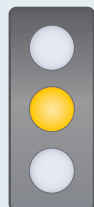


TEMAT KOMUNIKATU: Komisja Europejska chce zachęcić do stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego przy projektach inwestycyjnych.

STRONY ZAANGAŻOWANE: organy składające zamówienie, prywatni inwestorzy.



- ZA:**
- Usunięcie barier w stosowaniu partnerstwa publiczno-prywatnego jest słuszne.
 - Właściwe jest również zniesienie dyskryminacji PPP przy rozdziale środków publicznych.
- PRZECIW:**
- Zwiększanie unijnych funduszy na promocję PPP to zły pomysł – wsparcie projektów inwestycyjnych nie powinno zależeć od modelu ich finansowania.
 - Udział Unii Europejskiej w prywatnych firmach może zaburzyć konkurencję i utarować drogę do politycznie motywowanej ingerencji UE w zasadę swobody działalności gospodarczej.
 - PPP nie jest odpowiednim instrumentem do pobudzania wzrostu gospodarczego – okres przygotowywania i realizacji PPP jest bowiem zbyt długi.

TREŚĆ

Tytuł

Komunikat Komisji – Wspieranie inwestycji publiczno-prywatnych krokiem w kierunku naprawy gospodarki i długoterminowej zmiany strukturalnej: zwiększanie znaczenia partnerstw publiczno-prywatnych. Sygnatura COM(2009) 615 z 19 listopada 2009 r.

Synteza

› Modele partnerstwa publiczno-prywatnego w Unii Europejskiej

- „Partnerstwo publiczno-prywatne” jest formą współpracy władz publicznych z sektorem prywatnym, dotyczącej:
 - finansowania, projektowania, budowy i odbudowy oraz zarządzania i utrzymania infrastruktury,
 - świadczenia usług tradycyjnie wykonywanych przez sektor publiczny).
- Na poziomie unijnym modele PPP wykorzystywane są głównie w sektorze transportowym (drogi i szlaki kolejowe), budynków publicznych (szkoły, szpitale, więzienia) i ochronie środowiska (oczyszczalnie ścieków, utylizacja odpadów).

› Korzyści z partnerstwa publiczno-prywatnego

Zdaniem Komisji Europejskiej można znaleźć wiele dowodów na to, że dzięki PPP można:

- stworzyć efekt dźwigni w stosunku do finansowania prywatnego i połączyć środki prywatne ze środkami publicznymi,
- rozłożyć koszty sfinansowania infrastruktury na cały okres jej użytkowania, co zmniejsza obciążenia budżetu sektora publicznego na początku procesu inwestycyjnego i pozwala przyspieszyć jego realizację,
- zwiększyć szanse na terminowe i zgodne z planem finansowym oddawanie inwestycji,
- zredukować koszty i zapewnić lepszy stosunek jakości do ceny dzięki wykorzystaniu efektywności i potencjału innowacyjnego sektora prywatnego,
- podzielić ryzyko między sektor publiczny i prywatny,
- wspomagać zrównoważony rozwój, innowacyjność oraz prace badawczo-rozwojowe,
- zwiększyć udziały firm z Unii Europejskiej w rynkach zamówień publicznych w krajach trzecich.

› Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Unii Europejskiej

- Komisja zauważa, że udział partnerstwa publiczno-prywatnego w inwestycjach sektora publicznego jest bardzo ograniczony – sięga tylko 4 proc.
- W dodatku, w związku z trwającym kryzysem:
 - liczba projektów PPP zmniejsza się, bo wzrosły koszty finansowania,
 - w pierwszych trzech kwartałach 2009 r. ich liczba i wartość spadła o 30 proc.

