

PREČO ZLYHÁHAJÚ NIEKTORÉ VEREJNO-SÚKROMNÉ PARTNERSTVÁ?

Anna Tomová¹ – Benedikt Badánik²

Príspevok patrí k výstupom projektu VEGA 1/0341/09.

Abstrakt: *V príspevku rozoberáme základné rizikové faktory ovplyvňujúce úspešnosť, resp. zlyhanie verejno-súkromných partnerstiev v infraštruktúrnych odvetviach. Uvádzame príklady neúspešných partnerstiev v týchto odvetviach a štatistiku neúspešných verejno-súkromných partnerstiev v doprave, v energetike a vo vodnom a odpadovom hospodárstve v skupine krajín so stredným a nízkym príjmom na obyvateľa s využitím databázy Svetovej banky o projektoch PPI (Private Participation in Infrastructures) a vyvodzujeme všeobecnejšie závery o faktoroch, ktoré podmieňujú dlhodobú vitalitu verejno-súkromných partnerstiev a sú takto determinantom ich rozvoja.*

Kľúčové slová: *verejno-súkromné partnerstvá, infraštruktúra, rizikové faktory*

Úvod

Verejno-súkromné partnerstvá ako nový model vzťahov verejného a súkromného sektora majú svojich odporcov i zástancov. Medzinárodné ekonomické organizácie vo verejno-súkromných partnerstvách vidia predovšetkým mocný nástroj rozvoja infraštruktúrnych odvetví mobilizujúci investičné zdroje súkromného sektora. [1] [2] Vlády krajín navyše hľadajú vo verejno-súkromných partnerstvách potenciál na zvýšenie efektívnosti v zabezpečovaní nielen ekonomickej, ale i sociálnej infraštruktúry v nových spoločenských podmienkach dopytu po týchto statkoch. Politici nazierajú na verejno-súkromné partnerstvá ako na alternatívny spôsob sprivatňovania infraštruktúrnych odvetví. Pre prostredie ekonomického výskumu sú verejno-súkromné partnerstvá - ako zásadná inovácia spoločensko-ekonomickej reality - úrodnou pôdou pre hľadanie viacerých odpovedí, ktoré by vyriešili deliace otázky medzi zástancami a odporcami verejno-súkromných partnerstiev. Sú verejno-súkromné partnerstvá vďaka efektívnejším spôsobom oproti iným modelom

¹ Doc. Ing. Anna Tomová, CSc., Fakulta prevádzky a ekonomiky dopravy a spojov, Žilinská univerzita v Žiline, Univerzitná 1, 010 26 Žilina. anna.tomova@fpedas.uniza.sk

² Ing. Benedikt Badánik, PhD., Fakulta prevádzky a ekonomiky dopravy a spojov, Žilinská univerzita v Žiline, Univerzitná 1, 010 26 Žilina. benedikt.badanik@fpedas.uniza.sk

zabezpečovania dopytu po statkoch a službách ekonomickej a sociálnej infraštruktúry? Nazdávame sa, že túto zásadnú otázku treba preskúmať (aj) na základe rozboru príkladov a štatistiky neúspešných verejno-súkromných partnerstiev v infraštruktúrnych odvetviach.

1. Neúspešné verejno-súkromné partnerstvá vo vybraných infraštruktúrnych odvetviach

Príbehy zlyhaní verejno-súkromných partnerstiev, ktoré uvedieme v tejto časti príspevku, slúžia nielen ako „dokumentačný“ podklad existencie a významnosti spracovávanej témy, ale aj ako dôkaz individuálneho kontextového prostredia každého verejno-súkromného partnerstva. Pri výbere príbehov zlyhaní verejno-súkromných partnerstiev je našou snahou ukázať neúspešné verejno-súkromné partnerstvá v rozličných krajinách v rozličných svetových regiónoch a v rozličných infraštruktúrnych odvetviach s využitím viacerých informačných zdrojov v záujme udržania vyváženého prístupu k problematike. V tejto časti príspevku - popri príkladoch individuálnych zlyhaní – konfrontujeme aj závery z rozličných štúdií o tom, či sú verejno-súkromné partnerstvá z hľadiska ceny a kvality lepšou alternatívou v porovnaní s klasickým verejným obstaraním, resp. dodávkou služby.

