

Anna Tomová
Alena Novák Sedláčková

KU KRITIKE POLITIKY VEREJNO-SÚKROMNÝCH PARTNERSTIEV¹

***Abstract:** The paper deals with public-private partnerships (PPP), discussing their role and place in socio-economic development of countries. Arguments in favour of PPs and those against it are assessed on the basis of research reports of international economic organisations, papers in academic journals as well as other cross-countries and cross-industries investigations. A special emphasis is put on the analysis of political and legislative support of public-private partnerships provided by institutions of the European Union. Development of public-private partnership market in EU member countries is described in the paper (with regard to the development of public debt indicator to GDP), while its dimensions and relevance are identified in terms of future development in the EU.*

***Keywords:** public-private partnership, privatisation, European Union, socio-economic development*

JEL: H 41, L 33

Úvod

Verejno-súkromné partnerstvá patria k najdiskutovanejším politicko-ekonomickým otázkam súčasného spoločenského rozvoja. História verejno-súkromných partnerstiev siaha do začiatkov deväťdesiatych rokov uplynulého storočia, keď sa ako nová forma vzťahov verejného a súkromného sektora začali využívať vo Veľkej Británii a v Austrálii. Verejno-súkromné partnerstvá predefinovali tradičné úlohy verejného a súkromného sektora pri zabezpečovaní potrieb rozvoja krajín, a to nielen v oblasti ekonomickej infraštruktúry (doprava, energetika, vodné a odpadové hospodárstvo), ale aj tzv. sociálnej infraštruktúry a sociálnych služieb (zdravotníctvo, školstvo a pod.).

V priebehu svojej dvadsaťročnej existencie verejno súkromné partnerstvá zaznamenali rozmach. Rozšírili sa do mnohých krajín, prenikli do viacerých sektorov ekonomiky a inovovali svoju podobu. Je preto nesporné, že verejno-súkromné partnerstvá sú novým fenoménom spoločensko-ekonomických vzťahov v novom tisícročí, fenoménom s rozsiahlym komplexom ekonomických, politických, právnych, či technických otázok.

¹ Článok vznikol s podporou grantu VEGA č. 1/0341/09.

Verejno-súkromné partnerstvá ako problém definície

O podstate verejno-súkromných partnerstiev sa stále vedie rozsiahla diskusia, a napriek tomu, že v odbornej literatúre sa stretávame s rozličnými vymedzeniami, konečná a všeobecne akceptovaná definícia verejno-súkromných partnerstiev neexistuje. Problém samotnej definície verejno-súkromných partnerstiev sa dokonca stal predmetom štúdií, ktoré však napriek niektorým syntetizujúcim záverom neriešia kardinálnu otázku, čo sú, resp. čo nie sú verejno-súkromné partnerstvá. [1] Podobnú rôznorodosť v prístupe k definíciám verejno-súkromných partnerstiev nachádzame v publikáciách medzinárodných ekonomických organizácií. Európska investičná banka vychádza z toho, že „*verejno-súkromné partnerstvo je všeobecný pojem pre vzťah medzi súkromným sektorom a verejnými inštitúciami s cieľom využívať zdroje súkromného sektora (vrátane poznatkov) pri poskytovaní verejných služieb alebo zabezpečovaní verejných aktív.*“ [2] Podľa Európskej investičnej banky pojem verejno-súkromné partnerstvo zahŕňa široký okruh partnerských vzťahov: voľné (neformálne) partnerstvá, kontraktačné partnerstvá, ale aj spoločné podniky s vlastníckou účasťou súkromného a verejného sektora, teda tzv. inštitucionálne partnerstvá. Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj definuje verejno-súkromné partnerstvá ako „*dohodu medzi vládou alebo jedným, či viacerými súkromnými partnermi (prevádzkovateľmi, investormi atď.), v zmysle ktorej súkromní partneri dodávajú predmetnú službu (aktívum) spôsobom prepájajúcim záujem verejného partnera s cieľom tvorby zisku súkromného partnera. Efektívnosť kontraktačného vzťahu závisí od podstatného transferu rizika na súkromných partnerov.*“ [3] Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj do definície verejno-súkromných partnerstiev nezaraďuje koncesie na prevádzkovanie verejných aktív, pretože ich považuje za medzistupeň nachádzajúci sa v priestore medzi verejno-súkromnými partnerstvami a privatizáciou v zmysle transferu vlastníctva verejných aktív na súkromné subjekty. Miera prenosu rizika na súkromného partnera je v prípade koncesií vyššia v porovnaní s verejno-súkromnými partnerstvami a zásadná odlišnosť je aj v spôsobe platobných vzťahov. V prípade koncesného modelu súkromný subjekt platí vláde za právo prevádzkovať verejné aktívum, v prípade verejno-súkromných partnerstiev verejný subjekt platí súkromným subjektom za dodávané služby, resp. aktíva. Podľa Medzinárodného menového fondu „*pojem verejno-súkromné partnerstvo predstavuje taký rámec vzťahov, v rámci ktorých súkromný sektor dodáva infraštruktúrne aktíva a služby tradične zabezpečované vládou.*“ [4] Medzinárodný menový fond za formu verejno-súkromného partnerstva považuje aj investície na zelenej lúke (Build, Own, Operate) alebo na hnedej lúke (Buy, Build, Operate), v ktorých súkromný partner postaví, resp. kúpi a modernizuje infraštruktúrne aktívum a prevádzkuje ho bez povinnosti následného transferu na verejný sektor. Absenciu jednoznačnej definície verejno-súkromných partnerstiev konštatuje aj Zelená kniha o verejno-súkromných partnerstvách a práve Spoločenstva v oblasti verejných zákaziek a koncesií: „*Pojem verejno-súkromné partnerstvo nie je na úrovni Európskej únie definovaný. Vo všeobecnosti sa tento pojem vzťahuje na rozličné formy spolupráce medzi verejnými*

