výrobu a inovácie bude oveľa menší, keďže domáce firmy sú schopné podieľať sa na vysoko sofistikovaných inštaláciách pre jadrový priemysel len v obmedzenej miere. Profitovať však bude domáce stavebníctvo.

Odkiaľ zobrať financie?

V určitej forme sa tak môže v regióne vytvárať atmosféra prajná vyšším investíciám do infraštruktúry. Na druhej strane, vypuknutie krízy viedlo k tvorbe pravidiel na úrovni EÚ, ktoré obmedzia priestor na verejné financovanie infraštruktúry.

V niečom sa však črtá uvoľnenie. Začiatkom júla Európska komisia oznámila, že sa na infraštruktúrne výdavky bude pozerieť zhovievavejšie ako doteraz pri posudzovaní verejných financií členských krajín. Určitý zväčšený manévrovací priestor zrejme ponúkne aj revízia účtovných pravidiel EÚ (European System of Accounts - ESA). No a nakoniec, Európska komisia práve oznámila, že uvoľní limity štátnej pomoci pre jadrový priemysel.

Na druhej strane však tri zo štyroch vlád v regióne majú vlastné obmedzenia. Poľsko, Maďarsko aj Slovensko majú ústavnú dlhovú brzdu, pričom Slovensko v jej definícii plne nasleduje definíciu Eurostatu. Navyše, každé zvýšenie verejných výdavkov sa môže premietnuť do nervozity na trhoch a vyšších nákladoch na požičiavanie si.

Viacere západné krajiny si pritom infraštruktúru budovali využitím poloverejných subjektov, ktorých svahy sú celé alebo sčasti mimo okruhu verejných financií. Nemecko má svoju mamutiu *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW). V Francúzsku je to *Caisse des dépôts et consignations* (CDC). Taliansko má *Cassa depositi e prestiti* (CDeP). Ostatné dve inštitúcie pritom získavajú časť svojho kapitálu cez retailové depozity. Francúzsko v tejto chvíli buduje aj domácu rozvojovú banku.

Navyše, západné krajiny široko využívajú verejno-súkromné partnerstvá (PPP). Tie sa za ostatných dvadsať rokov stali bežným spôsobom investovania v Spojenom kráľovstve, hoci nie bez kontroverzií. Existujú pochybnosti, či tento druh projektov vo všeobecnosti priniesol sľubované výhody vo forme nižších nákladov a zlepšením dodržiavania termínov dodania stavby. Ale PPP projekty sa v ostatnom čase začali používať aj v iných ekonomikách a zdá sa, že s jasnejšími kladnými výsledkami. Nemecko, Francúzsko aj tradične konzervatívne Švédsko dnes využívajú PPP projekty.

Naviac, západné vlády aktívne hľadajú nové druhy investorov. Napríklad britská vláda práve dosiahla dohodu s najväčšími penzijnými fondmi, že tieto budú investovať do

infraštruktúry, najprv železničnej, neskôr aj sociálnej.


Podobne ako Západ, aj Východ by sa mal snažiť o diverzifikáciu financovania. Niektoré investičné fondy, napríklad tie, ktoré patria poisťovniam, sa zaujímajú o dlhodobé investičné projekty a historicky málo investujú do akciového trhu. Súkromné dôchodkové fondy tiež tradične potrebujú aktíva s dlhými maturitami na pokrytie svojich dlhodobých záväzkov. Navyše, viaceré verejné dôchodkové systémy v súčasnosti generujú prebytky, ktoré sú investované na finančných trhoch. Najväčšie z takýchto fondov na investovanie prebytkov má Francúzsko, Írsko a Belgicko, každý z nich má aktíva vo výške desiatok miliárd eur.

Ďalšie, zdrojom sú suverénne fondy. Tie majú obyčajne krajiny so zásobami ropy alebo zemného plynu: Norsko, Katar, Abú Zabí, Dubaj, Saudská Arábia, Kuvajt, Rusko, Kazachstan (posledné dva v tejto chvíli investujú len doma). Ďalšou skupinou sú krajiny generujúce vysoké obchodné prebytky, ktoré treba reinvestovať: Singapur, Čína. Pre krajiny východnej Európy je najatraktívnejším investorom práve Nórsko, ktorého fond pre vonkajšie investície je najväčším jednotlivým investorom na európskych kapitálových trhoch (patri mu celé percento celého objemu kapitálových trhov v Európe).

Čína, na druhej strane, minulý rok oznámila zásadný záujem o investície vo východnej Európe. Otvorila zvláštnu úverovú linku v objeme 10 miliárd USD pre investície do technológií a infraštruktúry v nových členských štátoch EÚ, na Ukrajine a v Rusku. Navyac, čínska firma, Cosco, práve rokuje o investícii vo výške jednej miliardy USD do modernizácie chorvátskeho prístavu Rijeka. Maďarsko dostalo pôžičku v rovnakej výške na výstavbu železničného spojenia medzi letiskom a centrom Budapešti (pod podmienkou, že trať postavia čínske firmy). Peking je otvorený pre biznis. Ale potrebuje konkrétne investičné kanály, ako poľský PIR.

Potom je to, samozrejme, tradičný investor: banky. Tie sa z infraštruktúrnych projektov na tradičných trhoch ako Spojené kráľovstvo v období po roku 2008 stiahli, v dôsledku problémov s likviditou aj v dôsledku zániku firiem tradične poisťujúcich tieto projekty (monorail insurance). Ak by však v budúcnosti začali vlády regulovať banky a možnosti ich operácií striktnejšie, napríklad zamedzujúc investície do rôznych druhov špekulatívnych operácií, banky by mohli viac investovať do „reálnej ekonomiky“, vrátane infraštruktúry.

Ak by sa vlády v regióne rozhodli získavať viac neverejných financií, museli by vytvoriť detailné rámce pre PPP projekty. Tie majú v regióne skôr kontroverznú históriu. Nie je napríklad isté, či sa dá súkromná výstavba diaľnic v Maďarsku v 90-tych rokoch označiť za úspech alebo nie (niektorí ekonómovia sú kritickí, no nájdú sa aj hlasy na obranu týchto projektov). Česká vláda pred niekoľkými mesiacmi zastavila prípravu PPP projektu pre diaľnicu D1. Podobnú prípravu a potom zastavenie PPP projektu zažiadala aj vláda premiéra Miloša Zemana v rokoch 1998-2002.



Príprava rozsiahlych PPP projektov počas prvej vlády premiéra Roberta Fica v rokoch 2006-2010 sa takisto dočkala ostrej kritiky po tom, ako vláda nevedela jasne ukázať, že projekty majú dobre prepočítané a výhodné financovanie.

Na druhej strane sa dá v súčasnosti spozorovať určitá snaha na úrovni EÚ stimulovať prípravu PPP projektov. Európska komisia a EIB spolu založili Expertízne centrum pre PPP (European PPP Expertise Centre - EPEC) s cieľom propagovať zodpovedné financovanie PPP projektov.

Pritiahnutie financií od netradičných investorov, ktorý potrebujú dlhodobé investičné príležitosti (penzijné fondy, suverénne fondy), by mohlo značne pomôcť v pokrytí finančných potrieb krajín regiónu.

Kľúčom je silný dozor. Ak PPP projekt navrhnú samotné financujúce banky alebo iní investori, je možné, že bude drahší, ako by bolo potrebné. Nebezpečenstvo vzniká najmä pri projektoch, ktoré sú financované na základe prístupového poplatku (availability fee). To znamená, že verejný orgán platí pravidelný, napríklad ročný, poplatok firme, ktorá postavila a prevádzkuje napríklad cestný úsek. Investor má jasnú motiváciu, aby bol poplatok čo najvyšší, pričom stanovenie jeho výšky sa môže skrývať v komplikovaných zmluvných podmienkach.

Krajiny, ktoré sa pre rozsiahlejšie PPP programy rozhodnú, by preto mali mať národné PPP jednotky, napríklad na ministerstve financií. Tie by združovali a budovali kapacity pre posudzovanie zložitých finančných štruktúr PPP projektov a poskytovali oponentúru PPP zmlúvam.

Použitá literatúra

AMEK, M., HELLSVIK, L., TROLLIUS, M. *En svenska modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar*. VTI 2007 (anglicky preklad sumáru k dispozícii na <http://www.epppc.hu/documents/cikkek946aswedishmodellforpppininfrastructureinvestment.pdf>)

Audit Commission. *PFI in Schools. The Quality and Cost of Buildings and Services Provided by Early Private Finance Initiative Schemes*. Northampton: Belmont Press. 2003

Capital for Enterprise. *Overview of Publicly-Backed Venture Capital and Loan Funds*. Sheffield: Capital for Enterprise, 2012

CARLING, R. *Tax Earmarking. Is it Good Practice?* The Centre for Independent Studies 2007

Centre for Enterprise and Economic Development Research. *Early Assessment of the UK Innovation Investment Fund*, Middlesex University 2012

DAUBE, D., VOLLRATH, S., ALFEN, H.W. *A Comparison of Project Finance and the Forfeiting Model As Financing Forms for PPP Projects in Germany*. International Journal of Project Management, 2007

Department for Business, Innovation and Skills. *The UK Strategic Investment Fund. An Interim Report*. Department for Business Innovation and Skills, 2009

Eberle, J.M., King, K. a Nowak, B. (2011) Global Guide to R&D Tax Incentives. Alarez & Marsal a Taxand U.S.

EIB. *The European Investment Bank in the Danube region*, Luxembourg: European Investment Bank (EIB)

ELBING, C., WETTENGEL, P. *Recent Trends and Developments of PPP in Germany*. PPT prezentácia pre PPT Workshop, Varšava 28-9. 4. 2011

EPEC. *State Guarantees in PPPs. A Guide to Better Evaluation, Design, and Management*. Brusel: European PPP Expertise Centre (EPEC), 2011

European Commission. *Innovative Financing at a Global Level*. Brusel: European Commission 2010

European Commission. *The Pilot Phase of the Europe2020 Project Bond Initiative*, www.správa. Brusel: DG Ecfm, European Commission, 2012

HM Treasury. *National Infrastructure Plan. Update 2012*. Londýn: Hm Treasury, 2012

House of Commons Science and Technology Committee (2013) *Bridging the Valley of Death: Improving the Commercialisation of Research*. Eighth Report of Session 2012-3.



Londýn: UK Parliament, March

National Audit Office. Darent Valley Hospital: The PFI Contract in Action. Londýn: The Stationery Office. 2005a

National Audit Office. The Refinancing of Norfolk and Norwich PFI Hospital: How the Deal Can be Viewed in the Light of the Refinancing. Londýn: The Stationery Office. 2005b

NILSSON, J.-E., PYDDOKE, R., MELLIN, A. Medfinansiering av transportinfrastruktur. Blev det mer och bättre? (s anglickým sumárom) VTI 2012

OECD. Pension Funds Investments in Infrastructure. A Survey. Paríž: OECD, 2011

OECD (2010) R&D Tax Incentives: Rationale, Design, Evaluation. Paris: OECD, November