

Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Mobilizovanie súkromných a verejných investícií na zotavenie a dlhodobú štrukturálnu zmenu: rozvíjanie verejno-súkromných partnerstiev“

[KOM(2009) 615 v konečnom znení]

(2011/C 51/12)

Spravodajca: **pán Bernard HUVELIN**

Európska komisia sa 19. novembra 2009 rozhodla podľa článku 262 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva prekonzultovať s Európskym hospodárskym a sociálnym výborom

„Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Mobilizovanie súkromných a verejných investícií na zotavenie a dlhodobú štrukturálnu zmenu: rozvíjanie verejno-súkromných partnerstiev“

KOM(2009) 615 v konečnom znení.

Odborná sekcia pre hospodársku a menovú úniu, hospodársku a sociálnu súdržnosť, poverená vypracovaním návrhu stanoviska výboru v danej veci, prijala svoje stanovisko 7. septembra 2010.

Vzhľadom na nové funkčné obdobie výboru sa plenárne zhromaždenie rozhodlo hlasovať o tomto stanovisku na svojom októbrovom plenárnom zasadnutí a v súlade s článkom 20 rokovacieho poriadku vymenovalo pána HUVELINA za hlavného spravodajcu.

Európsky hospodársky a sociálny výbor na svojom 466. plenárnom zasadnutí 21. októbra 2010 prijal 151 hlasmi za, pričom 3 členovia hlasovali proti a 11 sa hlasovania zdržali, nasledujúce stanovisko:

1. Úvod

1.1 Komisia vydala 19. novembra 2009 oznámenie s názvom „Mobilizovanie súkromných a verejných investícií na zotavenie a dlhodobú štrukturálnu zmenu: rozvíjanie verejno-súkromných partnerstiev“, v ktorom načrtáva, ako plánuje postupovať v budúcnosti.

Tento dokument je chvályhodnou iniciatívou a možno ho vnímať ako zaujímavý základ pre úvahy o verejno-súkromných partnerstvách (PPP – *Public Private Partnerships*). Ide o aktuálnu tému, ktorá sa rieši v situácii, keď je potrebné získať verejných aj súkromných investorov, predovšetkým v čase finančnej krízy a navyše po tom, ako sme v roku 2009 zaznamenali veľký pokles počtu a objemu týchto partnerstiev. Na jednej strane tento dokument poskytuje prehľad ich výhod a osobitostí a na druhej strane analyzuje možné dôvody, prečo sa tieto partnerstvá v poslednom čase využívajú menej často. Zároveň treba však prihliadať aj na niektoré možné nevýhody vyplývajúce z PPP a na skúsenosti z niektorých predchádzajúcich operácií (náklady na transakcie, nebezpečenstvo ďalších vyjednávaní, krátko-/dlhodobé zníženie intenzity hospodárskej súťaže, možno očakávať zvyšovanie nákladov často z dlhodobého hľadiska, dlhodobé nevýhody pre verejný sektor vyplývajúce z klauzúl (skrytých) v zložitých súboroch zmlúv, strata demokratickej kontroly), ako aj na problémy vyplývajúce z metodiky EUROSTAT-u, ktorá umožňuje obísť povinnosť ohlasovať rozpočtový deficit, čo má za následok nesprávne stimuly (a s tým spojené zvyšovanie nákladov).

Komisia vo svojom dokumente napríklad uvádza, že má v úmysle „hľadať nové cesty, ako podporiť rozvoj PPP“. Do

svojho oznámenia by mala doplniť návrhy na ďalšie rozvíjanie inštitucionálneho rámca, ktorým by sa obmedzili problémy a nevýhody súvisiace s PPP.

V oznámení sa uvádzajú tieto argumenty v prospech PPP:

- znížiť náklady na infraštruktúru využívaním efektívnosti a inovačného potenciálu konkurencieschopného súkromného sektora,
- rozložiť náklady na financovanie infraštruktúry na celú dobu jej životnosti,
- zlepšiť rozdelenie rizika medzi verejnými a súkromnými stranami,
- podporovať snahy o trvalú udržateľnosť, inovácie a výskum a rozvoj,
- prisúdiť súkromnému sektoru centrálnu úlohu v rozvoji a realizácii dlhodobých stratégií pre veľké priemyselné, komerčné a infraštruktúrne programy,

- rozšíriť trhové podiely spoločností Európskej únie v oblasti verejného obstarávania na trhoch tretích krajín.

Pripomeňme napokon, že pojem verejno-súkromného partnerstva zahŕňa podľa Komisie nielen prvky súvisiace s koncesnými zmluvami (platí užívateľ diela), ale aj všetko, čo sa týka zmlúv o verejno-súkromných partnerstvách, pri ktorých náklady hradí plne alebo čiastočne verejný orgán.

