

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli EBI w partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP) i wpływu PPP na wzrost

(2005/C 234/12)

Dnia 27 kwietnia 2004 r., Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, działając na podstawie art. 29 ust. 2, swojego regulaminu wewnętrznego, opracować opinię w sprawie roli EBI w partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP) i wpływu PPP na wzrost

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej (ECO), której powierzono przygotowanie prac Komitetu na ten temat, przyjęła opinię 16 lutego 2005 r. (sprawozdawcą był **Philippe LEVAUX**).

Na 415 sesji plenarnej w dn. 9 i 10 marca 2005 r. (posiedzenie z dn. 10 marca 2005 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, stosunkiem głosów 153 do 0, przy 5 głosach wstrzymujących się, przyjął niniejszą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Niniejsza opinia zawiera obszerne fragmenty dokumentu informacyjnego przygotowanego przez EBI dla EKES w lipcu 2004 r. ⁽¹⁾.

1.2 Obecnie kraje europejskie korzystają w bardzo różny sposób z systemu partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) (koncesje i inne formy umów). Termin PPP odnosi się do szeregu różnych sytuacji; według Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) „zasadniczą cechą charakteryzującą PPP jest fakt, że obejmuje ono relację, polegającą na rozłożeniu ryzyka pomiędzy inwestorów publicznych i prywatnych, w oparciu o wspólne zaangażowanie w realizację danego zadania publicznego”.

2. Problematyka PPP i rola EBI

2.1 Historia europejska

2.1.1 2000 lat temu za transport poczty na obszarze cesarstwa rzymskiego, czyli „vehiculatio”, odpowiedzialny był cesarz, natomiast wspólnoty lokalne (*municipia*) za „stationes”, to znaczy stacje pocztowe.

Na mocy umowy zawieranej w wyniku przetargu przez władze lokalne z zarządcami tych olbrzymich budynków pocztowych, powierzano tym ostatnim budowę takich obiektów, ich utrzymanie i prowadzenie przez okres pięciu lat — „lustrum” — zazwyczaj stosowany okres obowiązywania umów według prawa rzymskiego, często występujący w przypadku praw własności do nieruchomości (co także obejmuje umowy typu „precaria”). Trzeba było upływu dwunastu wieków, aby taki typ umowy znowu się pojawił.

Na umowach koncesyjnych opierała się nie tylko poczta cesarza Augusta; podobnie było w przypadku budowy portów, term, placów targowych a nawet dróg!

⁽¹⁾ Rola EBI w partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP) Europejski Bank Inwestycyjny, lipiec 2004 r. Dokument ten został opracowany dla grupy roboczej EKES. O jego udostępnieniu można zwrócić się drogą elektroniczną (eco@esc.eu.int) do sekretariatu EKES.

2.1.2 W XIX w. europejska sieć kolejowa została w całości zbudowana dzięki umowom koncesyjnym, nie tylko kontraktom o wykonanie robót budowlanych związanych z torami kolejowymi i pracami inżynierskimi, ale także z zapewnieniem usług publicznych, takich jak woda, gaz, elektryczność, wywóz odpadów z gospodarstw domowych, telefon, itp.

2.1.3 W większości państw członkowskich regulacje prawne odnoszące się do przetargów publicznych oparte są na przepisach dotyczących koncesji.

2.1.4 W XX w. dzięki umowie koncesyjnej można było zbudować nie tylko autostrady i parkingi, ale również sieci wodociągowe, muzea, lotniska, linie tramwajowe, czy też linie metra, infrastrukturę miejską, a także realizować remonty szkół i szpitali itd.

2.1.5 Wiele krajów zaczęło stosować model PPP i EKES opracował krótkie podsumowanie na ten temat w swojej opinii ⁽²⁾ w sprawie *Zielonej księgi nt. partnerstwa publiczno-prywatnego oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji*, przyjętej 27 października 2004 r.

2.2 Opis planu działania EBI

2.2.1 „Rada Europejska, zebrana w październiku 2003 r., zwróciła się do Komisji i do EBI o zbadanie możliwości jak najlepszego zmobilizowania wsparcia finansowego sektora publicznego i prywatnego na rzecz Inicjatywy Wzrostu i szerszego uwzględniania szeregu inicjatyw, które powinny przyczynić się do rozwoju PPP.

2.2.2 Komisja opracowała następnie, przy pomocy Banku, pakiet działań, które zostały włączone do Inicjatywy Wzrostu, zatwierdzonej przez Radę Europejską w Brukseli w grudniu 2003 r. Propozycje dotyczyły stworzenia odpowiednich ram prawnych, finansowych i administracyjnych celem wsparcia inwestycji prywatnych i uruchomienia wspólnotowych środków finansowych, przy czym państwa członkowskie zostały dodatkowo zachęczone do podejmowania dalszych wysiłków na rzecz przekierowania wydatków publicznych na projekty realizowane w dziedzinach sprzyjających wzrostowi, bez zwiększania budżetów publicznych.

