

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 19.11.2009
KOM(2009) 615 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO ORAZ
KOMITETU REGIONÓW**

**Wspieranie inwestycji publiczno-prywatnych krokiem w kierunku naprawy gospodarki
i długoterminowej zmiany strukturalnej: zwiększanie znaczenia partnerstw publiczno-
prywatnych**

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO ORAZ KOMITETU REGIONÓW

Wspieranie inwestycji publiczno-prywatnych krokiem w kierunku naprawy gospodarki i długoterminowej zmiany strukturalnej: zwiększanie znaczenia partnerstw publiczno- prywatnych

1. WPROWADZENIE

Aby pokonać kryzys finansowy i gospodarczy, UE i państwa członkowskie realizują ambitne plany naprawcze mające na celu stabilizację sytuacji w sektorze finansowym i zmniejszenie oddziaływania recesji na obywateli i realną gospodarkę. Ważnym sposobem podtrzymania aktywności gospodarczej podczas kryzysu oraz wsparcia szybkiego powrotu do zrównoważonego wzrostu gospodarczego są inwestycje w infrastrukturę¹. W kontekście działań naprawczych partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) mogą oferować skuteczne sposoby realizacji projektów inwestycyjnych w obszarze infrastruktury, świadczenia usług publicznych oraz wprowadzania szerzej zakrojonych innowacji. PPP są jednocześnie interesującym narzędziem długoterminowego rozwoju strukturalnego obszarów infrastruktury i usług, łączącym korzyści płynące z obu sektorów – prywatnego i publicznego.

Partnerstwa publiczno-prywatne to rodzaj współpracy między organami publicznymi a sektorem prywatnym², mającej na celu unowocześnienie budowy infrastruktury i świadczenia strategicznych usług publicznych. W niektórych przypadkach PPP zajmują się finansowaniem, projektowaniem, budową, renowacją lub utrzymaniem obiektu infrastruktury bądź zarządzaniem nim; w innych – podejmują się świadczenia usług będących tradycyjnie domeną instytucji publicznych. Głównym zadaniem PPP powinno być zwiększenie skuteczności usług publicznych poprzez podział ryzyka i wykorzystanie doświadczenia sektora prywatnego. Partnerstwa te mogą jednak również przyjść z pomocą finansom publicznym, stanowiąc dodatkowe źródło kapitału. Z kolei sektor publiczny może zaoferować inwestorom prywatnym ważne zabezpieczenia, przede wszystkim pewność długotrwałych przepływów pieniężnych ze źródeł publicznych, oraz wnieść do projektu istotne korzyści społeczne lub ekologiczne.

Na poziomie unijnym PPP³ mogą znacząco pomóc w realizacji istotnych projektów mających na celu osiągnięcie wspólnych, strategicznych celów, takich jak zapobieganie zmianom klimatu, wspieranie alternatywnych źródeł energii oraz efektywności energetycznej i surowcowej, wspieranie transportu zorganizowanego z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju, zapewnianie niedrogiej opieki zdrowotnej na wysokim poziomie oraz realizacja dużych projektów badawczych, takich jak wspólne inicjatywy technologiczne, mających na celu zapewnienie Europie pozycji lidera w obszarze technologii strategicznych.

¹ W prawie wszystkich państwach członkowskich przyspieszono realizację dużych bieżących lub planowanych projektów inwestycyjnych w obszarze infrastruktury.

² W 2004 r. Komisja przeprowadziła konsultacje na temat projektów PPP (COM(2004) 327), których wyniki przedstawiła w 2005 r. (COM(2005) 569).

³ Np. w Europejskim planie naprawy gospodarczej określono trzy partnerstwa publiczno-prywatne: fabryki jutra, efektywne energetycznie budynki i ekologiczne samochody.

Mogą one także zwiększyć europejskie możliwości innowacyjne i stać się bodźcem do wzrostu konkurencyjności europejskiego przemysłu w sektorach o znacznym potencjale pod względem wzrostu i zatrudnienia.

Połączenie możliwości i środków sektora publicznego i prywatnego może więc wspomóc proces naprawy gospodarki i rozwój rynków, co będzie podstawą przyszłego dobrobytu ekonomicznego w Europie. Jednak właśnie teraz, kiedy bardziej systematyczne korzystanie z PPP mogłoby przynieść znaczące korzyści, warunki działania tych instrumentów stały się trudniejsze z powodu kryzysu. Mimo że dają się już zauważyć pewne oznaki poprawy sytuacji gospodarczej, liczba i wartość kończonych obecnie projektów jest wciąż na znacznie niższym poziomie niż przed kryzysem⁴. Tym bardziej pilne i ważne jest więc szukanie nowych sposobów na wsparcie rozwoju partnerstw publiczno-prywatnych.

2. ARGUMENTY PRZEMAWIAJĄCE ZA PARTNERSTWAMI PUBLICZNO-PRYWATNYMI⁵: DLACZEGO I KIEDY MOGĄ BYĆ SKUTECZNE?

Partnerstwa publiczno-prywatne w Unii Europejskiej działają w sektorze transportu (drogowego i kolejowego)⁶, budynków publicznych i ich wyposażenia (szkół, szpitali, więzień)⁷ oraz w obszarze ochrony środowiska (uzdatniania wody, oczyszczania ścieków, gospodarowania odpadami)⁸. Doświadczenia są tu bardzo różne w zależności od sektora i kraju. W wielu państwach członkowskich PPP działają tylko w ograniczonym stopniu lub nie działają w ogóle. Jeśli chodzi o ogólne zarządzanie usługami publicznymi lub budowę i obsługę infrastruktury publicznej na poziomie UE, **PPP wciąż rozpowszechniają się bardzo powoli** i stanowią **niewielką część wszystkich inwestycji publicznych**⁹. Jeśli chodzi o sieci energetyczne lub telekomunikacyjne, to udział sektora prywatnego w świadczeniu usług jest już dość duży. Możliwy jest jednak większy udział PPP, np. w rozwoju koniecznej infrastruktury energetycznej, tam gdzie interesy handlowe nie są wystarczającą zachętą do inwestowania¹⁰, lub w obszarze sieci szerokopasmowych, zarówno łączy stałych, jak i bezprzewodowych, w celu zniwelowania przepaści cyfrowej i wspierania sprawnego przejścia na szybki Internet. Można dziś znaleźć wiele dowodów na to, że PPP mogą:

⁴ W porównaniu z rokiem ubiegłym odnotowano ok. 30 % spadek zarówno pod względem liczby, jak i wartości projektów PPP, w przypadku których udało się doprowadzić do zamknięcia finansowego w pierwszych dziewięciu miesiącach 2009 r. Badanie wykonane przez EPEC, październik 2009 r.

⁵ W oparciu o prace EPEC, UNECE, MFW, Banku Światowego oraz OECD.

⁶ Grecja, Hiszpania, Irlandia, Niderlandy, Zjednoczone Królestwo: *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, UNECE 2007, s. 20.

⁷ Francja, Zjednoczone Królestwo jw.

⁸ Udział sektora prywatnego w działaniach związanych z ochroną środowiska ma najczęściej formę koncesji na usługi publiczne.

⁹ Według badań przeprowadzonych przez Siemens w 2007 r. PPP stanowią tylko ok. 4 % wszystkich inwestycji w sektorze publicznym.

¹⁰ Na przykład w przypadku połączeń międzyrynkowych chodzi o wkład projektów w zabezpieczenie dostaw oraz we współpracę w obszarze badań nad energią.

- **przyczynić się do lepszej realizacji projektów.** PPP są znane z terminowej¹¹ realizacji projektów w granicach wyznaczonego budżetu¹². Projekty PPP w ramach transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) dowodzą, że strukturę partnerstwa można z powodzeniem zastosować do różnych projektów dotyczących różnych rodzajów transportu. Za przykłady mogą posłużyć: udzielona na 50 lat koncesja na transport kolejowy na linii Perpignan–Figueras obejmująca tunel transgraniczny, stałe połączenie kolejowe Oresund między Szwecją i Danią oraz linia kolei dużej prędkości w Niderlandach. W ramach sieci TEN-T planuje się obecnie kilka transgranicznych projektów PPP. Są to m.in. most drogowo-kolejowy między Danią i Niemcami, kanał Sekwana-Europa Północna oraz transgraniczny projekt dotyczący śródlądowych dróg wodnych we Francji i Belgii;
- **uzyskać jak najlepszą jakość infrastruktury w stosunku do ceny** dzięki wykorzystaniu efektywności¹³ i potencjału konkurencyjnego sektora prywatnego w zakresie innowacyjności poprzez obniżenie kosztów lub uzyskanie lepszego stosunku jakości do ceny;
- **rozłożyć koszty finansowania infrastruktury na cały okres użytkowania danego obiektu**, przychodząc w ten sposób z pomocą finansom publicznym oraz umożliwiając wcześniejsze o kilka lat zakończenie projektów w obszarze infrastruktury i czerpanie wynikających z tego korzyści;
- **poprawić podział ryzyka**¹⁴ między partnerami publicznymi i prywatnymi. Pod warunkiem odpowiedniego rozłożenia ryzyka skuteczniejsze zarządzanie ryzykiem zmniejsza ogólne koszty projektu;
- **zwiększyć wysiłki w zakresie zrównoważonego rozwoju, innowacji oraz badań i rozwoju** w celu znalezienia nowych przełomowych rozwiązań koniecznych do stawienia czoła wyzwaniom społeczno-ekonomicznym, przed jakimi stoi społeczeństwo. Wiąże się to z mechanizmem stojącym u podstaw PPP:
 - jest to proces konkurencyjny; wspierana będzie innowacja (w zakresie sprzętu lub systemów), która daje przewagę konkurencyjną,
 - podstawą jest zobowiązanie prywatnego inwestora do wykonania zadania, które można powiązać z kryteriami technicznymi oraz ekologicznymi i społecznymi;

¹¹ Przeprowadzone niedawno (październik 2009 r.) przez brytyjski Krajowy Urząd Kontroli (*National Audit Office*) badanie stanowi aktualizację wcześniejszego sprawozdania z 2003 r. na temat poziomu projektów w ramach inicjatywy prywatnego finansowania (PFI). Potwierdza ono, że zasadniczo projekty PPP wypadają lepiej niż projekty realizowane w wyniku zwykłych procedur zamówień publicznych zarówno pod względem przestrzegania budżetu (65 % projektów PFI) jak i dotrzymywania terminów (69 %). Przypadki przekroczenia kosztów były w 90 % spowodowane działaniami władz lub osób trzecich. Ponadto 91 % ukończonych projektów otrzymało od najważniejszych użytkowników bardzo dobrą lub dość dobrą ocenę pod względem jakości budowlanej i projektowania.

¹² Wnioski te potwierdza opublikowany w 2005 r. dokument wewnętrzny EBI, oparty na szczegółowym badaniu 15 projektów PPP i zatytułowany *Evaluation of PPP projects financed by the EIB*, <http://www.bei.europa.eu/projects/publications/evaluation-of-ppp-projects-financed-by-the-eib.htm>.

¹³ Wyniki studium o zasięgu ogólnosiwiatowym na temat wpływu, jaki ma udział sektora prywatnego w dystrybucji wody i energii elektrycznej (maj 2009 r.) dowodzą, że sektor prywatny spełnia oczekiwania w zakresie wyższej produktywności i efektywności operacyjnej: <http://www.ppiarf.org/content/view/480/485/>.

¹⁴ Uzgodnienia dotyczące rozłożenia ryzyka w ramach PPP są instrumentem tworzącym zachęty dla obu stron zwiększające efektywność projektu (Canoy i in., 2001 r.).

- **przekazać sektorowi prywatnemu główną rolę** w opracowywaniu i wprowadzaniu w życie długoterminowych strategii ważnych projektów przemysłowych, handlowych i w obszarze infrastruktury;
- **zwiększyć udział przedsiębiorstw unijnych w rynku zamówień publicznych w krajach trzecich.** Dzięki koncesjom na roboty budowlane i usługi typu BOT (buduj-eksploatuj-przekaż) oraz utworzeniu specjalnych narzędzi europejskie przedsiębiorstwa wykonujące prace publiczne mogą na niektórych rynkach zawierać ważne umowy w krajach będących dużymi partnerami handlowymi, np. na budowę lotnisk i zarządzanie nimi, budowę autostrad, zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków.

PPP mogą ponadto stworzyć efekt dźwigni w stosunku do finansowania prywatnego i połączyć środki prywatne ze środkami publicznymi. Jest to szczególnie cenne w obecnej sytuacji ekonomicznej, gdy w odpowiedzi na kryzys państwa członkowskie starają się przyspieszyć inwestycje, a jednocześnie są świadome konieczności utrzymania dyscypliny budżetowej.

3. WKŁAD UE W PROJEKTY PPP

W związku z kryzysem sytuacja finansów publicznych w wielu państwach członkowskich jest trudna; z tego samego powodu niełatwo jest skłonić inwestorów prywatnych do inwestowania w długoterminowe projekty wymagające dużych nakładów kapitału. Finansowanie ze środków UE z wykorzystaniem funduszy strukturalnych, Europejskiego Banku Inwestycyjnego lub instrumentów TEN-T może ułatwić tworzenie PPP nawet w czasach ograniczonej dostępności środków publicznych i prywatnych. UE wpływa także na otoczenie, w jakim działają PPP, poprzez tworzenie ram prawnych.

3.1. Przepisy wspólnotowe

Różne przepisy wspólnotowe mają pośredni lub bezpośredni wpływ na PPP. W przyszłości ważne będzie zapewnienie takich właściwych przepisów, które będą odpowiednie i będą wspierały PPP, a przy tym będą zgodne z zasadami rynku wewnętrznego.

W przeszłości obawiano się, że rządy państw członkowskich mogą wykorzystywać PPP do ukrywania swoich wydatków i nowych zobowiązań w bilansie budżetu państwa, kumulując koszty na przyszłość, wbrew zasadom paktu stabilności i wzrostu. Podobne obawy mogą się pojawić teraz w związku z długami publicznymi zaciągniętymi w wyniku kryzysu. Eurostat opracował zasady dotyczące **ujmowania rachunków PPP do celów statystycznych**¹⁵, z których jasno wynika, w jakich przypadkach aktywa PPP powinny zostać zapisane w bilansie budżetu państwa. Zasady te oparte są na rozłożeniu głównych elementów ryzyka projektu między stronę rządową i operatora PPP. Jeżeli ryzyko finansowe projektu ponosi głównie strona rządowa, aktywa PPP zapisuje się w bilansie budżetu państwa. Z uwagi na trudną sytuację finansów publicznych związaną z obecnym kryzysem gospodarczym państwa członkowskie, jeśli chcą bez zakłóceń powrócić do dyscypliny budżetowej, powinny zdawać

¹⁵ Informacja prasowa Eurostatu nr 18/2004: *Treatment of public-private partnerships and ESA95 Manual on government deficit and debt* (Podejście do partnerstw publiczno-prywatnych oraz instrukcja ESA95 dotycząca deficytu i długu publicznego), 2004 r. Rozdział pt. *Long term contracts between government units and non-government partners (Public-private partnerships)* (Umowy długoterminowe między jednostkami rządowymi i partnerami niepublicznymi (partnerstwa publiczno-prywatne)).

sobie sprawę z wpływu, jaki mogą mieć poszczególne projekty na ich bilans, oraz z wszelkich innych związanych z tym konsekwencji (kwestie zadłużenia i deficytu).

Projekty PPP są realizowane w ramach zamówień publicznych lub koncesji na roboty budowlane i usługi. Zamówienia publiczne oraz koncesje na roboty budowlane podlegają przepisom dyrektyw dotyczących zamówień publicznych, jeśli wartość zamówienia przekracza progi określone przez Wspólnotę¹⁶. W 2004 r. **prawodawstwo UE dotyczące zamówień publicznych**¹⁷ zostało znacznie zmienione i przewiduje obecnie wiele różnych procedur, z których mogą skorzystać instytucje zamawiające podczas przyznawania zamówień. Przede wszystkim przepisy UE umożliwiają obecnie nawiązanie konkurencyjnego dialogu, co pozwala na kontakt z oferentami w szczególnie skomplikowanych przypadkach. Skorzystanie z takiej opcji może być właściwe w przypadku niektórych projektów PPP, kiedy instytucja zamawiająca nie jest w stanie ustalić z wyprzedzeniem specyfikacji technicznych lub odpowiedniego poziomu cen.

Koncesje na usługi nie są objęte przepisami dyrektyw dotyczących zamówień publicznych. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości potwierdza jednak, że zasady Traktatu WE (takie jak przejrzystość i równe traktowanie) mają zastosowanie także do koncesji na usługi¹⁸. Potrzeba poprawy przejrzystości, równego traktowania wszystkich podmiotów gospodarczych i, co za tym idzie, pewności prawnej procedur udzielania zamówień publicznych jest przedmiotem toczącej się debaty. Komisja przygotowuje obecnie ocenę skutków w celu ustalenia, jakie przyszłe inicjatywy będą niezbędne do zapewnienia jasnych i przewidywalnych ram prawnych w tym obszarze.

Należy również pamiętać, że jeśli PPP prowadzą działalność gospodarczą, obowiązują je zasady konkurencji, a przede wszystkim zasady dotyczące pomocy państwa.

3.2. PPP na poziomie unijnym: wspólne inicjatywy technologiczne

W siódmym programie ramowym w zakresie badań wprowadzono nowy rodzaj europejskiego partnerstwa publiczno-prywatnego na poziomie programu: wspólną inicjatywę technologiczną (WIT) opartą na art. 171 Traktatu WE¹⁹. Nowy instrument utworzono, aby wspierać badania europejskie w tych dziedzinach, w których skala i charakter celów sprawiają, że tradycyjne instrumenty są niewystarczające. Pierwszych pięć wspólnych inicjatyw technologicznych utworzono w następujących dziedzinach: leki innowacyjne, lotnictwo, ogniwa paliwowe i

¹⁶ W przypadku zamówień publicznych lub koncesji na roboty budowlane zastosowanie mają zasady traktatowe (przejrzystość, równe traktowanie, niedyskryminacja).

¹⁷ Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (30.4.2004) Dz.U. L 134 z 30.4.2004, s. 1–113. Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (30.4.2004) Dz.U. L 134 z 30.4.2004, s. 114–240.

¹⁸ Wyrok z dnia 26 kwietnia 1994 r., sprawa C-272/91, Komisja przeciwko Włochom (Loto); wyrok z dnia 9 września 1999 r., sprawa C-108/98, RI.SAN; wyrok z dnia 7 grudnia 2000 r., sprawa C-324/98, Telasutria Verlags; wyrok z dnia 21 lipca 2005 r., sprawa C-231/03, Consorzio Aziende Metano (Coname); wyrok z dnia 13 października 2005 r., sprawa C-458/03, Parking Brixen; wyrok z dnia 6 kwietnia 2006 r., sprawa C-410/04, Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV); wyrok z dnia 18 lipca 2007 r., sprawa C-382/05, Komisja przeciwko Włochom (odpady komunalne wytwarzane w regionie Sycylii).

¹⁹ Na mocy art. 171 TWE Wspólnota może tworzyć wspólne przedsiębiorstwa w celu skutecznego wykonywania wspólnotowych programów badawczych, rozwoju technologicznego i demonstracyjnych.

technologie wodorowe, nanoelektronika oraz systemy wbudowane. Budżety wspólnych inicjatyw technologicznych na okres do 2017 r. wynoszą od 1 do 3 mld EUR. W przypadku trzech spośród tych inicjatyw (inicjatywa w zakresie leków innowacyjnych, wspólne przedsiębiorstwo „Czyste niebo” oraz wspólne przedsiębiorstwo na rzecz technologii ogniw paliwowych i technologii wodorowych) środki publiczne pochodzą wyłącznie z funduszy wspólnotowych zasilających budżety tych inicjatyw. W przypadku dwóch innych wspólnych inicjatyw (ARTEMIS i ENIAC) środki te połączono z funduszami uczestniczących państw członkowskich lub krajów biorących udział w siódmym programie ramowym, przekazywanymi za pośrednictwem krajowych agencji finansujących. Wkład partnerów prywatnych stanowią wkłady rzeczowe do projektów finansowanych przez wspólne inicjatywy, w których uczestniczą ci partnerzy. Zarówno partnerzy publiczni, jak i prywatni uczestniczą w pokrywaniu kosztów bieżących (administracyjnych) danej wspólnej inicjatywy.