institúciami a podnikateľským sektorom, cieľom ktorých je zabezpečenie financovania, výstavby, modernizácie, prevádzkovania infraštruktúry alebo zabezpečovanie infraštruktúrnych služieb².“ [5] Z konfrontácie uvedených prístupov k definovaniu verejno-súkromných partnerstiev vyplýva, že zásadnou otázkou, ktorou sa definície navzájom odlišujú, je to, či sa do partnerstiev zaraďujú (alebo nezaraďujú) aj krátkodobé (a spravidla neinvestičné) formy partnerstva a či definícia pokrýva aj inštitucionálne partnerstvá. Špecifickou otázkou, ktorá môže zúžiť okruh definície verejno-súkromných partnerstiev, je spôsob dodávky infraštruktúrnych aktív alebo poskytovania služby z hľadiska architektúry platobných vzťahov medzi verejným a súkromným sektorom.

Definičná nejasnosť pojmu verejno-súkromné partnerstvá je do istej miery paradoxom, a to nielen vzhľadom na rastúci trend využívania tejto formy kooperácie medzi verejným a súkromným sektorom [6], ale aj vzhľadom na „enormný počet odborných a vedeckých publikácií o verejno-súkromných partnerstvách, ktoré sa však z hľadiska definičného vymedzenia pojmu stále vyznačujú veľkou neurčitou.“ [7] Niektorí autori otázku striktnej definície verejno-súkromných partnerstiev považujú dokonca za zbytočnú, pretože podľa nich je používanie pojmu verejno-súkromné partnerstvo len zahmlievacou jazykovou hrou pre iný spôsob privatizácie: „V privatizácii majú úlohu oba sektory, verejný i súkromný. Preto stále častejšie pozorujeme uchýľovanie sa k pojmu verejno-súkromné partnerstvo, pretože je menej sporný v porovnaní s pojmom privatizácia.“ [8] Podľa nášho názoru sťažuje vytvorenie všeobecne akceptovanej definície verejno-súkromných partnerstiev to, že v rozličných krajinách sa verejno-súkromné partnerstvá realizovali v rozličných – kontextovo podmienených – modalitách, ale aj to, že verejno-súkromné partnerstvá majú silný inovačný potenciál v meniacom sa spoločensko-ekonomickom prostredí³. V každom prípade má definičná nejasnosť pojmu významné dôsledky pre analýzu verejno-súkromných partnerstiev, pretože akákoľvek obhajoba či kritika tejto formy privatizácie infraštruktúrnych aktív a služieb (v zmysle sprivatňovania) vyvoláva primárnu otázku, čo je vlastne predmetom stanovísk pre alebo proti⁴.

Politika verejno-súkromných partnerstiev v Európskej únii

Verejno-súkromné partnerstvá boli z úrovne štruktúr Európskej únie podporené sériou politicko-legislatívnych iniciatív. V roku 2004 vydala Európska komisia už spomínanú *Zelenú knihu o verejno-súkromných partnerstvách*, v ktorej je vysvetlený postoj komisie k využívaniu verejno-súkromných partnerstiev predovšetkým z hľa-

² Zelená kniha k definícii verejno-súkromných partnerstiev pristupuje aj tzv. negatívnym vymedzením. Ako projekty verejno-súkromného partnerstva by nemali byť označované akékoľvek zmluvné vzťahy medzi subjektom verejného a súkromného sektora pri bežných dodávkach služieb a tovarov, v ktorých nedochádza k prenosu rizík na subjekt súkromného sektora.

³ Nové inovácie v architektúre verejno-súkromných partnerstiev je potrebné odlišovať od účelovo vytváraných nových akronymov pre tradičné formy partnerstiev. Veľakrát sa takto preukazuje „hybnosť“ predstaviteľov verejného sektora v úsilí efektívne zabezpečovať verejnú infraštruktúru a infraštruktúrne služby, alebo sa takto (pre účely dosiahnutia politickej príchodnosti) len prekrývajú neúspešne realizované verejno-súkromné partnerstvá z minulosti.

⁴ Podobný problém sa týka kvantitatívnych analýz rozvoja verejno-súkromných partnerstiev.

diska práva Spoločenstva o verejných zákazkách a koncesiách⁵. [5] V roku 2009 Európska komisia vo svojom oznámení *Mobilizovanie súkromných a verejných investícií na zotavenie a dlhodobú štrukturálnu zmenu: Rozvíjanie verejno-súkromných partnerstiev* predstavuje verejno-súkromné partnerstvá nielen ako cestu k zásadnej modernizácii verejného sektora pri poskytovaní verejnej infraštruktúry a verejných služieb, ale aj ako prostriedok na zabezpečenie dlhodobého štrukturálneho rozvoja členských krajín v krízovom období. [9] Dokument bilancuje jestvujúce mobilizačné finančné nástroje zo strany únie na podporu verejno-súkromných partnerstiev: verejno-súkromné partnerstvá s komponentom financovania zo štrukturálnych fondov⁶, pôžičky Európskej investičnej banky⁷, garančné schémy na podporu verejno-súkromných partnerstiev v doprave v rámci projektov TEN-T⁸, špecifické grantové schémy na financovanie nákladov na výstavbu projektov TEN-T⁹, osobitný finančný nástroj na zdieľanie rizika¹⁰, spoločné technologické iniciatívy rámcových programov pre výskum¹¹. K politike podpory verejno-súkromných partnerstiev zo strany únie patrí aj iniciatíva komisie a Európskej investičnej banky smerujúca k vytvoreniu Európskeho expertízneho centra pre verejno-súkromné partnerstvá – EPEC (European PPP Expertise Centre)¹², ktoré má 35 členov. Popri komisii a Európskej investičnej banke sú členmi centra aj inštitúcie z jednotlivých členských krajín Európskej únie na národnej alebo regionálnej úrovni zodpovedné za „politiku verejno-súkromných partnerstiev“¹³. Politickú líniu podpory verejno-súkromných partnerstiev nachádzame aj v dokumente Európskej komisie Európa 2020 z roku 2010, ktorý vytyčuje strategické ciele rozvoja Európskej únie: „... je potrebné hľadať nové prístupy vo využívaní súkromných a verejných zdrojov, vo vytváraní kvalitných finančných nástrojov na financovanie potrebných investícií vrátane verejno-súkromných partnerstiev.“ [11]

⁵ K predpisom európskeho práva pre verejno-súkromné partnerstvá patrí Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES o koordinácii postupov pri zadávaní verejných zákaziek v oblasti verejnoprospešných stavieb, verejných dodávok a služieb, v znení neskorších zmien a Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/17/ES o koordinácii postupov pri zadávaní verejných zákaziek v odvetví vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb v znení neskorších zmien. Súčasťou európskeho práva pre verejné zákazky a koncesie sú aj vykonávacie predpisy, interpretačné oznámenia a ďalšie relevantné dokumenty. Implementácia smerníc 2004/18/ES a 2004/17/ES bola v Slovenskej republike uskutočnená prijatím nového zákona č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní.

⁶ Verejno-súkromné partnerstvo s komponentom financovania zo štrukturálnych fondov využilo dosiaľ 7 členských krajín Európskej únie. Na uľahčenie financovania verejno-súkromných partnerstiev s komponentom štrukturálnych fondov je možné využiť podporné európske iniciatívy JASPERS, JESSICA, JEREMIE.

⁷ Od konca osemdesiatych rokov celkový rozsah pôžičiek EIB verejno-súkromným partnerstvám dosiahol takmer 30 mld. eur.

⁸ Garančia pôžičiek v projektoch, v ktorých súkromný sektor preberá na seba riziko zníženého dopytu v budúcnosti.

⁹ Dosiaľ boli využité v troch partnerských projektoch v cestnej doprave v rámci transeurópske dopravné siete TEN-T.

¹⁰ Zlepšuje prístup k pôžičkovým zdrojom Európskej investičnej banky na základe zdieľania rizika pôžičky medzi Komisiou a EIB.

¹¹ V rámci 7. rámcového programu takto vzniklo päť spoločných technologických iniciatív.

¹² Financovanie centra sa zabezpečuje z príspevkov Komisie a EIB (ostatní členovia poskytujú Európskemu expertíznemu centru pre verejno-súkromné partnerstvá expertíznu skúsenosť).

¹³ V niektorých krajinách existujú špecializované inštitucionálne jednotky na podporu verejno-súkromných partnerstiev. OECD uvádza, že takéto inštitúcie sú v 17 členských krajinách Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (z toho v 13 členských krajinách Európskej únie s členstvom v OECD. [10]

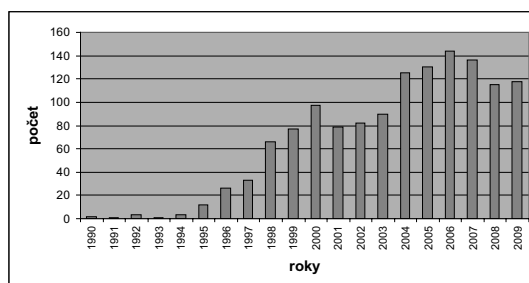
Trh verejno-súkromných partnerstiev v Európskej únii

Pred hodnotením politiky verejno-súkromných partnerstiev v Európskej únii sa musíme zaoberať aj otázkou hodnotovej dimenzie tohto fenoménu v Európskej únii. Niektorí autori v tejto súvislosti dokonca používajú pojem trh verejno-súkromných partnerstiev. Vzhľadom na absenciu jednoznačnej definície pojmu verejno-súkromné partnerstvá súhlasíme s názorom, že „*snaha zdokumentovať veľkosť a trendy trhu verejno-súkromných partnerstiev vyžaduje obozretnosť v empirických analýzach.*“ [12] Kappeler a Nemoz hodnotu trhu verejno-súkromných partnerstiev v Európskej únii v rokoch 1990 až 2009 odhadli na 253 745 miliónov eur, avšak táto hodnota je reprezentovaná len kontraktárnymi partnerstvami dlhodobého charakteru s transferom rizík na súkromného partnera. [13] V obr. č. 1 a obr. č. 2 uvádzame podrobnejšie informácie o vývoji trhu v uvedenom období.

Verejno-súkromné partnerstvá kontraktárného a dlhodobého charakteru realizovalo v uvedenom období 24 členských krajín s vedúcou úlohou Veľkej Británie z hľadiska počtu partnerstiev (67,1%), aj hodnoty partnerstiev (52,5 %). Na trhu verejno-súkromných partnerstiev v Európskej únii dominuje šesťka krajín – spomínaná Veľká Británia, Portugalsko, Francúzsko, Nemecko, Španielsko a Taliansko, ktoré ako celok majú 92 % podiel na počte uzavretých verejno-súkromných partnerstiev a 83,6 % podiel na hodnote partnerstiev.

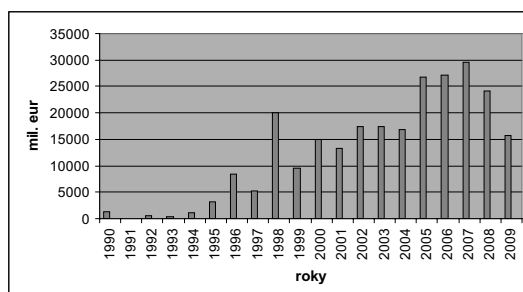
Obr. č. 1

Počet projektov verejno-súkromných partnerstiev v Európskej únii v rokoch 1990 – 2009 [13]



Obr. č. 2

Hodnota verejno-súkromných partnerstiev v EÚ 1990 – 2009 [13]



