

Len taký detail: Kto poniesie riziká PPP?

Ivan Lesay

„Projekty verejno-súkromného partnerstva sú v zahraničí bežné. Štandardne sa realizujú za účelom optimálnej alokácie rizika medzi verejný a súkromný sektor. Napriek pomerne vyššej kapitálovej a administratívnej náročnosti predstavujú PPP projekty v porovnaní s priamou verejnou objednávkou vyššiu hodnotu za vynaložené peniaze.“

Dúfam, že vás citát svojou premúdrelosťou neodradil. Toto je len základná argumentačná línia propagátorov tzv. projektov verejno-súkromných partnerstiev (PPP). Aj na Slovensku sme sa mali možnosť s ňou v priebehu ostatných rokov oboznámiť. Hoci tento typ projektov svet pozná pomerne krátko, koncept PPP sa stihol už aj u nás stať módnym hitom, ba až zaklínadlom.

Kritickí občania sú však v strehu, keď je v ponuke „štandard, bežnosť, normálnosť“. Dochádza k alergickej reakcii, spúšťa sa alarm. Natískajú sa otázky: Čo sa ukrýva za touto rétorikou „štandardnosti“? Koho má tento diskurz zmanipulovať? Kto sú aktéri tejto propagácie – a najmä – kto na nej profituje a kto prípadne stratí?

Zúčastnené strany tvoria v zásade štyri skupiny: vládni politici (ak sa nebudeme o samosprávach), súkromní realizátori PPP projektov, užívatelia služieb (napr. motoristi) a občania-daňoví sponzori takýchto dobrodružstiev. Vláda buduje, a teda boduje. Súkromníci profitujú. Užívatelia môžu mať zo služieb prospech – otázne je len, za akú cenu. A práve posledná otázka najviac trápi tých, ktorí sa na tento biznis skladajú.

Pristavme sa najprv pri vláde. Jej záujem je celkom čitateľný a jasný. Prostredníctvom súkromného sektora rýchlo postaví napr. diaľnice a pripíše si za to plus u voliča. Klasický príklad takzvaného *credit-claiming*, kedy vládne strany robia populárne opatrenia, aby pred ďalšími voľbami zabodovali. Výhodou PPP je, že peniaze pritečú rýchlo, ale ich splácanie sa rozdelí na ďalšie desaťročia a pokolenia.

Ďalším a nemenej dôležitým bonusom je fakt, že PPP umožňujú chytré obísť maastrichtské kritériá rozpočtového deficitu a vládneho dlhu. Tento trik sa vláde podarí, ak dve z troch rizík PPP projektu prevezme na seba súkromný sektor. Reálne to vládny dlh a výdavky nezníži, formálne však áno. A to sa počíta.

Potiaľto je príbeh PPP na Slovensku pomerne známy, dozvedáme sa o ňom z médií. Mediálna debata je však žalostne obmedzená. Prevažná väčšina príspevkov do nej sa dá rozdeliť do dvoch kategórií – buď žurnalisti používajú riziká PPP ako prvoplánové kladivo na Fica, alebo nám ekonomická publicistika prináša jemne propagačné články plné nových trendových pojmov.

Záujem súkromného sektora na PPP je jasne čitateľný, legitímny a ničím neprekvapuje. Tak ako v iných prípadoch, je ním zisk. Pôsobenie súkromného sektora v projektoch PPP má však predsa len niekoľko nie vždy očividných špecifík. Sú nimi najmä jeho

nezvyčajná koncentrácia a sila, pôsobivá prezentácia a nerovnosť jeho vzťahu k verejnému sektoru v tomto takzvanom partnerstve.

Korupcia sa síce zatiaľ nepreukázala, ale netreba byť znalcom pomerov, aby sme jej prítomnosť nevyhlúčili. Jej riziko je pri každej štátnej zákazke, ale pri PPP projektoch môže byť vzhľadom na ich lukratívnosť, dĺžku trvania a množstvo aktérov rádovo vyššie.

Zaujímavosťou je aj vcelku novátorský *newspeak* a používanie zavádzajúcich argumentov na propagáciu konceptu PPP. Samozrejme, reklama a PR, ktoré krivia pohľad na realitu, nie sú ničím novým. Keďže ale verejný sektor z viacerých dôvodov (spomenutý politický záujem, korupcia, lobbying, podávanie kľúčiek) prezentované polopравdy a mýty nekonfrontuje, je dobre sa na ne bližšie prizrieť.

Často sa argumentuje napríklad tým, že iná možnosť ako PPP nie je. Súkromní investori tvrdia – a vláda tento argument rada verifikuje – že štát si na priamu výstavbu nie je schopný zaobstaráť peniaze.

Toto je ale zhola politický argument. Určite by to nebola prechádzka ružovým sadom, ale keby vláda chcela, peniaze na priamu výstavbu by našla. Keď nie ničím iným, súčasná finančná a hospodárska kríza je dôkazom, že aj vtedy, keď má byť peňazí najmenej, sa nájdú miliardové záchranné balíčky pre finančný či automobilový priemysel. Jedno či u nás alebo v zahraničí, takéto *bailouty* by mohli poslúžiť na užitočnejšie investície.

Na tie sa dá okrem toho aj požičať – a vláda si je schopná požičať *vždy* výhodnejšie, než firma. Ak je navyše vláda schopná naháňať peniaze na PPP pre súkromný sektor od európskych verejných bánk (EIB a EBRD), nie je dôvod, prečo by nemohla aj pre seba. Ešte raz – argument „nie sú peniaze“ nemá s ekonomickou realitou nič spoločné. Je otázkou priorit, na čo si vláda peniaze požičia a vyčlení.

Ďalej treba spomenúť *bežný* argument, ktorým tento článok začal. Totiž že PPP projekty sú „v zahraničí niečo bežné“. Takáto argumentácia má navodiť dojem, že koncept PPP je odskúšaný a skúsenosťami overený. Má zakryť fakt, že sa u nás schyluje k niekoľkomiliardovému experimentu v absolútne nepripravenom prostredí.

Faktom však je, že ani v kolíske tohto spôsobu financovania, vo Veľkej Británii, vo svojom zenite PPP (resp. PFI) projekty nepredstavovali viac ako štvrtinu verejných výdavkov na financovanie infraštruktúry. Bežne to bolo ešte menej a ani v iných „PPP vyspelých“ krajinách neprekročili verejno-súkromné projekty hranicu 10 percent. Podčiarknuté a spočítané – *bežne* v zahraničí stavia priamo štát.

Úplne inou otázkou – a to treba striktne oddeľovať – je, či štát stavia dobre a efektívne. V našich stredo-európskych intelektuálnych bažinách udomácnený a nespochybňovaný argument je: Štát je neefektívny byrokratický skorumpovaný moloch, zatiaľ čo súkromný sektor je efektívny. Táto intuícia sa prirodzene používa aj v prospech propagácie PPP.

Pripusťme najprv, že toto tušenie je stopercentne správne. V prípade PPP však aj tak nemá logiku. Bežne predsa nestavia priamo štát. Ten iba vyberie súkromné konzorcium, ktoré projekt – z princípu efektívne – zrealizuje. Štát to prirodzene môže zmrviť už vo fáze zadania, ale presne to hrozí aj pri PPP. Aj tam totiž udeľuje koncesiu štát – toho jedného „P“ v skratke PPP sa prosto asi nezbavíme.

Ak si navyše odložíme z očí ideologické klapky a prestaneme počúvať intuíciu, musíme pripustiť jedno. Rovnako ako štát, môže zlyhať i súkromný sektor resp. PPP. Oponenti PPP môžu jednoducho účelovo poukázať na preukázateľne negatívne skúsenosti s PPP v Británii, Maďarsku, či hockde inde. Zástancovia zase povedia, že to nebolo dobre nadizajnované PPP a že niečo zlyhalo (žeby štát?).

A problém je práve v tom, čo s čím porovnávame. Manipulatívne samozrejme môžeme dať do kontrastu prípady zlyhania štátu – trebárs pri priamej objednávke – s ideálnym plánom projektu PPP. Takto prezentovaný koncept PPP je istotne príťažlivý a u nás má navyše tú výhodu, že s ním v praxi nemáme skúsenosti. Modelovať sa dá ale aj opačná situácia – a o prípady zlyhania PPP projektov v zahraničí veru nie je núdza.

Zásadnou otázkou je, aký je najpravdepodobnejší scenár. Mohli by sme byť optimisti – predpokladať, že čo najmenej štátnych úradníkov, za čo najnižšie platy (aby štát nebol moloch) bude urputne bojovať, aby sa za čo najmenej peňazí občanov zrealizovali čo najkvalitnejšie PPP projekty. Že štát bude pri PPP proste efektívny.

Súčasťou optimistického scenára je aj obraz súkromného sektora. Ten v akomsi asketickom ideáli protestantskej etiky podniká poctivo a efektívne. Buduje kvalitne a navyše nepodpláca, nelobuje, nerodinkárči.

Nič však asi nie je vzdialenejšie realite aj v zahraničí, ale dupľom u nás, ako práve tento optimistický ideál. O skorumpovanom štáte sa píše dosť, všetci o tom vieme. Jedna ruka ale netlieska – na korupciu netreba len korumpovaného, ale aj korumpujúceho.

Súkromný sektor v tomto smere nie je žiaden baránok. Snaha o zisk je síce legitímna, ale nie nezákonnými spôsobmi. Verejný diskurz je v tomto ohľade opäť podozrivo zhovievavý: Zatiaľ čo na štát sa kladú morálne požiadavky, súkromný sektor sa posudzuje z hľadiska kritérií ekonomickej racionality, kde je každá efektívna cesta k danému cieľu racionálna, a teda legitímna.

Triezvejší priaznivci konceptu PPP ale neoperujú primitívnym delením „štátne zlé – súkromné dobré“. Ich kľúčový argument je, že hlavný prínos PPP je v delbe rizík.

Verejný sektor má byť lepší v spravovaní tzv. rizika dopytu – teda bude PPP splácať, aj keď po jeho službe nebude dopyt. Súkromný sektor zas vraj lepšie manažuje tzv. riziko dostupnosti – prípad, že PPP nezrealizuje v požadovanom čase alebo kvalite, a finančné riziko – teda prípad, že by PPP projekt neufinancoval.

Detaily koncesnej zmluvy majú upraviť mix týchto rizík a podľa toho sa ukáže, či bude PPP projekt úspešný alebo nie. V ideálnom prípade bude vraj aj vlk sýty, aj ovca celá. Proste *win-win situation*.

Najväčším rizikom je v skutočnosti ale absolútna nepripravenosť verejného „partnera“. Sila a schopnosť výhodne nastaviť mix rizík v zmluve, schopnosť kvalitne si stanoviť cieľ, legislatívne pravidlá, efektívnu možnosť kontroly, schopnosť dlhodobo splácať. Toto všetko verejnému sektoru u nás chýba.

Ako to bude vyzerat' v praxi? Súvisiacu dokumentáciu ako napr. koncesné zmluvy, štúdie realizovateľnosti, tzv. komparátor verejného sektora a pod. spravidla pripraví vládou najatá súkromná konzultačná firma. Vládny úradník bude šťastný, že obíde Maastricht. Na štúdium zmluvy nemá kapacity. Navyše môže mať zo schválenia PPP aj osobný prospech. Detaily zmluvy je posledné, čo rieši. Podpis, pečiatka, bum. Skutočne, *win-win*.

Zhrňme teda. Pri PPP je pes zakopaný v detailoch zmluvy. Základná otázka je, komu pripadne aké riziko. Kľúčom k odpovedi je fakt, že aktéri PPP – verejný sektor a súkromný sektor – nemajú protichodné záujmy (silné PR, lobbying atď.).

Áno, PPP je často nový ligotavý obal – sofistikovaný produkt – ktorý príťažlivými pojmami zahmlieva starú známu pesničku dealov medzi súkromným a verejným sektorom. Hoci to znie paradoxne, prvé „P“ aj druhé „P“ ťahajú za jeden koniec povrazu, a obe víťazia.

Akurát, že táto hra nemá iba dvoch hráčov. Je tu aj tretí, ten ktorý zatiahne účet a nakoniec schytá Čierneho Petra a prehrá. O čo sa stavíte, že – aj keď by *hypoteticky* nemuseli byť – budú koncesné zmluvy o PPP projektoch pre občanov nevýhodné?

Vyšlo v týždenníku Žurnál č. 24/2009.