V roku 2001 došlo v Estónsku k privatizácii štátnych železníc, súkromný partner v podobe konzorcia rozličných zahraničných spoločností prevzal 66 % vlastnícky podiel a vytvoril takto tzv. inštitucionálnu podobu partnerstva medzi verejným a súkromným sektorom. V roku 2007 štát vykúpil späť všetky akcie v držbe súkromného partnera a vrátil železnice do verejného sektora. Základným dôvodom bola neschopnosť (neochota) súkromného partnera zabezpečovať investičný rozvoj železníc. [3]

V roku 2007 skolabovali dve súkromné spoločnosti Metronet BCV a Metronet SSL, ktoré mali v rámci kontraktachnej schémy verejno-súkromného partnerstva zabezpečovať údržbu a významnejšie investície londýnskeho metra. Prevádzkovanie služieb bolo ponechané na verejnú spoločnosť London Underground a tá v situácii, keď spomínané spoločnosti neboli schopné plniť svoje záväzky voči súkromným veriteľom, prevzala 95 % z hodnoty týchto záväzkov na seba. Ministerstvo dopravy na tieto účely vyčlenilo pre London Underground dotáciu vo výške 1,7 mld. libier. [4]

Národný úrad pre audit vo Veľkej Británii v roku 2009 varoval, že projekty verejno-súkromného partnerstva zamerané na vybudovanie infraštruktúry v odpadovom hospodárstve sa oneskorujú a hrozia im finančné problémy. [5]

Generálny auditor provincie Ontario v Canade v roku 2009 vyhlásil, že výstavba novej nemocnice na základe verejno-súkromného partnerstva bola predražená o 50 miliónov dolárov v porovnaní s alternatívou financovania bez privátneho partnera. [6]

V Austrálii, kde sa schémy verejno-súkromného partnerstva využívajú najmä vo výstavbe cestnej infraštruktúry, je v súčasnosti v dôsledku finančnej krízy ohrozených viacero takýchto projektov a hľadá sa nový model financovania rozvoja cestnej infraštruktúry. Existujúce schémy verejno-súkromného partnerstva nie sú schopné zabezpečiť potrebné zdroje (800 mld. dolárov) na naplnenie potrieb infraštruktúrneho rozvoja krajiny vo verejnom záujme. [7]

V Írsku došlo v roku 2009 k zrušeniu šiestich existujúcich verejno-súkromných partnerstiev v oblasti sociálnych služieb a plánovaný projekt verejno-súkromného partnerstva pre väzenský systém bol takisto zamietnutý vzhľadom na prebiehajúcu finančnú krízu. [8]

Mesto Farum v Dánsku muselo zaviesť ďalšiu miestnu daň 3,2 %, aby odolalo tlaku na financie mesta v dôsledku finančných nárokov súkromných partnerov v rámci uzatvorených verejno-súkromných partnerstiev, ktoré sprevádzala korupcia. [9]

Analýza vodárenského systému vo francúzskych mestách uskutočnená v roku 2004 ukázala, že cena dodávky vody v rámci kontraktov verejno-súkromného partnerstva bola o 16,6 % vyššia v porovnaní s klasickým spôsobom verejného obstarania služby. [10]

V roku 1995 Aguas del Aconquija – dcérska spoločnosť Vivendi vyhrala 30-ročnú koncesiu na dodávku pitnej vody a údržbu vodárenského systému pre mesto Tucumán v Argentíne. Privátny partner v pomerne krátkom čase zdvihol tarify o 100 %, aby bol schopný zabezpečiť financovanie investičných záväzkov, ku ktorým sa zaviazal v koncesnom kontrakte. 80 % obyvateľov odmietlo platiť nové účty a sťažovali sa na zníženú kvalitu dodávanej vody. V roku 1998 vláda koncesiu ukončila a súkromný partner začal od vlády požadovať zaplatenie 100 mil. dolárov a prípad sa riešil arbitrážnym konaním pred Svetovou bankou. [11]

Európska investičná banka porovnala projekty výstavby cestnej infraštruktúry prostredníctvom verejno-súkromných partnerstiev z hľadiska nákladovosti na výstavbu a prišla k záveru, že oproti klasickému obstaraniu boli náklady v schémach verejno-súkromných partnerstiev vyššie v priemere o 24 %. [12]

Uvedené príklady nie je možné generalizovať, pretože existuje aj viacero príkladov úspešných modelov inštitucionálnych a kontraktačných verejno-súkromných partnerstiev.

