

# AKADÉMIA KLASICKEJ EKONÓMIE 2010



## Otázka vlastníctva cestnej infraštruktúry

V stredoeurópskych dimenziách sa považuje za normálne, ak celoštátna sieť cestnej infraštruktúry má výhradného majiteľa, ktorý drží monopol nad všetkými službami, ktoré poskytuje. Týmto majiteľom je štát – a to bez ohľadu na to, či už priamo, alebo prostredníctvom niektorej zo svojich agentúr.

Tento stav je z politického hľadiska dlhodobo udržateľný. Volení zástupcovia ľudu totiž radi ovplyvňujú verejnú mienku vyhláseniami o potrebe tzv. verejných statkov, pretože majú prirodzený sklon k ich riadeniu. Z ekonomického pohľadu však súčasný stav nie je dlhodobo udržateľný, preto je zaujímavé sa zamyslieť aj nad otázkou, či je monopol štátu užitočný resp. či je možné pretransformovať vlastníctvo verejného statku aj do iných rúk.

V tomto článku stručne popíšem tri základne formy vlastníctva cestnej infraštruktúry:

1. štátne vlastníctvo,
2. inštitút verejno-súkromného partnerstva (Public – Private Partnership)
3. súkromné vlastníctvo.

Pri všetkých troch typoch využijem reálie zo slovenského prostredia. Pomôžem si však aj argumentmi predstaviteľov rakúskej ekonomickej školy – predovšetkým von Misesa, Hayeka a Blocka - jedného z popredných tvorcov teórie súkromného vlastníctva cestnej infraštruktúry.

## **1. Štátne vlastníctvo**

Vlastníkom a správcom siete diaľnic a rýchlostných komunikácií („cestná infraštruktúra“) v Slovenskej republike je štát prostredníctvom svojej agentúry Národná diaľničná spoločnosť. Cestnú infraštruktúru nižšej kategórie spravuje štátna rozpočtová organizácia Slovenská správa ciest (ďalšia agentúra) a vyššie územné celky.

Cestná infraštruktúra v podmienkach SR je teda definitívne verejným statkom.

Hayek uvádza, že

*„Veľa druhov služieb, ktoré si ľudia želajú, je možné poskytovať iba vtedy, ak sú prostriedky pre ich poskytovanie získané vynútením. Ich poskytovanie sa totiž nedá obmedziť iba na tých, ktorí sú ochotní za ne zaplatiť.“*

*Akonáhle existuje donucovací orgán, ktorý ešte k tomu získa monopol na prinútenie, je zrejmé, že mu bude zverená ponuka prostriedkov na poskytovanie takýchto kolektívnych statkov, ako ekonómovia nazývajú služby, ktoré sa dajú poskytovať výlučne všetkým členom rôznych skupín.<sup>1</sup>*

Cestná infraštruktúra SR je teda okrem verejného statku, aj statkom kolektívnym. Jej spravovanie zabezpečuje štát, ktorý však zvyčajne vo svojom konaní nevidí motív zisku. Štát a jeho agentúry sa totiž nazdávajú, že sú pre spoločnosť potrebné a zisku sa vzdávajú v prospech iných cieľov. Takéto správanie ma negatívny vplyv na štátny rozpočet a dodatočne obmedzuje daňových poplatníkov. Výsledkom je potom vždy dotovanie jednej skupiny ľudí na úkor druhých. Pri súkromnom podniku by však nevytváranie zisku jednoznačne znamenalo, že spotrebiteľ (verejnosť) takýto podnik nepotrebuje.

Podľa informácií zverejnených na webovej stránke [www.ndsas.sk](http://www.ndsas.sk) bol v roku 2009 rozdiel medzi Výnosmi zo spoplatnenia infraštruktúry a Nákladmi na úpravu, údržbu a budovanie infraštruktúry 585 mil. EUR. Tento záporný rozdiel bol pokrytý z prostriedkov všetkých daňových poplatníkov, teda aj tých, ktorí cestnú infraštruktúru nepoužívajú.

Tu je na mieste zacitovať jedného zo zakladateľov rakúskej ekonomickej školy von Misesa, ktorý vo svojom diele Byrokracia uvádza:

*„Zástancovia štátnych a mestských podnikov majú tendenciu veľmi naivne vysvetľovať, že povinnosťou štátneho podniku je poskytovať spoločnosti potrebné služby. Pokiaľ má však každý štátny podnik za cieľ poskytovať potrebné služby, kto rozhoduje o potrebnosti služieb? A ako zistíme, či cena poskytnutej služby nie je vysoká?“<sup>2</sup>*

Český ekonóm Šíma tiež poukazuje na skutočnosť, že cestná infraštruktúra je chápaná ako prirodzený verejný statok, pri ktorom dochádza k nehospodárnemu využívaniu:

*„Pokiaľ niekde nevládne trh, tak tam neexistuje dobrovoľnosť, ale nátlak. Následkom toho neexistujú ceny a prichádza k plytvaniu a chaosu. Hospodárstvo sa rozpadá na oblasti, kde trh nevládne – modernými*

---

<sup>1</sup> Friedrich Hayek: Právo, zákonodarstvá a svoboda, Academia Praha 1994, str. 142

<sup>2</sup> Ludwig von Mises: Byrokracie, vydal Liberální institut, Praha, 2002, str. 88

*príkladmi sú zdravotníctvo, školstvo, cestná infraštruktúra atď., kam údajne trh nepatrí<sup>3</sup>.*

## **2. Verejno –súkromné partnerstvo**

Inštitút Verejno-súkromného partnerstva (PPP) je v uplynulých rokoch predmetom ekonomicko-spoločenského diškurzu.

Ficova vláda sa vo svojom programovom vyhlásení v roku 2006 zaviazala, že určí pravidlá a bude aktívne podporovať vznik verejno-súkromných partnerstiev v oblasti spravovania a vytvárania verejných statkov a zabezpečovania verejných služieb<sup>4</sup>.

Vláda premiérky Radičovej v roku 2010 zmenila vzťah k tomuto nástroju a vo svojom základnom dokumente sa vyjadrila, že prehodnotí ďalšiu realizáciu PPP projektov v oblasti dopravnej infraštruktúry so zreteľom na skúsenosti a výsledky z už realizovaných projektov s cieľom zefektívniť ďalšiu výstavbu a znížiť finančnú náročnosť tých PPP projektov, ktoré zatiaľ neboli finančne uzavreté.<sup>5</sup>

Načrtnime si teda dôsledky zmiešaného vlastníctva z pohľadu rakúskej liberálnej školy a na základe získaných poznatkov následne posúďme oprávnenosť výberu metódy PPP pri projektoch cestnej infraštruktúry v rámci Slovenskej republiky.

Projekt verejno-súkromného partnerstva znamená, že štát nezabezpečí výstavbu a údržbu cestnej infraštruktúry vo vlastnej réžii, ale poverí tým súkromnú firmu. Súkromný vlastník má údajne viac skúseností a disponuje schopnosťou efektívnejšie hospodáriť.<sup>6</sup> Súkromný vlastník získa monopol na ponuku produktu, ale nezíska trvalé vlastnícke právo. PPP sa označuje za spôsob, akým verejný sektor prostredníctvom súkromných zdrojov zabezpečuje poskytovanie verejnej služby.

Tu je však nutné podotknúť, že verejný sektor získava prostriedky zo súkromných zdrojov prostredníctvom výberu dane. Na uspokojenie kolektívneho záujmu budovať a spravovať časť cestnej infraštruktúry však štát nealokuje zdroje v štátnom rozpočte. Svoje právo na monopol postúpi súkromnej firme. Súkromné zdroje, z ktorých sa dočasne (po dobu trvania koncesie) uspokojuje kolektívny záujem sú iba náhradou slova úver.

---

<sup>3</sup> Josef Šíma: Moc argumentu proti argumentu moci

<sup>4</sup> <http://www.vlada.gov.sk//1676/2-2-hospodarska-politika.php>

<sup>5</sup> <http://www.government.gov.sk/data/files/6257.pdf>

<sup>6</sup> [http://www.asociaciappp.sk/upld/brozura/000001/PPP\\_brozura\\_090115.pdf](http://www.asociaciappp.sk/upld/brozura/000001/PPP_brozura_090115.pdf)

PPP je potom spôsob, akým verejný sektor prostredníctvom úveru zo súkromných zdrojov zabezpečuje poskytovanie verejnej služby, ktorú mal primárne zabezpečiť z príjmov verejného rozpočtu. Takýto postup jednoznačne zapríčiňuje deficit verejného rozpočtu, pričom štát sa zbavuje monopolu na poskytovanie verejnej služby v prospech súkromného vlastníka.

Aký dôvod má súkromný vlastník, aby vstúpil do projektu, pri ktorom štát nedokázal vytvoriť zisk? S určitosťou vieme, že disponuje väčšou motiváciou na vytvorenie pravdepodobných kalkulácií a scenárov ako štát. A tiež vieme, že dokáže vytvoriť zisk aj v sektoroch, kde sa to predtým štátnej správe nepodarilo. Súkromného vlastníka totiž motivuje vždy iba zisk.

Dočasný súkromný vlastník cestnej infraštruktúry v slovenských podmienkach získa na tridsať rokov koncesiu, na základe ktorej mu bude štát vyplácať poplatok za sprístupnenie diela.

Ale ak súkromný vlastník dokáže počas týchto tridsiatich rokov vytvoriť v rámci vybudovaného úseku cestnej infraštruktúry zisk, dokáže štát pokračovať v nastolenom trende po prevzatí vlastníckych práv? Pravdepodobne nie, a to najmä kvôli absencii motívu zisku. Existuje však v našom prípade motív zisku u súkromného vlastníka, ktorého partnerom je štát? Do úvahy prichádza alternatíva, že cestná infraštruktúra vytvorí stratu bez ohľadu na to či je v správe štátnej agentúry alebo dočasného súkromného vlastníka. Štát túto stratu pokryje z verejných zdrojov.

Čo sa to vlastne udialo v minulých mesiacoch? Štát poskytol súkromnému vlastníkovi monopol na poskytovanie verejnej služby na obdobie tridsiatich rokov. Štát sa zároveň zaručil banke za úver, ktorý poskytla súkromnému vlastníkovi. Ak súkromný vlastník nedokáže vytvoriť zisk, štát mu ho zabezpečí prostredníctvom každoročného poplatku za sprístupnenie diela verejnosti. Súkromný vlastník tým pádom nie je motivovaný v tomto projekte vytvárať zisk, keďže štát zo svojich príjmov pokrýva stratu súkromnému vlastníkovi.

Potrebuje spotrebiteľ (verejnosť) súkromného vlastníka, ktorý neprodukuje zisk? Prirodzene nie. Avšak v prípade, že stratu súkromného vlastníka pokrýva štát, tak sa súkromník stáva do istej miery konkurenciou štátnej agentúry. Štát totiž peniaze daňových poplatníkov určené na pokrytie straty štátnej agentúry zasiela súkromnému vlastníkovi, aby pokryl jeho stratu. Prenesene môžeme povedať, že štát si počas doby trvania koncesie vytvoril

zo súkromného vlastníka svoju agentúru. Systém, ktorý premieňa všetkých ľudí (vlastníkov) na štátnych zamestnancov (štátne agentúry) sa nazýva socializmus. V socializme sa nikto nepozera na zisk, ale na splnenie plánu. A plán bol v našom prípade vytýčený odvážne – naplánované odovzdanie jednotlivých úsekov do užívania bolo takmer o polovicu v kratšom čase ako je bežné pri porovnateľných stavbách. To, že sa termín odovzdania posúval v rámci dodatkov k podpísanej zmluve už iba dokresľuje atmosféru systému centrálného plánovania.

Vráťme sa znovu na začiatok tejto kapitoly a porovnajme si výňatky z dvoch vládnych programových vyhlásení. Pravdepodobne aj bez zmienky o PPP projektoch by nebolo ťažké zistiť, ktorá z týchto dvoch vlád mala väčší sklon k vybudovaniu socialistického zriadenia v tejto krajine. Zmienka o verejno-súkromnom partnerstve je iba ďalším potvrdením tejto skutočnosti.

### 3. Súkromné vlastníctvo cestnej infraštruktúry

Čisto súkromné vlastníctvo cestnej infraštruktúry v Slovenskej republike znie v súčasnosti takmer nepredstaviteľne.

Pred pár rokmi vzbudila na Slovensku ohlas správa o tom, že majiteľ súkromného pozemku v priemyselnej zóne, na ktorom stála cestná komunikácia, začal vyberať mýto za prejazd vozidiel. Jeho pokus o aktívne vykonávanie vlastníckych práv nemal dlhé trvanie. Na súkromný majetok bolo uvalené vecné bremeno. Dá sa konštatovať, že okrem drobných výnimiek, ktorými sú súkromné parkoviská, či príjazdové komunikácie k obydliam neexistuje v Slovenskej republike cestná komunikácia v súkromných rukách. Dokonca aj myšlienka čisto súkromného vlastníctva cestnej infraštruktúry v Slovenskej republike je pre značnú časť verejnosti absolútne nepredstaviteľná.

(Anarcho)Libertarián Walter Block, stúpenec rakúskej ekonomickej školy, venoval tejto téme mnoho úsilia. Svoje tézy zhrnul v publikácii *The Privatisation of Roads and Highways*, ktorá vyšla v roku 2009.<sup>7</sup> Pokúsim sa stručne zhrnúť jeho najzávažnejšie dôvody, kvôli ktorým by sa štát mal vzdať spravovania cestnej infraštruktúry.

Block<sup>8</sup> uznáva, že zamietnuť ideu úplného slobodného trhu v sektore cestnej infraštruktúry je veľmi ľahké. Pripomína však, že je to práve súčasný spôsob vládneho spravovania cestnej infraštruktúry, ktorý zlyháva. Medzi faktory, ktoré najvýraznejšie svedčia

<sup>7</sup> <http://mises.org/store/Privatization-of-Roads-and-Highways-P581.aspx>

<sup>8</sup> [http://mises.org/journals/ils/3\\_2/3\\_2\\_7.pdf](http://mises.org/journals/ils/3_2/3_2_7.pdf)

o neúspechu vládneho systému spravovania cestnej infraštruktúry zaraďuje najmä vysoký počet obetí pri dopravných nehodách, vznik zápch počas dopravných špičiek a nevyhovujúci stav údržby a opráv cestnej siete.

V Blockovej teórii slobodného trhu v cestnej infraštruktúre patria všetky subjekty a objekty dopravného sektora súkromným vlastníkom. Nielen vozidlá (automobily, autobusy, trolejbusy), ale aj cesty, diaľnice, obchvaty, mosty, tunely, či prechody pre chodcov. Jediným dôvodom, pre ktorý bude chcieť súkromný podnikateľ vlastniť cestu bude, tak ako aj v iných odvetviach, tvorba zisku. Nutné investičné prostriedky si súkromný vlastník tiež zabezpečí podobne ako v iných odvetviach – z vlastných úspor, prostredníctvom úveru či kótovaním akcií na burze. Takisto riziko podnikania bude podobné – buď upúta pozornosť spotrebiteľa (verejnosti) a bude prosperovať, alebo sa mu to nepodarí a zbankrotuje. Tak ako v reštauráciách nedostáva zákazník jedlo zadarmo, tak aj za použitie cesty bude musieť zaplatiť poplatok. Podnikateľský sektor v cestnom hospodárstve bude čeliť rovnakým problémom ako aj iné odvetvia – získanie vhodnej pracovnej sily, subdodávky, upútanie zákazníka, konkurencia, inovácie, pôžičky, expandovanie atď.

Podnikateľ v cestnom hospodárstve sa bude pokúšať vyriešiť dopravné zápchy či znížiť počet dopravných nehôd. Block argumentuje, že plat žiadneho štátneho úradníka nezávisí od dĺžky a frekvencie dopravných zápch, či od počtu dopravných nehôd. Zisk súkromného vlastníka by však od týchto veličín závisel a preto by sa ich snažil obmedziť na čo najnižšiu možnú úroveň.

Blockova teória môže na spotrebiteľov v sektore cestnej infraštruktúry pôsobiť revolučne. Reakciou bude určite silný argument potreby zachovania infraštruktúry v rukách štátneho monopolu. Spomeňme si tu však analogický príbeh s pobrežnými majákmi, ktoré tiež boli kedysi vo výhradnom vlastníctve štátu. V tom čase si nikto nevedel predstaviť výstavbu a spravovanie majáka súkromným vlastníkom. Až pokým sa poisťovacie spoločnosti nerozhodli postaviť vlastné majáky na miestach s najväčšou intenzitou námorných nehôd. K tomuto činu ich motivoval zisk. Uvedomili si totiž, že keby sa spoliehali výlučne na majáky postavené štátom, zaznamenávali by rastúci počet poistných udalostí. Podobnou tortúrou prechodu zo štátneho vlastníctva do súkromných rúk prechádzajú v niektorých krajinách už aj poštové úrady.

## Záver

V tomto texte som predstavil tri možné prístupy k vlastníctvu cestnej komunikácie. Pomohol som si argumentmi členov rakúskej ekonomickej školy Ludwiga von Misesa a Friedricha Hayeka.

Tradičný prístup, pri ktorom štát drží vo svojich rukách monopol na poskytovanie služieb. Inovatívny prístup zmiešaného vlastníctva, keď štát pomáha súkromnému vlastníkovi pokryť jeho straty a futuristický prístup, pri ktorom je cestná infraštruktúra úplne v súkromných rukách.

Cestná infraštruktúra je v podvedomí obyvateľstva chápaná ako kolektívny statok, pri ktorom je prirodzené, že na jeho spravovanie sa budú skladať všetci občania, nielen jeho používatelia. Pokiaľ sa nezmení prístup obyvateľstva (elektorátu) k tejto základnej otázke, tak je asi iba veľmi ťažké premýšľať o možnostiach súkromného vlastníctva cestnej infraštruktúry v podmienkach Slovenskej republiky.

Z hľadiska dosiahnutia spravodlivej distribúcie je viac než diskutabilnou možnosť zmiešaného vlastníctva infraštruktúry. Chris Brown<sup>9</sup>, na stránke Misesovho inštitútu, označil projekty verejno-súkromného partnerstva za zadné vrátka socializmu, pričom ich základné slabé stránky vidí v oblastiach prevahy rizika na strane verejnej správy a demotivácii k inováciám na strane súkromného partnera.

Tu je na mieste aj citát od Schumpetera, ktorý vo svojom neskoršom období napísal, že „kapitalizmus nezanikne pre svoje chyby a nedostatky, ale pre svoje úspechy preto, že hlavnou hybnou silou kapitalizmu je hľadanie a rozmnoženie zisku. Nevyhnutným sa stane socializmus, ktorý predpokladá riadenie predstaviteľom spoločnosti, t. j. štátom, ktorý preberá zodpovednosť.“<sup>10</sup>

Pokiaľ si celý ekonomický systém zameníme s cestnou infraštruktúrou, tak vidíme, že súčasný elektorát netuži po kapitalistickej variante v sektore cestnej infraštruktúry, avšak je skôr priaznivo naklonený k socialistickým metódam.

---

<sup>9</sup> <http://mises.org/daily/3240>

<sup>10</sup> <http://www.ekonom.sav.sk/uploads/journals/WP06.pdf> (str. 22)



### **Zoznam použitej literatúry (bibliografia):**

- Friedrich Hayek: Právo, zákonodarství a svoboda, Academia Praha 1994, str. 142
- Ludwig von Mises: Byrokracie, vydal Liberální institut, Praha, 2002, str. 88
- Josef Šíma: Moc argumentu proti argumentu moci
- <http://www.vlada.gov.sk//1676/2-2-hospodarska-politika.php>
- <http://www.government.gov.sk/data/files/6257.pdf>
- [http://www.asociaciapp.sk/upld/brozura/000001/PPP\\_brozura\\_090115.pdf](http://www.asociaciapp.sk/upld/brozura/000001/PPP_brozura_090115.pdf)
- <http://mises.org/store/Privatization-of-Roads-and-Highways-P581.aspx>
- [http://mises.org/journals/jls/3\\_2/3\\_2\\_7.pdf](http://mises.org/journals/jls/3_2/3_2_7.pdf)
- <http://mises.org/daily/3240>
- <http://www.ekonom.sav.sk/uploads/journals/WP06.pdf> (str. 22)