Dzięki tym partnerstwom możliwe jest:

- znalezienie opłacalnych rynkowo rozwiązań poprzez wspieranie międzynarodowych badań na dużą skalę prowadzonych w obszarach ważnych z punktu widzenia konkurencyjności europejskiego przemysłu;
- zintegrowanie i zinternalizowanie celów mających duże znaczenie dla społeczeństwa, takich jak propagowanie alternatywnych źródeł energii i bardziej efektywnego korzystania z energii i zasobów²⁰, wspieranie transportu opartego w większym stopniu na zasadzie zrównoważonego rozwoju, zapobieganie zmianom klimatu oraz zapewnianie opieki zdrowotnej wysokiej jakości po przystępnych cenach;
- wspólne zmobilizowanie i spotęgowanie efektów *know-how* i środków (prywatnych, europejskich i krajowych) oraz ograniczenie zjawiska rozdrobnienia wynikającego z mnogości projektów krajowych stawiających sobie podobne lub częściowo pokrywające się cele;
- wykorzystanie umiejętności i innowacji, jakie oferuje sektor prywatny, w ramach odpowiednich uzgodnień dotyczących rozłożenia ryzyka.

Doświadczenie zdobywane wraz ze stopniowym usamodzielnianiem się pięciu istniejących wspólnych inicjatyw technologicznych i osiąganiem przez nie pełnej operacyjności będzie można wykorzystać podczas tworzenia kolejnych partnerstw publiczno-prywatnych w obszarze badań naukowych.

3.3. Fundusze strukturalne

Projekty PPP mogą być częściowo finansowane z **funduszy strukturalnych**. Mimo to jak dotąd niewiele państw członkowskich regularnie opracowuje programy, w których projekty PPP byłyby współfinansowane ze środków wspólnotowych²¹. Panuje przekonanie, że łączenie różnych unijnych i krajowych zasad i praktyk oraz harmonogramów w jednym projekcie może być skomplikowane i zniechęcające. Jednak w wielu przypadkach **PPP może być optymalną opcją** realizacji projektu. Zwiększenie potencjału instytucjonalnego państw

²⁰ W szczególności projekty PPP mogą być motorem dalszej współpracy w obszarze ogólnoeuropejskich badań nad energią. Ich wsparciu służyć będzie niedawno przyjęty komunikat Komisji: Inwestowanie w rozwój technologii niskoemisyjnych (plan EPSTE), COM(2009)519.

²¹ Według danych Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej projekty PPP z udziałem Funduszu Strukturalnego przeprowadziło dotąd 7 państw członkowskich.

członkowskich i więcej praktycznych wskazówek na temat łączenia finansowania pochodzącego ze środków PPP i Wspólnoty powinno zaowocować częstszym sięganiem przez władze krajowe do opcji PPP podczas podejmowania w przyszłości decyzji dotyczących finansowania ważnych projektów.

Most im. Charilaosa Trikoupsa

Most nad Cieśniną Riońską, najdłuższy na świecie most wantowy, łączy Peloponez z Grecją kontynentalną. W 1996 r. francusko-greckie konsorcjum Gefyra S.A. dostało od władz Grecji 42-letnią koncesję na zaprojektowanie, budowę, eksploatację i konserwację mostu im. Charilaosa Trikoupsa. UE znacznie wsparła projekt finansowo dotacją z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz kredytem z EBI.

Fundusze strukturalne na lata 2007–2013 dają państwom członkowskim ważną możliwość realizacji programów operacyjnych z wykorzystaniem PPP przy współpracy z EBI, bankami, funduszami inwestycyjnymi i ogólnie rozumianym sektorem prywatnym. Inicjatywy mające na celu połączenie funduszy strukturalnych z projektami PPP można realizować:

- w ramach inicjatywy JASPERS²², instrumentu dotyczącego opracowywania projektów utworzonego wspólnie z EBI oraz Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju (EBOR), którego celem jest służenie pomocą na którymkolwiek etapie cyklu PPP lub projektu w obszarze infrastruktury;
- w ramach inicjatywy JESSICA²³ na rzecz trwałych inwestycji PPP w obszarach miejskich lub projektów w obszarach miejskich stanowiących część zintegrowanego planu rozwoju obszarów miejskich;
- w kontekście inicjatywy JEREMIE²⁴ mającej na celu wspieranie tworzenia nowych przedsiębiorstw i poprawy dostępu przedsiębiorstw do finansowania.

3.4. Europejski Bank Inwestycyjny (EBI)

EBI, instytucja UE udzielająca kredytów długoterminowych, stara się aktywnie wspierać efektywne projekty PPP w całej Europie, szczególnie w obszarze infrastruktury transportowej. Od końca lat 80. EBI udzielił projektom PPP kredytów na łączną kwotę prawie 30 mld EUR. Bank jest również głównym źródłem finansowania sieci TEN-T. Oczekuje się, że w latach 2007–2013 jego wkład w całkowite inwestycje TEN-T wyniesie 14 %.

Grupa EBI jest liderem unijnych działań w zakresie finansowania innowacji i przedsiębiorstw. Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) – korzystający z doświadczenia EBI i jego oddziału zajmującego się finansowaniem małych i średnich przedsiębiorstw – jest skutecznym narzędziem służącym opracowywaniu nowych PPP.

EBI wspólnie z Komisją i państwami członkowskimi utworzył również Europejskie Centrum Wiedzy Specjalistycznej w zakresie PPP (EPEC), którego celem jest wzmocnienie potencjału organizacyjnego sektora publicznego na rzecz zaangażowania w projekty PPP poprzez działania sieciowe oraz wsparcie strategiczne na rzecz członków Centrum.

²² Wspólna inicjatywa wsparcia projektów w regionach europejskich.

²³ Wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji w obszarach miejskich.

²⁴ Wspólne europejskie zasoby dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw.

Komisja będzie ściśle współpracować z EBI i sektorem prywatnym w celu zwiększenia ogólnego efektu dźwigni finansowania pochodzącego z EBI, np. łącząc dotacje z budżetu UE z kredytami udzielanymi przez Bank.

3.5. Instrumenty finansowania projektów TEN-T

Instrumenty finansowe utworzone z myślą o projektach TEN-T wprowadzono na mocy obowiązującego rozporządzenia w sprawie finansowania projektów TEN i służą one zwiększeniu udziału sektora prywatnego. Korzyści, jakie płyną z tych nowych instrumentów dla projektów, polegają na zaspokajaniu jasno określonych potrzeb, takich jak optymalne przeniesienie ryzyka czy koszt finansowania. Instrumenty te nie tylko umożliwiają precyzyjne działanie, ale również gwarantują największy efekt dźwigni dostępnych środków UE.

Wartość takiego wsparcia finansowego na rzecz projektów PPP na poziomie UE często wykracza poza samo udostępnienie kapitału. Jest to również wyraz wsparcia politycznego ze strony UE, które sprawia, że instytucje finansowe bardziej przychylnie oceniają profil ryzyka danego projektu, co ułatwia zdobycie finansowania na korzystniejszych warunkach. Tę samą funkcję pełnią gwarancje na poziomie UE.

Instrument Gwarancji Kredytowych dla Projektów TEN-T (LGTT)

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. LGTT jest instrumentem gwarancyjnym pomagającym częściowo zabezpieczyć się od takiego ryzyka poprzez uzupełnianie braków w dochodach wynikających z niższego, niż oczekiwano, wzrostu natężenia ruchu w początkowej fazie operacyjnej projektu. W ten sposób zwiększa on opłacalność projektu oraz jego ogólną jakość kredytową. Indywidualne gwarancje LGTT są dostępne za pośrednictwem EBI. Skorzystały z nich już trzy projekty PPP²⁵. Ogółem oczekuje się, że do 2013 r. wsparcie z tego instrumentu otrzyma 25–35 projektów TEN-T. Planowane projekty to m.in. linia kolei dużej prędkości, szybkie połączenie z portem lotniczym, koncesje na budowę autostrad w niektórych nowych państwach członkowskich oraz innowacyjne projekty w zakresie przewozu towarów.

Dotacja oparta na kosztach budowy w ramach programów wynagrodzenia dostępności

Ten specjalny program dotacji ma na celu zachęcenie promotora projektu do tego, by zamiast wykorzystywać dotacje publiczne na finansowanie budowy, zawarł porozumienie PPP z partnerem prywatnym. Promotor wykorzystuje dotację TEN-T, której wysokość wynosi do 30 % całkowitych kosztów budowy, w celu wypełnienia zobowiązań płatniczych dopiero po zakończeniu projektu. Zwiększa to przystępność dla sektora publicznego, a jednocześnie pozwala zachować przeniesienie ryzyka na partnera prywatnego.

Dostarczanie kapitału podwyższonego ryzyka – udział kapitałowy w projektach TEN-T

Środki w wysokości do 1 % lub 80 mln EUR z budżetu TEN-T można zainwestować w instrumenty kapitałowe lub quasi-kapitałowe za pośrednictwem specjalnego funduszu infrastruktury. Komisja bada obecnie możliwości wykorzystania tego instrumentu w celu

²⁵ Programy budowy autostrad “IP4 Amarante – Villa Real” i “Baixo Alentejo” w Portugalii oraz program “A5 Autobahn A-model” w Niemczech.

zainwestowania w fundusz „Marguerite” – Europejskiego Funduszu na rzecz Energii, Zmiany Klimatu i Infrastruktury 2020²⁶, którego budżet ma wynosić 1,5 mld EUR.

3.6. Mechanizm finansowania oparty na podziale ryzyka oraz program na rzecz konkurencyjności i innowacji

Mechanizm finansowania oparty na podziale ryzyka (RSFF), innowacyjny instrument oparty na zasadzie podziału ryzyka kredytowego utworzony wspólnie przez Komisję Europejską i EBI, oraz instrumenty finansowe utworzone w ramach programu na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) służą wsparciem projektom PPP w obszarze badań, rozwoju technologicznego, programów demonstracyjnych i innowacji.

Zarówno RSFF, jak i instrumenty finansowe CIP przyniosły spodziewane rezultaty:

- od utworzenia RSFF w lipcu 2007 r. zatwierdzono kredyty na inwestycje w działalność badawczą i rozwojową oraz innowacyjność w wysokości 4,4 mld EUR. W Europejskim planie naprawy gospodarczej przewiduje się przyspieszenie wdrażania mechanizmu RSFF;
- do końca drugiego kwartału 2009 r. w ramach CIP zawarto 16 partnerstw z sektorem prywatnym w drodze umów podpisanych z funduszami kapitału podwyższonego ryzyka z 14 krajów. W ramach instrumentu gwarancyjnego zawarto 16 umów powołujących partnerstwa publiczno-prywatne z pośrednikami finansowymi z 10 krajów. Do końca pierwszego kwartału 2009 r. ponad 30 000 małych i średnich przedsiębiorstw otrzymało wsparcie finansowe za pośrednictwem tych instrumentów.

3.7. PPP poza UE

UE wnosi również wkład do PPP działających poza Unią Europejską. Na przykład Globalny Fundusz Efektywności Energetycznej oraz Energii Odnawialnej jest projektem PPP, który oferuje możliwość podziału ryzyka i współfinansowania inwestorom komercyjnym i publicznym w krajach rozwijających się. Jest on obecnie finansowany przez Komisję Europejską oraz rządy Niemiec i Norwegii. Jego celem będzie inwestowanie w fundusze *private equity* specjalizujące się w finansowaniu kapitału – czyli finansowaniu w zamian za udziały – na rzecz małych i średnich projektów i przedsiębiorstw regionalnych. Podczas rozszerzenia WE uczestniczyła również w projektach PPP poprzez programy takie jak ISPA i Phare. W tym celu w 2003 r. opracowano wytyczne omawiające problematyczne kwestie związane ze współpracą zewnętrzną²⁷.

Podczas negocjacji z naszymi partnerami handlowymi Komisja Europejska stara się zwiększyć przejrzystość oraz uzyskać zobowiązania do zapewnienia PPP dostępu do rynku, podobnie jak robi to w przypadku tradycyjnych umów o zamówienia publiczne, negocjując kwestie zamówień publicznych w umowach o wolnym handlu i innych umowach dwustronnych. Najnowszym osiągnięciem w tym obszarze jest włączenie umów typu BOT (buduj-eksploatuj-przełącz) i koncesji na roboty budowlane do umowy o wolnym handlu, jaka została zawarta z Koreą Południową. Podobnie dzieje się w przypadku negocjacji z państwami trzecimi, które są stronami Porozumienia w sprawie zamówień rządowych WTO.

²⁶ Wniosek dotyczący utworzenia takiego funduszu, którego celem byłoby inwestowanie w najważniejsze obszary infrastruktury UE, został poparty przez Radę Europejską w grudniu 2008 r.

²⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf.

4. WYZWANIA: DLACZEGO PPP NIE WYKORZYSTUJĄ W PEŁNI SWEGO POTENCJAŁU?

4.1. Wyzwania w kontekście trwającego kryzysu²⁸

Kryzys w znacznym stopniu wpłynął negatywnie na projekty PPP z następujących przyczyn: (i) wyraźnie zmniejszyła się dostępność kredytów bankowych i innych form kredytowania PPP, znacznie pogorszyły się warunki finansowe dostępnych dla PPP kredytów, a banki zmieniły swoją ocenę ryzyka projektów PPP, (ii) niektóre rządy i władze regionalne ograniczyły lub wstrzymały swoje programy PPP.

Rozwój PPP jest więc obecnie utrudniony z powodu:

- znacznego **wzrostu kosztów zadłużenia** na projekty PPP w związku z zapaścią kredytową,
- znacznego **skrócenia terminów zapadalności** kredytów oferowanych przez banki²⁹,
- **dostępności przyznanych środków dopiero po zakończeniu procedury zamówień.**

Różne **państwa członkowskie** różnie reagują na tę sytuację. Władze niektórych państw zdecydowały się ograniczyć lub tymczasowo wstrzymać swoje programy PPP. Inne zastosowały środki wspierające, poczynając od **państwowych programów gwarancji**, wprowadzonych we Francji, Belgii i Portugalii, a kończąc na nowych **instrumentach zarządzania długiem sektora publicznego**, wprowadzonych w Zjednoczonym Królestwie, Niemczech i Francji. Wiele organów publicznych wprowadza również **zmiany do zarządzania zamówieniami publicznymi** w odniesieniu do projektów PPP lub upraszcza krajowe przepisy i zasady w obszarze zamówień publicznych, które często wykraczają poza minimalne wspólnotowe wymogi proceduralne obowiązujące w tym obszarze. Wszystkie te działania świadczą o tym, że rządy chcą zagwarantować większy udział PPP w inwestycjach. Udział ten będzie tym ważniejszy, że finanse publiczne będą w najbliższej przyszłości w trudnej sytuacji³⁰.

Ograniczony dostęp do finansowania może mieć również wpływ na efektywność i zakres konkurencji w ramach procedur **zamówień publicznych**. Niewydolność banków uniemożliwiająca wsparcie dwóch lub więcej ofert wymagających pełnego finansowania oraz niechęć banków do składania zobowiązań finansowych na długo przed zawarciem umowy mają znaczny wpływ na system zamówień publicznych. Problem polega więc na tym, jak zadbać o to, by umowy były nadal zawierane, a sektor publiczny otrzymywał jak najlepszą jakość w zamian za swój wkład finansowy, nie naruszając jednocześnie zasad zamówień publicznych. Komisja zbada sposoby rozwiązywania tej kwestii (Sekcja 5).

Na poziomie UE Rada Europejska na posiedzeniu w dniach 11–12 grudnia 2008 r.³¹ poparła wykorzystanie przyspieszonych procedur w latach 2009–2010, zdając sobie sprawę z

²⁸ Materiał przedstawiony w tej sekcji oparto na analizie przeprowadzonej przez Europejskie Centrum Wiedzy Specjalistycznej w zakresie PPP (EPEC), stanowiącej część badań nad wpływem kryzysu kredytowego na PPP. EPEC powstał jako wspólna inicjatywa Komisji, państw członkowskich i EBI. Więcej informacji można znaleźć pod adresem: www.eib.org/epec.

²⁹ Normą są obecnie terminy zapadalności od 7 do 10 lat. Wcześniej w przypadku dużych projektów w obszarze infrastruktury banki oferowały terminy nawet od 25 do 30 lat.

³⁰ Środki wspierające PPP mogą stanowić pomoc państwa, którą należy zgłosić Komisji.

³¹ Punkt 11 tiret ósme.

wyjątkowego charakteru obecnej sytuacji gospodarczej i konieczności zwiększenia wydatków publicznych w dobie kryzysu³².

Komisja ustanowiła również tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie **pomocy państwa** ułatwiające dostęp do finansowania³³, które zawierają wiele istotnych dla PPP postanowień. Jest to elastyczny instrument dodatkowy pozwalający państwom członkowskim na interwencję w przypadku, gdy środki ogólne, interwencja zgodna z warunkami rynkowymi oraz interwencja zgodna z zasadami pomocy państwa nie są wystarczającą reakcją na wyjątkowe warunki spowodowane przez kryzys.

4.2. Problemy wynikające ze złożonego charakteru zamówień publicznych w obszarze PPP

Utworzenie PPP wiąże się z wieloma nieodłącznymi trudnościami, które należy ocenić w szerszej perspektywie:

- Mogą one wymagać zaangażowania znacznych zasobów na etapie przygotowań i składania ofert oraz często wiążą się z wysokimi kosztami transakcji.
- Wymagają one **szczególnych umiejętności w obszarze sektora publicznego** obejmujących przygotowywanie i zawieranie kontraktów oraz zarządzanie nimi. Rozpiętość złożonych kwestii finansowych związanych z PPP i stosunkowo niski poziom wiedzy specjalistycznej w tym obszarze mogą ograniczyć zdolność sektora publicznego do tworzenia dobrych projektów PPP. Konieczne są zatem szkolenia i pomoc, aby zdobyć wiedzę konieczną do solidnego przygotowania projektów PPP.
- W przypadku **finansowania wspólnotowego** państwa członkowskie mogą w perspektywie krótkoterminowej postrzegać PPP jako mniej korzystne niż finansowanie z wykorzystaniem dotacji dla projektów realizowanych i wdrażanych drogą tradycyjną. Pilna potrzeba spełnienia wymogów procedur UE często przesłania długoterminowe korzyści związane z potencjalnie większą efektywnością wynikającą z udziału sektora prywatnego. Ponadto, przydzielając fundusze UE na projekty inwestycyjne, należy zagwarantować **równe traktowanie publicznego i prywatnego zarządzania** publiczną infrastrukturą i usługami. W tym celu należy dokonać przeglądu przepisów i stosowanych praktyk, aby upewnić się, że fundusze na projekty inwestycyjne z udziałem sektora prywatnego są przydzielane na jednakowych zasadach.
- PPP wymagają **długoterminowego zaangażowania rządów i woli politycznej** do wspólnego inwestowania w duże projekty wraz z sektorem prywatnym. Szczególnie możliwość **przyszłych zmian politycznych** w różnych dziedzinach prawa (ochrona środowiska, niezależność władz lokalnych, polityka fiskalna, polityka ekonomiczna) może wprowadzić element niepewności do procedury zamówień i podnieść koszty.
- Tworzone PPP muszą być skuteczne, aby mogły przynieść partnerom prywatnym zysk proporcjonalny do ponoszonego przez nich ryzyka. Ponieważ z partnerami publicznymi dzieli się ryzyko, należy się z nimi również dzielić zyskiem. Procedury składania ofert muszą być konkurencyjne i wymagają odpowiednich przepisów prawnych i finansowych na poziomie krajowym. Podmioty publiczne powinny mieć swobodę wyboru rodzaju

³² Komunikat prasowy IP/08/2040 z 19.12.2008 r.

³³ Dz.U. C 83 z 7.4.2009, s. 1.

zawieranych umów i zachowania możliwości przyznania zamówienia w oparciu o kryterium jakości w stosunku do ceny. Taką jakość zapewnia najlepszy podział ryzyka między partnerów publicznych i prywatnych.

4.3. Szczególne wyzwania dotyczące wspólnych inicjatyw technologicznych

PPP w obszarze badań mają na celu koordynację inwestycji publicznych i prywatnych w celu stworzenia warunków dla przełomowych wynalazków w obszarze wiedzy i technologii. Wyniki są więc tutaj mniej przewidywalne i konkretne niż w przypadku zamówień publicznych na infrastrukturę i usługi, mogą jednak okazać się spektakularne.

Pierwszych pięć WIT utworzono jako „organy wspólnotowe” zgodnie z art. 185 rozporządzenia finansowego z zastrzeżeniem zasad i procedur, takich jak ramowe rozporządzenie finansowe dotyczące organów Wspólnoty, regulamin pracowniczy oraz protokół w sprawie przywilejów i immunitetów, które ustanowiono z myślą o ograniczeniu ryzyka dla europejskich funduszy publicznych, a nie w celu ułatwienia współfinansowania badań z prywatnymi inwestorami na szybko zmieniających się rynkach. Wkrótce te inicjatywy staną się operacyjnie samodzielne. Nowy instrument wypełnia lukę wskazaną przez środowisko badawcze w obszarze badań przemysłowych. Jednocześnie partnerzy są zdania, że instrument ten można by wdrożyć skuteczniej, gdyby procedury tworzenia i działania PPP zostały uproszczone, a ramy prawne i administracyjne lepiej przystosowane do projektów PPP działających bliżej rynku.

Wszystkimi tymi kwestiami trzeba się odpowiednio zająć, tak aby istniejące WIT spełniały swoje zadania i nie stały na przeszkodzie interesom sektora prywatnego zaangażowanego w nowe wspólne inicjatywy w obszarach, gdzie PPP są konieczne. Komisja zamierza w związku z tym zbadać alternatywy, które umożliwiłyby bardziej sprawną procedurę tworzenia i wdrażania partnerstw publiczno-prywatnych w obszarze badań europejskich. W świetle pierwszych doświadczeń ze wspólnymi inicjatywami technologicznymi i w związku z tworzeniem nowych, długoterminowych PPP Komisja, dokonując przeglądu ram prawnych i zasad finansowych (oraz procedur operacyjnych), uwzględni wszystkie opcje, aby przedstawić prosty i opłacalny model oparty na wzajemnym zrozumieniu, prawdziwym partnerstwie i podziale ryzyka.

Ponadto wkłady bezpośrednio na rzecz PPP pochodzące z największych unijnych programów badawczych i innowacyjnych (siódmy program ramowy, CIP) można wносить tylko za pośrednictwem dotacji lub w drodze przetargu. Jest to ograniczenie, w przypadku którego najskuteczniejszą formą współpracy byłaby inwestycja. Aby poprawić inwestowanie w innowacje, Komisja poszuka sposobu umożliwienia projektom PPP podejmowania decyzji inwestycyjnych, które obejmowałyby fundusze Wspólnoty.

5. KOLEJNY ETAP: JAKIE NALEŻY PODJĄĆ KROKI?

Aby w pełni wykorzystać potencjał PPP jako narzędzia przyspieszającego ożywienie gospodarki oraz wspomagającego zrównoważony rozwój, budowę konkurencji i wysokiej jakości usług publicznych na przyszłość, a także utrzymywanie norm ochrony środowiska na wysokim poziomie, Komisja zamierza utworzyć skuteczne i wspomagające ramy współpracy sektora publicznego i prywatnego. W oparciu o dialog ze wszystkimi właściwymi podmiotami na forum specjalnej grupy ds. PPP, którą utworzy Komisja, przeprowadzone zostaną działania, które będą uzupełnieniem działań państw członkowskich prowadzonych w celu pokonania przeszkód w rozwoju PPP i propagowania ich wykorzystania. Zaproponowane

działania będą się koncentrować z jednej strony na instrumentach Wspólnoty i ramach prawnych, a z drugiej strony na bardziej zaawansowanych środkach mających na celu poprawę dostępu do finansowania inicjatyw PPP i zwiększenie roli EBI w finansowaniu najbardziej istotnych projektów. Ostateczna decyzja o wykorzystaniu PPP należy do organów publicznych państw członkowskich. W razie konieczności państwa członkowskie powinny również dokonać przeglądu przepisów krajowych, aby umożliwić działanie PPP. Komisja podejmie następujące kroki:

1. Poprawi **dostęp do finansowania dla PPP** poprzez:

- zwiększenie i rozszerzenie zakresu stosowania dostępnych obecnie instrumentów wspólnotowych wspierających PPP, takich jak LGTT i EPEC, a także innych inicjatyw, które – mimo że ich głównym celem nie są programy PPP – mogą wspierać wdrażanie projektów PPP (JASPERS, JESSICA, RSFF, fundusz Marguerite),
- ścisłą współpracę z **EBI** w celu znalezienia sposobów na zwiększenie udziału Banku w finansowaniu infrastruktury UE, szczególnie jeśli chodzi o najważniejsze inicjatywy w UE o wartości dodanej w wymiarze społeczno-ekonomicznym oraz europejskim (np. projekty transgraniczne, inicjatywy przyjazne środowisku itp.). Konieczne jest również wsparcie wysiłków EBI na rzecz pełnego wykorzystania różnych instrumentów dostępnych PPP oraz włączenia PPP jako jednego z głównych celów działalności Banku. Ponadto wskazane jest, aby EBI kontynuował tworzenie i wdrażanie instrumentów gwarancyjnych mających na celu ułatwienie finansowania PPP poprzez promowanie roli rynków kapitałowych, inwestorów instytucjonalnych i sektora publicznego jako generatorów płynności dla programów PPP.

2. Ułatwi tworzenie projektów PPP w drodze **zamówień publicznych** poprzez:

- zbadanie wpływu działań podjętych przez Wspólnotę w związku z kryzysem na dostępność finansowania inwestycji w infrastrukturę, w tym konieczności dostosowania programów i procedur zamówień publicznych w celu uwzględnienia ograniczonego dostępu do finansowania,
- zamknięcie przeprowadzanej oceny skutków i zakończenie innych działań przygotowawczych w związku z planami przedstawienia wniosku legislacyjnego w obszarze **koncesji** w 2010 r.

3. Zapewni **odpowiednie ujmowanie PPP w kontekście długu publicznego i deficytu budżetowego** poprzez:

- zbadanie wpływu zmienionego planu finansowania na sposób ujęcia w bilansie aktywów PPP oraz opublikowanie informacji na temat ujęcia umów PPP w rachunkach narodowych,
- publikację wskazówek dotyczących księgowania gwarancji przekazanych w ramach programów PPP,
- w razie potrzeby dalsze zapewnianie jasnych wskazówek dla państw członkowskich na temat zasad ujmowania poszczególnych umów PPP do celów statystycznych.

4. Poprawi jakość **informacji oraz będzie rozpowszechniać właściwą wiedzę specjalistyczną i know-how** poprzez poniższe działania.

- Komisja opublikuje wskazówki na temat kwestii prawnych i metodologicznych związanych z łączeniem funduszy UE z PPP, szczególnie w ramach inicjatywy JASPERS, tak aby ułatwić i zwiększyć stopień wykorzystania PPP w funduszach strukturalnych. Opublikowane zostaną również **wytyczne dotyczące możliwości wykorzystania prostszych rodzajów PPP**, takich jak umowy typu DBO (projektuj-buduj-eksploatuj).
- Należy opracować **pilotażowe projekty PPP**, które mogłyby służyć za przykłady najlepszych praktyk, właściwego zarządzania i rozwiązań, które następnie należy powielać na szerszą skalę z wykorzystaniem elementów pomocy technicznej właściwych programów finansowania.
- Współpraca z Europejskim Centrum Wiedzy Specjalistycznej w zakresie PPP (EPEC) w celu znalezienia sposobów większego, **długoterminowego wsparcia** tych państw członkowskich, które chcą wykorzystać PPP jako element programów inwestowania w celu optymalnego skorzystania z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. EPEC powinien zostać wzmocniony i przekształcony w platformę wymiany informacji i najlepszych praktyk oraz działać jako wspólny punkt odniesienia dla europejskiej sieci organów krajowych powołanych w celu wspierania PPP. Może on również uzupełniać działania inicjatywy JASPERS oraz Komisji, które zapewniają wsparcie indywidualnych wniosków o dotacje i projektów. Zbadane zostaną możliwości promowania **lepszego przygotowywania projektów oraz sporządzania projektów lepiej uwzględniających udział sektora prywatnego**.
- Rozpowszechnianie **najlepszych praktyk**, we współpracy z EPEC, w celu poprawy zdolności sektora publicznego w zakresie zarządzania i ograniczenia kosztów PPP. EPEC opracował np. analizę ewentualnych działań naprawczych mających na celu wsparcie inicjatyw PPP w panującej obecnie sytuacji na rynkach finansowych³⁴.
- Współpraca z państwami członkowskimi **w celu ustalenia, które przepisy krajowe nie pozwalają na tworzenie PPP lub to utrudniają**, w ramach realizacji Europejskiego planu naprawy gospodarczej. W przypadku zaangażowania funduszy UE należy zagwarantować równe traktowanie podczas przydzielania funduszy na projekty inwestycyjne bez względu na to, czy za zarządzanie projektem odpowiada podmiot publiczny czy prywatny. Komisja zbada wraz z państwami członkowskimi unijne i krajowe przepisy i praktyki, po czym przedstawi wyniki wraz z ewentualnymi propozycjami zmian do końca 2010 r.

5. Zajmie się **szczególnymi problemami związanymi ze wspólnymi inicjatywami technologicznymi i finansowaniem innowacji** poprzez następujące działania:

- wsparcie szybkiego usamodzielnienia się istniejących WIT i wyciągnięcie wniosków z tego działania, a jednocześnie szukanie możliwości usprawnienia ram prawnych i administracyjnych mających zastosowanie do WIT. Celem ochrony interesów finansowych UE powinno być znalezienie równowagi między kontrolą i ryzykiem oraz zachowanie wystarczającej elastyczności, aby umożliwić zawieranie skutecznych partnerstw z podmiotami prywatnymi, gwarantując ochronę interesów finansowych UE w oparciu o sprawiedliwy podział kosztów i zysków,

³⁴ Patrz: publikacja EPEC *The financial Crisis and the PPP market, potential remedial actions*, sierpień 2009 r. www.eib.org/epec.

- przyjęcie strategicznej perspektywy wraz z odpowiedzialnymi za WIT i innymi podmiotami w celu ustalenia konkretnych przeszkód i najlepszych sposobów ich pokonania, w tym – w razie potrzeby – zmiany zasad wspólnotowych regulujących ten obszar, takich jak rozporządzenie finansowe. W nadchodzących miesiącach przedstawione zostanie sprawozdanie zawierające zalecenia dotyczące polityki. Na podstawie tych zaleceń Komisja zaproponuje **nowe ramy prawne dla WIT**, które będą mogły być oparte na podmiotach prawa prywatnego. Nowe ramy prawne zostaną uwzględnione podczas przeglądu rozporządzenia finansowego, planowanego na pierwszą połowę 2010 r.,
- współpracę z grupą EBI i innymi podmiotami w celu znalezienia sposobów na wzmocnienie instrumentów finansowych, tak aby poprawić finansowanie w obszarze innowacji. W ramach tej współpracy należałoby również zbadać, czy i w jaki sposób można ułatwić udział UE w podmiotach prawa prywatnego w celu osiągnięcia naszych celów z zakresu polityki innowacji. Jej wyniki można będzie ująć we wnioskach legislacyjnych Komisji w obszarze nowej polityki innowacji, które mają być przedstawione na początku 2010 r., oraz uwzględnić – w odpowiednich przypadkach – podczas przygotowywania zmienionego rozporządzenia finansowego.

Do końca 2011 r. Komisja weźmie pod uwagę wyniki powyższych inicjatyw, mających na celu poprawę unijnych ram prawnych w obszarze PPP, i w odpowiednich przypadkach przedstawi nowe inicjatywy.

6. PODSUMOWANIE

Rozwój PPP jako instrumentu staje się niezwykle ważny, w miarę jak kryzys finansowy i gospodarczy ogranicza możliwości sektora publicznego w zakresie gromadzenia odpowiednich środków finansowych i alokowania zasobów do ważnych obszarów polityki i na poszczególne projekty. Wraz ze wzrostem zainteresowania sektora publicznego innowacyjnymi instrumentami finansowymi wzrosła również wola polityczna do tworzenia warunków bardziej efektywnej realizacji projektów w obszarze infrastruktury w sektorach transportu, energii, ochrony środowiska lub opieki społecznej. Z drugiej strony zainteresowanie sektora prywatnego projektami PPP mogą ograniczać obowiązujące przepisy i nowe ograniczenia ekonomiczne, a także inne, bardziej podstawowe czynniki, takie jak ograniczone możliwości sektora publicznego jeśli chodzi o realizację programów PPP w wielu częściach Europy. Aby w dłuższej perspektywie czasowej PPP nadal odgrywały ważną rolę, w 2010 r. szczególnie istotnych będzie pięć poniższych działań:

- Komisja **utworzy grupę ds. PPP**, na forum której właściwe podmioty będą mogły omawiać swoje obawy i pomysły dotyczące PPP. W odpowiednich przypadkach opublikuje ona wskazówki służące pomocą państwom członkowskim w ograniczaniu obciążeń administracyjnych i opóźnień w realizacji PPP: w tym kontekście zbada ona również sposoby ułatwienia i przyspieszenia procedur przyznawania zezwoleń dla projektów PPP.
- Komisja będzie współpracować z EBI w celu **zwiększenia puli środków finansowych dostępnych dla projektów PPP** poprzez zmianę punktu ciężkości obowiązujących instrumentów wspólnotowych oraz opracowanie instrumentów finansowych dla PPP w najważniejszych obszarach polityki.

- Komisja dokona przeglądu odpowiednich zasad i praktyk, aby **zagwarantować równe traktowanie podczas przydzielania funduszy wspólnotowych** bez względu na to, czy zarządzanie projektem jest publiczne czy prywatne. W koniecznych przypadkach przedstawi ona propozycje zmian.
- Komisja zaproponuje **bardziej skuteczne ramy prawne w obszarze innowacji, obejmujące możliwość** uczestnictwa UE w podmiotach prawa prywatnego i bezpośredniego inwestowania w konkretne projekty.
- Komisja rozważy wnioski dotyczące **instrumentu legislacyjnego dotyczącego koncesji** w oparciu o przygotowywaną ocenę skutków.

Wyszczególnione powyżej działania mają na celu utworzenie korzystnych dla PPP wspólnotowych ram prawnych, które spełniałyby potrzeby obywateli, ułatwienie realizacji celów wspólnotowych poprzez analizę przyszłych zdarzeń oraz zagwarantowanie zaspokojenia tych potrzeb w praktyce.