[13] Preto je potrebné zamýšľať sa nad neúspešnými verejno-súkromnými partnerstvami v infraštruktúrnych odvetviach z hľadiska ich významnosti v celosvetovom pohybe týchto odvetví smerom k privatizácii, resp. sprivatňovaniu.

2. Štatistika zlyhaní verejno-súkromných partnerstiev vo vybraných infraštruktúrnych odvetviach (rozvojové krajiny)

Vzhľadom na informačnú dýchavičnosť, ktorou trpí ekonomický výskum verejno-súkromných partnerstiev, zúžime - v snahe štatisticky vyjadriť mieru neúspešných verejno-súkromných partnerstiev - našu pozornosť len na okruh krajín, ktoré Svetová banka označuje ako rozvojové krajiny.³ Ide o pomerne heterogénnu skupinu nielen z hľadiska regionálnej príslušnosti, ale aj veľkostnej a mocenskej pozície (Ruská federácia, Čína, India, Sierra Leone a pod.), ako aj členstva, resp. nečlenstva v regionálnych ekonomických integračných zoskupeniach (Srbsko, Bulharsko, Rumunsko, Maďarsko, Poľsko, Mexiko a pod.) Spoločným prepojením tejto skupiny krajín je nízka príjmová charakteristika na obyvateľa ako indikátor ich vyspelosti, resp. rozvoja. Napriek tomuto zúženiu však naša analýza pokryje zaujímavý počet krajín z hľadiska toho, či využívajú alebo nevyužívajú verejno-súkromné partnerstvá a s akým úspechom. Úspešnosť budeme posudzovať cez počet a hodnotu projektov verejno-súkromných partnerstiev, ktoré boli zrušené (renacionalizované) alebo sú v stave tzv. tiesne, a to na základe databázy Svetovej banky o tzv. PPI projektoch, teda o infraštruktúrnych projektoch s účasťou privátneho sektora. Z infraštruktúrnych odvetví budeme posudzovať cestnú, železničnú a leteckú dopravu, energetiku a vodné a odpadové hospodárstvo. (Databáza Svetovej banky neobsahuje informácie o verejno-súkromných partnerstvách v oblasti sociálnej infraštruktúry, čo prirodzene obmedzí mieru všeobecnosti záverov.) V rámci analýzy budeme sledovať pomer zlyhaní projektov klasickej čiastočnej privatizácie, t.j. inštitucionálnej formy verejno-súkromného partnerstva oproti kontraktným formám verejno-súkromných partnerstiev, početnosť zlyhaní verejno-súkromných partnerstiev na celkových zlyhaniach partnerstiev, a to podľa odvetví a svetového regiónu. Osobitne sa zameriame na konfrontáciu zlyhaní privatizačných projektov cez verejno-súkromné partnerstvá v uvedených infraštruktúrnych odvetviach majúcich charakter investícií na zelenej lúke.⁴

³ Podobnú analýzu nie je možné uskutočniť pre skupinu vyspelých ekonomík sveta, ani pre skupinu vyspelých európskych ekonomík, pretože neexistuje vyčerpávajúca (a ľahko dostupná) databáza takýchto partnerstiev, aj keď niektorými informáciami disponuje Európska investičná banka, či niektoré komerčné (spoplatnené) databázy.

⁴ Pri typológii verejno-súkromných partnerstiev využijeme metodiku, ktorá sa uplatňuje v databáze Svetovej banky o PPI projektoch. V prípade investícií na zelenej lúke budeme za partnerský model považovať schémy BOT, BOO, nie však

Z hľadiska podielu neúspešných verejno-súkromných partnerstiev (zrušených alebo vo finančnej tiesni), kontraktačných (bez inštitucionálnych, reprezentovaných čiastočným transferom vlastníctva) na celkovom počte takýchto projektov v rámci všetkých sledovaných infraštruktúrnych odvetví je situácia v analyzovaných svetových regiónoch nasledovná:

Tabuľka 1

**Počet neúspešných kontraktačných verejno-súkromných partnerstiev vo vybraných
infraštruktúrnych odvetviach v rozvojových svetových regiónoch 1990 - 2011**

Odvetvie	Počet neúspešných verejno-súkromných partnerstiev (% z celkového počtu partnerských projektov)					
	Východná Ázia a Pacifik	Európa a Stredná Ázia	Latinská Amerika	Stredný Východ a Severná Afrika	Južná Ázia	Subsaharská Afrika
Energetika	19 (3,63)	6 (6,25)	31 (6,2)	0 (0)	3 (1,1)	10 (10)
Doprava	22 (7,00)	1 (2,32)	41 (8,68)	2 (5,8)	2 (0,66)	6 (6,89)
Vodné a odpadové hospodárstvo	28 (7,04)	2 (5)	27 (12,6)	1 (4,34)	0 (0)	3 (11,5)
Celkom odvetvia	69 (5,59)	9 (5,02)	99 (8,34)	3 (3,45)	5 (0,87)	19 (8,92)

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe databázy PPI World Bank.

Údaje uvedené v Tabuľke 1 dokumentujú, že z hľadiska počtu došlo vo všetkých regiónoch, ktoré využívajú formy verejno-súkromných partnerstiev k projektom, ktoré zlyhali, resp. sú vo finančnej tiesni. Z hľadiska podielu neúspešných partnerských projektov na celkovom počte partnerských kontraktačných projektov – vedie Subsaharská Afrika, nasledovaná Latinskou Amerikou, v žiadnom v analyzovaných svetových regiónoch však z hľadiska podielu nebola prekročená hodnota 10 % za všetky sledované odvetvia.

tzv. Merchant, ktorá predstavuje investíciu na zelenej lúke realizovanú subjektom s účasťou privátneho kapitálu bez akejkoľvek ďalšej regulácie zo strany vlády v tzv. prevádzkovej fáze projektu.

Z hľadiska odvetvového nie je možné urobiť jednoznačný záver, pretože odvetvové výsledky sa medziregionálne líšia. Vo všeobecnosti však (s výnimkou regiónu Južnej Ázie, ktorá neuplatnila nijakú formu verejno-súkromného partnerstva v reštrukturalizácii vodného a odpadového hospodárstva) je práve vodné a odpadové hospodárstvo pomerne zlyhávajúcim infraštruktúrnym odvetvím, ak berieme do úvahy neúspešné verejno-súkromné partnerstvá.

Hodnotová reflexia uskutočňovanej analýzy je takisto užitočná, pretože samotný počet projektov zlyhávajúcich verejno-súkromných partnerstiev nemusí dostatočne vyjadrovať veľkostnú dimenziu problému. Tento aspekt analýzy je obsiahnutý v Tabuľke 2.

Tabuľka 2.

**Hodnota neúspešných kontrakt. verejno-súkromných partnerstiev v mil. USD
vo vybraných infraštruktúrnych odvetviach v rozvojových svetových regiónoch
1990 - 2011**

Odvetvie	Hodnota neúspešných verejno-súkromných partnerstiev v mil. USD (% z celkovej hodnoty partnerských projektov)					
	Východná Ázia a Pacific	Európa a Stredná Ázia	Latinská Amerika	Stredný Východ a Severná Afrika	Južná Ázia	Subsaharská Afrika
Energetika	5015 (5)	1043 (3)	17158 (10,8)	0 (0)	2968 (2,57)	1123 (12,3)
Doprava	8257 (12,3)	0 (0)	10151 (8,55)	340 (2,12)	4 (6,9)	411 (3,4)
Vodné a odpadové hospodárstvo	11516 (40,2)	3334 (41,7)	8966 (48)	0 (0)	0 (0)	9 (3,38)
Celkom odvetvia	24788 (12,6)	9043 (15,4)	36275 (12,3)	340 (0,29)	2973 (1,7)	1543 (7,3)

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe databázy PPI World Bank.