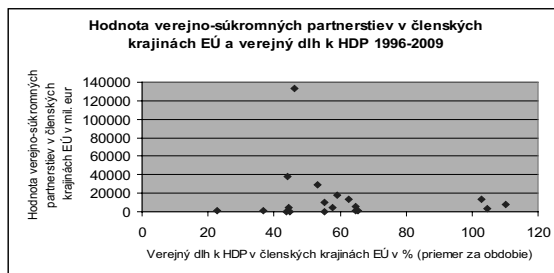
Analýza trhu verejno-súkromných partnerstiev v čase ukazuje postupnú regionálnu a sektorovú diverzifikáciu. Dominujúcim sektorom trhu vo Veľkej Británii bolo z hľadiska počtu projektov partnerstva školstvo a zdravotníctvo, z hľadiska hodnoty doprava. Mimo Veľkej Británie bol rozhodujúcim sektorom doprava, a to počtom i hodnotou verejno-súkromných partnerstiev.

Rok 2010 potvrdil trend regionálnej a sektorovej diverzifikácie. Z celkového počtu 112 nových verejno-súkromných partnerstiev bolo 44 uzavretých vo Veľkej Británii. Hodnotovo partnerstvá v Európskej únii v roku 2010 dosiahli 18,3 mld. eur, čo signalizuje mierne oživenie trhu v porovnaní s rokom 2009. Historicky prvýkrát sa ostatné sektory mimo dopravy podieľali na hodnote partnerstiev viac ako 50 %. [14]

Pretože často najmarkantnejším argumentom v prospech verejno-súkromných partnerstiev je nezahrnutie záväzkov z nich do verejného dlhu krajiny, je zaujímavé porovnať hodnotu verejno-súkromných partnerstiev podľa krajín EÚ využívajúcich verejno-súkromné partnerstvá s hodnotou priemerného verejného dlhu týchto krajín za sledované obdobie 1996 – 2009. Takáto komparácia vychádza z predpokladu tzv. fiškálneho pragmatizmu. V zmysle tohto predpokladu má vzťah verejno-súkromných partnerstiev a skúmaných veličín – podľa nás – podobu väzby, v zmysle ktorej verejno-súkromné partnerstvá môžu vzhľadom na zásady makroekonomickej štatistiky v EÚ – udržať vývoj makroekonomických ukazovateľov stavu verejných financií v prijateľných úrovniach.

Obr. č. 3

Komparácia hodnoty verejno-súkromných partnerstiev a verejného dlhu k HDP v členských krajinách EÚ



Prameň: vlastné spracovanie v rámci VEGA 1/0341/09. Informácie v obrázku č. 3 indikujú predpoklad fiškálneho pragmatizmu, t. j. využívanie verejno-súkromných partnerstiev najmä v krajinách, ktoré vykazujú z dlhodobého hľadiska priaznivé hodnoty pomeru verejného dlhu k HDP. V týchto členských krajinách sa koncentruje trh verejno-súkromných partnerstiev, aj keď analýza nepreukázala štatisticky spoľahlivú závislosť medzi pomerom verejného dlhu k HDP v jednotlivých krajinách a hodnotovou veľkosťou verejno-súkromných partnerstiev v týchto krajinách. (Komparácia je však limitovaná z hľadiska interpretačnej vierohodnosti nedostupnosťou údajov o hodnote verejno-súkromných partnerstiev v členských krajinách EÚ podľa jednotlivých rokov.) Alternatívne je možné overiť záver o koncentrovanom trhu verejno-súkromných partnerstiev v krajinách, ktoré nemajú dlhodobé problémy s indikátorom verejného dlhu v pomere k hrubému domácejmu produktu. Overenie sme uskutočnili stanovením počtu rokov, v ktorých tieto krajiny (bez ohľadu na členstvo, resp. nečlenstvo v eurozóne) nedodrжали kritériálnu hranicu 60 %. Alternatívny spôsob analýzy potvrdzuje skutočnosť o koncentrovanosti trhu v krajinách s dobrým vývojom uvedeného indikátora.

197

Ku kritike (politiky) verejno-súkromných partnerstiev

Dimenzie trhu verejno-súkromných partnerstiev v Európskej únii sú z hľadiska regionálneho, sektorového a hodnotového nespochybniteľné a naozaj môžeme o nich hovoriť ako o novej realite vo vývoji súčasných spoločensko-ekonomických vzťahov bez ohľadu na to, aký prístup k definícii verejno-súkromných partnerstiev zvolíme. Otázne však zostáva, aké sú skutočné ciele a skutočný dosah oficiálnej politickej, finančnej a inštitucionálnej podpory verejno-súkromných partnerstiev zo strany Európskej únie. Zmienkou o „*vytváraní kvalitných finančných nástrojov na financovanie potrebných investícií vrátane verejno-súkromných partnerstiev*“ v dokumente Európa 2020 Európska komisia ex ante prisúdila verejno-súkromným partnerstvám atribút kvalitného finančného nástroja. Podľa nášho názoru však to, či sú verejno-súkromné partnerstvá lepšou alternatívou z hľadiska nielen financovania, ale aj z hľadiska kvality poskytovania verejných služieb a verejnej infraštruktúry, si zasluhuje hlbšiu analýzu a serióznejšiu reflexiu. (Držiac sa štýlu politického žargónu by sme mohli poznamenať, že ak sú verejno-súkromné partnerstvá kvalitnejšou, a teda konkurencieschopnejšou alternatívou, prečo si vyžadujú toľkú oficiálnu verejnú podporu vrátane priamej či nepriamej podpory z verejných zdrojov.) Pristúpme preto k zásadným problémom verejno-súkromných partnerstiev, o ktorých diskutujú nezávislí odborníci, ale aj rozličné záujmové skupiny [15], pretože objektívne kritické posúdenie verejno-súkromných partnerstiev vyžaduje nezatvárať oči pred akýmkoľvek názorom, vrátane výhrad vznášaným proti nim, resp. proti politike ich podpory.

Argumenty oboch strán v prospech i neprospech verejno-súkromných partnerstiev vyplývajú – podľa nás – z motívov aktérov, teda verejného a súkromného sektora. Pre súkromné subjekty sú verejno-súkromné partnerstvá spôsobom prenikania na nové trhy, príležitosťou na zvýšenie investičného potenciálu a zabezpečenie primeraných ziskov. Motívy verejných aktérov uzatvárať partnerstvá môžeme rozdeliť na makroekonomické a mikroekonomické. Makroekonomicky sú verejní aktéri motivovaní k verejno-súkromným partnerstvám v situáciách, keď potrebujú vyriešiť problémy s deficitom verejných rozpočtov, vziať zdroje súkromných subjektov do financovania verejných infraštruktúrnych projektov a služieb, ako aj realizovať ich financovanie mimo bilancie verejných rozpočtov¹⁴. Ak je tento motív rozhodujúci (a veľakrát jediný) pre voľbu alternatívy verejno-súkromného partnerstva, pomenovávame to termínom fiškalizácia privatizácie¹⁵. [16] Mikroekonomické motívy

¹⁴ Pravidlá na zaznamenávanie verejno-súkromných partnerstiev v systéme národohospodárskych účtov v EÚ obsahuje dokument Eurostatu a komisie *Methods and Nomenclature: Long-term Contracts between Government Units and Non Government Partners (Public- Private Partnerships)*. ISBN 92-894-784-4, 2004.

¹⁵ Na základe uskutočnenej komparácie medzi indikátorom vývoja verejných financií a objemom verejno-súkromných partnerstiev (obr. č. 3) je možné predpokladať, že v krajinách, ktoré vzhľadom na výšku verejného dlhu a stav verejných financií majú problémy s obstaraním dlhodobého kapitálu (napríklad iba pri akceptovaní vysokých rizikových prírážok), budú verejno-súkromné partnerstvá atraktívnou alternatívou zabezpečovania verejných infraštruktúrnych aktív, či služieb. Podľa niektorých autorov je takto motivovaný príklon k verejno-súkromným partnerstvám zo strany vlád len odrazom zvyšovania negatívnych externalít spojených s rastom verejného dlhu príslušných ekonomik.

verejného partnera môže predstavovať pomerne široké spektrum ekonomických pohnútok: prínos vyššieho úžitku v pomere k vynaloženým prostriedkom; efektívny transfer rizika na súkromného partnera, ktorý má lepšiu schopnosť ich riadiť; zábrana prekročeniu projektovaných nákladov a dodacích lehôt; podpora inovačnej tvorivosti generovaná prítomnosťou súkromných subjektov; kooperatívna interakcia oboch partnerov pri dosahovaní cieľov verejného záujmu ako protiváha vzťahov typických pre obstarávanie tradičným spôsobom; ... [17] Niektoré z uvedených motívov sa týkajú len kontraktačných partnerstiev s transferom časti rizík na súkromného partnera, ktoré sú najostrejšie napádanou formou verejno-súkromných partnerstiev. Najčastejším argumentom v prospech týchto partnerstiev je kvantitatívny argument vyššieho úžitku voči vynaloženým prostriedkom vyjadrovaný tzv. hodnotou za peniaze. Napriek tomu, že pre stanovenie hodnoty za peniaze boli vytvorené národné metodiky [18], ba aj medzinárodné odporúčania a štandardy [19], hodnota za peniaze samotná ako princíp, ale aj jej „vyhovujúca hodnota“ nemusí byť zárukou naplnenia cieľov verejno-súkromného partnerstva pre verejného partnera. Výskum doteraz uzatvorených kontraktačných verejno-súkromných partnerstiev v rozličných krajinách a v rozličných sektoroch ukazuje prinajmenšom protirečivé výsledky z tohto hľadiska, niektoré projekty dokonca dokumentujú nedostatočnú hodnotu za peniaze voči iným alternatívam. [20], [12] V odbornej literatúre o kontraktačných verejno-súkromných partnerstvách vo všeobecnosti absentujú hlbšie analýzy, ktoré by kritérium hodnoty za peniaze typu *ex ante* posunuli aj do hodnotenia v priebehu partnerstva, resp. *ex post* a ktoré by vierohodne preukazovali, že voľba alternatívy verejno-súkromného partnerstva bola naozaj menej náročná na spotrebu verejných zdrojov v porovnaní s tradičným verejným obstarávaním a že viedla aj k vyššej kvalite. Projektované náklady na výstavbu a prevádzku garantujúce ich udržateľnosť v priebehu trvania partnerstva¹⁶, transakčné náklady¹⁷, primeranosť nákladov na kapitál¹⁸ a rozsah kompletnosti partnerských kontraktov považujeme za kritické pre objektivizáciu v hodnotení verejno-súkromných partnerstiev. Napriek tomu, že financovanie projektov verejno-súkromných partnerstiev je vo všeobecnosti drahšie ako náklady na obstaranie kapitálu emisiou štátnych dlhopisov, môžu PPP konkurovať iným alternatívam vďaka manažmentu riadenia projektov, vyváženou efektívnosťou investície z pohľadu rýchlosti zhotovenia diela, kapacitného využitia a úspor pri správe a údržbe, ku ktorým sa zaväzuje súkromný investor. Rovnako je potrebné zvažovať vhodnosť novej etiky (a kvality) v poskytovaní verejných služieb partnerským spôsobom (najmä v oblasti sociálnej infraštruktúry), čo môže byť výsledkom reakcie zainteresovaných zamestnancov pracujúcich pod tlakom nákladovej efektívnosti pre súkromného partnera. Ako dieru v ekonomickom výskume

¹⁶ Štúdia EIB porovnávala náklady verejno-súkromných partnerstiev v európskych projektoch v cestnej doprave a zistila, že náklady na výstavbu v týchto projektoch boli v priemere o 24 % drahšie v porovnaní s alternatívou tradičného verejného obstarávania. [21]

¹⁷ Transakčné náklady projektov verejno-súkromného partnerstva v USA sa v priemere odhadujú na 10 % z celkovej hodnoty projektov. [22]

¹⁸ Partnerské financovanie ako substitút verejného financovania spravidla vykazuje vyššie náklady na kapitál, a to aj vtedy, ak je miera transferu rizika na súkromného partnera malá.

vidíme aj nedostatok analýz, ktoré by skúmali dlhodobé národohospodárske účinky kontraktčných verejno-súkromných partnerstiev bez ohľadu na to, či investície realizované ich prostredníctvom sú alebo nie sú zaznamenávané ako verejná investícia.

Záver

Diskusia o verejno-súkromných partnerstvách neutícha a jednoznačná politická podpora verejno-súkromných partnerstiev zo strany inštitúcií Európskej únie, ako aj stav dlhovej krízy ekonomík EÚ pravdepodobne povedie k rozširovaniu trhu verejno-súkromných partnerstiev v Európe vo viacerých ekonomických sektoroch. Podľa nášho názoru však efektívnosť (politiky) podpory verejno-súkromných partnerstiev závisí od toho, či partnerstvá verejného a súkromného sektora sú – vždy vo svojej konkrétnej a jedinečnej podobe – takým modelom koexistencie verejného a súkromného sektora, ktorý je celospoločensky prospešný z dlhodobého hľadiska. V širších súvislostiach je tento problém otázkou kohézie verejného a súkromného záujmu a predpokladáme, že v budúcnosti – berúc do úvahy aj inštitucionálnu podporu verejno-súkromných partnerstiev v Európskej únii – bude výskumná sféra disponovať dostatkom konkrétnych analýz, ktoré by potvrdili opodstatnenosť politiky podpory verejno-súkromných partnerstiev a ktoré by ekonomickému výskumu umožnili pracovať na téme partnerstiev v situácii informačnej dostatočnosti.

Literatúra

- [1] KHANOM, N. A.: Conceptual Issues in Defining PPPs. Prezentované na: Asian Business Research Conference 2009. Dostupné na internete: [http://www.wbiconpro.com/14\[1\]-Nilufa.pdf](http://www.wbiconpro.com/14[1]-Nilufa.pdf).
- [2] EIB: The Role of EIB in PPPs. 2004. Dostupné na internete: http://www.eib.org/attachments/thematic/eib_ppp_en.pdf.
- [3] OECD: Glossary of Statistical Terms. Dostupné na internete: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7315>.
- [4] IMF: Public-Private Partnerships. 2004. Dostupné na internete: <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>.
- [5] KOMISIA EÚ: Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions COM(2004) 327.
- [6] ORR, J. J. – KENNEDY, J. R.: Highlights of Recent Trends in Global Infrastructure: New Players and Revised Game Rules. In: *Transnational Corporations*, Vol. 17, No. 1, 2008.
- [7] BRINKERHOFF, D. W. – BRINKERHOFF, J. M.: Public-Private Partnerships: Perspectives on Purposes, Publicness and Good Governance. In: *Public Administration and Development*, Volume 31, Issue 1, 2011.
- [8] SAVAS, E. S.: *Privatisation and PPPs*. New York: 2000. ISBN 1-56643-073-9.
- [9] KOMISIA EÚ: Mobilizing Private and Public Investment for Recovery and Long-term Structural Change. COM(2009), 615.
- [10] OECD: Dedicated Public-Private Partnerships Units: A Survey of Institutional and Governance Structure. ISBN 978-92-64-06484-3.
- [11] KOMISIA EÚ: EUROPE 2020. Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth.
- [12] HODGE, A. G. – GREVE, C.: PPPs: The Passage of Time Permits a Sobre Reflection. In: *Journal compilation* – Institute of Economic Affairs. Oxford: Blackwell Publishing, 2009.
- [13] KAPPELER, A. – NEMOZ, M.: Public-Private Partnerships in Europe – Before and During the Recent Financial Crisis. In: *Economic and Financial Report EIB 2010/04*. Dostupné na internete: http://www.eib.org/epec/resources/efr_epec_ppp_report.pdf.
- [14] EPEC: Review of the European PPP Market in 2010. Dostupné na: <http://www.eib.org/epec/resources/epec-market-update-2010-public.pdf>.

- [15] EPSU: Reports by the EPSU. *Dostupné na internete: www.psiru.org.*
- [16] TOMOVÁ, A.: *Privatising Bratislava: Small Airport – Big Problem.* In: Conference on Privatisation and Liberalisation with focus on Network Industries and Eastern Europe, June 16 – 17, 2011, Stockholm. *Dostupné na internete: http://mpira.ub.uni-muenchen.de/34618/.*
- [17] PETERSEN, H. O.: *Public-Private Partnerships. Policy and Regulation. – With Comparative and Multilevel Case Studies from Denmark and Ireland.* ISSN 0906-6934.
- [18] MF SR: *Obsah a požiadavky na štúdiu uskutočniteľnosti a komparátor verejného sektora.* *Dostupné na internete: http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=6678.*
- [19] OECD: *Public-Private Partnerships. In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money.* 2008. ISBN 9789264042797.
- [20] SARMENTO, J. M.: *Do PPPs Create Value for Money for the Public Sector? The Portuguese Experience.* In: *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2010/1.
- [21] EIB: *Economic and Financial Report: Ex Ante Construction Costs in the European Road Sector. A Comparison of Public – Private Partnerships and Traditional Public Procurement.* *Dostupné na internete: http://www.eib.org/attaents/efs/efr06n01.pdf*
- [22] TORRES, L. AND PINA, V.: *Public-private partnership and private finance initiatives in the EU and Spanish local governments.* In: *The European Accounting Review*, 2001.