1.2 Päť cieľov Komisie do roku 2010

Komisia vo svojom oznámení navrhuje:

- zriadiť skupinu PPP, v ktorej budú môcť zainteresované strany diskutovať o svojich obavách, stanoviť usmernenia, ktoré pomôžu členským štátom znížiť administratívne zaťaženia a meškania pri implementácii PPP,
- v spolupráci s EIB zvýšiť finančné prostriedky dostupné pre PPP a vytvoriť alebo zlepšiť finančné nástroje pre PPP v kľúčových oblastiach politiky,
- zabezpečiť, aby pri pridelení verejných finančných prostriedkov, ktoré zahŕňajú prostriedky Spoločenstva, neexistovala diskriminácia medzi verejnou alebo súkromnou správou projektu,
- navrhnúť účinnejší rámec pre inovácie, ktorý bude zahŕňať možnosť, aby Európska únia mohla participovať v súkromnoprávných subjektoch a priamo investovať do špecifických projektov,
- uvažovať o navrhnutí osobitných legislatívnych nástrojov pre koncesie na základe prebiehajúceho posúdenia vplyvu.

1.3 Po preskúmaní textu Komisie však musíme skonštatovať, že o niektorých menej pozitívnych aspektoch zistených v prípade niektorých krajín alebo niektorých zmlúv sa v ňom mlčí. Ide napríklad o niektoré operácie, ktoré neprebehli úspešne. Tieto neúspechy by sa mali uviesť, najmä preto, aby z nich mohol EHSV vyvodiť vo svojich návrhoch dôsledky. Hlavné príčiny zaznamenaných neúspechov spočívajú najmä v tom:

- že v niektorých krajinách alebo v prípade niektorých zmlúv, analýz hospodárnosti či správ o účinnosti atď. medzi verejnými a súkromnými partnermi, vrátane subdodávateľských zmlúv s ďalšími podnikmi, nie je dostatočná transparentnosť, čo obmedzuje demokratickú kontrolu,
- že sa na politikov môže vyvíjať tlak, aby realizovali určité PPP spojené so zvyšovaním nákladov, pretože pri PPP, v ktorých sa stavebné investície financujú na začiatku

plnenia zmluvy predovšetkým prostredníctvom súkromného kapitálu, možno na základe platných rozpočtových predpisov EUROSTAT-u projekty (v oblasti infraštruktúry) realizovať s predstihom – v porovnaní s tradičnou realizáciou financovanou z verejného rozpočtu. Avšak pri PPP, v ktorých je poskytovateľ vyplácaný z rozpočtu, súkromné financovanie nepriamo zvyšuje zadlženosť štátu. Pri súkromnom financovaní totiž rovnako ako pri štátnych úveroch vznikajú do budúcnosti platobné záväzky, ktoré obmedzia flexibilitu zákonodarcov pri príprave nasledujúceho rozpočtu,

- že sa v niektorých situáciách na úvod nevykonáva skutočné hodnotenie, na základe ktorého by sa mohol objektívne zvoliť postup PPP a zmluvný partner,
- že za určitých okolností sa riziká nedelia medzi verejný a súkromný sektor na základe zásady skutočného partnerstva medzi aktérmi,
- že v niektorých prípadoch existujú rôzne nedostatky v oblasti kontroly zo strany príslušných verejných orgánov.

EHSV vo svojich návrhoch zohľadnil všetky uvedené body.

1.3.1 Návrh EHSV sa preto uberať tromi smermi:

1.3.2 Predovšetkým treba mať na zreteli, že ak bude EHSV k tejto problematike pristupovať zodpovedne, môže získať skutočný vplyv v oblasti, ktorá je dôležitá pre budúcnosť infraštruktúry vo všeobecnosti (t. j. v oblasti hospodárskeho rastu a verejnej správy), pričom netreba zabúdať, že hlavné je pomôcť vytvoriť nástroj pre zadávateľov verejných zákaziek, ktorí sa samozrejme vždy môžu slobodne rozhodnúť, či ho využijú alebo nie. V tejto súvislosti si však treba zachovať kritický pohľad.

EHSV by chcel viesť snahy v tejto oblasti, pričom by chcel prispieť k rozvoju a podpore existujúcich osvedčených postupov a dohliadať na to, aby sa obmedzili nesprávne stimuly, odhalili a vyriešili problémy týkajúce sa demokratickej a spoločenskej kontroly a primeraným spôsobom zohľadnili dlhodobé dôsledky PPP. Cesta k vytvoreniu čo najlepšieho nástroja je ešte veľmi dlhá.

1.3.3 Ďalej by sme mali vziať do úvahy existujúce osvedčené postupy aj neúspechy, ktoré sa v niektorých prípadoch vyskytli, a navrhnúť doplnenia do dokumentu Komisie, aby sa nástroj PPP stal prijateľným základom vo všetkých členských štátoch, ako aj preto, aby sa zohľadnili pozitívne výsledky a zároveň aj problémy zaznamenané pri jeho využívaní a navrhli spôsoby, ako im v budúcnosti predísť.

1.3.4 EHSV žiada, aby sa zmluvné ustanovenia PPP uplatňovali v súlade so všetkými zákonmi a sociálnymi predpismi platnými pre príslušné činnosti (plánovanie, výstavba, údržba). Zodpovedným orgánom musí byť umožnené, aby mohli trvať na prevzatí stálych zamestnancov za pôvodných podmienok. EHSV v tejto súvislosti odporúča, aby orgány, ktorých sa zmluvy PPP týkajú, zaradili tieto sociálne požiadavky do svojich zadávacích podmienok a zohľadnili aj reakcie, ktoré získali počas rokovaní s úspešnými účastníkmi. To isté platí pre všetky aspekty súvisiace s dostupnosťou objektov realizovaných v rámci PPP pre postihnuté osoby, v súlade so zákonmi a pravidlami platnými v celej Európskej únii.