Výsledky hodnotovej analýzy ukazujú na vyššiu významnosť neúspešných kontrakčných verejno-súkromných partnerstiev v skúmaných infraštruktúrnych odvetviach ako celku, a to najmä v regiónoch Východnej Ázie a Pacifiku, rozvojovej časti Európy a Strednej Ázie a Latinskej Ameriky a Subsaharskej Afriky v porovnaní s ostatnými rozvojovými regiónmi. Nepriaznivé výsledky v uvedených regiónoch sú zabezpečované

najmä sektorom vodného a odpadového hospodárstva, ale aj dopravy (vo Východnej Ázii a Pacifiku a Latinskej Amerike) a sektorom energetiky v Latinskej Amerike a v Subsaharskej Afrike. Údaj 0 USD pre Stredný Východ a Severnú Afriku predstavujúci jeden zlyhávajúci projekt v odvetví vodného a odpadového hospodárstva potvrdzuje, že zlyhaniu sa nevyhýbajú ani neinvestičné formy kontraktčných partnerstiev, t.j. partnerstiev bez akéhokoľvek investičného záväzku.

Typová analýza partnerstiev náchylných, resp. náchylnejších na zlyhanie a tieseň v analyzovaných odvetviach je ďalším aspektom skúmanej problematiky, ako o tom informujú Tabuľka 3, Tabuľka 4 a Tabuľka 5. Do analýzy sme zaradili aj zlyhávajúce projekty inštitucionálneho partnerstva, aby bolo možné posúdiť, či je početnosť zlyhaní vyššia v skupine partnerstiev kontraktčného charakteru v porovnaní s partnerstvom inštitucionálnym.

Tabuľka 3

Počet (a hodnota v mil. USD) neúspešných projektov verejno-súkromných partnerstiev v energetike v rozvojových reg. sveta 1990 – 2011 podľa typu partnerstva

Typ kontraktu	Východná Ázia a Pacifik	Európa a Stredná Ázia	Latinská Amerika	Stredný Východ a Severná Afrika	Južná Ázia	Subsaharská Afrika
Manažment kontrakt	-	-	1 (0)	-	-	2 (0)
Kontrakt o prenájme	-	1(0)	-	-	-	1 (0)
Koncesie	-	4 (975)	17 (14593)	-	-	6 (798)
Partnerské kontrakt. formy investícií na zelenej lúke	19 (5015)	1 (68)	13 (2566)	-	3 (2968)	1(325)
Čiastočná privatizácia (transfer aktív)	-	6 (789)	12 (1926)	-	1 (29)	1 (0)

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe databázy PPI World Bank.

Typová analýza zlyhávajúcich (neúspešných) projektov kontraktačného a inštitucionálneho partnerstva v sektore energetiky vedie k niekoľkým záverom. Z hľadiska podielu na počte zlyhávajúcich partnerstiev predstavujú inštitucionálne partnerstvá 22 %. Zvyšná časť zlyhaní je pripísaná kontraktačným typom partnerstiev. Na celkovom počte neúspešných kontraktačných partnerstiev majú koncesie podiel 39,1 % a investície na zelenej lúke kontraktačného typu podiel 53,6 %. Subsaharská Afrika je jediným regiónom, v ktorom nachádzame príklady zlyhaní vo všetkých typoch partnerstiev. Partnerské kontraktačné formy investícií na zelenej lúke zlyhali s výnimkou Stredného Východu a Severnej Afriky vo všetkých ostatných rozvojových svetových regiónoch. Hodnotový výsledok analýzy neúspešných partnerstiev v sektore energetiky znižuje podiel neúspešných inštitucionálnych partnerstiev na celkovej hodnote neúspešných partnerstiev na 9,1 %. Hodnotová významnosť neúspešných koncesií v sektore energetiky na celkovej investovanej hodnote cez zlyhávajúce kontraktačné formy partnerstiev predstavuje až 59,9 % v porovnaní s investíciami na zelenej lúke, ktorá majú podiel 40 %.

Tabuľka 4.

Počet (a hodnota v mil. USD) neúspešných projektov verejno-súkromných partnerstiev v doprave v rozvojových reg. sveta 1990 – 2011 podľa typu partnerstva

Typ kontraktu	Východná Ázia a Pacific	Európa a Stredná Ázia	Latinská Amerika	Stredný Východ a Severná Afrika	Južná Ázia	Subsaharská Afrika
Manažment kontrakt	-	1 (0)	-	-	1(0)	2 (0)
Kontrakt o prenájme	-	-	-	-	-	-
Koncesie	9 (1438)	-	26 (4243)	-	1 (4)	3 (211)
Partnerské kontrakt. formy investícií na zelenej lúke	13 (6818)	-	15 (5907)	2 (340)	-	1 (200)
Čiastočná privatizácia (transfer aktív)	1 (182)	-	-	-	-	1 (166)

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe databázy PPI World Bank.

Neúspešné čiastočné privatizácie ako inštitucionálna forma partnerstva na celkových neúspešných projektoch partnerstva verejného a súkromného sektora v doprave predstavujú len 2,6 % na celkovom počte takýchto projektov. Najvyšší podiel na celkovom počte neúspešných kontraktačných foriem partnerstiev v doprave v analyzovaných svetových regiónoch ako celku majú koncesie (52,7%), nasledované kontraktačnými formami investícií na zelenej lúke s podielom 41,9 %. Hodnotová analýza potvrdzuje marginálnu významnosť zlyhaných inštitucionálnych partnerstiev v doprave na celkovej hodnote neúspešných partnerstiev (kontraktačných aj inštitucionálnych) 1,78 %. Z hľadiska hodnotového majú na celkovej hodnote neúspešných kontraktačných formách partnerstiev v doprave najvyšší podiel kontraktačné formy investícií na zelenej lúke, predstavujúce takmer 69 % z uvažovanej celkovej hodnoty. Hodnotový podiel neúspešných koncesií v doprave na celkovej hodnote zlyhaných projektov kontraktačného partnerstva v doprave predstavuje 30,7 %. Analýza v odvetví dopravy potvrdzuje – podobne ako tomu bolo v odvetví energetiky – že k zlyhaniám dochádza aj v menej náročných, t.j. neinvestičných formách partnerstiev reprezentovaných manažment kontraktmi a kontraktmi o prenájme.

Tabuľka 5.

**Počet (a hodnota v mil. USD) neúspešných projektov verejno-súkromných partnerstiev vo vodnom a odpadovom hospodárstve v rozvojových reg. 1990 – 2011
podľa typu partnerstva**

Typ kontraktu	Východná Ázia a Pacific	Európa a Stredná Ázia	Latinská Amerika	Stredný Východ a Severná Afrika	Južná Ázia	Subsaharská Afrika
Manažment kontrakt	-	-	2 (0)	1(0)	-	1 (0)
Kontrakt o prenájme	1 (2)	1 (0)	2 (0)	-	-	2 (9)
Koncesie	16 (10450)	1(8)	17 (8675)	-	-	-
Partnerské kontrakt.formy investícií na zelenej lúke	11 (1064)	-	6 (291)	-	-	-
Čiastočná priv. (transfer aktív)	1 (84)	-	2 (50)	-	-	-

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe databázy PPI World Bank.

Podiel neúspešných verejno-súkromných partnerstiev inštitucionálneho typu vo vodnom a odpadovom hospodárstve v analyzovaných regiónoch sveta na celkovom počte neúspešných partnerských projektoch je – podobne ako sme to identifikovali pre sektory energetiky a dopravy – nízky 4,6 %. Podobne ako v predtým analyzovaných odvetviach na celkovom počte zlyhaných kontraktačných partnerských projektoch dominujú z hľadiska počtu koncesie s podielom 55,8 % a investície na zelenej lúke s podielom 27,9 %. V dvoch svetových regiónoch – Východnej Ázii a Pacifiku a Latinskej Amerike – nachádzame príklady zlyhaní v skupine investičných aj neinvestičných formách partnerstiev, v prípade Latinskej Ameriky môžeme hovoriť o zlyhaniach v celom typovom spektre posudzovaných partnerstiev. Z hľadiska hodnotovej významnosti je podiel neúspešných inštitucionálnych partnerstiev v odvetví vodného a odpadového hospodárstva na celkovej hodnote zlyhaných partnerstiev nízky 0,64 %. Podobne môžeme identifikovať pomerne nízku hodnotovú významnosť 6,6 % neúspešných kontraktačných foriem partnerstiev typu investície na zelenej lúke na celkovej hodnote neúspešných kontraktačných partnerstiev vo vodnom a odpadovom hospodárstve. Rozhodujúci hodnotový význam na zlyhaných kontraktačných partnerstvách vo vodnom a odpadovom hospodárstve majú koncesie, predstavovaný podielom 93,3 %. K zlyhaniu akéhokoľvek typu verejno-súkromného partnerstva v sektore vodného a odpadového hospodárstva nedošlo v regióne Južnej Ázie napriek tomu, že tu bolo realizovaných 13 privatizačných projektov.