⁽²⁾ Opinia EKES „Koncesje i partnerstwo publiczno-prywatne” Dz.U. C 120 z 20.5.2005 w sprawie *Zielonej księgi nt. partnerstwa publiczno-prywatnego oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji* - COM (2004) 327 końcowy.

2.2.3 Propozycje przedstawione Radzie przez EBI dotyczyły głównie przyznania znacznych, dodatkowych środków zarówno na sieci transeuropejskie (TEN) jak i na projekt i2i⁽³⁾, które stanowią dwa kluczowe sektory Inicjatywy Wzrostu⁽⁴⁾. EBI zobowiązał się do (...):

- dołożenia wszelkich starań celem zwiększenia liczby wykorzystywanych instrumentów finansowych, w szczególności w odniesieniu do finansowania PPP (...);
- umacniania swoich instytucjonalnych powiązań z Komisją, państwami członkowskimi, wyspecjalizowanymi instytucjami finansowymi (włączając krajowe grupy zadaniowe odpowiedzialne za PPP — *PPP Task Forces*) oraz z sektorem bankowym i rynkami kapitałowymi, na rzecz zwiększenia finansowania publicznego i prywatnego w tych priorytetowych sektorach.

2.2.4 Zobowiązania podjęte przez EBI w ramach Inicjatywy Wzrostu wynikały z naturalnego rozwoju sytuacji oraz zintensyfikowania działań już podejmowanych przez Bank w okresie poprzednich dziesięciu lat, w celu zachęcania sektora prywatnego do większego udziału w finansowaniu infrastruktury publicznej (...).

2.2.5 W swojej opinii w sprawie *Zielonej księgi nt. partnerstwa publiczno-prywatnego oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji*⁽⁵⁾, EKES zwrócił uwagę na znaczne rozbieżności pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi pod względem stopnia wykorzystywania przez nich PPP. Komitet zaznacza także, że samorządy lokalne oraz zdecentralizowane władze publiczne często przyjmują bardziej pragmatyczne podejście wobec tworzenia i realizacji programów PPP niż władze centralne.

3. Przegląd dokonany przez EBI dotyczący rozwoju PPP w Europie

3.1 Charakterystyka PPP

3.1.1 Pojęcie „partnerstwo publiczno-prywatne” (PPP) jest powszechnie używane od lat 90-tych; jednak nie istnieje jeden europejski model PPP (...).

3.1.2 W Europie nowe inwestycje infrastrukturalne są coraz częściej realizowane w ramach różnych struktur PPP opartych na zasadzie, według której sektor prywatny uczestniczy w ponoszeniu ryzyka związanego z realizacją infrastruktury publicznej, przy obciążeniu użytkownika bądź funduszy publicznych w stopniu proporcjonalnym do świadczonej usługi lub do ryzyka przeniesionego na sektor prywatny. Typowymi przykładami takiej infrastruktury są lotniska, szlaki kolejowe, drogi, mosty, tunele, infrastruktura w zakresie ochrony środowiska naturalnego (takie jak spalarnie odpadów i oczyszczalnie

⁽³⁾ Program i2i grupy EBI wprowadza kredyty średnio- i długoterminowe, przejęcie udziałów, a także struktury reasekuracji. Uwzględnia cele Strategii Lizbońskiej. Więcej informacji o programie znajduje się na stronie EBI www.bei.org

⁽⁴⁾ Zob. dokument przedłożony Radzie ECOFIN z 25 listopada 2003 r. – Dokument CA 03/515

⁽⁵⁾ Opinia EKES w sprawie *Zielonej księgi nt. partnerstwa publiczno-prywatnego oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji* COM(2004) 327, Dz.U. C 120 z 20.5.2005.

ścieków) oraz budynki publiczne, w szczególności państwowe biura, szkoły, szpitale i więzienia. (...).

Załącznik nr 2 przedstawia rozwój programów PPP, systemów prawnych i instytucji publicznych na obszarze w UE-25 Państw(...) pod koniec 2003 r.

3.1.3 „W przypadku sektora publicznego, głównym celem programu PPP jest mobilizacja i wykorzystanie kompetencji sektora prywatnego w celu polepszenia jakości usług świadczonych przez sektor publiczny”. (...) Zatem PPP charakteryzują często następujące działania lub wymogi określone przez sektor publiczny:

- zawieranie umów, których przedmiotem jest raczej świadczenie usług niż dostawa składników majątkowych;
- definiowanie zapotrzebowania na usługę w oparciu o wyniki a nie nakłady;
- powiązanie wynagrodzenia dla sektora prywatnego z poziomem i jakością rzeczywiście wykonanych usług;
- czasami obowiązkowe zastosowanie podejścia opartego na całym okresie użytkowania (ang. *whole life*) w odniesieniu do projektu, realizacji (budowy) i eksploatacji aktywów w ramach przedsięwzięcia, kiedy wiadomo, że elementy projektu nie mogą być dostarczone osobno po niższej cenie;
- poszukiwanie optymalnej formuły przeniesienia ryzyka do sektora prywatnego w oparciu o zasadę, zgodnie z którą ryzykiem powinna zarządzać strona umowy, będąca w stanie najlepiej zarządzać danym ryzykiem;
- zobowiązanie partnera prywatnego do zdobycia części lub całości finansowania wymaganego dla realizacji projektu inwestycyjnego, kiedy wiadomo, że podwyższony koszt finansowania zrównoważony jest poprzez zmniejszenie innych kosztów i przez szybkość realizacji świadczonej usługi;
- wykorzystanie różnych sposobów wykonywania płatności z tytułu wynagrodzenia, takich jak przychody z rynku, opłaty drogowe wg wcześniej ustalonych stawek z gwarantowanym minimum (ang. *shadow tolls*), płatności w zależności od dostępności środków i inne.

3.2 Siły napędowe rozwoju PPP w Europie

3.2.1 Struktury typu PPP (...) mogą być sposobem realizacji projektów infrastrukturalnych w Europie (...). PPP mogą przyczynić się do ilościowego wzrostu i poprawy jakości usług publicznych pod warunkiem, że współpraca między sektorem publicznym i prywatnym w pełni wykorzysta możliwości tych sektorów oraz potencjalne synergie z niej wynikające.

3.2.2 PPP pozwalają na wykorzystanie skuteczności sektora prywatnego i na wprowadzanie odpowiednich mechanizmów podziału ryzyka pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym. Niestety nie zawsze tak właśnie było, szczególnie w przypadku dużych projektów w zakresie technologii informatycznej. Możliwość przeniesienia, a ostatecznie zrównoważenia ryzyka i osiąganych zysków w ramach struktur projektu ma zasadnicze znaczenie, ponieważ umożliwia PPP zapewnienie sektorowi publicznemu optymalnych korzyści w stosunku do poniesionych nakładów (tzn. poprawę wskaźnika korzyści *Value For Money*). (...)

3.2.3 Zmiana ta, obok przeprowadzonych reform w zakresie zasad stosujących się do zamówień publicznych, pozwoliła sektorowi prywatnemu w pozytywny sposób odpowiedzieć na nowe możliwości uczestniczenia w realizacji i użytkowaniu infrastruktury publicznej w wielu krajach UE. (...)

3.2.4 Daje to także mniejszym przedsiębiorstwom prywatnym (w tym MŚP) możliwość udziału w projektach zakrojonych na szeroką skalę (oraz dostęp do długoterminowego kredytowania) na warunkach, które byłyby problematyczne w ramach klasycznych zamówień w sektorze prywatnym „finansowanych z bilansu”. (...)

3.2.5 W konsekwencji problemów finansowych sektora publicznego spowodowanych przez politykę zaniębującą na przestrzeni lat inwestycje konieczne dla usług publicznych, ulepszenie tych usług wymaga zwiększenia inwestycji oraz przyspieszenia realizacji projektów, których prawdopodobnie nie można byłoby sfinansować przy zastosowaniu klasycznych procedur zamówień. Niemniej, przyjęcie przez sektor publiczny nowatorskiego podejścia do finansowania projektów inwestycyjnych może prowadzić do zwiększenia korzyści w stosunku do poniesionych nakładów w porównaniu do PPP.

3.2.6 EBI podkreśla: „Uwzględniając fakt, że wiele takich projektów jest ujętych jako operacje bilansowe dla celów rachunkowych związanych z deficytem publicznym, zgodnie z wytycznymi Europejskiego Systemu Zintegrowanych Rachunków Narodowych (ESA 95) ⁽⁶⁾, kwestia ich ujmowania w świetle zasad rachunkowości sektora finansów publicznych jest tylko jednym z wielu czynników, które władze publiczne mogą uwzględnić przy podejmowaniu decyzji o wyrażeniu zgody na wdrożenie całego programu PPP, i na pewno nie najważniejszym”. EKES zwraca uwagę na fakt, iż Eurostat ⁽⁷⁾ ustanowił zasady ewidencji projektów PPP w rachunkach narodowych państw członkowskich. Zasady te obejmują:

- ustalenia dotyczące przeniesienia ryzyka budowy z partnera publicznego na prywatnego;
- kryteria związane z realizacją projektu;
- i czasami popytu po stronie użytkownika.

⁽⁶⁾ W Wielkiej Brytanii np. około 60 % wszystkich transakcji związanych z PPP jest ujmowana w bilansie.

⁽⁷⁾ Decyzja Eurostatu dotycząca deficytu i zadłużenia – ujmowanie księgowo PPP, informacja prasowa STAT/04/18 z 11 lutego 2004 r.

3.2.7 EKES uznaje wagę postępów, jakie przyniósł rozwój PPP; pozostaje jednak do pokonania wiele przeszkód, aby władze publiczne państw członkowskich regularnie stosowały partnerstwo.

3.3 PPP a wskaźnik korzyści *Value For Money* (VFM)

3.3.1 „W przypadku władz publicznych, które zamierzają zainicjować program PPP, zasadniczą kwestią jest zapewnienie optymalnego wskaźnika korzyści VFM. (...) Zasada »nie ma wynagrodzenia bez wykonania usługi« powinna pozwolić na zagwarantowanie, że prywatny partner ma motywację do terminowej realizacji i obsługi aktywów w ramach projektu. (...) W niektórych krajach tradycyjne kontrakty na zamówienia publiczne narażone są w niektórych przypadkach na opóźnienia w budowie i znaczne przekroczenia planowanych kosztów, jednak niektóre PPP również napotykały podobne problemy. W związku z tym, gdy obowiązek utrzymania przez cały cykl użytkowania (ang. *life cycle*) przypada sektorowi prywatnemu, operatorzy mają motywację do optymalizacji wydatków kapitałowych i kosztów konserwacji przez cały okres trwania projektu (...). Istnieją jednak również przykłady sytuacji, w których operatorzy odwoływali się nadal do kontraktów chociaż okoliczności uległy nieoczekiwanej zmianie lub też koszty okazały się inne od przewidywanych.

3.3.2 Wartość, jaką niesie ze sobą dla sektora publicznego przesunięcie ryzyka należy oceniać w każdym indywidualnym przypadku, w odniesieniu do danego projektu, zgodnie z przyjętą powszechnie metodologią zwaną Komparatorem Sektora Publicznego (ang. *Public Sector Comparator* — PSC). (...) Mechanizmy upowszechniania najlepszych praktyk, takie jak powołanie grup zadaniowych ds. PPP i wyspecjalizowanych jednostek, oraz wykorzystywanie powszechnie przyjętych narzędzi benchmarkingowych celem oszacowania opłacalności (VFM) mogą również okazać się niezwykle użyteczne. (...)” EKES zauważa, iż pewne państwa członkowskie powołały grupy ekspertów celem opracowania umów o PPP i określenia najlepszych praktyk. Ponadto Komitet zaleca szersze stosowanie systematycznych porównań pomiędzy projektami prowadzonymi przez władze publiczne a przedsięwzięciami zarządzanymi przez przedsiębiorstwa prywatne (pod względem kosztów, osiąganych wyników itd.). Zaleca także koordynację na poziomie europejskim poprzez ustanowienie grupy ekspertów wysokiego szczebla.

4. Udział EBI w PPP

4.1 Zasady finansowania

4.1.1 Przede wszystkim Bank wymaga, aby wszystkie projekty PPP wspierane przez niego były solidne pod względem finansowym, opłacalne i wykonalne z technicznego punktu widzenia, zgodne z normami ochrony naturalnego środowiska oraz by zostały wyłonione w drodze przetargu z poszanowaniem zasad konkurencji, zgodnie ze wspólnotowymi przepisami stosującymi się do zamówień publicznych. (...)

4.1.2 W miarę możliwości EBI włącza się już na wczesnym etapie projektów, przed rozpoczęciem realizacji zamówienia i współpracuje na zasadzie niewyłącznej ze wszystkimi oferentami (...) w fazie przetargu. To gwarantuje, że oferenci konkurują ze sobą, między innymi co do zakresu, w jakim przekażą do sektora publicznego korzyści finansowe związane z uczestnictwem EBI.

4.1.3 Zasada komplementarności finansowania Banku z innymi podmiotami kredytującymi (...) jest zachowana w strukturach (...).

4.1.4 Zatem wiele kredytów udzielonych przez EBI w związku z projektami typu PPP posiada albo gwarancje bankowe albo ubezpieczenie typu *monoline*, do terminu zapadalności, bądź do momentu, gdy projekt sprawdził się pod względem funkcjonalnym (...).

4.1.5 „Jakość kredytu portfela PPP Banku jest wzmocniona przez fundusze ze strony sektora publicznego dla strumieni płatności przeznaczonych na liczne projekty PPP. Faktycznie w wielu projektach typu PPP (w odniesieniu do szpitali i szkół w Wielkiej Brytanii), zobowiązania płatnicze dotyczą wyłącznie sektora publicznego a koncesjonariusze nie są w żaden sposób narażeni na »ryzyko żądania«. Ponadto w przypadku PPP na ogół istnieją solidne ramy prawne i umowne. (...). Wreszcie, mimo że liczba przedsięwzięć związanych z PPP wzrosła (załącznik 3), kwoty takich kredytów są względnie ograniczone w porównaniu do całkowitego kredytowania. (...)”.

4.1.6 EKES zaznacza, iż finansowanie EBI waha się pomiędzy jedną szóstą a połową kwoty globalnej inwestycji.

4.2 Zaangażowanie Banku z tytułu kredytów przeznaczonych na finansowanie projektów PPP

4.2.1 Zaangażowanie EBI w ujęciu sektorowym

„W roku 2003 Bank udzielił kredytowania na ogólną kwotę 2,7 mld EUR na 17 nowych projektów PPP. Pod względem portfela oznacza to, że całkowite zaangażowanie EBI nominalne i ważne ryzykiem na przedsięwzięcia PPP wyniosło odpowiednio 14,7 mld EUR i 5,9 mld EUR. Największe zaangażowanie w portfelu PPP (...)” pokazano w załączniku 4 — tabela A.

4.2.2 Zaangażowanie EBI wobec poszczególnych krajów

„Zaangażowanie wobec poszczególnych krajów przedstawia załącznik 4 — tabela B. Największa koncentracja zaangażowania ważonego ryzykiem występuje w przypadku Wielkiej Brytanii, Portugalii i Hiszpanii. (...)”

4.3 Okresy kredytowania

„Kredyty przeznaczone na projekty PPP charakteryzują się długim okresem spłaty (...)” (załącznik 4 — tabela C).

4.3.1 Zaangażowanie kredytowe EBI w rozbiciu na terminy spłat

„Na dzień 31 grudnia 2003 r., 83 % (nominalnego) i 87 % (ważonego ryzykiem) zaangażowania na projekty PPP dotyczyło kredytów z 20 i dłuższym okresem spłaty. Najdłuższe terminy spłat odnosiły się do kredytów przeznaczonych na finansowanie infrastruktury socjalnej (głównie szpitali, charakteryzujących się długim ekonomicznym okresem użytkowania (ang. *economic life*) i znacznymi zobowiązaniami sektora publicznego), oraz sektorów zagospodarowania miejskiego i transportu lokalnego, w przypadku których terminy zapadalności kredytów wynoszą na ogół 25-30 lat. (...)”. Biorąc pod uwagę fakt, że pożyczki są długoterminowe, potrzeba niekiedy czasu, aby zawrzeć pierwsze PPP. W tym stadium nie jest więc możliwe wydanie ostatecznego osądu co do ich użyteczności. Poza tym, w tak długich okresach, nieunikniona jest zmiana okoliczności. Sztywne reguły PPP mogą więc ograniczyć zdolności przystosowawcze sektora publicznego reagującego na zmiany korzystne dla odbiorców (8).

4.3.2 Przyszłe zaangażowanie kredytowe EBI

Wskazuje ono na „tendencję do wydłużania się okresów spłat kredytów finansujących projekty PPP (9). (...) Należy również odnotować, że okresy te stają się normą wymaganą przez sektor publiczny oraz że uzasadnione są koniecznością dopasowania kredytów, nawet jeśli w sposób konserwatywny, do profilu przychodów uzyskiwanych z projektów PPP.”

5. Wnioski wyciągnięte z doświadczeń EBI związanych z PPP

5.1 Wybór, ocena i monitorowanie projektów PPP

„Doświadczenie wykazuje na korzyści wynikające z nawiązania wczesnego dialogu pomiędzy Bankiem a właściwymi władzami publicznymi w celu określenia projektów najbardziej odpowiednich (...)”, umożliwiającego mu „ukierunkowanie dużej części swojej działalności związanej z PPP na sektory priorytetowe (sieci transeuropejskie TEN, edukacja i i2i, zdrowie) oraz na obszary rozwoju regionalnego. W związku z projektami w ramach PPP pojawiły się dodatkowe wymogi w odniesieniu do zdolności Banku w zakresie przeprowadzania oceny, organizacji i negocjacji (...)”

(8) EKES w swej opinii „Koncesje i partnerstwa publiczne / prywatne” Dz.U. C 120 z 20.5.2005 opowiedział się za długoterminowym badaniem, kiedy dostępne będą rezultaty doświadczeń.

(9) Około 30 % takich przyszłych zaangażowań posiada terminy zapadalności powyżej 30 lat.

5.2 Zagadnienia dotyczące zamówień publicznych i pomocy publicznej

5.2.1 „Właściwe uregulowania w zakresie zamówień publicznych, uwzględniające zasady uczciwej konkurencji stanowią jeden z kluczowych warunków powodzenia przedsięwzięć PPP. Procedury przetargowe mogą okazać się złożonym procesem, wymagającym zaangażowania wysoko wykwalifikowanych osób zarówno po stronie partnera publicznego jak i prywatnego. W pewnych przypadkach realizacja projektu PPP może wiązać się z długimi i kosztownymi negocjacjami; w innych sytuacjach (często w krajach mających doświadczenie z umowami koncesyjnymi) może się zdarzyć, że możliwe jest uproszczenie procedur dotyczących zamówień publicznych przy zachowaniu presji konkurencji. Przegląd procedury odnoszącej się do zamówień publicznych jest zasadniczym elementem kompleksowej analizy ekonomiczno-finansowej (ang. *due diligence*) projektów PPP przeprowadzanej przez EBI(...)

5.2.2 EKES uważa za konieczne, celem utrzymania i wzmocnienia klimatu zdrowej konkurencji, by projekty wspierane finansowo przez EBI były zgodne z ustawodawstwem europejskim dotyczącym konkurencji, szczególnie w zakresie przepisów stosujących się do pomocy publicznej. EKES przypomina swoje stanowisko wobec tej problematyki, przedstawione w opinii w sprawie ww. Zielonej księgi⁽¹⁰⁾.

5.3 Wyniki realizacji projektów PPP

5.3.1 „Organy i instytucje krajowe odpowiedzialne za rewizję i audyt zwróciły szczególną uwagę na wyniki, a także wskaźnik korzyści VFM, licznych projektów PPP finansowanych w obszarach ich właściwych kompetencji(...).

Przy dokonywaniu oceny projektów z zakresu PPP Komitet zaleca korzystanie ze wszystkich dostępnych analiz sporządzonych we wszystkich państwach, które wdrażały tego typu przedsięwzięcia. Choć istotnie najbardziej intensywnie z tego sposobu finansowania usług publicznych korzystała do tej pory Wielka Brytania, inne kraje również mają doświadczenia w tej dziedzinie. Ponadto, chcąc przeprowadzić pełną ocenę, należy mieć na uwadze analizy pochodzące ze wszystkich osiągalnych źródeł m.in. w zakresie doświadczeń partnerów społecznych — a w szczególności związków zawodowych — w dziedzinie rozwoju warunków pracy oraz doświadczeń konsumentów w dziedzinie jakości usług.

5.3.2 Załącznik 5 zawiera fragmenty raportów opublikowanych przez National Audit Office⁽¹¹⁾ Wielkiej Brytanii. Sprawozdania te wskazują, że wyniki realizacji projektów PPP w Wielkiej Brytanii były na ogół dobre, w szczególności w odniesieniu do kosztów i terminów wykonania dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych, pomimo pewnych niedociągnięć i słabości związanych z pierwszymi projektami dotyczącymi placówek szkolnych; były one również niezwykle pomocne z tego

względem, że zwracały uwagę na napotkane trudności czy też popełnione błędy, szczególnie w odniesieniu do sektora technologii informatycznych, w przypadku którego projekty PPP dotychczas na ogół nie przyniosły zadowalających rezultatów. Podobne raporty⁽¹²⁾ zostały również opublikowane przez instytucje audytowe w innych krajach; jako przykład można podać raport o decydującym znaczeniu, sporządzony ostatnio przez portugalski Trybunał Obrachunkowy (*Tribunal de Contas*) na temat programu SCUT⁽¹³⁾.

5.3.3 Na podstawie swoich doświadczeń EBI generalnie uważa, że finansowane przez niego projekty dały dobre wyniki. Co do przedsięwzięć budowlanych, projekty zostały ukończone na ogół w przewidywanych terminach ustalonych w kontraktach. W odniesieniu do całego portfela, tylko w przypadku jednego projektu wystąpiły poważne opóźnienia (...)

5.3.4 Ogólnie rzecz biorąc, projekty osiągnęły oczekiwany poziom wyników operacyjnych w terminie od sześciu do dwunastu miesięcy od rozpoczęcia działalności operacyjnej. (...) Wymogi kontroli projektów EBI dotyczące zwolnienia gwarancji i refinansowania zwykle zostały spełnione w odpowiednim terminie”.

5.4 Priorytety branżowe

5.4.1 „Jak wspomniano wyżej, można zauważyć, że w większości krajów udzielanie zamówień publicznych w ramach PPP dotyczy w pierwszej kolejności sektora transportu. Następnie państwa dokonują często stopniowego przeniesienia tej praktyki do innych sektorów (takich jak edukacja, zdrowie, energia, uzdatnianie wody i przetwarzanie odpadów), w przypadku których techniki realizacji zamówień publicznych poprzez PPP są również postrzegane jako interesujące(...)

5.4.2 Na przykład Wielka Brytania położyła bardzo duży nacisk na znaczenie struktur PPP w społecznych sektorach szkolnictwa i zdrowia — i jak dotąd największy w historii w systemie krajowej służby zdrowia (*National Health Service*). Od 1997 r. 64 projekty szpitalne typu PPP, o wartości kapitałowej 11,1 mld GBP (15,7 mld EUR), zostały zatwierdzone przez Ministerstwo Zdrowia Wielkiej Brytanii, które zezwoliło na rozpoczęcie procedury udzielania zamówień publicznych. 27 z wszystkich tych projektów, na kwotę 3 mld GBP (4,3 mld EUR), zostało ukończonych i już funkcjonuje, lub jest jeszcze w trakcie budowy (...).

5.4.3 Przynajmniej trzy inne kraje europejskie (Portugalia, Hiszpania i Włochy) zamierzają obecnie rozpocząć duże programy PPP w sektorze służby zdrowia.

5.4.4 Warto także wspomnieć, że krajowe programy PPP zaczynają się często od relatywnie dużych projektów, promowanych przez władze centralne, a następnie realizowane są mniejsze przedsięwzięcia (czasami powtarzające się) na poziomie samorządu lokalnego lub regionalnego”.

⁽¹⁰⁾ Opinia EKES w sprawie Zielonej księgi nt. partnerstwa publiczno-prywatnego oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji COM(2004) 327, Dz.U. C 120 z 20.5.2005.

⁽¹¹⁾ Dostępne na stronie: www.nao.org.uk.

⁽¹²⁾ www.tcontas.pt/pt/actos/rel_anual/2003/ra-2003-res.pdf

⁽¹³⁾ Raport dostępny na stronie internetowej: www.tcontas.pt

5.4.5 Komitet wskazuje na potrzebę przyjęcia całościowego podejścia do badań, rozwoju i innowacji w polityce gospodarczej Unii Europejskiej. Komitet wyraża pogląd, że potencjał Europejskiego Banku Inwestycyjnego nie jest w tej dziedzinie w pełni wykorzystany. Dlatego też pragnie on zachęcić Bank do przeznaczenia znacznej sumy z jego zasobów na tę sferę, zwłaszcza na badania stosowane i innowacje. Wymaga to tworczego wykorzystania wszystkich instrumentów EBI, w tym PPP, w dziedzinie badań, które w większości przypadków można uznać za usługi użyteczności publicznej.

6. Uwagi na temat płatności w ramach struktur PPP

6.1 „Występuje duże zróżnicowanie w strukturach mechanizmów płatności w odniesieniu do projektów PPP, znajdujących się w portfelu EBI, co jest odzwierciedleniem różnorodności struktur PPP w Europie (...)”.

6.2 Płatności z funduszy publicznych odgrywają zasadniczą rolę. „W niektórych przypadkach, koncesjonariusze byli bezpośrednio zachęceni do poprawy bezpieczeństwa (poprzez skuteczne utrzymanie, lepsze oświetlenie itp.) za pomocą płatności uzależnionych od liczby wypadków.

6.3 W praktyce Bank zauważył, w przypadku PPP związanych z transportem, w sektorze publicznym ogólną tendencję do przechodzenia z płatności opartych na opłatach drogowych na płatności uzależnione od dostępności. Jednak możliwość korzystania z różnych systemów płatności właściwych dla struktur PPP w celu realizacji różnych celów w interesie publicznym i optymalizacji podziału ryzyka jest zasadniczą cechą charakterystyczną i mocną stroną PPP. (...)”

6.4 Ponadto zważywszy na fakt, że Komisja (...) zamierza wykorzystać fundusze strukturalne/spójności w celu wsparcia, w odpowiednich przypadkach, finansowania publicznego w nowych państwach członkowskich, współpraca krajowych grup zadaniowych z DG Polityki Regionalnej i innymi służbami Komisji jest także bardzo pożądana. (...)”

7. Wkład know-how EBI w projektach PPP

7.1 „EBI wniósł dużą wartość dodaną do PPP, które finansował. Z finansowego punktu widzenia, długie terminy wymagalności kredytów i okresy karencji w spłacie kapitału oferowane przez Bank są szczególnie korzystne w przypadku dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych, zważywszy na długi ekonomiczny okres użytkowania finansowanych aktywów oraz typowe zmiany w przepływach środków finansowych w ciągu trwania projektu.(...)”

7.2 Ponadto koszt funduszy EBI umożliwia sektorowi publicznemu jak najlepsze wykorzystanie takich transakcji. Cechy te, wzmacniające ekonomię projektów, są również korzystne dla innych uczestniczących kredytodawców. (...)”

7.3 W tym kontekście wysokie standardy należytej staranności (ang. *due diligence*) EBI oraz jego zaangażowanie w zatrzymanie aż do terminu spłaty długu związanego z projektami

(brak cesji, kredytów konsorcjalnych czy też reasekuracji pożyczek przez kilka banków, co jest powszechnie praktykowane przez inne bardzo znane instytucje), zapewniają sektorowi publicznemu znaczną stabilność, solidność i doświadczenie, a także dużą wartość dodaną.

7.4 Bardzo ceniona jest również przez instytucje sektora publicznego, które skorzystały dotychczas z takiej pomocy, możliwość świadczenia przez Bank usług doradztwa, bezpośrednio lub pośrednio, dla instytucji publicznych w zakresie opracowywania programów PPP lub wiodących, priorytetowych projektów indywidualnych.

7.5 W związku z tym udział Banku w danym projekcie może mieć istotną rolę, przy uwzględnieniu jego wyjątkowego statusu »bezzstronnego« kredytodawcy, nie zmierzającego do osiągnięcia celu zarobkowego, realizującego misję w interesie publicznym i posiadającego duże doświadczenie techniczne, w budowaniu zaufania pomiędzy partnerem publicznym a prywatnym umowy PPP. Jednym z przykładów takiego stymulującego wpływu Banku był projekt mostu na rzece Tag, wiodące przedsięwzięcie programu PPP w Portugalii, w przypadku którego rola EBI zyskała szczególne uznanie.

7.6 EBI udało się również stworzyć innowacyjne i elastyczne struktury finansowe dla projektów PPP. (...) Jak zostało to już określone w Inicjatywie Wzrostu, Bank pracuje również na rozszerzeniu wachlarza instrumentów finansowych, takich jak gwarancje; dług podrzędny (ang. *junior debt*) i antresolowy (ang. *mezzanine*), fundusze na finansowanie infrastruktury oraz zwiększenie wykorzystania przez EBI, w miarę możliwości, sekurytyzacji, w celu zwiększenia udziału sektora prywatnego w budowaniu infrastruktury publicznej. Powyższe innowacje a także znaczenie, jakie przywiązują inni kredytodawcy do standardów należytej staranności Banku powodują, że EBI odgrywa rolę katalizatora w przypadku innych źródeł finansowania. (...)”

7.7 EKES zauważa, iż EBI może przyczynić się do wspierania władz publicznych poprzez zmniejszenie kosztów oraz stosowanie ścisłych procedur oceny projektu i transferu ryzyka przy realizacji projektów PPP w państwach członkowskich.

8. Podsumowanie

8.1 EKES z zadowoleniem odnosi się do istotnego udziału EBI w rozwoju projektów PPP, w zwiększaniu i ulepszaniu usług publicznych w państwach członkowskich poprzez dostarczanie koniecznego finansowania dla realizacji prac w następujących obszarach:

- „sieci transeuropejskich i modernizacji infrastruktury transportowej;
- szkolnictwa i szkół wyższych;
- opieki zdrowotnej podstawowej i ponadpodstawowej opieki medycznej;
- poprawy stanu naturalnego środowiska. (...)”

Niemniej, EKES zaleca EBI włączyć także finansowanie badań stosowanych i innowacji, w tym patentów, by umożliwić UE zajmowanie przodującej pozycji w świecie.

8.2 W swojej opinii w sprawie Zielonej księgi ⁽¹⁴⁾ nt. partnerstwa publiczno-prywatnego oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji, EKES zwrócił uwagę na potrzeby:

- utrzymania standardów pracy, zdrowia i dostępności, które zostały ustanowione poprzez PPP. EBI powinien zapewnić, by normy takie były przestrzegane na wszystkich etapach projektowania, rozwoju, realizacji i zarządzania przedsięwzięć, które współfinansuje;
- utrzymania standardów zdrowej konkurencji pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi. EBI powinien zatem w sposób rygorystyczny zapewnić równą konkurencję (z punktu widzenia prawnego i fiskalnego) pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi. Pomoc publiczna

w szczególności nie powinna utrudniać procedur udzielania kontraktów;

- systematycznego dokonywania oceny projektów PPP przy zastosowaniu listy kryteriów biorącej pod uwagę zmianę kosztów różnych alternatyw i doświadczeń zgromadzonych przez wszystkie zainteresowane podmioty, w tym pracowników i konsumentów.

8.3 EKES uważa, iż wszystkie podmioty oraz eksperci publiczni w różnych państwach członkowskich powinni współpracować pomiędzy sobą oraz z EBI celem przekazania Komisji wspólnie zebranych doświadczeń w zakresie dobrych praktyk, aby umożliwić podjęcie debaty nad poprawą przepisów prawa europejskiego.

8.4 Biorąc pod uwagę znaczenie zaangażowania EBI oraz jego doświadczenie w dziedzinie PPP, EKES sugeruje, aby raz do roku w programie obrad Rady ECOFIN i Rady ds. Konkurencyjności znalazła się ocena raportu na temat PPP przedstawionego wspólnie przez EBI i Komisję.

Bruksela, 10 marca 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno- Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁴⁾ Opinia EKES w sprawie Zielonej księgi nt. partnerstwa publiczno-prywatnego oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji COM(2004) 327, Dz.U. C 120 z 20.5.2005.

ZAŁĄCZNIK 1

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki zostały odrzucone w czasie debaty, otrzymawszy liczbę głosów za będącą co najmniej jedną czwartą oddanych głosów.

Ust. 4.1.5: Po drugim zdaniu wstawić następujący tekst:

„Poza tym, w przypadku pewnej liczby projektów trudno jest ocenić, w jakim stopniu ryzyko zostało przeniesione do sektora prywatnego.”

Uzasadnienie

Zostanie przedstawione ustnie.

Wynik głosowania:

Głosy przeciw: 69

Głosy za: 47

Głosy wstrzymujące się: 17

Ust. 5.3.2: Po drugim zdaniu wstawić następujący tekst:

„Niemniej niektórzy partnerzy społeczni uważają, że grupa analityczna brytyjskiego Ministra Finansów nie jest organem bezstronnym, zważywszy, że jej misją jest promowanie PPP. W konsekwencji, jej optymistyczna ocena jest sporna, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, iż większość PPP nie osiągnęła jeszcze odpowiedniego stopnia rozwoju, i że jeden z pierwszych PPP — Skye Road Bridge musiał zostać przejęty przez sektor publiczny.”

Uzasadnienie

Zostanie przedstawione ustnie.

Wynik głosowania:

Głosy przeciw 74

Głosy za: 48

Głosy wstrzymujące się: 13