1.3.5 Keďže sa pri projektoch PPP využívajú verejné finančné prostriedky a zadávateľom verejných zákaziek musí byť zaručená možnosť slobodného rozhodovania, EHSV požaduje:

- aby sa zmluvy týkajúce sa projektov PPP zverejňovali,
- aby sa uvažovalo o úprave pravidiel EUROSTAT-u, ktorá by prípadne zabezpečila, že sa pri kontrole dodržania rozpočtových pravidiel použitý cudzí kapitál bude zohľadňovať rovnakým spôsobom ako verejný kapitál v prípade tradične realizovaných projektov financovaných z rozpočtu.

2. Hospodárske miesto PPP a argumenty v prospech PPP v Európe

Podľa organizácie „Business Europe“ sa dnes menej než 4 % projektov v oblasti infraštruktúry realizuje prostredníctvom PPP. Najviac zmlúv o verejno-súkromnom partnerstve sa v súčasnosti podpisuje v Spojenom kráľovstve (58 % zmlúv v celej Európe); ďalšími krajinami, kde sa hojne využívajú PPP, sú Nemecko, Španielsko, Francúzsko, Taliansko a Portugalsko.

Keďže OECD odhaduje, že v roku 2030 dosiahnu náklady na stavbu ciest, železníc a elektrickej a vodohospodárskej infraštruktúry 2,5 % svetového HDP ročne, verejné orgány budú musieť nutne využívať všetky dostupné formy zmlúv, na základe ktorých dokážu splniť očakávania a potreby v oblasti verejných služieb a infraštruktúry. Neodškriepiteľnou realitou v súvislosti s týmto problémom je historický vplyv koncesných zmlúv a zmlúv o PPP, keďže dokazuje, že ak sa zmobilizujú kompetencie, energia a kapitál, PPP môžu do veľkej miery prospieť hospodárskemu rastu. Najmä ak si uvedomíme, že v dôsledku obmedzovania verejných výdavkov v takmer všetkých európskych krajinách sa pravdepodobne znížia prostriedky na investície.

2.1 Argumentom v prospech PPP venuje Komisia v dokumente značný priestor. Nepoukazuje sa tu však na neúspechy projektov PPP. Príčinami týchto zlyhaní sú nasledujúce skutočnosti:

- Niektoré projekty sa realizujú v rámci PPP, hoci na to nie sú vhodné. V tejto súvislosti treba poukázať na to, že prenos

rôznych úrovní vytvárania hodnôt a tiež rizika (nákladov), ktoré sa s tým spája, na súkromné podniky sa nemusí vždy prejavíť vyššou účinnosťou. Zvýšiť účinnosť by bolo možné najmä za určitých predpokladov (nízke riziko pre životné prostredie, vysoký potenciál optimalizácie medzi stupňami vytvárania pridanej hodnoty, vysoká intenzita hospodárskej súťaže, know-how verejného sektora v oblasti prípravy zákaziek, ich udeľovania a kontroly atď.).

- Boli realizované niektoré PPP spojené so zvýšením nákladov, pretože pri PPP, v ktorých sa stavebné investície financujú na začiatku plnenia zmluvy predovšetkým prostredníctvom súkromného kapitálu, možno na základe platných rozpočtových predpisov EUROSTAT-u projekty (v oblasti infraštruktúry) realizovať s predstihom – v porovnaní s tradičnou realizáciou financovanou z verejného rozpočtu – na základe platných rozpočtových predpisov EUROSTAT-u s predstihom. Avšak pri PPP, v ktorých je poskytovateľ vyplácaný z rozpočtu, môže nepriamo dôjsť k zvýšeniu zadlženosti štátu. Pri niektorých PPP totiž rovnako ako pri štátnych úveroch vznikajú do budúcnosti platobné záväzky, ktoré obmedzia flexibilitu zákonodarcu pri príprave nasledujúceho rozpočtu. Realizácia PPP, ktorá obchádza základnú myšlienku rozpočtového obmedzenia verejných úverov, by sa mala zamietnuť z hospodárskych dôvodov. Politici a ďalší aktéri navyše strácajú záujem o objektívnu kontrolu rentability týchto projektov.

- Niektoré zmluvy uzavreté medzi verejnými a súkromnými partnermi, vrátane subdodávateľských zmlúv s ďalšími podnikmi, nie sú dostatočne transparentné.

- Nedostatky týkajúce sa transparentnosti zmlúv, kontrol rentability, správ o výsledkoch atď. vedú k tomu, že rôzne problémy, ktoré vznikajú v súvislosti s oportunistickým správaním pri dlhodobých a zložitých zmluvách, ako aj pri zmluvách umožňujúcich predfinancovanie, nemožno dostatočne „ustrážiť“ a podrobiť demokratickej kontrole.

- V niektorých prípadoch chýbajú predbežné analýzy, ktoré by umožnili objektívny výber postupov PPP, ako aj výber zmluvných partnerov.

- V niektorých prípadoch rozdelenie rizík medzi verejný a súkromný sektor nefunguje na základe skutočného partnerstva medzi jednotlivými aktérmi.

- Napokon v niektorých prípadoch sú kontroly, ktoré vykonávajú príslušné orgány, nedostatočné, najmä pokiaľ ide o vplyv na verejný rozpočet a kvalitu služieb.

Keďže EHSV by chcel navrhované doplnenia vo svojom stanovisku predstaviť čo najjasnejšie, pristupuje k téme mierne odlišne a pridáva sa hierarchie, ktorá realistickejšie odráža výhody a nevýhody využívania PPP.

2.1.1 Príliš často máme tendenciu domnievať sa, že hlavným argumentom pre prípadnú voľbu zmluvy o PPP je rozpočet: hoci nechceme rozpočtové hľadisko úplne odsunúť (vrátime sa k nemu neskôr), na základe hlbšieho preskúmania a doterajších skúseností treba povedať, že vzhľadom na celkovú hospodársku bilanciu to nie je najdôležitejší prvok.

Prvým argumentom, ktorým je možné zdôvodniť použitie PPP, je optimalizácia časového faktora. Všetci nestranní a pozorní pozorovatelia projektov v rámci PPP konštatujú tieto skutočnosti:

- využitie PPP umožňuje vybudovať objekt verejnej infraštruktúry oveľa rýchlejšie než keď sa využijú klasické postupy. S touto časovou výhodou sa spája „spoločenský prospech“, ktorý zatiaľ nevieme presne odmerať, ale všetko nasvedčuje tomu, že je značný. Tento spoločenský prospech sa väčšinou prejavuje zvýšením hospodárskej aktivity, ktorá vytvára daňové príjmy, ktoré zasa znižujú finančné zaťaženie orgánov,
- príprava a štúdie trvajú v porovnaní s klasickým verejným obstarávaním často kratšie, pretože o všetkom v rámci svojich právomocí rozhoduje klient z verejnej sféry,
- termíny na realizáciu sa dodržiavajú dôslednejšie, keďže subjekty, ktoré práce realizujú, nesú väčšiu zodpovednosť.

Tieto možnosti skrátenia termínov by sa teda mali vnímať ako hlavná výhoda zmlúv o PPP, hoci niekedy sa môže zdať, že odporujú historickým zvyklostiam zadávateľov z verejného sektora a ich takmer rutinnému využívaniu klasických postupov.

PPP môžu, najmä v čase, keď vznikajú plány na oživenie hospodárstva a prekonanie krízy, byť vynikajúcim prostriedkom, ako rýchlejšie zrealizovať prijaté rozhodnutia, a zároveň dôležitým nástrojom, ktorý urýchli očakávaný efekt oživenia, a znásobí tak jeho účinky.

2.1.2 Druhým argumentom v prospech PPP je ich prirodzená schopnosť zvýšiť koherentnosť projektu, a tým aj maximálnu hospodársku efektívnosť pre verejný orgán.

Ako uvádza Komisia, je to preto, že všetky časti reťazca, od produkcie, cez plánovanie, údržbu a využívanie, ako aj samotná realizácia infraštruktúry sú plne integrované.

Zostavovateľ projektu si je v tejto situácii vedomý, že použité postupy a kvalita diela musia byť čo najlepšie, keďže ho bude musieť neskôr dlhodobo prevádzkovať, a že keď sa mu zmluva skončí, bude musieť spoločnosti zanechať dielo v dobrom

prevádzkovom stave, vybudované v súlade s normami a predpismi. Preto prirodzene prihliada na všetky aspekty, čo sa oveľa ťažšie dosahuje v prípade typických verejných zákaziek, kde sú jednotlivé úlohy a zodpovednosť, ktorá s nimi súvisí, oddelené.

2.1.3 Tretím hlavným argumentom v prospech využívania PPP je prirodzene finančné hľadisko.

Lahko sa vžijeme do úlohy verejného činiteľa, ktorý má k dispozícii určitý – obmedzený – rozpočet a hľadá spôsob, ako vybudovať určité zariadenie, ktoré jeho obec potrebuje: zmluva PPP preň môže predstavovať finančné riešenie problému, ktorý, ako vie, nedokáže vyriešiť v rámci svojich rozpočtových postupov.

Skôr, než sa budeme obsérnejšie venovať návrhom na rozšírenie finančných riešení PPP vo všeobecnosti, môžeme si v tejto situácii položiť otázku o obmedzeniach (o ktorých už všetci dlho vedia, no nikto sa neodvažuje situáciu zmeniť) súvisiacich s pravidlami verejného účtovníctva, ktoré platia takmer vo všetkých európskych krajinách, najmä pokiaľ ide o skutočnosť, že z účtovného hľadiska je nemožné rozložiť zohľadnenie nákladov na verejnú investíciu na celé obdobie ich bežného využitia.

Na mieste je tu otázka, či financovanie prostredníctvom zmluvy o PPP, ktorá verejnému orgánu umožňuje rozložiť tieto náklady na bežnú dĺžku amortizácie, nie je prvým krokom k zmene (ktorú si mnohí želajú) pravidiel verejného účtovníctva, ktoré čoraz častejšia bránia prijať určité rozhodnutia a nikdy neodrážajú často očividnú majetkovú skutočnosť.

Ak by Európska únia prostredníctvom modelu PPP podporila politickú reflexiu na túto tému, preukázala by tým pragmatický prístup. Zavedenie PPP bolo okrem toho v niektorých krajinách prezentované aj ako prvý krok k potrebnej reforme verejného riadenia a jeho nástrojov.

2.2 EHSV žiada, aby sa skôr, než sa prijímú zásadné politické rozhodnutia, zrealizovala štúdia celkového vplyvu a uskutočnilo nezávislé hodnotenie výhod a nevýhod projektov PPP, a aby sa prekonzultovali a efektívne využili návrhy sociálnych partnerov, vrátane organizácií zastupujúcich MSP. V tejto súvislosti by sa mala preskúmať rýchlosť postupov, otázka nákladov, kvalita poskytovaných služieb a sociálne dôsledky pre zamestnancov a užívateľov. EHSV sa nazdáva, že je dôležité, aby sa pre malé i stredné podniky vytvorili lepšie možnosti podieľať sa na PPP.

3. Smery reflexie EHSV

Úvahy EHSV by mali zodpovedať trom uvedeným argumentom (termíny – koherentnosť projektu – finančné riešenia) ako aj návrhom Komisie a súčasnému legislatívnemu a regulačnému kontextu.

Tieto návrhy možno zhrnúť do dvoch kategórií:

- návrhy súvisiace s financovaním vo všeobecnosti,
- návrhy súvisiace s právnymi štruktúrami, pričom sa snažíme v rámci existujúcich štruktúr odlíšiť:
 - to, čo treba zachovať,
 - to, čo treba zmeniť,
 - to, čo treba rozvinúť.

Mali by takisto jasne prihliadať na tri základné požiadavky tohto osobitného postupu, ktoré platia pre všetky postupy verejného obstarávania:

- predbežné hodnotenie, na základe ktorého je možné zdôvodniť realizáciu zamýšľanej investície a výber postupu, ktorý si zadávateľ zvolil,
- transparentnosť pri konzultáciách a počiatočnom výbere, ako aj pri priebehu operácie,
- kontrola zo strany príslušných administratívnych orgánov a volených zhromaždení, ktoré nesú zodpovednosť za daný rozpočet.

3.1 Finančná oblasť

V tejto oblasti možno poukázať na štyri hlavné smerovania.

3.1.1 Definíciu PPP v postupoch EUROSTAT-u treba preformulovať tak, aby sa verejné výdavky súvisiace s projektmi PPP vykazovali podobne ako platobné záväzky v oblasti klasických verejných zákaziek v rámci verejného zadĺženia.

3.1.2 **Štrukturálne fondy** sa doteraz pri financovaní PPP využívali slabo, čo je určitý paradox, keďže PPP vo svojej podstate dokonale zodpovedajú ich cieľom a poslaniu.

Hoci v tejto rovine už existujú určité skúsenosti (v siedmich krajinách), je pravdepodobné, že je tu značný priestor na zlepšenie. To možno dosiahnuť, ak sa zintenzívni osveta v štátoch a verejných orgánoch, ktorých by sa táto otázka mohla týkať, aby nástroj PPP, ktorý je možné skombinovať s akýmkoľvek druhom verejného financovania, a prioritne samozrejme s prostriedkami z európskych orgánov, začali vnímať globálne.

3.1.3 Ako navrhuje Komisia, samozrejme by sa mala požiadať EIB, aby vďaka svojej kompetentnosti hrala hlavnú úlohu v politike financovania PPP v Európe, či už pri koordinácii a poradenstve pri aktivitách v tejto oblasti, ale aj ako poradca pri zložitých finančných štruktúrach, ktoré si v súčasnom krízovom období vyžadujú čoraz viac znalostí a skúseností.

EIB má v týchto oblastiach výhodu, pretože má odborné znalosti aj potrebnú politickú neutralitu. Mohla by vystupovať aj v úlohe stáleho sprostredkovateľa v dialógu s národnými alebo miestnymi kontrolnými orgánmi.

Preto by sme ju mali požiadať o osobitnú pomoc:

- pri rozšírení operačnej úlohy EPEC-u (orgán, ktorý bol vytvorený v rámci EIB na sledovanie operácií PPP v Európe), okolo ktorého by sa mala zriadiť európska verejná organizácia, ktorá je potrebná na sledovanie a riadenie spoločnej politiky v oblasti PPP a na poskytovanie praktickej pomoci členským štátom. Novými úlohami EPEC-u by mali byť aj organizácia a monitorovanie pomoci poskytovanej malým orgánom, ktoré nemajú primerané prostriedky,
- pri vytvorení a riadení skupiny expertov zo súkromného sektora (kde by boli spravodlivo zastúpení zástupcovia zamestnávateľov, odborov a občianskej spoločnosti, vrátane organizácií zastupujúcich MSP, finančníci, právnici atď.), ktorá by bola zaujímavým prostriedkom v kontaktoch s verejnými expertmi z EPEC-u v rámci konzultačného prístupu,
- pri systematickom sledovaní všetkých zmlúv o PPP na európskej úrovni,
- a napokon pri zriaďovaní mechanizmov na refinancovanie PPP po fáze výstavby, najmä prostredníctvom trhu s dlhopismi, ako sa navrhuje v bode 3.1.4 nižšie.

3.1.4 Z preskúmania PPP vyplýva, že vďaka svojim základným charakteristikám (dlhodobá povaha – spoľahliví verejní financovatelia) sú skvelým nástrojom, pomocou ktorého je možné získať na trhu úspory, vrátane úspor, ktoré sú spojené s dôchodkovými fondmi.

Niektoré krajiny už aktívne pracujú na zriadení jedného alebo viacerých špecializovaných fondov, ktoré by mali prístup na finančný trh a mali by za úlohu refinancovať operácie PPP po fáze výstavby (a teda mimo rizík z hľadiska termínov a nákladov spojených s touto fázou). Bolo by žiaduce vytvoriť takýto nástroj na európskej úrovni, pričom po odbornej stránke by ho, aspoň v počiatočnej fáze, mohla riadiť EIB.

EHSV však zároveň poukazuje na to, že mnoho projektov PPP zahŕňa služby všeobecného (hospodárskeho) záujmu. Kvalita, prístupnosť a cenová dostupnosť týchto služieb pritom musia mať prednosť pred čisto finančnými kritériami.

3.2 V právnej a regulačnej oblasti

EHSV by sa chcel trvalo zasadzovať o to, aby sa PPP realizovali len vtedy, ak budú – za určitých politicky daných rámcových podmienok (sociálne normy, kvalita služieb atď.) – z dlhodobého hľadiska a pri zohľadnení transakčných nákladov, problémov súvisiacich s dodatočným rokovaním a pod. viesť k zníženiu nákladov. Zároveň by sa mali odstrániť stimuly na predfinancovanie, čo poukazuje na naliehavosť reformy kritérií EUROSTAT-u. Z preskúmania PPP vyplýva, že komplexnosť, ktorá je pre ne príznačná a ktorá sa v niektorých krajinách alebo v prípade niektorých zmlúv spája s nedostatočnou transparentnosťou (pokiaľ ide o zmluvy, analýzy rentability atď.), znemožňuje demokratickú kontrolu niektorých z nich. V tejto súvislosti naliehavo vyzývame Európsku komisiu, aby upozornila členské štáty na problémy, ktoré to prináša.

Súčasny stav prezentujeme v troch rubrikách – v rámci jestvujúcich prvkov:

— čo treba zachovať?

— čo treba zmeniť?

— čo treba rozvinúť?

3.2.1 Ktoré prvky súčasných textov by sa mali zachovať?

Pokiaľ ide o texty a právne ustanovenia, nie je v nich vlastne možné nájsť presnú definíciu PPP vo vzťahu ku všetkým ustanoveniam, ktorými sa riadi verejné obstarávanie, koncesie a všetko, čo súvisí s realizáciou infraštruktúry.

Po bližšom preskúmaní a vzhľadom na skúsenosti z mnohých krajín, kde sa už PPP používajú, by sa mohlo javiť, že skutočnosť, že chýba užšia definícia na európskej úrovni, neprekáža rozvoju operácií, ani tomu, aby ich mohli európske úrady sledovať.

Ak z mlčania Komisie vyvodíme, že presnejšiu definíciu nepovažuje za potrebnú, zdá sa, že EHSV by mal a mohol súhlasiť s týmto názorom, ktorý dáva členským štátom priestor na vytvorenie definície, ktorá zodpovedá ich osobitným podmienkam a zvyklostiam.

Otázka, či treba meniť určité texty, ktoré sú momentálne platné, zostáva tak i naďalej otvorená, pričom treba pripomenúť, že

Európsky parlament v nedávnom hlasovaní odporučil, aby sa pri verejnom obstarávaní uprednostnilo využívanie existujúcich textov pred snahou o vypracúvanie nových.

Vzhľadom na tento kontext EHSV odporúča, aby sa zachovala smernica 2004/18, ktorá sa koncesiami na práce zaoberá len v rámci postupu ich zadávania, pričom by sa do nej nemala dopĺňať definícia PPP, ktorej stanovenie zostáva v právomoci orgánov verejnej správy každého členského štátu EÚ. Koncesie na práce sú tam definované takto: „Verejná koncesia na práce je zákazka rovnakého druhu ako verejná zákazka na práce s tým rozdielom, že protiplnením za práce, ktoré sa majú vykonať, je buď len právo na využívanie diela, alebo toto právo spojené s peňažným plnením“.

Koncesie na služby sa definujú rovnako (pričom slovo „práce“ je nahradené slovom „služby“), no v smernici sa nehovorí o ich prideľovaní, hoci jedna kapitola je venovaná postupom zadávania koncesií na práce.

Vyššie uvedené definície sa úmyselne vyhýbajú podrobnostiam a spresneniam špecifickým pre jednotlivé štáty, pretože v opačnom prípade by nebolo možné vytvoriť súvislý spoločný text.

Na základe pragmatických úvah sa EHSV nazdáva, že nie je potrebné podrobnejšie definovať pojem „koncesia“ (t. j. dlhodobá zmluva zahŕňajúca plánovanie, výstavbu, financovanie, riadenie alebo údržbu určitého diela alebo verejnej služby), keďže aktuálna situácia pokrýva všetky typy verejných zmlúv, ktoré sa líšia od klasických verejných zákaziek, a stanovuje určité minimum európskych pravidiel ich zadávania.

EHSV zastáva názor, že je lepšie zdržať sa prijímania legislatívnych pravidiel v tejto oblasti, ktorá sa čoskoro môže stať nesmierne zložitou. V súčasnosti využívajú aktéri vo všetkých členských štátoch zmluvy PPP v širokom zmysle slova (koncesie, ktoré hradí užívateľ zo súkromnej sféry, partnerské zmluvy financované z verejných zdrojov a iné zmluvy v rámci verejno-súkromných partnerstiev) v súlade s národnými tradíciami, ktoré dokážu reagovať na existujúce problémy.

3.2.2 Čo treba zmeniť?

Pokiaľ ide o smernicu 2004/18, EHSV však v snahe o súlad použitých textov navrhuje, aby sa pri príležitosti tohto stanoviska o PPP začalo uvažovať o vyjasnení podmienok prideľovania koncesií na služby, na ktoré sa zabudlo v tejto smernici, kde sa napriek tomu koncesie na služby jasne definujú.

V tejto súvislosti využíva EHSV príležitosť na to, aby vyjasnil citlivú otázku inštitucionálnych verejno-súkromných partnerstiev (PPPI), ktorou sa čiastočne zaoberá vo výkladovom oznámení z roku 2008, kde sa pripomína dodržiavanie pravidiel hospodárskej súťaže verejnými subjektmi, ktoré využívajú poloverejné subjekty.

Verejné subjekty v skutočnosti o tomto oznámení nevedia alebo ho úmyselne ignorujú. Ak by Komisia chcela pokračovať cestou osobitnej legislatívy pre koncesie, bolo by do nej vhodné výslovne začleniť predpisy platné pre vytváranie a obnovenie aktivity PPPI, a to v zmysle zlepšenia legislatívy, v snahe predchádzať porušeniam pravidiel, ktorých existuje v európskej judikatúre neúrekom a niekedy odporujú snahe o transparentnosť.

3.2.3 Čo treba rozvinúť?

EHSV odporúča, aby sa v oblasti uplatňovania procesov zlepšilo riadenie troch krokov, ktoré sú vlastné PPP vo všeobecnosti, t. j.:

- predbežné hodnotenie, ktoré sa často využíva na meranie celkových nákladov PPP v porovnaní s klasickou verejnou zákazkou; dobrým nástrojom je aj „porovnávací nástroj verejného sektora“,
- súťažný dialóg, pri ktorom sa niekedy nedodržiavajú etické zásady, termíny a požiadavky kladené na súkromné podniky,
- monitorovanie operácií PPP, aby sa čo najpresnejšie dokázal stanoviť ich význam, a tak zlepšiť predbežné hodnotenie následných krokov.

3.2.3.1 Predbežné hodnotenie

Táto počiatočná analýza, na základe ktorej by v zásade malo byť možné zdôvodniť, prečo sa daný subjekt rozhodol pre určitý postup, a nie pre iný, by sa mala stať povinným pravidlom pri všetkých verejných zákazkách.

Veď aký lepší prostriedok môže obstarávateľ nájsť na vyhodnotenie dosahu (či skôr dôsledkov) rozhodnutia, ktoré sa chystá prijať? Ak by sa navyše stalo povinným aj zverejňovanie výsledkov takéhoto predbežného hodnotenia, v mnohých prípadoch by to predstavovalo veľký krok k transparentnosti, ktorá je nevyhnutná, ak sa usilujeme nájsť čo najlepšie riešenia a dosiahnuť väčšiu dôslednosť v rámci hospodárskej súťaže.

Malo by to byť aj príležitosťou dôkladne posúdiť, v rámci pojmu celkových nákladov, výskyt prípadných finančných nezrovnalostí medzi sadzbami, ktoré sa na trhoch uplatňujú pre dlžníkov z verejnej sféry, a sadzbami, ktoré sa uplatňujú na projekty PPP, pričom treba podotknúť, že tento aspekt predbežného hodnotenia je už povinný v krajinách, ktoré v oblasti PPP dosiahli najväčšie pokroky.

Vo Francúzsku prebieha predbežné hodnotenie podľa štyroch kritérií: celkové náklady, prenos rizika, trvalo udržateľný rozvoj a efektívnosť zmluvy. EHSV navrhuje, aby sa tieto kritériá používali systematickejšie a aby sa k nim pridalo aj zverejňovanie zmlúv a prísne uplatňovanie sociálnych zákonov príslušných krajín, ako uvádzame vyššie (1.3.4).

3.2.3.2 Súťažný dialóg

Tento postup, ktorý sa líši od jednoduchého dvojstranného rokovania, používaného na finalizáciu klasických postupov, sa v súčasnosti využíva veľmi často pri zadávaní zmlúv PPP v širokom zmysle slova; v niektorých krajinách je dokonca povinný. Po predbežnom rozhodnutí klienta sa prostredníctvom dialógu so zvoleným partnerom (alebo obidvoma partnermi) vypracuje konečná zmluva, a to pomocou sústavnej iterácie a zlepšovania údajov uvedených v zmluve.

Po podrobnom preskúmaní toho, ako sa v súčasnosti tento postup využíva, zistíme však viacero skutočností:

- niektoré verejné subjekty, ktoré tento postup dobre nepoznali, sa bez prípravy pustili do súťažného dialógu, čo spôsobilo, že napokon sa počas dialógu spochybňovali niektoré prvky zmluvy, termíny plnenia sa neprimerane predĺžili a v záverečnej fáze sa od podnikov niekedy požadovali prehnané podrobnosti,
- zadávatelia sú niekedy v pokušení odchyliť sa od tohto postupu, aby mohli obísť zvyčajné práva v oblasti duševného vlastníctva a ochrany inovatívnych myšlienok.

Nápady, ktoré sa pri tomto procese vyskytnú, by mali byť samozrejme chránené zásadou dôvernosti ponúk, no z praxe vyplýva, že v skutočnosti to neplatí a neetické postupy sa často zakrývajú za neidentifikovateľný únik informácií.

Pri určitej harmonizácii zmluvného rámca Spoločenstva by sa mali zohľadniť možnosti, ako chrániť duševné vlastníctvo, ktoré je samotné garantom pokroku v oblasti inovácií.

3.2.3.3 Monitorovanie operácií PPP

V záujme dodržiavania transparentnosti a požiadaviek v oblasti kontroly je potrebné systematicky zhromažďovať údaje o operáciách PPP na národnej a európskej úrovni a sledovať ich realizáciu. Touto úlohou, odhliadnuc od už spomenutej úlohy EIB a EPEC-u, sa musí poveriť neutrálna organizácia, ktorá by pri hodnotení nevykazovala žiadne systematické tendencie zvyšovať alebo znevýhodňovať PPP, pričom by mohlo ísť o skupinu expertov.

4. Závery

- Oznámenie Komisie je veľmi zaujímavým textom, ktorý je veľmi aktuálny v situácii, keď je potrebné získať verejné a súkromné investície, predovšetkým v období súčasnej finančnej krízy. Treba ďalej rozvíjať inštitucionálny rámec s cieľom rozvíjať PPP a využiť veľké možnosti a výhody, ktoré ponúkajú, ale zároveň aj s cieľom zmierniť problémy, ktoré sa v prípade viacerých PPP vyskytli, ako bolo uvedené vyššie (problémy súvisiace s predbežným financovaním a zvyšovaním nákladov, na ktorých treba často budovať dlhodobé zmluvné vzťahy, ktoré takto vzniknú).
- Nesmieme jednoducho zanedbať možnosti, ktoré PPP ponúkajú a ktoré prispievajú k rozvoju (malej aj veľkej) verejnej infraštruktúry, a tým aj k hospodárskemu pokroku Európskej únie.
- Pokiaľ ide o PPP, Európa by sa mala poučiť z problémov, ktoré sa vyskytli v minulosti a mala by zlepšiť existujúce kontrolné mechanizmy a systematicky hodnotiť konečné výsledky jednotlivých operácií. EHSV sa nazdáva, že je dôležité, aby sa aj pre malé i stredné podniky vytvorili lepšie možnosti podieľať sa na PPP.
- Na úrovni Spoločenstva aj členských štátov už existuje viacero právnych nástrojov: EHSV sa nazdáva, že pri vytváraní jednotného a teoreticky dokonalého rámca netreba začínať od nuly. Stratili by sme tým mnoho času a výsledok by bol obmedzený alebo by mohol mať dokonca opačný efekt. Rozliční aktéri každodenne využívajú tento právny rámec a akékoľvek spochybňovanie by spomalilo verejné obstarávanie či dokonca vážne ochromilo PPP ako nástroj. V súčasnosti používané definície stanovené smernicou 2004/18 by sa nemali meniť ani dopĺňať, aby si každý členský štát mohol stanoviť takú právnu definíciu PPP, ktorá by lepšie zodpovedala konkrétnym okolnostiam a existujúcim osvedčeným postupom.
- Optimalizujeme teda existujúce prostriedky doplnením a zlepšením niektorých bodov a využívaním existujúcich možností, najmä platformy EIB v oblasti financovania a posilnením úlohy centra EPEC a skupiny expertov, ktorá by mohla pomôcť ešte väčšmi spopularizovať zmluvné metódy a prispieť k zhromažďovaniu, propagovaniu a zhodnocovaniu osvedčených postupov a rozvoju dialógu so súkromným sektorom na európskej úrovni, ak by sa vytvorila „zrkadlová“ skupina súkromných expertov.
- V budúcnosti by sa bolo treba zamerať na rozvoj transparentnosti, na predbežné hodnotenie na základe celkových nákladov, analýzy úspechov a neúspechov a dodržiavanie legislatívnych predpisov.
- Mali by sme uvažovať o zriadení mechanizmu na refinancovanie PPP po fáze výstavby, prostredníctvom trhu s dlhopismi, ktorý sa v tomto ohľade využíva veľmi slabo.

V Bruseli 21. októbra 2010

Predseda
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru
Staffan NILSSON