› Wspólna Inicjatywa Technologiczna (JTI)

- By promować badania, w siódmym programie ramowym w zakresie badań ustanowiono Wspólną Inicjatywę Technologiczną (*Joint Technology Initiative, JTI*) – nowy rodzaj partnerstwa publiczno-prywatnego, realizowany na podstawie art. 187 TFEU (d. art. 171 TEC). Pozwala on Unii Europejskiej na wprowadzanie „Wspólnych Przedsięwzięć” (*Joint Undertakings*) przy udziale podmiotów z sektora prywatnego w celu prowadzenia unijnych programów badawczych.
- Do dziś JTI powstały w następujących dziedzinach: innowacyjnych leków, lotnictwa, ogniw paliwowych i wodoru, nanoelektroniki oraz systemów wbudowanych – technologii informacyjnych i komunikacyjnych zintegrowanych z urządzeniami elektronicznymi (*embedded ICT systems*).
- W budżecie siódmego programu ramowego w zakresie badań na rozwój JTI przeznaczono 3 miliardy euro.

z dnia 8 lutego 2010 r.

› Wsparcie PPP przez fundusze strukturalne

Fundusze strukturalne na lata 2007-2013 wspierają rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Państwach Członkowskich poprzez trzy inicjatywy:

- Inicjatywa JASPERS (*Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions*), promująca projekty PPP dotyczące infrastruktury w dwunastu nowych Państwach Członkowskich UE.
- Inicjatywa JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) promująca trwałe inwestycje urbanistyczne realizowane w systemie PPP.
- Inicjatywa JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*), wspierająca zakładanie małych i średnich firm i ułatwiająca dostęp do finansowania.

› Promowanie partnerstwa publiczno-prywatnego w transeuropejskich sieciach transportowych (TEN-T)

- Projekty PPP dotyczące TEN-T, w których sektor prywatny bierze na siebie ryzyko związane z ewentualnymi zmianami popytu, często mają trudności z przyciągnięciem prywatnego inwestora oferującego konkurencyjne warunki cenowe.
- Kredyty gwarantowane przez EIB (*Loan Guarantee Instruments for Trans-European Transport Network Projects, LGTT*) mają pomóc w zabezpieczeniu się od takiego ryzyka.
- Do stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego przy realizowaniu inwestycji TEN-T zachęcić mają również dotacje na pokrycie kosztów budowy.
- Komisja Europejska rozważa finansowy udział UE w funduszu inwestycyjnym Marguerite (*European 2020 Funds for Energy, Climate Change and Infrastructure*). Ma on zapewnić kapitał na przedsięwzięcia związane ze środowiskiem naturalnym, energetyką i infrastrukturą transportową w Państwach Członkowskich UE.

› Unijne ramy na rzecz współpracy

By w pełni wykorzystać potencjał PPP, Komisja zamierza utworzyć skuteczne i wspomagające ramy współpracy sektora publicznego i prywatnego. Inicjatywa ta polegać będzie na:

- Ułatwieniu dostępu projektów PPP do finansowania, dzięki:
 - zwiększeniu i rozszerzeniu zakresu działania finansowych instrumentów UE (np. JASPERS, JESSICA, JEREMIE, LGTT, Marguerite),
 - ściślejszej współpracy z EIB w celu zwiększenia funduszy i gwarancji.
- Ułatwieniu realizowania zamówień publicznych w formie partnerstwa publiczno-prywatnego, poprzez:
 - zbadanie unijnych przepisów dotyczących zamówień publicznych (Dyrektywa 2004/17/EC i 2004/18/EC),
 - przyjęcie nowych regulacji, wprowadzających ułatwienia w tym zakresie.
- Wspieraniu równego traktowania projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w postępowaniach o zamówienia publiczne dotyczące przyznania koncesji na świadczenie usług („service concessions”). Komisja Europejska przygotowuje ocenę skutków regulacji, która pomoże ocenić, jakie inicjatywy trzeba w tym celu podjąć.
- Zagwarantowaniu właściwego księgowania zobowiązań finansowych sektora publicznego, związanych z PPP, poprzez:
 - właściwe ujęcie strony bilansowej umów partnerstwa publiczno-prywatnego w rachunkach narodowych Państw Członkowskich,
 - publikację wskazówek dotyczących księgowania publicznych gwarancji udzielonych w związku z projektami PPP,
 - doradzanie Państwu Członkowskiemu w sprawie zasad ujmowania poszczególnych umów PPP do celów statystycznych.
- Poprawie dostępu do informacji i specjalistycznych ekspertyz poprzez:
 - opublikowanie wskazówek, dzięki którym możliwe będzie zwiększenie stopnia wykorzystania PPP w funduszach strukturalnych,
 - pilotażowe projekty PPP, służące jako przykłady zastosowania najlepszych praktyk,
 - działania Europejskiego Centrum Wiedzy Specjalistycznej w zakresie PPP (*European PPP Expertise Center, EPEC*), wspieranego przez EIB, które służą mają większemu wykorzystaniu funduszy strukturalnych i spójności w ramach programów inwestycyjnych,
 - identyfikację przepisów narodowych, utrudniających stosowanie PPP.

› Plan działań Komisji na 2010 r.

By wzmocnić partnerstwo publiczno-prywatne, szczególnie w obliczu obecnego kryzysu finansowego, Komisja Europejska ma zamiar jeszcze w 2010 r. podjąć następujące działania:

- ustanowić „grupę partnerstwa publiczno-prywatnego”, z udziałem „zainteresowanych uczestników”, by przedyskutować ich problemy związane z PPP. Grupa wskaże rozwiązania, które pomogą Państwom Członkowskim usunąć bariery w rozwoju partnerstwa,
- we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym zwiększyć dostępne środki na projekty PPP, przekierować istniejące już instrumenty finansowe Unii i wprowadzić nowe,
- usunąć dyskryminację partnerstwa publiczno-prywatnego przy rozdzielaniu środków unijnych,
- zaproponować „bardziej efektywne ramy na rzecz innowacji”. W tym celu UE może brać udział w podmiotach prawa prywatnego i bezpośrednio inwestować w wybrane projekty.

Stosunek do zasady pomocniczości

Komisja nie odniosła się do zasady pomocniczości.

Tło polityczne

W 2004 roku Komisja Europejska rozpoczęła konsultacje na temat partnerstwa publiczno-prywatnego i unijnych uregulowań kwestii zamówień publicznych, dotyczących koncesji na świadczenie usług [Zielona Księga, sygn. COM(2004) 327]. W 2005 opublikowała raport z tych konsultacji [Communication(2005) 569]. W 2008 roku Komisja przedstawiła interpretację ww. przepisów w odniesieniu do projektów PPP. Zgodnie z nią, wybór prywatnego partnera powinien odbywać się zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych lub generalnymi zasadami TFEU (d. TEC).

z dnia 8 lutego 2010 r.

W ramach Europejskiego Programu Odbudowy Gospodarczej [Communication COM(2008) 800] Komisja przedstawiła trzy programy partnerstwa publiczno-prywatnego, służące rozwojowi innowacyjnych technologii: „Europejską Inicjatywę na rzecz Zielonych Pojazdów” (z budżetem 5 mld euro), „Europejską inicjatywę na rzecz efektywności energetycznej budynków” (1 mld euro) oraz „inicjatywę na rzecz fabryk przyszłości” (1,2 mld euro).

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Dyrektoriat Generalny prowadzący sprawę: Sekretariat Generalny
Procedura konsultacyjna: nie zaplanowana

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Partnerstwo publiczno-prywatne w wielu sytuacjach może służyć jako właściwy instrument dla realizacji publicznych inwestycji. Istnieje jednak ryzyko, że projekty PPP zostaną wykorzystane jako sposób na obejście ograniczeń w wydawaniu publicznych pieniędzy. Często to właśnie z tego powodu podmioty publiczne wybierają model PPP przy realizacji swoich inwestycji. Byłoby wskazane, by Komisja Europejska zajęła bardziej zdecydowane stanowisko wobec nadużywania PPP do omijania ograniczeń budżetowych.

Z uznaniem należy odnieść się do faktu, że Komisja podejmuje kroki zapobiegające dyskryminacji partnerstwa publiczno-prywatnego przy podziale publicznych funduszy UE. Zwiększenie unijnego finansowania PPP, planowane przez Komisję, trzeba jednak uznać za niewłaściwe. Unia nie powinna różnicować wysokości publicznych dotacji dla projektów inwestycyjnych w zależności od tego, czy zastosowano – bądź nie – model partnerstwa PP. Tak jak PPP nie powinno padać ofiarą dyskryminacji, tak i nie może być traktowane priorytetowo. Decyzja o wykorzystaniu modelu partnerstwa publiczno-prywatnego powinna zależeć wyłącznie od analizy faktów, a nie od tego, jak dużo pieniędzy Bruksela jest skłonna wyłożyć.

Kolejny zamiar Komisji – udział UE w prywatnych firmach – również powinien być odrzucony. Zaangażowanie publicznych podmiotów w prywatne firmy jest problematyczne nie tylko ze względu na naruszenie zasad konkurencji. Stwarza również ryzyko politycznego wpływu na decyzje sektora prywatnego. Firmy zarządzane przez sektor publiczny nie staną się bardziej innowacyjne, nawet jeśli udział UE w nich będzie miał na celu stworzenie „bardziej skutecznych ram dla innowacji”.

Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Większość działających w Unii projektów PPP znajduje się wciąż w początkowej fazie. Z tego względu niemożliwe jest obecnie sformułowanie ostatecznych i generalnych uwag na temat ich efektywności.

Sukces PPP zależy głównie od modelu przyjętego przy konkretnym przedsięwzięciu – projekty partnerstwa nie mogą być uważane jako właściwe dla każdego dowolnego zadania inwestycyjnego. Warunkiem wstępnym dla obu stron umowy jest osiągnięcie wysokiej jakości przy niskich kosztach. W takich warunkach zastosowanie modelu PPP może być bodźcem pozwalającym na utrzymanie efektywności kosztowej inwestycji.

Niczego nie można natomiast zarzucić planom usunięcia barier w stosowaniu PPP, przewidującym utworzenie Grupy PPP. Zastrzeżeń nie wzbudzają również plany wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk, zwłaszcza że nie wszystkie Państwa Członkowskie mają w tej dziedzinie doświadczenie.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

W związku z tym, że proces od przygotowania warunków zamówienia do jego realizacji trwa bardzo długo, **PPP nie jest odpowiednim narzędziem do pobudzania wzrostu gospodarczego.** Szczególne wsparcie PPP, deklarowane przez Komisję Europejską i uzasadniane jego wpływem na rozwój gospodarczy, nie ma więc podstaw.

Znaczenie dla Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Bez wpływu.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Unia Europejska może prowadzić politykę promowania PPP poprzez fundusze strukturalne i fundusz spójności przeznaczone dla transeuropejskich sieci transportowych [art. 177 TFEU, d. art. 161 TEC]. Unia ma również prawo ustanawiać „Wspólne inicjatywy technologiczne” w ramach „wspólnych firm” [art. 187 TFEU, d. art. 171 TEC].

z dnia 8 lutego 2010 r.

Pomocniczość

Zachowana.

Proporcjonalność

Zachowana.

Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Zachowana.

Rozwiązanie alternatywne

–

Możliwe przyszłe działania Unii

–

WNIOSKI

Partnerstwo publiczno-prywatne może w wielu przypadkach służyć jako odpowiedni instrument realizowania projektów inwestycyjnych. Planom usuwania barier w stosowaniu modelu PPP nie można niczego zarzucić. Zastrzeżeń nie budzi również likwidacja dyskryminacji PPP przy rozdziale środków unijnych. Zwiększenie unijnego finansowania dla PPP, zapowiadane przez Komisję, trzeba jednak zakwestionować – jeden rodzaj publicznych inwestycji nie powinien być faworyzowany. Nie do przyjęcia jest również pomysł unijnego udziału w prywatnych firmach – zaburzy to konkurencję i zwiększy polityczny wpływ na decyzje podejmowane przez firmy.

W związku z tym, że proces od przygotowania warunków zamówienia do jego wdrożenia trwa bardzo długo, PPP nie jest odpowiednim narzędziem do pobudzania wzrostu gospodarczego. Szczególne wsparcie dla PPP, deklarowane przez Komisję Europejską i uzasadniane jego wpływem na rozwój gospodarczy, nie ma więc podstaw.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl