

Čaro PPP – ako drahšie lacnejším sa stane

Ivan Lesay

Koncom augusta sa Slovensko dočkalo – vláda uzavrela historicky prvý projekt verejno-súkromného partnerstva (PPP) u nás. Koncesnú zmluvu podpísala s konzorciom Granvia pod vedením firmy Vinci. Cena za nový úsek rýchlostnej cesty R1 medzi Nitrou a Tekovskými Nemcami je 1,757 miliardy eur. Podľa ministra dopravy Vážneho môžeme byť na projekt hrdí a celá Európa nám ho môže závidieť.

O niečo menej pompy si vyslúžila iná vcelku aktuálna udalosť týkajúca sa PPP na Slovensku. Ministerstvo financií ešte v júni publikovalo dve metodiky pre PPP projekty. Napriek ich mimoriadnej dôležitosti sa nimi žiaden politik nechválil a v médiách by ste o nich sotva našli zmienku. Koniec koncov, čítať stovky nudných strán pred dovolenkami, to je sústo aj pre inak usilovných slovenských ekonomických novinárov.

Oba dokumenty sú návodom, ako správne realizovať PPP projekty. Sú záväzné pre ministerstvá a pre tie orgány verejnej správy, ktoré sa uchádzajú o poradenstvo a financie zo schémy technickej pomoci pre PPP pri ministerstve financií. Prvá metodika je všeobecná, druhá dáva konkrétne pokyny ohľadom vypracovania štúdie uskutočniteľnosti a tzv. komparátora verejného sektora.

Práve druhá metodika sa týka pravdepodobne najdôležitejšej otázky celého konceptu PPP. Bežne sa totiž tvrdí, že PPP je výhodnejšie, než klasické verejné obstarávanie. Nielen preto, že súkromný partner dokáže zohnať peniaze, ktoré verejnému partnerovi chýbajú. Doslova sa argumentuje, že projekt PPP nás môže v konečnom dôsledku vyjsť menej peňazí.

Ako je to možné, keď je všeobecne známe, že štát si požičiava lacnejšie, než súkromný sektor? Ako je to možné, keď za PPP projekt počas celej doby jeho splácania verejný partner zaplatí – podobne ako bežný občan pri kúpe domu na hypotéku – niekedy aj raz toľko, než keby mal všetky peniaze naraz na okamžitú stavbu?

Aj o tejto otázke sa hovorilo na seminári organizovanom Priateľmi Zeme a sieťou CEE Bankwatch začiatkom septembra. Odpoveď ponúka porovnanie PPP s modelom PSC (tzv. komparátor verejného sektora – virtuálny model klasického priameho verejného obstarávania). Ministerstvo vo svojej metodike poskytuje návod, ako porovnávať PPP s PSC tak, aby vyšiel víťazne PPP.

Prvým spôsobom, ako zvýhodniť PPP, je porovnávanie s použitím diskontnej sadzby. Tento ekonomický parameter sa používa v súkromnom sektore na vyjadrenie súčasnej hodnoty budúcich peňažných tokov. Vychádza z predpokladu, že rovnaký objem peňazí je teraz cennejší, než bude v budúcnosti. Čím je percentuálna sadzba vyššia, tým väčšiu hodnotu majú súčasné peniaze a tým viac sa oplatí odkladať splácanie do budúcnosti.

Na klasický variant verejného obstarávania treba mať peniaze k dispozícii v priebehu dvoch až troch rokov. Projekt PPP sa však spláca niekoľko desaťročí. Aj keby mal byť v bežnom peňažnom vyjadrení povedzme raz tak drahý, ako klasické verejné obstarávanie, možnosť jeho postupného dlhodobého splácania ho v diskontovanom vyjadrení môže výrazne zvýhodniť.

Táto logika sa zakladá na úrokovom argumente nákladov obetovanej príležitosti. Napr. banka sa zbaví možnosti narábať svojimi peniazmi tým, že ich požičia kupcovi domu. Ten ju za to kompenzuje pravidelnou platbou úroku počas doby splácania pôžičky. Aj keď za dom počas tridsiatich rokov zaplatí dvojnásobok, podľa logiky diskontnej sadzby ho to vlastne môže vychádzať lacnejšie.

Podobný princíp platí pri porovnaní modelov PPP a PSC. Keby mal štát k dispozícii vlastné zdroje a minie ich hneď na priamu stavbu diaľnice, pripravuje sa o možnosť požičať ich po najbližšie desaťročia a zarábať na úroku. Preto sú súčasné peniaze takpovediac „drahšie“ resp. ich okamžité použitie „nákladnejšie“.

Je však čisto hypotetická úvaha, lebo vláda toľkú hotovosť nemá. Rovnako ako súkromný partner pri PPP by si ju musela požičať a potom by ju povedzme tridsať rokov splácala. Akurát s tým rozdielom, že s nižším úrokom.

Keby mala byť teda ekonomická analýza poctivá, uvažovala by o verejnej variante PSC za predpokladu, že štát si na ňu požičiava. A takmer so železnou istotou by model PSC vyšiel aj po diskontovaní výhodnejší, než PPP. Dôvodom je – a trhoví fundamentalisti nech si teraz zapchajú uši – že štát je zo skúsenosti najlepší dlžník! Kto neverí, nech sa pozrie na trh cenných papierov a porovná si, za akú úrokovú sadzbu si požičiava štát a za akú súkromné firmy.

Porovnávací metodika ministerstva financií však nie je čisto ekonomická. Sú do nej vpašované aj politické predpoklady – napr. ten, že štát si požičať nemôže, lebo ho obmedzujú maastrichtské kritériá vládneho dlhu a rozpočtového deficitu.

To je ale úplne iná otázka a ak vychádzame z tohto predpokladu, tak si to treba povedať na rovinu. Potom ale nemá zmysel simulovať porovnania modelu PPP s akýmkoľvek verejným variantom PSC. Ak je politicky nereálne požičať si kvôli Maastrichtu, tak ešte nereálnejšie je rátať s tým, že štát má k dispozícii voľné peniaze.

Porovnávanie samozrejme zmysel má. Nie je ním ale dopátrať sa pravdy o výhodnosti toho ktorého variantu. Účelom je presadiť želaný variant. Je nad slnko jasné, že voľba metód porovnávaní predurčuje jeho výsledky. V tomto prípade metodika ministerstva financií odporúčaním použitia diskontnej sadzby v modeli PPP a jeho porovnaním s nerealistickým modelom PSC jednoznačne a neférovým spôsobom nahráva konceptu PPP.

Keby vláda chcela byť úprimná, povedala by: peniaze nemáme, požičať si kvôli maastrichtským kritériám nechceme, a teda ak chceme stavať, musíme prostredníctvom PPP, hoci „preplatíme“ možno aj raz toľko. Bolo by to síce drzé, ale aspoň by sa ušetrilo na honorároch pre konzultantov za metodiky, ktoré majú túto jednoduchú logiku zakryť a obľnúť verejný diskurz rozprávkami o komparátoroch verejného sektora a iných magických postavičkách.

Ale aj keby sme akceptovali neférové porovnávanie, ďalším problémom je stanovenie výšky diskontnej sadzby. Ako na spomenutom seminári uviedol profesor edinburskej univerzity David Price, vo Veľkej Británii boli dokumentované prípady, kedy sa sadzba ľubovoľne stanovila presne tak, aby vyšiel ten „správny“ výsledok, čiže výhodnosť PPP.

Slovenská metodika odporúča stanoviť diskontnú sadzbu na úrovni výnosu štátnych dlhopisov s rovnakou dobou splatnosti ako doba splácania PPP. Oproti britskému precedensu je to krok vpred, avšak vágne odporúčanie vytvára – hoci obmedzený – manévrovací priestor. A práve skúsenosti z Británie varujú, že stačí zvýšenie sadzby len o pol percenta, aby sa model PSC ukázal nevýhodnejší, než PPP.

Druhým trikom, ako zvýhodniť model PPP je tzv. prenos rizík. Zatiaľ čo pri verejnej alternatíve nesie všetky riziká verejný sektor, pri projektoch PPP musí už z definície časť rizík prebrať súkromný partner. Pri porovnávaní sa potom riziká na pleciah súkromného partnera ocenia a odčítajú od nákladov PPP projektu. To ho opäť zvýhodní oproti modelu PSC.

Aj tu je veľkým problémom subjektivita oceňovania rizík. V prípade prvého balíka PPP na diaľnici D1 sa riziká prehodené na súkromného partnera vyčíslili na 221 miliónov eur. O túto sumu sa variant PPP „zlacnil“ v porovnaní s modelom PSC. Akým spôsobom sa ale počtári dopracovali práve k tomuto číslu, je málokomu jasné.

Propagátori konceptu PPP sa samozrejme snažia metódam oceňovania rizík dodať punc odbornosti. Organizujú expertné workshopy, píšú stovky strán a príloh, odkazujú na „odskúšané“ metodiky z Británie, formulujú rovnice, vzorce, priradujú váhy, kreslia grafy atď. Čo sa odskúšanosti metodiky týka, treba mimochodom povedať, že pre britskú vládu ju napísala súkromná konzultačná firma živiaca sa PPP biznisom, ktorá bola vo veciach PPP poradcom aj minulej slovenskej vlády.

Hoci sa okolo hodnotenia rizík umelo vytvorila doslova „celá veda“, nemôže to zakryť prostý fakt, že výsledné čísla sú subjektívne tipy alebo – ak chcete – bulharské konštanty. Za rovnakú odmenu, ktorú si poradcovia pýtajú, tak nie je problém vyčarovať rovnako „expertné“ porovnanie, z ktorého by ale vzišiel víťazne model PSC. Povedzte nám, aký výsledok potrebujete, zaplaťte nás, a my už tie správne čísla nájdeme a namiešame.

Celé čáry-máry okolo prenosu rizík majú za cieľ zmiať ľudí a zakryť opäť vcelku jednoduchú logiku. Totiž, že riziko akéhokoľvek podniku je konštantné bez ohľadu na to, kto ho zafinancuje. Ak riziko preberie súkromná firma, tak jedine vtedy, keď za to dostane primerane zaplatené. A pri poctivom účtovaní by sme teda to, čo na jednej strane odčítame pri predefinovaní verejného rizika na súkromné, museli pripočítať tam, kde štát za toto poistenie rizika súkromnej firme zaplatí.

Z ekonomického hľadiska by to bolo inak jedine v prípade, že firma je schopná sa proti danému riziku poistiť takým spôsobom, ktorý štát nemá k dispozícii, tvrdí ekonóm Michal Polák. Všeobecne však platí, že štát môže všetky trhové operácie podniknúť presne tak, ako súkromná firma, resp. si takú najat'. A teda pokiaľ metodika ten jedinečný spôsob „lacnejšieho súkromného rizika“ nešpecifikuje, sú všetky reči o prenose rizika prázdne bludy.

Jediným spôsobom, ako vyššie uvedenú logiku obísť, je podvod. Koncesionár riziká preberie iba v rétorickej rovine, ale nie v praxi. Jedna vec je totiž riziko oceniť a odpočítať od nákladov modelu PPP vo fáze porovnávania. Druhá vec je ale vo fáze koncesného kontraktu zmluvne zabezpečiť, aby súkromný partner riziko aj kryl v prípade, že v realite nastane; resp. čelil účinným sankciám ak tento zmluvný bod poruší. Na to sa už často „zabúda“.

Po varovný prípad si môžeme zájsť opäť do Británie. Nemocnica spoločnosti Carlisle budovaná formou PFI (britský ekvivalent PPP) na seba pri porovnaní s verejným variantom vzala riziko nesplnenia plánovaných cieľov v oblasti úspor na klinických nákladoch. Riziko sa ocenilo na 5 miliónov libier, ale v koncesnej zmluve nebolo nijak ošetrené, aby riziko v prípade jeho naplnenia spoločnosť Carlisle aj ozaj kryla.

Okrem diskontnej sadzby a prenosu rizík nájdeme v porovnávacích výpočtoch aj iné pokútne čísla. Napríklad v kolónke „skorší nábeh vybraných sociálno-ekonomických úžitkov“ je pri modeli PPP prvého balíčka na diaľnici D1 odpočítaných až 593 miliónov eur! Metodika tohto zvýhodnenia oproti verejnemu variantu je opäť pochybná.

Tolko k spôsobu, ako vybrať vždy ten správny variant, teda PPP. Keď si položíme otázku kto a prečo takto zámerne manipuluje porovnanie, dostaneme jednoznačnú odpoveď. V prípade diaľnic je to slovenská vláda a súkromná konzultačná firma, ktorá vypracováva štúdiu realizovateľnosti a komparátor verejného sektora. Obaja tak činia preto, lebo je to v ich záujme.

Vláda, teda zadávateľ vypracovania štúdie, má záujem stavať. Je to politicky populárne. Je tu možnosť prihrať mimoriadne lukratívnu zákazku spriazneným firmám. PPP umožňuje stavať ihneď bez toho, že by si vláda musela lámať hlavu, kde na to vziať peniaze. Forma PPP umožňuje obísť maastrichtské kritériá vládneho deficitu a dlhu. Zadávateľ teda chce, aby zo súboja PSC s PPP vyšiel víťazne variant PPP.

Spracovateľom býva spravidla súkromná poradenská firma. Je reálny predpoklad, že ak projekt PPP prejde, bude zapojená aj do ďalších fáz jeho realizácie – do koncipovania koncesnej zmluvy a pod. Keby lepšie vyšiel PSC model, tak sa buď žiaden projekt realizovať nebude (nebudú peniaze), alebo sa bude robiť klasickým obstarávaním, kde je omnoho menší priestor pre poradenské služby. Teda aj spracovateľ chce projekt PPP.

Obaja hlavní protagonisti verejno-súkromných partnerstiev teda ťahajú rovnakým smerom. Na Slovensku je to pri súčasnej vláde vcelku jedinečná situácia. V iných oblastiach sme bežne zvyknutí skôr na konflikty – napr. medzi vládou a dôchodkovými spoločnosťami, či zdravotnými poisťovňami.

Absencia konfliktu a kritiky sa ale môže ukázať ako veľmi nebezpečná. Ak na koncept PPP nebudú dohliadať ďalší aktéri, napr. mimovládne organizácie, akademici alebo médiá, je realistické očakávať množstvo nekvalitných projektov. Jedným z hroziacich rizík bude enormná záťaž na verejné rozpočty v najbližších desaťročiach.

Podobne ako minulá vláda pri dôchodkovej reforme podcenila financovanie nákladov a vyčlenila zdroje iba na najbližšie roky, aj súčasnú vládu očividne nekvári otázka, z akých zdrojov budeme v budúcnosti splácať veľkolepé projekty PPP. Súkromní partneri budú mať zmluvne ošetrené, že splácať sa bude musieť. A pri kormidle bude už iná vláda, ktorá rozpočtovú časovanú bombu vyfasuje. Platiť budú občania.

Keby sa štúdie uskutočniteľnosti robili poctivo a vážne by sa brali aj odhady budúcich príjmov, z ktorých sa budú projekty PPP splácať, často by sa muselo prísť k záveru, že na projekt prosto nie sú (a nebudú!) zdroje. Takýto postup by pomohol prioritizovať ciele a podujat' sa iba na tie, ktoré sú realistické.

Skutočnosť sa však zdá byť iná. Zúfalí ľudia u nás sa nechali nachytať na rýchle pôžičky so šíalým úrokom, teraz čelia exekúciám. Inovatívne finančné inžinierstvo umožnilo neinformovaným Američanom, aby brali na hypotéku domy za nafúknuté ceny, teraz ich nemôžu splatiť. A podobne koncept PPP umožňuje krátkozrakej vláde živiť ilúziu, že môžeme stavať bez toho, aby sme mali pripravené zdroje na splácanie.

Zarážajúce je tiež ticho pravicových politikov a think-tankov. Keď sa jedná – v porovnaní so sumami v projektoch PPP – o nepatrné čiastky povedzme na vianočné dôchodky, bijú na poplach a obviňujú vládu z rozhadzovania.

Ich predstavivosť ale ako keby končila pri týchto nízkych číslach. Keď sa jedná o generačnú rozpočtovú záťaž desiatok miliárd eur na dôchodkovú reformu alebo projekty PPP, akoby sa nechumelilo. Alebo je vládne rozhadzovanie v poriadku, keď z neho profituje súkromný sektor, sponzor pravice?

Z času na čas sa z prostredia pravice predsa len kritický hlas na adresu PPP ozve. Neatakuje však koncept PPP ako taký – vadí mu viac-menej len to, že projekty realizuje Ficova vláda. A treba uznať, že súčasná vláda sa púšťa do projektov verejno-súkromného partnerstva skutočne strmhľav.

Jedným dychom však vzápätí treba dodať, že projekty PPP nie sú iba problémom slovenských diaľnic a tejto vlády. Koncept na Slovensku zaviedla ešte Dzurindova vláda v roku 2005 a mala s ním veľkolepé plány. Projekty sa čoskoro začnú objavovať ako huby po daždi aj na úrovni samospráv a v iných sektoroch. Môžeme čakať, že čoskoro budú čarovnými troma pččkami označené projekty nemocníc, škôl, väzníc, či kultúrnych a športových objektov.

Problémy, ktoré s PPP určite prídu, by bolo príliš jednoduché zvaliť na nekompetentnosť Ficovej alebo akejkoľvek inej vlády, na finančnú krízu, či na iné externé faktory. Okolnosti síce problém môžu zhoršiť, ale problémom je v skutočnosti PPP samotný. Projekty PPP nás vyjdú výrazne drahšie a výhodnejšie sa nám to môže javiť len za použitia čarodejnej matematiky.

Vyšlo v týždenníku Žurnál č. 39/2009.