

Opinia Komitetu Regionów w sprawie komunikatu Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji

(2007/C 51/05)

KOMITET REGIONÓW,

uwzględniając Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji, COM (2005)569 wersja ostateczna,

uwzględniając decyzję Komisji Europejskiej z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie zasięgnięcia opinii Komitetu Regionów w tej sprawie, zgodnie z art. 265 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską,

uwzględniając decyzję swego Przewodniczącego z 22 lutego 2006 r. o powierzeniu Komisji Polityki Gospodarczej i Społecznej przygotowania opinii w tej sprawie,

uwzględniając swoją opinię w sprawie Zielonej księgi Komisji Europejskiej nt. partnerstwa publiczno-prywatnego oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji, COM (2004)327 końcowy CdR 239/2004 fin,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi w sprawie partnerstwa publiczno-prywatnego i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji, COM (2004)327 końcowy, CESE 144/2004 fin,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) w partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP) i wpływu PPP na wzrost, CESE 255/2005,

uwzględniając swój projekt opinii CdR 41/2006 rev. 2 przyjęty dnia 3 lipca 2006 r. przez Komisję Polityki Gospodarczej i Społecznej (sprawozdawca: **Bożena Ronowicz**, prezydent miasta Zielona Góra, PL/UEN-AE),

a także mając na uwadze, co następuje:

1. Globalizacja w gospodarce i związana z nią rosnąca konkurencja przedsiębiorstw prywatnych i państwowych, której poprawa była jednym z celów strategii lizbońskiej, zdecydowanie wymusza bliską współpracę pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego z korzyścią dla każdego z nich, a przede wszystkim z korzyścią dla obywateli, na rzecz których świadczone są usługi.
2. Przez rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego opartego na współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego każda ze stron (rządowa albo samorządowa) oraz sektor prywatny realizują wspólne przedsięwzięcia, z obopólną korzyścią i z wykorzystaniem własnych potencjałów, ukierunkowane nie tylko na realizację celów komercyjnych, ale także społecznych, w tym zwłaszcza umożliwiają lepszą jakość świadczonych usług.
3. Władze lokalne i regionalne powinny bardziej angażować się w partnerstwo publiczno-prywatne, mając na względzie, iż oddolne angażowanie się w projekty partnerstwa oparte na zasadach traktatowych UE służyć będzie przede wszystkim obywatelom, dla których świadczone są usługi.

Na 66. sesji plenarnej w dniach 11-12 października 2006 r. (posiedzenie z dnia 12 października) przyjął następującą opinię:

1. Stanowisko Komitetu Regionów

Komitet Regionów

1.1 **Stwierdza**, że skoro partnerstwo publiczno-prywatne nie zostało dotąd precyzyjnie zdefiniowane, a przede wszystkim z uwagi na brak doświadczenia w tej dziedzinie, zwłaszcza nowych członków UE, istnieje potrzeba opracowania komunikatu wyjaśniającego, obejmującego wszystkie formy umów PPP.

1.2 **Uważa**, że to władze lokalne i regionalne, będąc najbliższymi obywatela, na rzecz którego świadczone są usługi publiczne, rozstrzygają o tym, jak powinny być finansowane usługi i jaką formę powinny przyjąć partnerstwo publiczno-prywatne albo czy same mają świadczyć usługi.

1.3 **Uważa**, że wybór partnerstwa publiczno-prywatnego musi przede wszystkim służyć poprawieniu jakości świadczonych usług na rzecz obywateli w realizacji ściśle określonego projektu i nie w każdym przypadku zostanie uznane za optymalne rozwiązanie.

1.4 **Uważa**, że w partnerstwie publiczno-prywatnym dąży się do przeniesienia ryzyka na tę stronę, która najlepiej potrafi nim zarządzać, z jednoczesnym zagwarantowaniem odpowiedniego zabezpieczenia w razie wystąpienia niekorzystnych uwarunkowań w realizacji danego przedsięwzięcia.

1.5 **Stwierdza**, iż w partnerstwie publiczno-prywatnym zasadą jest przejście przez sektor publiczny odpowiedzialności za zapewnienie odpowiedniej infrastruktury i świadczenie danego rodzaju usług, jak również aktywna współpraca z sektorem prywatnym zmierzająca do realizacji danego przedsięwzięcia; sektor prywatny ponosi natomiast odpowiedzialność za pozyskanie funduszy na sfinansowanie prac związanych z danym przedsięwzięciem, zapewnia transfer technologii, realizuje zadania ukierunkowane na osiągnięcie celów sektora publicznego, a po wykonaniu obiektu lub jego modernizacji gwarantuje jego eksploatację za wynagrodzeniem z tytułu świadczonych usług na rzecz obywateli. Celem partnerstwa publiczno-prywatnego jest zatem takie kształtowanie stosunków pomiędzy obiema stronami, aby ryzyko związane z danym fragmentem przedsięwzięcia podejmowała ta strona, która najlepiej potrafi je kontrolować.

1.6 **Stwierdza**, że partnerstwo publiczno-prywatne może być korzystnym rozwiązaniem zapewniającym infrastrukturę lub usługi na rzecz ludności. Jednakże tylko dokładna analiza konkretnego celu w zakresie tworzenia określonej infrastruktury i świadczenia określonych usług powinna rozstrzygać, czy

władze lokalne i regionalne powinny się ich podjąć same, we własnym zakresie, czy też zlecić je osobom trzecim, zgodnie z obowiązującymi w danym kraju członkowskim przepisami o zamówieniach publicznych, ewentualnie zrealizować te przedsięwzięcia poprzez przyznanie koncesji lub w formie zinstytucjonalizowanego partnerstwa publiczno-prywatnego.

1.7 **Jest zdania**, że partnerstwo publiczno-prywatne powinno być uznawane za zagadnienie, które należy oceniać nie tylko w aspekcie prawnym, ekonomicznym i technicznym, lecz także z perspektywy politycznej, zważywszy na fakt, iż decyzje w zakresie wspólnego przedsięwzięcia sektora publicznego i prywatnego poddawane są procedurom demokratycznego głosowania, a ponadto podlegają kontroli przez organy nadzorcze, co powoduje ich upublicznienie i zapewnia ich ocenę przez obywatela, na rzecz którego usługi te będą świadczone lub mogą być świadczone.

1.8 **Stwierdza**, że korzyściami dla partnera publicznego wynikającymi z realizacji danego przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (jeżeli partnerstwo takie uznane zostanie za optymalne rozwiązanie w tworzeniu określonej infrastruktury i świadczeniu określonych usług na rzecz obywateli) mogą być w niektórych wypadkach:

- zaangażowanie kapitału prywatnego z przeznaczeniem na sfinansowanie projektów służących dobru publicznemu, co powoduje oszczędności w budżecie i redukcję wydatków inwestycyjnych,
- transfer ryzyka inwestycyjnego na partnera prywatnego w takim zakresie, w jakim poradzi on sobie z nim w większym stopniu niż partner publiczny,
- przyspieszenie zaplanowanej inwestycji i związanego z nią dostarczania usług na rzecz ludności, z uwagi na większą elastyczność i szybkość działania sektora prywatnego,
- rozszerzenie źródeł finansowania lokalnego sektora publicznego,
- gwarancja rzetelnego zrealizowania inwestycji, skoro zaprojektowany i wybudowany lub zmodernizowany obiekt będzie eksploatowany lub utrzymywany przez podmiot prywatny, który w ten sposób powinien być zainteresowany terminowym i rzetelnym zrealizowaniem danego przedsięwzięcia pod nadzorem partnera publicznego,
- zapewnienie świadczenia usług publicznych dobrej jakości w dłuższej perspektywie czasowej, na podstawie wieloletnich umów.

1.9 **Podkreśla**, że partnerstwo publiczno-prywatne wymaga wzajemnego zaufania między obu partnerami i przejrzystości we wzajemnych kontaktach w celu swobodnego i nieskrępowanego rozwoju, opartego na fundamentalnych zasadach traktatowych UE, takich jak zasada równych szans, zasada wzajemnego uznawania, zasada proporcjonalności. Aby partnerstwo publiczno-prywatne mogło rozwijać się na powyższych zasadach, niezbędne są:

- stabilny system samorządowy,
- zaufanie ze strony rynków finansowych i partnerów,
- dobra kondycja finansowa partnera publicznego i prywatnego,
- przejrzystość i konkretność postanowień kontraktowych przewidujących mechanizm ich zmiany oraz rozwiązania na wypadek działania siły wyższej,
- dobrze skalkulowane finansowo projekty,
- zapewnienie obu partnerom ochrony prawnej.

1.10 **Podkreśla**, że zarówno PPP zawarte w drodze umowy, jak i zinstytucjonalizowane PPP powinno w pierwszym rzędzie zagwarantować obywatelom jakość, bezpieczeństwo i ciągłość rozwiązań infrastrukturalnych czy usług. Władze publiczne nie mogą zatem zrezygnować z obowiązku czuwania nad prawidłowym świadczeniem usług, będącego nadrzędnym celem w stosunku do interesu ekonomicznego usługodawcy, i powinny zastrzec sobie pewne kompetencje, takie jak: wprowadzanie norm jakości i bezpieczeństwa i ich modyfikowanie w trybie jednostronnym przez cały okres obowiązywania partnerstwa, jeśli wymaga tego interes publiczny; możliwość ponownego przejścia urzędzeń lub usług; otrzymanie od usługodawców, w chwili wygaśnięcia okresu obowiązywania partnerstwa, dóbr uznanych za konieczne do zapewnienia ciągłości infrastruktury lub usług.

1.11 **Uważa**, że chociaż większość podmiotów, z którymi konsultowała się Komisja, nie poparła inicjatywy wspólnotowej mającej na celu objaśnienie i harmonizację przepisów dotyczących podwykonawstwa w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, instytucje wspólnotowe nie powinny zapominać, że to obywatel jako świadczeniobiorca jest głównym adresatem partnerstwa i że powodzenie PPP może być zagrożone, jeśli wykonawca partnerstwa nie współpracuje należycie z podwykonawcami i podmiotami odpowiedzialnymi za częściową lub całkowitą realizację świadczeń. Ponadto władze lokalne i regionalne zainteresowane są wspieraniem małych i średnich przedsiębiorstw, które to w większości przypadków są podwykonawcami lub dostawcami. Z tego względu należy zobowiązać kontrahentów lub koncesjonariuszy do respektowania zobowiązań o charakterze ekonomicznym wobec podwykonawców i usługodawców na tych samych warunkach, na jakich podmiot zamawiający realizuje swoje zobowiązania wobec kontrahentów lub koncesjonariuszy.

2. Stanowisko Komitetu Regionów

Komitet Regionów

2.1 **Jeśli** Komisja **podtrzyma** pomysł wydania wniosku legislacyjnego w sprawie koncesji na usługi, Komitet Regionów wzywa do uznania specyfiki takich koncesji lub koncesji na usługi w ogólnym interesie gospodarczym. Każda propozycja Komisji powinna zapewniać elastyczne, przejrzyste i niedyskryminujące procedury dotyczące selekcji podmiotów dostarczających usług, jak również elastyczny zestaw kryteriów horyzontalnych dotyczących przyznawania koncesji.

2.2 **Uważa**, że debata w sprawie partnerstwa publiczno-prywatnego powinna być kontynuowana na poziomie Komisji Europejskiej, ponieważ współpraca między gminami/regionami a światem biznesu nabiera coraz większej wagi w Unii Europejskiej.

2.3 **Domaga się** precyzyjnej definicji partnerstwa publiczno-prywatnego, wyjaśnienia terminów, np. „PPP zawarte w drodze umowy” czy „zinstytucjonalizowane PPP”, a także ewentualnego rozróżnienia pomiędzy PPP szczebla europejskiego a PPP szczebla krajowego i regionalnego.

2.4 **Uważa**, zgodnie z poprzednim akapitem, że należy unikać stosowania terminów „usługi publiczne” i „usługi użyteczności publicznej”, ponieważ są one definiowane w sposób odmienny w różnych systemach prawodawczych. Użytecznym pojęciem, które można by rozważyć, aby zdefiniować zinstytucjonalizowane PPP, będące przedmiotem uwagi prawodawstwa europejskiego, byłoby pojęcie „takiego partnerstwa, które ma na celu wykonanie pracy lub świadczenia skierowanego do obywateli, płatnego w całości lub częściowo przez użytkowników”.

2.5 **Zachęca**, by zająć się również kwestią dostępności na szczeblu europejskim niezbędnych instrumentów finansowych dla zapewnienia PPP o zasięgu ogólnoeuropejskim (reasekuracja, gwarancje publiczne).

2.6 **Docenia** wysiłki Komisji zmierzające do tego, aby na szczeblu UE przy udzielaniu zamówień publicznych i koncesji zagwarantować podstawowe zasady Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, takie jak przejrzystość, równość szans, proporcjonalność oraz wzajemne zaufanie.

2.7 **Uważa**, że dialog konkurencyjny może okazać się skuteczny w przypadku skomplikowanych zamówień publicznych, jednakże dotychczas zebrano niewiele doświadczeń związanych z funkcjonowaniem dialogu konkurencyjnego.

2.8 **Zaleca** opracowanie przez kraje członkowskie UE procedur przy udzielaniu koncesji opartych na przejrzystych i spójnych zasadach, uwzględniając wszelkie wspólne definicje i standardy na szczeblu europejskim, jakie może zaproponować Komisja Europejska.

2.9 **Stwierdza**, że w celu zapewnienia większej pewności prawnej inicjatywom z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego, można tworzyć przedsiębiorstwa z udziałem sektora publicznego i prywatnego w celu świadczenia usług publicznych.

2.10 **Zwraca uwagę**, że procedur w zakresie zamówień publicznych nie powinno się stosować wyłącznie w odniesieniu do tych oferentów (zleceniobiorców), którzy: 1) podlegają kontroli ze strony publicznego podmiotu zamawiającego, jak własne niesamodzielne jednostki podmiotu udzielającego zamówienia publicznego, 2) jednocześnie wykonują przeważającą część działalności w tym podmiocie. Zdaniem Komitetu termin „operator wewnętrzny” oznacza odrębną prawnie jednostkę podlegającą kontroli właściwych władz, analogicznej do kontroli, jaką władze te sprawują nad własnymi służbami. W celu stwierdzenia, czy taka kontrola istnieje, należy wziąć pod uwagę takie elementy jak: obecność w organach administracji, dyrekcji lub organach nadzorczych, odnośne wymogi w statutach, rzeczywista własność, prawa własności, wpływ na decyzje strategiczne i indywidualne dotyczące zarządzania oraz sprawowanie nad nimi skutecznej kontroli. Udział przedsiębiorstw prywatnych w kapitale dostawcy usług działającego w charakterze operatora wewnętrznego nie może przekraczać 33 %. Komitet Regionów w szczególności uważa za błędne założenie, że bezpośrednio przyznawanie kontraktów spółkom publiczno-prywatnym, jeżeli zostały one założone w trybie postępowania

publicznego, zawsze przynosi tym spółkom korzyści, bezpośrednie lub pośrednie, i dlatego odrzuca rozumowanie, że „bezpośrednie przyznanie kontraktu równa się przewadze konkurencyjnej niezgodnej z postanowieniami Traktatu”, a także stwierdzenie, że jakiegokolwiek dodatkowe ograniczenie działalności na rynku jest niezgodne z wyżej opisanym kontekstem.

2.11 **Stwierdza**, że komunikat wyjaśniający dotyczący udzielania koncesji oraz zinstytucjonalizowanego PPP mógłby dostarczyć dalszych wskazówek na temat sposobu przestrzegania zasad zawartych w traktacie o WE, dotyczących równego traktowania, przejrzystości, proporcjonalności oraz wzajemnego uznania, co bardziej uwiarygodni powodzenie przedsięwzięć w ramach PPP, dając podstawy do sfinalizowania w większym stopniu niż dotychczas projektów opartych na kredytach przyznanych przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI).

2.12 **Podkreśla**, że gwarancją wysokiej jakości usług świadczonych na rzecz obywatela jest system demokratyczny w poszczególnych krajach UE, zapewniający centralną pozycję obywatela, chronionego przez władze, które będą zarządzać lub mieć wpływ na zarządzanie, nadzorować i monitorować świadczone usługi.

2.13 **Jest zdania**, że przyznając wsparcie unijne, należy dać pierwszeństwo finansowaniu projektów partnerstwa publiczno-prywatnego.

Bruksela, 12 października 2006 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Michel DELEBARRE