

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wspieranie inwestycji publiczno-privatnych krokiem w kierunku naprawy gospodarki i długoterminowej zmiany strukturalnej: zwiększanie znaczenia partnerstw publiczno-privatnych”**

COM(2009) 615 wersja ostateczna

(2011/C 51/12)

Sprawozdawca: **Bernard HUVELIN**

Dnia 19 listopada 2009 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Wspieranie inwestycji publiczno-privatnych krokiem w kierunku naprawy gospodarki i długoterminowej zmiany strukturalnej: zwiększanie znaczenia partnerstw publiczno-privatnych”*

COM(2009) 615 wersja ostateczna.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 września 2010 r.

Mając na względzie rozpoczęcie nowej kadencji Komitetu, Zgromadzenie Plenarne postanowiło przeprowadzić głosowanie nad niniejszą opinią na sesji plenarnej w październiku i zgodnie z art. 20 regulaminu wewnętrznego wyznaczyło Bernarda HUVELINA na sprawozdawcę generalnego.

Na 466. sesji plenarnej w dniu 21 października 2010 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 151 do 3 – 11 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wprowadzenie

1.1 Komisja opublikowała niedawno komunikat zatytułowany „Wspieranie inwestycji publiczno-privatnych krokiem w kierunku naprawy gospodarki i długoterminowej zmiany strukturalnej: zwiększanie znaczenia partnerstw publiczno-privatnych” (PPP) datowany 19 listopada 2009 r., w którym określa kierunki swoich działań w przyszłości.

Dokument stanowi godną pochwały inicjatywę i można go uznać za interesujące i niezmiernie aktualne przemyślenia wyjściowe na temat PPP w czasie, gdy konieczne jest wspieranie inwestorów prywatnych, zwłaszcza w okresie kryzysu finansowego, i kiedy w 2009 r. odnotowano znaczne zmniejszenie liczby i rozmiarów partnerstw publiczno-privatnych. Dokument stanowi spis ich zalet i cech charakterystycznych oraz analizuje przyczyny, które mogły w ostatnich latach zahamować postępy w wykorzystywaniu PPP. Należy jednak również uwzględnić pewne możliwe niedogodności związane z PPP oraz pewne doświadczenia z przeprowadzonych działań (chodzi o koszty transakcji, ryzyko renegeacji kontraktów, średnio- i długookresowe zmniejszenie intensywności konkurencji, w dłuższej perspektywie prawdopodobne zwiększenie kosztów, (ukryte) klauzule w kompleksowych umowach prowadzące do długofalowych strat dla strony publicznej, czy nawet utrata demokratycznej kontroli) oraz wynikające z zasad Eurostatu problemy powodowane przez obchodzenie wymogu wykazania deficytu budżetowego, i związane z tym niewłaściwe zachęty (nawet, gdy oznacza to wyższe koszty).

Komisja deklaruje w nim m.in., że zamierza „szukać nowych sposobów na wsparcie rozwoju partnerstw publiczno-privatnych”. Komunikat należałoby uzupełnić o propozycje dotyczące dalszego rozwijania ram instytucjonalnych, które ograniczyłyby trudności i ujemne strony PPP.

W komunikacie przytacza się następujące argumenty przemawiające za PPP:

- obniżyć wydatki na infrastrukturę dzięki wykorzystaniu efektywności i potencjału konkurencyjnego sektora prywatnego w zakresie innowacyjności;
- rozłożyć koszty finansowania infrastruktury na cały okres jej użytkowania;
- poprawić podział ryzyka między partnerami publicznymi i prywatnymi;
- zwiększyć wysiłki w zakresie zrównoważonego rozwoju, innowacji oraz badań i rozwoju;
- przekazać sektorowi prywatnemu możliwość odgrywania głównej, wiodącej roli w opracowywaniu ważnych projektów przemysłowych, handlowych i w obszarze infrastruktury;

- wreszcie zwiększyć udział przedsiębiorstw unijnych w rynku zamówień publicznych w krajach trzecich.

Przypomnijmy wreszcie, z konieczności, że zgodnie z duchem Komisji, koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego obejmuje zarówno kwestie związane z umowami koncesyjnymi (płatność zapewnia koncesjodawca), jak i kwestie związane z umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym, gdzie płatność, całkowitą lub częściową, zapewniają władze publiczne.

### 1.2 Pięć celów ogłoszonych przez Komisję na 2010 rok

Komisja proponuje w swoim komunikacie:

- utworzenie grupy ds. PPP, na forum której właściwe podmioty będą mogły omawiać swoje obawy, publikować wskazówki służące pomocą państwom członkowskim w ograniczaniu obciążeń administracyjnych i opóźnień w realizacji;
- zwiększenie, we współpracy z EBI, puli środków finansowych dostępnych dla projektów PPP poprzez opracowanie lub ulepszenie instrumentów finansowych w najważniejszych obszarach polityki;
- zagwarantowanie równego traktowania zarządcy projektu podczas przydzielania funduszy wspólnotowych bez względu na to, czy zarządzanie projektem jest publiczne czy prywatne;
- stworzenie bardziej skutecznych ram prawnych w obszarze innowacji, obejmujące możliwość uczestnictwa UE w podmiotach prawa prywatnego i bezpośredniego inwestowania w konkretne projekty;
- wreszcie rozważenie możliwości przedstawienia specyficznych instrumentów prawnych dotyczących koncesji w oparciu o wyniki prowadzonej obecnie oceny skutków.