Uskutočnená analýza ukázala, že nie je možné jednoznačne určiť tzv. zlyhávajúcu typovú formu partnerstva, a to ani podľa odvetvia, či svetového rozvojového regiónu, pretože k zlyhaniu došlo v priereze všetkých typov partnerstiev v analyzovaných odvetviach, aj keď s prípadnými medzi-regionálnymi rozdielmi. Potvrdzuje sa, že nie samotný typ, či regionálna príslušnosť, ale individualizačné charakteristiky partnerstva sú predpokladom úspechu, či neúspechu partnerstva, rovnako ako rešpektovanie fundamentálnych ekonomických charakteristík odvetvia, v ktorom sa partnerstvo realizuje (napríklad prirodzený lokálny monopol verus konkurenčné odvetvie).

3. Faktory úspešnosti (zlyhania) verejno-súkromných partnerstiev

Napriek tomu, že každé – inštitucionálne, či kontraktačné – partnerstvo verejného a súkromného sektora je jedinečným prepojením záujmov oboch aktérov so špecifickým kontextovým pozadím a podmienenosťou, je možné na základe skúseností s úspešnými

a neúspešnými partnerstvami generalizovať niektoré všeobecné závery, ktoré sú „v priemere napozorovanými“ faktormi úspechu, či zlyhania partnerstiev. Ak zoberieme skúsenosti len s kontraktačnými verejno-súkromnými partnerstvami – a podotýkame, že v analyzovaných infraštruktúrnych odvetviach v rozvojových svetových regiónoch ide o hlavnú vlnu štrukturálnych zmien v odvetviach, ktorými sa realizuje privatizácia – prichádzame k týmto plošným záverom:

- Politizácia privatizácie je aj politizáciou verejno-súkromných partnerstiev, a to z oboch argumentačných platforiem s následným negatívnym účinkom.
- Absencia efektívneho manažmentu verejno-súkromného partnerstva zo strany verejného partnera (bez dostatočných skúseností, resp. bez špecializovanej vládnej inštitúcie na podporu verejno-súkromných partnerstiev) ovplyvňuje projekt partnerstva nežiaducim spôsobom.
- Zlá synchronizácia projektového cyklu partnerstva a rozpočtového (a politického) cyklu pôsobí na výsledok a priebeh partnerstva negatívne.
- Nesprávne štruktúrovaný obsah kontraktov partnerstva nedostatočne alebo zle alokujúci riziká a taktiež nezabezpečujúci efektívny transfer kompetencií oboch partnerov smerom k cieľom projektu ovplyvňuje partnerstvo nežiaduco.
- Nedostatočné riešenie prípadného odstúpenia partnerov od kontraktu pôsobí na výsledok partnerstva negatívne.
- Podcenenie konzekvencií partnerstva po jeho uplynutí a nepripravenosť na situáciu „po partnerstve“ (obnova, predĺženie, nové partnerstvo atď.) ovplyvňuje partnerstvo nepriaznivo.
- Podcenenie aspektov kvality infraštruktúry, resp. infraštruktúrnych služieb zabezpečovaných cez partnerstvo ovplyvňuje výsledok partnerstva negatívne.
- Ignorovanie, resp. nedostatočná akceptácia súvislostí medzi investičnými záväzkom súkromného partnera a cenou infraštruktúrnych aktív, resp. služieb idúcich cez partnerstvo môže ovplyvniť partnerstvo nežiaduco.
- Preferencia fiskálnych efektov partnerstva zo strany verejného partnera bez náležitého zohľadnenia technickej stránky projektu má na výsledok partnerstva negatívny účinok.
- Slabá vymožitelnosť práva je nepriaznivým faktorom z hľadiska úspechu partnerstva.

- Korupcia je mínou úspešnosti akejkoľvek formy privatizácie, vrátane kontraktačných foriem partnerstva ako cesty k privatizácii infraštruktúrnych odvetví.

Záver

Odpoveď na otázku, ktorá dala názov tomuto príspevku „Prečo zlyhávajú niektoré verejno-súkromné partnerstvá?“ nie je jednoduchá. Ukázala to konfrontácia rozličných prístupov k podstate verejno-súkromných partnerstiev, štatistická analýza neúspešných verejno-súkromných partnerstiev v troch infraštruktúrnych odvetviach v rozvojových regiónoch sveta, ale aj syntéza zozbieraných skúseností s faktormi ovplyvňujúcich úspešnosť kontraktačnej formy partnerstiev. Napriek tomu, že teoretická obec disponuje pomerne širokým spektrom konkrétnych faktorov, ktoré podmieňujú výsledok verejno-súkromného partnerstva – objektívnych (podoba odvetvia a jeho fundamentálne charakteristiky) i subjektívnych (kvalita kontraktu, starostlivá príprava, expertné centrum ako súčasť vládnych inštitúcií atď.), každé partnerstvo je jedinečným konglomerátom týchto, ale i ďalších podmieňujúcich faktorov. Tieto faktory ako celok v konečnom dôsledku „zabezpečujú“ udržateľný úspech partnerstva, ale v každej krajine, v odvetví, či v konkrétnom projekte v danom čase a v danom okolnostnom kontexte môžu spolupôsobiť jedinečne špecifickými transmisnými cestami k takému alebo onakému výsledku partnerstva, aj keď faktory úspechu partnerstiev uvádzané v tomto príspevku vo všeobecnosti nijako nespochybňujeme.

Literatúra

- [1] IMF Fiscal Affairs Department. 2004. *Public Private Partnerships*. Dostupné na internete: <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>
- [2] OECD. 2008 *Public-Private Partnerships: In pursuit of Risk Sharing and Value for Money*. ISBN 978-92-64-04279-7
- [3] EPSU. *Renationalising the Railways*. 2007. Dostupné na internete: <http://www.epsu.org/a/5164>
- [4] NAO – The Department for Transport. 2009. *The Failure of Metronet*. Dostupné na internete: http://www.nao.org.uk/publications/0809/the_failure_of_metronet.aspx
- [5] HALL, D. 2009. *A crises for public-private partnerships (PPPs?)* Dostupné na internete: www.tuac.org/.../public/e.../telecharger.phtml?
- [6] OPSEU LOCAL. 2007. *Risky Business*. Dostupné na internete: <http://www.opseu.org/bps/health/P3Report.pdf>

- [7] IRWIN, T. – MOKDAD, T. 2009. *Managing Contingent Liabilities in PPPs: Practise in Australia, Chile and South Africa*. Dostupné na internete: http://www.infrastructureaustralia.gov.au/publications/files/Managing_contingent_liabilities_in_PPPs_in_Australia_Chile_and_South_Africa_30_June_2009.pdf
- [8] HALL, D. 2009. *A crises for public-private partnerships (PPPs?)* Dostupné na internete: www.tuac.org/.../public/e.../telecharger.phtml?
- [9] VON MARAVIC, P. 2007. *Public Management Reform and Corruption – Conceptualizing the Unintended Consequences*. Dostupné na internete: http://www.ramp.ase.ro/en/_data/files/articole/8_03.pdf
- [10] CHONG, E. et al. 2006. *Public-Private Partnerships and Prices: Evidence from Water Distribution in France*. In: Review of Industrial Organisation, Springer 2006. DOI 10.1007/s11151-006-9106-8
- [11] MEDALYE, J. 2006. *Support and Opposition of Publi Private Partnerships*. Dostupné na internete: http://www.eoearth.org/article/Support_and_opposition_of_public-private_partnerships
- [12] EIB. 2005. *Evaluation of PPP Projects Financed by the EIB*. Dostupné na internete: http://www.eib.org/attachments/ev/ev_ppp_en.pdf
- [13] EUROPEAN COMMISSION: *Resource Book on PPP Case Studies*. Dostupné na internete: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf
- [14] PPI WORLD BANK DATABASE. Dostupné na internete: <http://ppi.worldbank.org/>

Lektoroval:

Doc. Ing. Viera Bartošová, PhD., Žilinská Univerzita, Žilina

Zadané na uverejnenie: 13.1.2012