1.3 Analiza tekstu Komisji prowadzi jednakże do stwierdzenia, że niektóre mniej pozytywne aspekty stwierdzone w przypadku pewnych państw lub pewnych umów nie zostały wspomniane. Chodzi zwłaszcza o porażki poniesione w toku niektórych działań. Należy o nich wspomnieć, głównie po to, by wyciągnąć z nich wnioski w propozycjach zgłaszanych przez EKES. Główne ich przyczyny, które zostały zidentyfikowane dotyczą przede wszystkim:

- niewystarczającej przejrzystości w niektórych państwach lub w przypadku niektórych umów albo analiz rentowności, sprawozdań z wykonania zadań itd. pomiędzy partnerami publicznymi i prywatnymi, a także umów z podwykonawcami, co ogranicza demokratyczną kontrolę;
- ewentualnych nacisków na polityków, by realizować także niektóre PPP, z którymi wiąże się wzrost kosztów. Chodzi o to, że w przypadku PPP, w ramach których inwestycje budowlane są na początku okresu trwania umowy

w pierwszej kolejności finansowane przez kapitał prywatny, projekty (w zakresie infrastruktury) mogą – w związku z obowiązującymi zasadami budżetowymi określonymi przez Eurostat – być realizowane wcześniej niż projekty tradycyjnie realizowane w oparciu o finansowanie z budżetu. Jednak w przypadku PPP, kiedy wynagrodzenie operatora pochodzi z budżetu, finansowanie prywatne zwiększa pośrednio zadłużenie państwa, ponieważ – tak jak w przypadku zaciągnięcia przez państwo kredytu – tworzy ono przyszłe zobowiązanie do wypłacenia środków, które ogranicza elastyczność organów budżetowych kolejnej kadencji;

- braku w niektórych sytuacjach faktycznej uprzedniej oceny pozwalającej na dokonanie obiektywnego wyboru tak procedury PPP, jak i zleceniobiorcy;
- w niektórych przypadkach podziału ryzyka między sektor publiczny i prywatny na zasadach prawdziwego partnerstwa między podmiotami;
- wreszcie – w niektórych przypadkach – braków w kontroli ze strony właściwych władz publicznych.

Wszystkie te punkty zostały wzięte pod uwagę w propozycjach EKES-u.

#### 1.3.1 Propozycja EKES-u skupia się zatem na trzech kwestiach:

1.3.2 Po pierwsze należy mieć świadomość, że poważne podejście EKES-u może pozwolić mu wywrzeć realny wpływ w tej kwestii, tak ważnej pod każdym względem dla przyszłości infrastruktury, (a zatem wpływ na wzrost gospodarczy i zarządzanie publiczne) nie zapominając przy tym, że chodzi tu o wkład – który jednak należy krytycznie przeanalizować – w opracowanie narzędzia na potrzeby publicznych zleceniodawców, zachowujących oczywiście w każdym przypadku pełną swobodę wykorzystania go lub nie.

EKES chce być prawdziwą siłą napędową działań w tej dziedzinie, a także pragnie przyczynić się do rozwoju i propagowania istniejących sprawdzonych rozwiązań oraz zadbać o zmniejszenie niewłaściwych zachęt, o wydobycie na jaw i rozwiązanie wynikających z nich problemów związanych z demokratyczną i społeczną kontrolą oraz o należyte wzięcie pod uwagę długoterminowego oddziaływania PPP. Wiele pozostaje do zrobienia, by proponowane narzędzie było jak najlepsze.

1.3.3 Następnie należy, biorąc pod uwagę istniejące już sprawdzone rozwiązania oraz poniesione w niektórych przypadkach porażki, zaproponować uzupełnienia w dokumencie Komisji, by narzędziu, jakim jest PPP, dać podstawy, które wszystkie państwa członkowskie mogą przyjąć, ale również by wziąć pod uwagę pozytywne rezultaty i trudności napotkane w stosowaniu tego narzędzia i wprowadzić przepisy w celu ich uniknięcia w przyszłości.

1.3.4 EKES zwraca się o to, by stosowanie postanowień umowy PPP przebiegało z poszanowaniem wszystkich praw i uregulowań społecznych obowiązujących przy danych działaniach (projektowanie, budowa, utrzymanie). Kompetentnym organom trzeba umożliwić wymaganie, by zastany personel przejmowano na panujących dotąd warunkach. EKES zaleca w tym kontekście, by samorządy zainteresowane umowami PPP włączyły wymogi społeczne do warunków umowy i uwzględniły odpowiedzi przekazane w ramach negocjacji z oferentami. To samo dotyczy kwestii dostępu osób niepełnosprawnych do instalacji wykonywanych w ramach PPP zgodnie z prawami i zasadami obowiązującymi w całej Unii Europejskiej.

1.3.5 Ponieważ na projekty PPP wykorzystuje się pieniądze publiczne i konieczne jest zapewnienie niezależnej decyzji zlecniodawcy publicznego, EKES postuluje:

- publikowanie umów dotyczących projektów PPP;
- rozważenie zmiany zasad Eurostatu w taki sposób, by kapitał zewnętrzny zaangażowany w projektach PPP był być może tak samo uwzględniany w kontroli przestrzegania zasad budżetowych projektów jak kapitał publiczny w tradycyjnie realizowanych przedsięwzięciach finansowanych z budżetu.

## 2. Miejsce w gospodarce i argumenty przemawiające za PPP w Europie

Według Business Europe zaledwie 4 % projektów infrastrukturalnych na świecie jest obecnie przedmiotem PPP. Wielka Brytania jest w Europie państwem członkowskim, które zawiera najwięcej umów o partnerstwie publiczno-prywatnym (58 % wszystkich umów w Europie), pozostałe główne kraje wykorzystujące narzędzie PPP to Niemcy, Hiszpania, Francja, Włochy i Portugalia.

Skoro OECD ocenia, że roczne koszty dróg, kolei, energii elektrycznej i zaopatrzenia w wodę wynosić będą, w 2030 r., 2,5 % światowego PKB, władze publiczne muszą wprowadzić wszelkie możliwe formy umów umożliwiające zaspokojenie oczekiwań i potrzeb dotyczących usług i infrastruktury publicznej: historyczny wpływ umów koncesyjnych i umów PPP jest, w obliczu tego problemu, rzeczywistością niezbędną, ponieważ pokazuje, że aktywizując kompetencje, energię i kapitał, PPP trwale wspierają wzrost gospodarczy tym bardziej, że należy uwzględnić w refleksji spodziewane zmniejszenie budżetów na inwestycje w ramach planów oszczędności w prawie wszystkich krajach europejskich.

2.1 Argumenty przemawiające za PPP są szeroko przywoływane w dokumencie Komisji. Natomiast nie podkreślono w nim niepowodzenia niektórych projektów realizowanych w ramach PPP. Jego przyczyny są następujące:

- Realizacja projektów w ramach PPP, mimo że się one do tego nie nadają. W tym kontekście trzeba przypomnieć, że wzrost efektywności poprzez przekazanie zadania obejmującego wiele poziomów łańcucha wartości przedsiębiorstwu prywatnemu w połączeniu z przypisaniem temu przedsiębiorstwu ryzyka (kosztów) nie zawsze musi się pojawić.

Wzrost efektywności jest możliwy tylko przy spełnieniu szeregu warunków (niski stopień niepewności ze strony otoczenia, duży potencjał optymalizacji pomiędzy poziomami łańcucha wartości, intensywność konkurencji, istnienie w sektorze publicznym know-how w dziedzinie opracowywania, zawierania, udzielania i kontroli realizacji umów).

- Z niektórymi ze zrealizowanych PPP wiąże się wzrost kosztów. Chodzi o to, że w przypadku PPP, w ramach których inwestycje budowlane są na początku okresu trwania umowy w pierwszej kolejności finansowane przez kapitał prywatny, projekty (infrastruktury) mogą – w związku z obowiązującymi zasadami budżetowymi określonymi przez Eurostat – być realizowane wcześniej niż projekty tradycyjnie realizowane w oparciu o finansowanie z budżetu. Jednak PPP, w ramach których wynagrodzenie operatora pochodzi z budżetu, mogą pośrednio zwiększać zadłużenie państwa, ponieważ – tak jak w przypadku zaciągnięcia przez państwo kredytu – niektóre z nich tworzą przyszłe zobowiązanie do wypłacenia środków, które ogranicza pole manewru prawodawcy w kolejnych cyklach budżetowych. Tymczasem z ekonomicznego punktu widzenia projekty PPP, w ramach których obchodzi się podstawową zasadę budżetową nakazującą ograniczenie zaciągania kredytów przez sektor publiczny, powinny być odrzucane. Dodatkowo politycy i inne zainteresowane strony tracą zainteresowanie obiektywną kontrolą rentowności takich projektów.

- Niewystarczająca przejrzystość niektórych umów pomiędzy partnerami publicznymi i prywatnymi, a także umów z podwykonawcami.

- Niewystarczająca przejrzystość umów, ocen rentowności, sprawozdań wykonania, itd. prowadzi do tego, że rozmaite problemy wynikające z oportunistycznym, pojawiającym się przy tego typu długoterminowych i skomplikowanych umowach powiązanych z możliwością płatności zaliczkowych, nie mogą być odpowiednio zarządzane i wymykają się demokratycznej kontroli.

- W niektórych przypadkach brak autentycznej wstępnej oceny, która umożliwiłaby obiektywny wybór procedury PPP oraz partnera umowy.

- W niektórych przypadkach podział ryzyka między sektorem publicznym a prywatnym, w którym nie występuje żadne prawdziwe partnerstwo stron.

- I wreszcie w niektórych przypadkach braku, jeśli chodzi o kontrolę przez właściwe organy, zwłaszcza w zakresie oddziaływania na budżet publiczny i jakości realizowanego projektu.

Aby w opinii lepiej zharmonizować uzupełnienia, które należy wprowadzić, EKES przyjmuje lekko zmieniony sposób prezentacji, biorąc pod uwagę hierarchię, która może wydawać się bardziej realistyczna pod względem zalet i wad korzystania z PPP.

2.1.1 Zbyt często skłaniamy się do stwierdzenia, że pierwszym argumentem, który należy wziąć pod uwagę przy ewentualnym wyborze umowy PPP, jest argument budżetowy; nie chcemy go przysłonić (mowa o tym będzie dalej), ale wydaje się, że pogłębiona analiza i zdobyte doświadczenie pokazują, że z perspektywy ogólnego bilansu gospodarczego nie jest to element podstawowy.

Pierwszym argumentem uzasadniającym sięgnięcie po PPP jest optymalizacja czynnika czasu. Wszyscy bezstronni i uważni obserwatorzy działalności PPP stwierdzają, że:

- sięganie do PPP pozwala na otwarcie obiektu publicznego o wiele szybciej niż na to pozwalają tradycyjne procedury. Ta zaleta pod względem czynnika czasu jest użyteczna społecznie; choć pożytku tego nie potrafimy jeszcze dobrze ocenić, jest on z pewnością duży. Ta użyteczność społeczna wyraża się zazwyczaj w zwiększeniu działalności gospodarczej, która sama jest źródłem dochodów podatkowych, które zmniejszają finansowy wysiłek społeczności;
- często zyskuje się na terminach przygotowań i analiz w stosunku do tradycyjnych zamówień publicznych, o ile wszystkie decyzje związane z wyborem zostały podjęte przez klienta z sektora publicznego w ramach jego kompetencji;
- wreszcie, bardziej przestrzega się terminów realizacji z racji większego poczucia odpowiedzialności wykonawców.

Te potencjalne korzyści dotyczące terminów powinny zatem być postrzegane jako główny atut umów PPP, nawet jeżeli czasami może się wydawać, że są one przeciwnie wcześniejszym przyzwyczajeniom zleciodawców i ich prawie rutynowemu stosowaniu tradycyjnych procedur.

W szczególności w okresie planów ożywienia gospodarczego i wyjścia z kryzysu, PPP mogą być wspianym „przyspieszaczem” wykonywania podjętych decyzji i stanowić pierwszorzędne narzędzie, by oczekiwanemu efektowi pobudzenia nadać prędkości, która pomnoży jego rezultaty.

2.1.2 Drugim argumentem przemawiającym za PPP jest jego naturalna zdolność wzmacniania spójności projektu, a zatem maksymalnej wydajności gospodarczej dla samorządu.

Wynika to, jak wspomniano w dokumencie Komisji, z najpełniejszej integracji łańcucha produkcji, od projektowania, poprzez faktyczne wykonanie danej infrastruktury, po jej utrzymanie i eksploatację.

Zazwyczaj, w tym kontekście, projektujący wie, że musi zoptymalizować proces i jakość budowy, ponieważ następnie będzie odpowiedzialny, przez dłuższy czas, za jej eksploatację i że

powinien, po upływie kontraktu, zostawić społeczności obiekt dobrze funkcjonujący, spełniający normy i przepisy dotyczące wykonania. Jego refleksja jest z tego powodu w sposób naturalny integrująca, co dużo trudniej jest osiągnąć w typowym dla zamówień publicznych przypadku podziału zadań i odpowiedzialności z nimi związanych.

2.1.3 Trzecim głównym argumentem uzasadniającym sięgnięcie do PPP jest oczywiście argument finansowania.

Łatwo można sobie wyobrazić przypadek decydenta w sektorze publicznym, zarządzającego budżetem i znającego jego ograniczenia, który poszukuje środków realizacji obiektu, którego potrzebuje społeczność, za którą jest odpowiedzialny: może poszukiwać w umowie PPP rozwiązania finansowego problemu, którego nie rozwiąże, jak dobrze wie, w ramach swoich procedur budżetowych.

Zanim powrócimy do propozycji, które możemy przedstawić, by poszerzyć rozwiązania finansowe PPP w ogóle, należy zadać sobie pytanie, w obliczu tego rodzaju sytuacji, o ograniczenia – które wszyscy znają od dawna, ale nie mają odwagi poruszyć tej kwestii – wynikające z zasad księgowości publicznej w prawie wszystkich krajach europejskich, a zwłaszcza „księgowej” niemożności rozłożenia kosztu inwestycji publicznej na czas jej normalnego wykorzystania.

Czy finansowanie poprzez umowę PPP, która pozwala samorządowi na rozłożenie tego obciążenia na normalny okres amortyzacji, nie jest pierwszym krokiem do upragnionej przez wielu zmiany zasad księgowości publicznej, które coraz bardziej hamują decyzje i które nigdy nie odzwierciedlają czasem rzeczywistej sytuacji własnościowej.

Zachęcenie, za sprawą modelu PPP, do rozpoczęcia refleksji politycznej na ten temat, mogłoby być sposobem, w którym Unia Europejska wykazałaby się pragmatyzmem. W niektórych krajach zresztą wprowadzenie PPP zostało przedstawione jako pierwszy krok w kierunku koniecznej reformy zarządzania publicznego i narzędzi, które ono stosuje.

2.2 EKES domaga się przeprowadzenia globalnej oceny wpływu i niezależnej oceny korzyści i wad projektów w ramach PPP oraz skonsultowania i odpowiedniego uwzględnienia propozycji partnerów społecznych, w tym organizacji reprezentujących MŚP, zanim podejmie się dalej idące decyzje polityczne. Należy zbadać przy tym szybkość realizowanych działań, kwestię kosztów, jakość usług oraz skutki społeczne dla pracowników i użytkowników. Zdaniem EKES-u istotne jest, by zarówno małe, jak i średnie przedsiębiorstwa miały lepsze możliwości udziału w PPP.

### 3. Kierunki rozważań EKES-u

Powinny one pozostać spójne z trzema przedstawionymi argumentami (terminy – spójność w ramach projektu – rozwiązania finansowe) i wpisywać się w propozycje Komisji oraz istniejący kontekst prawny i regulacyjny.

Propozycje pogrupowane są w dwóch kategoriach:

- kwestie dotyczące finansowania, w ogólności;
- kwestie dotyczące struktur prawnych, przy odróżnieniu tutaj w tym, co istnieje:
  - tego, co należy zachować,
  - tego, co należy zmienić,
  - tego, co należy rozwinąć.

Powinny one również brać wyraźnie pod uwagę trzy podstawowe wymogi związane z tą szczególną procedurą, jak to się dzieje w przypadku wszystkich procedur zamówień publicznych, to znaczy:

- uprzednią ocenę, która pozwala na uzasadnienie zarazem realizacji planowanej inwestycji i wyboru procedury obranej przez zleceniodawcę;
- przejrzystość na poziomie konsultacji i wstępnego wyboru, jak również w toku działań;
- wreszcie nadzór, tak ze strony władz administracyjnych, sprawujących tę funkcję, jak ze strony samorządów odpowiedzialnych za angażowane budżety.

#### 3.1 Na poziomie finansowym

Na tym poziomie uwypuklono cztery główne zagadnienia.

3.1.1 Definicję PPP w procedurach Eurostatu trzeba zmienić tak, by publiczne zobowiązania do płatności w ramach projektów PPP były uwzględniane w wyliczeniach zadłużenia publicznego, podobnie jak ma to miejsce w przypadku zobowiązań płatniczych w dziedzinie klasycznych zamówień publicznych.

3.1.2 Rola funduszy strukturalnych jak do tej pory była słabo odczuwana w finansowaniu PPP: czy nie jest to paradoksalne skoro, z definicji, istnieje idealna zgodność między tymi dwoma narzędziami?

Nawet jeżeli na tym polu miało miejsce kilka doświadczeń (siedem krajów skorzystało z funduszy strukturalnych), prawdopodobnie można uczynić dużo więcej, z pewnością podnosząc świadomość w potencjalnie zainteresowanych państwach i samorządach, aby ukierunkować je na globalne postrzeganie narzędzia PPP, które może się łączyć z każdym rodzajem finansowania publicznego, a przede wszystkim, oczywiście, finansowania pochodzącego od władz europejskich.

3.1.3 Jak proponuje Komisja, zwrócenie się do EBI, by odgrywał, w ramach swoich kompetencji, kluczową rolę w polityce finansowania PPP w Europie, powinno być oczywistością, zarówno w zakresie koordynacji i doradztwa w działaniach podejmowanych w tej dziedzinie, jak również w zakresie wspierania uzgodnień dotyczących finansowania, które wymagają w obecnym okresie kryzysu coraz większych kompetencji i wiedzy fachowej.

EBI ma w tych dziedzinach podwójną przewagę: w zakresie kompetencji technicznej i koniecznej neutralności politycznej. Mógłby zatem odgrywać stałą rolę pośrednika w kontaktach z krajowymi lub lokalnymi organami nadzoru.

Dlatego też należy się zwrócić do EBI o udzielenie szczególnej pomocy:

- przy pożądanym rozszerzaniu operacyjnej roli EPEC (Europejskiego Centrum Wiedzy Specjalistycznej w zakresie PPP, organu specjalnie utworzonego przy EBI, by monitorować działalność PPP w Europie), wokół którego należałoby utworzyć europejski organ publiczny niezbędny do monitorowania i pilotowania wspólnej polityki w dziedzinie PPP, jak również do praktycznego wspierania państw członkowskich. Organizacja i monitorowanie pomocy małym samorządom, nie posiadającym odpowiednich środków, powinny być częścią nowych zadań EPEC;
- przy tworzeniu i pilotowaniu grupy prywatnych ekspertów (o zrównoważonym składzie: przedstawiciele pracodawców, związków zawodowych i społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacji reprezentujących MŚP, finansiści, prawnicy itd.), która byłaby interesującym pośrednikiem w kontaktach z ekspertami publicznymi tworzącymi EPEC, przy zachowaniu podejścia doradczego;
- przy systematycznym monitorowaniu całości umów PPP na poziomie europejskim;
- wreszcie przy opracowywaniu mechanizmów ponownego finansowania PPP, poza okresem budowy, szczególnie poprzez aktywizowanie rynku obligacji, jak zaproponowano w punkcie 3.1.4 poniżej.

3.1.4 Analiza PPP pokazuje, że na poziomie finansowym jego podstawowe cechy (długi okres trwania – pierwszej jakości gwarancje publiczne) czynią z niego wyjątkowe, potencjalne narzędzie gromadzenia oszczędności na rynku, w tym oszczędności, które są związane z planowaniem emerytur.

Niektóre kraje już aktywnie pracują nad utworzeniem jednego lub kilku specjalistycznych funduszy, mających dostęp do rynku finansowego i przeznaczonych, po okresie budowy (a zatem po wygaśnięciu ryzyka związanego z terminami i kosztami, które mogą być z nią związane) na ponowne finansowanie działalności PPP. Stworzenie na poziomie europejskim takiego narzędzia mogłoby być cenne, ponieważ jego zarządzanie techniczne mogłoby zapewniać, przynajmniej na etapie początkowym, EBI.

Jednocześnie EKES zwraca jednak uwagę na fakt, że liczne projekty PPP dotyczą usług świadczonych w ogólnym interesie (gospodarczym). W tym wypadku należy, poza kryteriami czysto finansowymi, monitorować jakość, dostępność i przystępność cenową tych usług.

### 3.2 Na poziomie prawnym i regulacyjnym

EKES zamierza stale dążyć do tego, by PPP były zawierane tylko wtedy, gdy – przy określonych politycznie zadanych warunkach ramowych (normy socjalne, jakość usług itd.) oraz po dokonaniu oceny w perspektywie długoterminowej i przy uwzględnieniu kosztów transakcyjnych, problemów związanych z renegocjacją itd. – prowadzą do obniżenia kosztów. Jednocześnie należy wyeliminować bodźce do zaliczkowania, co zwraca uwagę na pilną konieczność reformy kryteriów Eurostatu. Analiza PPP pokazuje, że ich złożoność w powiązaniu z niedostateczną w pewnych państwach lub w pewnych umowach przejrzystością (odnośnie do umów, analiz rentowności itd.) sprawia, że niektóre z nich wymykają się spod kontroli demokratycznej. W związku z tym wzywa się Komisję do pilnego uwrażliwienia państw członkowskich na związane z tym problemy.

Poniżej przedstawiamy obecną sytuację w trzech punktach, zadając pytania:

— Co trzeba zachować w obecnym kształcie?

— Co trzeba zmienić?

— Co trzeba rozwinąć?

#### 3.2.1 Co zachować z obecnych dokumentów?

Na poziomie dokumentów i prawa w rzeczywistości nie odnajdujemy żadnej dokładnej definicji, czym jest PPP w świetle całości przepisów regulujących zamówienia publiczne, koncesje i wszystko, co dotyczy realizacji infrastruktury.

Analiza, biorąc pod uwagę doświadczenie zdobyte w wielu krajach już wykorzystujących PPP, wydaje się pokazywać, że ten brak ścisłej definicji na poziomie europejskim nie jest w żadnym stopniu przeszkodą tak dla prowadzenia działalności, jak dla ich nadzorowania przez władze europejskie.

Jeżeli wnioskować z milczenia Komisji, że nie odczuwa ona potrzeby dokładniejszej definicji, wydaje się, że EKES może i powinien podzielić ten punkt widzenia, który daje państwom członkowskim swobodę operowania definicją dostosowaną do ich specyficznego kontekstu i zwyczajów.

Ten punkt widzenia pozostawia zatem otwartą kwestię utrzymania niektórych obecnie obowiązujących tekstów w niezmienionej formie, przy czym trzeba pamiętać, że w niedawnym głosowaniu Parlament Europejski zalecił

w dziedzinie zamówień publicznych stosowanie w pierwszej kolejności tekstów istniejących raczej niż opracowywanie nowych.

W tym kontekście EKES zaleca, by, jeśli chodzi o procedurę udzielania koncesji na roboty budowlane, zachowano dyrektywę 2004/18, która mówi wyłącznie o koncesjach na roboty budowlane, nie uzupełniając jej o definicję PPP, której określenie pozostaje w kompetencjach władz publicznych każdego państwa członkowskiego UE. Koncesja na roboty budowlane określona jest w niej, w tym kontekście, następująco: „koncesja na roboty budowlane» oznacza umowę tego samego rodzaju jak zamówienie publiczne na roboty budowlane, z wyjątkiem faktu, że wynagrodzenie za roboty budowlane, które mają być wykonane, stanowi albo wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego, albo takie prawo wraz z płatnością”.

Definicja koncesji na usługi podana jest w taki sam sposób (słowo „usługa” zastępuje słowo „roboty budowlane”), ale dyrektywa nie przewiduje nic w kwestii warunków jej przyznania, podczas gdy poświęca jeden rozdział procedurom udzielania koncesji na roboty budowlane.

Powyższe definicje celowo nie dotyczą szczegółów ustaleń uznawanych za krajowe, które uniemożliwiłyby w rzeczywistości wszelką zbieżność we wspólnym dokumencie.

Na podstawie praktycznych ustaleń EKES uważa, że nie jest konieczne posiadanie bardziej szczegółowej definicji pojęcia koncesji (to znaczy umowy długoterminowej obejmującej projektowanie, budowę, finansowanie i zarządzanie bądź utrzymanie obiektu lub usługi publicznej), ponieważ obecna definicja skutecznie obejmuje wszystkie rodzaje umów publicznych, różnych od tradycyjnych zamówień publicznych, poddając je minimalnym europejskim zasadom udzielania zamówień.

EKES uważa, że należy raczej unikać stanowienia prawa w tej dziedzinie, które może szybko stać się niezwykle złożone, gdyż obecnie strony dysponują we wszystkich państwach członkowskich, i zgodnie z tradycjami krajowymi, umowami PPP w szerokim znaczeniu (koncesje finansowane z prywatnych środków użytkownika i umowy o partnerstwie finansowane ze środków publicznych i inne umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym), które właściwie odpowiadają na pojawiające się problemy.

#### 3.2.2 Co trzeba zmienić?

Odnośnie do dyrektywy 2004/18 EKES proponuje zatem, aby w celu zachowania spójności używanych tekstów, rozważyć przy okazji tej opinii dotyczącej PPP zwiększenie przejrzystości warunków przyznawania koncesji na usługi, o czym zapomniano w przytaczanej dyrektywie, mimo tego, że zawiera ona jasną definicję tych koncesji.

W tym kontekście EKES korzysta z okazji, by wyjaśnić delikatny problem zinstytucjonalizowanych partnerstw publiczno-prywatnych (ZPPP), częściowo omówionych w komunikacie wyjaśniającym z 2008 r., który miał na celu przypomnieć o przestrzeganiu zasad konkurencji przez podmioty publiczne zwracające się do jednostek parapublicznych.

W rzeczywistości komunikat ten jest nieznanym podmiotom publicznym, które świadomie lub nie ignorują jego istnienie. Jeżeli Komisja zamierza dążyć do sporządzenia prawodawstwa specyficznego dla koncesji, należałoby wyraźnie włączyć do niego uregulowania dotyczące tworzenia i odnawiania działalności ZPPP i to w perspektywie poprawienia prawodawstwa, aby uniknąć nadużyć, których orzecznictwo europejskie daje nam szeroki ogląd, i które są czasem sprzeczne z pożądaną przejrzystością.

### 3.2.3 Co trzeba rozwinąć?

W kwestii stosowania procedur EKES zaleca, by lepiej zharmonizować trzy działania właściwe dla PPP w ogólności, to znaczy:

- uprzednią ocenę, która jest często stosowana, aby ocenić wpływ PPP na całkowite koszty w stosunku do tradycyjnego zamówienia publicznego; komparator sektora publicznego jest również dobrym narzędziem;
- dialog konkurencyjny, który czasami staje się przedmiotem nadużyć na poziomie etyki, terminów i wymogów w stosunku do przedsiębiorstw prywatnych;
- monitorowanie działalności PPP, aby jak najdokładniej ocenić korzyści oraz ulepszyć uprzednią ocenę dalszych działań.

#### 3.2.3.1 Uprzednia ocena

Ta początkowa analiza, która z zasady powinna pozwolić uzasadnić zastosowanie wybranej procedury, powinna zacząć obowiązywać we wszystkich kwestiach związanych z udzielaniem zamówień publicznych.

W rzeczywistości jak najlepiej władze zamawiające mogą ocenić skutek – lub raczej skutki – decyzji, którą przygotowują? Obligatoryjny charakter publikowania wyników tej wstępnej oceny w wielu przypadkach byłby ważnym krokiem w kierunku przejrzystości, tak koniecznej, gdy poszukujemy optymalnych rozwiązań i ściślejszego przestrzegania zasad konkurencji.

Powinna to być również okazja do odpowiedniej oceny, w ramach pojęcia kosztów całkowitych, wpływu ewentualnych

odstępstw w finansowaniu, między poziomami stosowanymi przez rynki dla publicznych kredytobiorców a poziomami stosowanymi dla projektu PPP, przy czym należy odnotować, że ten aspekt uprzedniej oceny jest już obowiązkowy w krajach najbardziej rozwiniętych w dziedzinie PPP.

We Francji uprzednia ocena koncentruje się na czterech kryteriach: koszty całkowite, przeniesienie ryzyka, rozwój zrównoważony i wydajność, jaką daje umowa. EKES proponuje usystematyzowanie tych kryteriów, dodając do nich publikowanie umów i ściśle stosowanie prawa socjalnego danego kraju, jak przypomniano powyżej (1.3.4).

#### 3.2.3.2 Dialog konkurencyjny

To działanie, różniące się od zwykłych negocjacji dwustronnych stosowanych w celu sfinalizowania tradycyjnych procedur, jest obecnie szeroko stosowane – a nawet obowiązkowe w niektórych krajach – przy zawieraniu umów PPP, w szerokim znaczeniu. Polega ono, po pierwszym wstępnym wyborze dokonanym przez klienta, na dopracowaniu końcowej umowy, poprzez dialog z jednym lub dwoma wybranymi partnerami, dzięki wielokrotnym i sukcesywnym ulepszeniom danych umowy.

Jednak kompletna analiza jego obecnego wykorzystania ujawnia kilka faktów:

- z braku przyzwyczajenia, niektóre podmioty publiczne rozpoczęły źle przygotowany dialog konkurencyjny skutkujący poważnym kwestionowaniem elementów umowy, co do której prowadzono dialog, do nadmiernie długich terminów i czasami przesadzonych pytań o szczegóły do przedsiębiorstw na końcowym etapie;
- zleceniodawcy publiczni odczuwają niekiedy pokusę nieprawidłowego stosowania tej procedury, aby nie przestrzegać normalnych praw własności intelektualnej i praw ochrony pomysłów innowacyjnych.

Z pewnością sformułowane pomysły powinny być chronione dzięki poufności ofert, ale doświadczenie pokazuje, że w konkretnych przypadkach tak się nie dzieje i że łatwo można zrzucić na barki „wycieków” nie do wykrycia to, co w rzeczywistości jest zabiegiem sprzecznym z etyką.

Swego rodzaju zharmonizowanie wspólnotowych ram zawierania umów powinno uwzględniać środki ochrony własności intelektualnej, która sama jest rękojmą postępów w innowacjach.

### 3.2.3.3 Monitorowanie działalności PPP

Aby przestrzegać przejrzystości i wymogów kontroli, konieczne jest usystematyzowanie wykazu działalności PPP i monitorowanie ich wykonania na szczeblu krajowym i europejskim. To zadanie, wychodzące poza zadania powierzone EPEC-owi i EBI, trzeba powierzyć neutralnej organizacji, która przy dokonywaniu oceny nie byłaby systematycznie wystawiana na zachęty do stawiania PPP w dobrym lub złym świetle, a zatem mogłoby zostać powierzone grupie ekspertów.

## 4. Wnioski

- Komunikat Komisji jest interesującym i niezmiernie aktualnym dokumentem w sytuacji, gdy konieczne jest wspieranie inwestycji prywatnych i publicznych, zwłaszcza w okresie obecnego kryzysu finansowego. Należy w dalszym ciągu budować ramy instytucjonalne, w celu ulepszenia PPP i wykorzystywania możliwości i korzyści, które one oferują, ale również w celu łagodzenia problemów doświadczanych przez wiele PPP, takich jak te przywołane wcześniej w tej opinii (problemy z płatnościami zaliczkowymi i wzrostem kosztów, których często należy się spodziewać w związku z długoterminowymi zobowiązaniami umownymi w ramach PPP).
- Nie należy jednak zapominać o możliwościach, jakich dostarcza PPP w dziedzinie rozwoju infrastruktur publicznych (dużych i małych), sprzyjając tym samym postępowi gospodarczemu Unii Europejskiej.
- W odniesieniu do projektów PPP Europa powinna podjąć środki pozwalające na wyciągnięcie wniosków z trudności napotykanych czasami w przeszłości, poprawiając istniejące mechanizmy kontroli i przeprowadzając systematyczny spis wyników końcowych działalności. EKES uważa, że ważne jest, by małe i średnie przedsiębiorstwa również więcej korzystały z możliwości udziału w PPP.

- Istnieje wiele wspólnotowych i krajowych narzędzi prawnych: EKES uważa, że nie jest konieczne rozpoczynanie wszystkiego od zera, aby stworzyć jednolite, teoretycznie doskonałe ramy. Zająłoby to dużo czasu w stosunku do ograniczonej korzyści lub nawet doprowadziło do hamowania wyników. Strony działają zwykle w zależności od tych ram prawnych i wszelkie podważenie ich doprowadziłoby do zwolnienia procesu zamówień publicznych, a nawet do poważnego zdestabilizowania narzędzia, jakim jest PPP. Obecne definicje podawane przez dyrektywę 2004/18 nie powinny być zmieniane ani uzupełniane. W ten sposób każde państwo członkowskie może swobodnie przyjąć taką definicję prawną PPP, która najbardziej odpowiada jego specyficznemu kontekstowi i odnotowanym sprawdzonym rozwiązaniom.
- Zoptymalizujemy zatem istniejące środki, dookreślając i poprawiając kilka punktów oraz wykorzystując obecne możliwości, szczególnie platformy EBI w dziedzinie finansowania, wzmacniając rolę EPEC-u i grupy ekspertów, co przyczyniłoby się tym bardziej do upowszechnienia metod zawierania umów, gromadzenia, promowania i uwydatniania znaczenia sprawdzonych rozwiązań i prowadzenia dialogu z sektorem prywatnym na poziomie europejskim dzięki utworzeniu grupy roboczej prywatnych ekspertów.
- Zwiększanie przejrzystości, prowadzenie uprzedniej oceny opartej na kosztach całkowitych, analizy sukcesów i porażek, przestrzeganie prawa to kierunki przyszłych badań.
- Rozważmy utworzenie mechanizmu ponownego finansowania PPP, poza okresem budowy, aby zaktywizować rynek obligacji, który jest nie dość angażowany w tym względzie.

Bruksela, 21 października 2010 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON