

Sprawozdanie specjalne

Partnerstwa publiczno-prywatne w UE – znaczne nieodciążenia i ograniczone korzyści

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

ZESPÓŁ KONTROLNY

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących wybranych obszarów polityki i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę II – której przewodniczy członek Trybunału Iliana Ivanova – zajmującą się takimi obszarami wydatków jak inwestycje w obszarze spójności oraz na rzecz wzrostu gospodarczego i włączenia społecznego. Kontrolą kierował Oskar Herics, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Thomas Obermayr, szef gabinetu; Pietro Puricella, kierownik; Enrico Grassi, koordynator zadania; a także kontrolerzy: Guido Fara, Di Hai, Svetoslav Hristov, Maria del Carmen Jiménez, Chrysoula Latopoulou oraz Maria Ploumaki.



Od lewej: Guido Fara, Di Hai, Thomas Obermayr, Enrico Grassi, Oskar Herics, Chrysoula Latopoulou, Svetoslav Hristov, Pietro Puricella

SPIS TREŚCI

	Punkty
Glosariusz	
Streszczenie	I-V
Wstęp	1-19
Czym jest PPP?	1-4
Powody stosowania PPP	5-6
Europejski rynek PPP	7-8
PPP a środki finansowe UE	9-19
Zakres kontroli i podejście kontrolne	20-23
Uwagi	24-76
Skontrolowane projekty PPP umożliwiały szybsze wdrażanie polityki oraz charakteryzowały się potencjałem w zakresie eksploatacji i utrzymania na odpowiednim poziomie, ale nie zawsze skutecznie osiągnano dzięki nim potencjalne korzyści	24-46
Opcja PPP umożliwiała organom publicznym udzielanie zamówień w odniesieniu do planów dotyczących dużej infrastruktury w ramach jednego postępowania	25-27
Zamówienia obejmujące duże projekty PPP zwiększały ryzyko niewystarczającej konkurencji, a w niektórych przypadkach ich realizacja była poważnie opóźniona	28-32
W większości projektów objętych kontrolą stwierdzono znaczne opóźnienia na etapie budowy i przekroczenia kosztów	33-40
Większość projektów objętych kontrolą charakteryzowała się możliwością utrzymania odpowiednich standardów obsługi i utrzymania	41-43
PPP nie uchroniły partnera publicznego przed nadmiernym optymizmem w odniesieniu do przyszłego zapotrzebowania na planowaną infrastrukturę i jej wykorzystania	44-46
Opóźnienia, wzrosty kosztów i niepełne wykorzystanie wynikały częściowo z niedostatecznych analiz i nieodpowiedniego podejścia	47-59

W przypadku większości objętych kontrolą projektów opcja PPP została wybrana bez przeprowadzenia wcześniejszej analizy porównawczej w celu wykazania, czy zapewnia ona najlepszą efektywność kosztową	48-53
Podział ryzyka był często nieprawidłowy, co skutkowało mniejszymi zachętami dla partnera prywatnego lub nadmiernym narażeniem go na ryzyko	54-56
Umowy PPP o długim okresie obowiązywania nie odpowiadają szybkiemu tempu zmian technologicznych	57-59
Ramy instytucjonalne i prawne nie są jeszcze odpowiednie dla projektów PPP wspieranych przez UE	60-76
Nie wszystkie państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, posiadają dobrze rozwinięte ramy instytucjonalne i prawne, mimo że są zaznajomione z koncepcją PPP	61-63
Pomimo długoterminowych skutków PPP państwa członkowskie, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, nie opracowały jasnej strategii ich wykorzystywania	64-68
Łączenie finansowania z UE z PPP wiąże się z dodatkowymi wymogami i niepewnością	69-71
Możliwość ujmowania projektów PPP jako pozycji pozabilansowych wiąże się z ryzykiem mniejszej przejrzystości i gorszej efektywności kosztowej	72-76
Wnioski i zalecenia	77-92
Projekty PPP objęte kontrolą nie zawsze były skuteczne pod względem osiągnięcia oczekiwanych korzyści	79-81
Opóźnienia, wzrosty kosztów i niepełne wykorzystanie wynikały częściowo z niedostatecznych analiz i nieodpowiedniego podejścia	82-84
Ramy instytucjonalne i prawne nie są jeszcze odpowiednie dla projektów PPP wspieranych przez UE	85-92
Załącznik I – PPP wspierane przez UE w latach 2000-2014, w mln euro, w podziale na kraje	
Załącznik II – Najważniejsze trudności związane z wykorzystaniem mieszanych PPP w latach 2007-2013 oraz zmiany wprowadzone w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014-2020	
Załącznik III – Skontrolowane projekty	

Załącznik IV – Projekty partnerstwa publiczno-prywatnego – przegląd potencjalnych korzyści i zagrożeń wraz z uwagami dotyczącymi zakresu kontroli

Odpowiedzi Komisji

GLOSARIUSZ

Dotacje – bezpośrednie wkłady finansowe (darowizny) z budżetu służące finansowaniu działania w celu ułatwienia osiągnięcia celów polityki UE lub wsparcia funkcjonowania organu, który działa w ogólnym interesie europejskim lub posiada cel stanowiący część polityki UE.

Duży projekt – projekt, który obejmuje ekonomicznie nierozdzieloną serię prac spełniających precyzyjnie określoną funkcję techniczną oraz posiadających wyraźnie określone cele, i którego łączny koszt oceniany podczas ustalania wkładu z funduszy przekracza 50 mln euro lub 75 mln euro w przypadku projektu w dziedzinie transportu. Zatwierdzenie ze strony Komisji jest wymagane na poziomie poszczególnych projektów.

Efekt mnożnikowy – w odniesieniu do instrumentów finansowych, które otrzymują wsparcie z budżetu UE i w postaci krajowych środków publicznych, efekt mnożnikowy oznacza ilość środków finansowych (publicznych i prywatnych), które faktycznie udostępniono w ramach wsparcia finansowego na rzecz odbiorców końcowych, w stosunku do publicznych środków finansowych (funduszy unijnych i publicznych środków krajowych) wniesionych do instrumentu.

Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) – EFIS jest pierwszym filarem planu inwestycyjnego Komisji dla Europy, zwanego także „planem Junckera”. Jego celem jest uruchomienie w latach 2015-2017 co najmniej 315 mld euro w ramach prywatnych i publicznych inwestycji długoterminowych w całej UE. EFIS został utworzony w ramach Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) jako fundusz powierniczy na czas nieokreślony w celu finansowania części projektów obarczonych większym ryzykiem. Gwarancja w wysokości do 16 mld euro zabezpieczona budżetem UE będzie równoważyć dodatkowe ryzyko podejmowane przez EBI. Państwa członkowskie mogą wносить wkład do EFIS. Ze środków EFIS można finansować projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania lub inne projekty dotyczące połączeń międzysystemowych. W momencie przeprowadzania kontroli nadal oczekiwane było przyjęcie wniosku ustawodawczego w sprawie przedłużenia okresu obowiązywania EFIS do końca 2020 r., a także zwiększenia gwarancji z budżetu UE do 26 mld euro oraz osiągnięcia celu inwestycyjnego w wysokości 500 mld euro.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) – celem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego jest wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej dzięki wyrównywaniu podstawowych dysproporcji regionalnych przez wsparcie finansowe inwestycji w tworzenie infrastruktury i trwałych miejsc pracy, skierowane przede wszystkim do sektora przedsiębiorstw.

Europejski system rachunków narodowych i regionalnych (ESA) – statystyki ESA są opracowywane na zagregowanym poziomie makroekonomicznym dla sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz są wykorzystywane jako ramy odniesienia dla polityki finansów publicznych, w tym na potrzeby sprawozdawczości państw członkowskich dotyczącej zgodności z kryteriami z Maastricht w zakresie długu i deficytu. Zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. ESA 2010 stosuje się do wszystkich państw członkowskich od września 2014 r.

Europejskie Centrum Wiedzy Specjalistycznej w zakresie PPP (EPEC) – wspierane przez EBI, współpracuje z państwami członkowskimi w celu monitorowania rozwoju sektorowego i krajowego rynku PPP oraz zapewnia wsparcie na rzecz budowania zdolności instytucjonalnych, aby umożliwić krajowym administracjom realizację PPP.

Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne – obejmują pięć oddzielnych funduszy mających na celu zmniejszenie regionalnych nierówności w Unii; ramy polityki wyznaczane są na siedmioletni okres budżetowy WRF. Do funduszy tych należą: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR).

Fundusz Spójności – Celem Funduszu Spójności jest zwiększenie spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej przez finansowanie z jego środków projektów dotyczących środowiska i transportu w państwach członkowskich, w których PNB na jednego mieszkańca wynosi mniej niż 90% średniej unijnej.

Instrument „Łącząc Europę” – od 2014 r. instrument „Łącząc Europę” zapewnia pomoc finansową na rzecz trzech sektorów: energii, transportu i technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT). W tych trzech obszarach instrument „Łącząc Europę” określa

priorytety inwestycyjne, które należy zrealizować w nadchodzącej dekadzie, takie jak korytarze gazowe i elektryczne, wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych, połączone korytarze transportowe i bardziej ekologiczne środki transportu, szybsze połączenia szerokopasmowe i sieci cyfrowe.

Instrumenty finansowe – instrumenty finansowe to ogólny termin obejmujący umowy dające posiadaczowi instrumentu uprawnienie do egzekwowania należności od dłużnika. UE zapewnia wsparcie w zakresie trzech możliwych typów instrumentów finansowych: instrumentów kapitałowych, pożyczkowych i gwarancyjnych. Instrumenty kapitałowe i pożyczkowe to umowy pomiędzy inwestorem a jednostką, w której dokonano inwestycji, lub pomiędzy pożyczkodawcą a pożyczkobiorcą. Gwarancje to umowy, w których gwarant zapewnia prawa inwestora lub pożyczkodawcy.

Institucja zarządzająca – instytucja zarządzająca to krajowy, regionalny lub lokalny organ publiczny (bądź dowolny inny podmiot publiczny lub prywatny) wyznaczony przez państwo członkowskie do zarządzania programem operacyjnym. Jej zadania obejmują wybór projektów do finansowania, monitorowanie realizacji projektów i przekazywanie Komisji sprawozdań dotyczących aspektów finansowych i osiągniętych rezultatów.

Institucje zamawiające – instytucjami zamawiającymi są organy państwowe, regionalne lub lokalne bądź podmioty prawa publicznego, które muszą stosować przepisy dyrektyw w sprawie zamówień publicznych w przypadku zamówień publicznych i konkursów.

Jessica – JESSICA jest inicjatywą Komisji Europejskiej opracowaną we współpracy z EBI oraz Bankiem Rozwoju Rady Europy. Jej celem jest wsparcie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich oraz regeneracja obszarów miejskich za pomocą instrumentów inżynierii finansowej przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności¹.

¹ Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25.

Komparator sektora publicznego – powszechnie stosowane narzędzie porównawcze służące do badania, czy prywatna oferta inwestycyjna zapewnia najlepszą efektywność kosztową w porównaniu z tradycyjną formą zamówień publicznych.

Okres programowania – wieloletnie ramy planowania i realizacji wydatków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Program operacyjny (PO) – w PO określa się priorytety i szczegółowe cele państw członkowskich oraz sposób wykorzystania środków finansowych (fundusze UE oraz współfinansowanie krajowe publiczne i prywatne) w danym okresie (zasadniczo siedmioletnim) do finansowania projektów. Projekty takie muszą przyczyniać się do osiągnięcia pewnej liczby celów określonych na poziomie osi priorytetowych PO. Finansowanie na rzecz PO może pochodzić z EFRR, Funduszu Spójności lub EFS. PO jest opracowywany przez państwo członkowskie i musi zostać zatwierdzony przez Komisję przed dokonaniem jakichkolwiek płatności z budżetu UE. W okresie realizacji PO może być modyfikowany tylko za zgodą obu stron.

Projekt mieszany – projekt PPP, który łączy środki finansowe UE z prywatnymi zasobami finansowymi.

Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006².

Transeuropejskie sieci transportowe (TEN-T) – transeuropejskie sieci transportowe (TEN-T) to planowany zbiór sieci transportu drogowego, kolejowego, lotniczego i wodnego

² Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320.

w Europie. Rozwój infrastruktury TEN-T jest ściśle powiązany z realizacją i dalszymi postępowaniami w realizacji unijnej polityki transportowej. Obejmują one sieć bazową i sieć kompleksową, które mają być ukończone odpowiednio do 2030 r. i 2050 r.

Zamknięcie finansowe – moment, do którego, w przypadku PPP, podpisane zostały wszystkie umowy finansowe oraz spełnione zostały wszystkie zawarte w nich wymagane warunki. Zamknięcie finansowe umożliwia uruchomienie źródeł finansowania dla projektu (np. pożyczek, instrumentów kapitałowych, gwarancji), tak aby możliwe było rozpoczęcie wdrażania projektu.

Zamówienie publiczne – zamówienie publiczne jest procesem, w drodze którego krajowe, regionalne i lokalne organy publiczne lub podmioty prawa publicznego dokonują zakupu produktów, usług i robót publicznych, dotyczących np. dróg i budynków. Przedsiębiorstwa prywatne także podlegają przepisom lub zasadom dotyczącym zamówień publicznych, jeśli realizują zamówienia finansowane głównie ze środków publicznych.

Zarządzanie dzielone – metoda wykonywania budżetu UE, w której Komisja przekazuje zadania wykonawcze państwom członkowskim, zachowując przy tym ostateczną odpowiedzialność za nie.

STRESZCZENIE

I. W projektach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) zarówno sektor publiczny, jak i prywatny wykorzystywany jest do zapewniania towarów i usług, które standardowo są dostarczane przez sektor publiczny, co jednocześnie łagodzi rygorystyczne ograniczenia budżetowe nakładane na wydatki publiczne. Od lat dziewięćdziesiątych XX wieku 1 749 PPP o łącznej wartości 336 mld euro osiągnęło w UE etap zamknięcia finansowego. Większość PPP była realizowana w obszarze transportu, na który w 2016 r. przypadła jedna trzecia inwestycji dokonanych w ciągu całego roku, wyprzedzając opiekę zdrowotną i kształcenie.

II. Dotychczas unijne środki finansowe były jednak wykorzystywane w ramach PPP w ograniczonym zakresie. Chociaż polityka Komisji od kilku lat zachęca do wykorzystywania PPP (np. strategia „Europa 2020”) jako potencjalnie skutecznego środka realizacji projektów, Trybunał odnotował, że w latach 2000–2014 tylko 84 PPP, o łącznych kosztach projektów wynoszących 29,2 mld euro, otrzymały finansowanie z UE na poziomie 5,6 mld euro. Dofinansowanie z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności stanowiło główne źródło unijnego finansowania, uzupełnianego przez instrumenty finansowe – często we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI).

III. Trybunał zbadał 12 PPP współfinansowanych przez UE we Francji, Grecji, Irlandii i Hiszpanii w dziedzinach transportu drogowego oraz technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT). Na państwa członkowskie, w których przeprowadzono wizyty, przypada około 70% łącznych kosztów projektów (29,2 mld euro) realizowanych w ramach PPP wspieranych przez UE. Trybunał ocenił, czy w projektach objętych kontrolą udało się wykorzystać przewagi, jakie powinno przynosić PPP, czy opierały się one na rzetelnej analizie i właściwym podejściu oraz czy ogólne ramy instytucjonalne i prawne w państwach członkowskich, w których przeprowadzono wizyty, umożliwiały pomyślne wdrożenie PPP. W ujęciu ogólnym Trybunał stwierdził, że:

- PPP umożliwiały organom publicznym dokonywanie zakupów dużej infrastruktury w ramach jednego postępowania, ale zwiększały ryzyko niewystarczającej konkurencji, a zatem osłabiały pozycję negocjacyjną instytucji zamawiających.

- Udzielenie zamówienia w ramach PPP zazwyczaj wymaga negocjacji dotyczących aspektów, które w normalnych okolicznościach nie wchodzą w zakres tradycyjnych postępowań o udzielenie zamówienia. Postępowania w ramach PPP trwają więc dłużej niż w przypadku tradycyjnych projektów. W przypadku jednej trzeciej z 12 projektów poddanych kontroli stwierdzono znaczne opóźnienia – postępowania o udzielenie zamówienia trwały od 5 lat do 6,5 roku.
- Podobnie jak w przypadku tradycyjnych projektów większość kontroli dotyczących PPP wykazywała nieprawidłowości polegające na opóźnieniach podczas budowy lub znacznych wzrostach kosztów. W ujęciu ogólnym w siedmiu z dziewięciu ukończonych projektów (o łącznych kosztach projektów wynoszących 7,8 mld euro) odnotowano opóźnienia wynoszące od dwóch do 52 miesięcy. Ponadto niezbędna była dodatkowa kwota środków publicznych w wysokości prawie 1,5 mld euro w celu ukończenia objętych kontrolą pięciu autostrad w Grecji i Hiszpanii, z czego około 30% przekazała UE (co odpowiadało kwocie 422 mln euro). Trybunał uważa, że kwota ta została wydana w sposób nieskuteczny jeżeli chodzi o osiągnięcie potencjalnych korzyści.
- Co ważniejsze, w Grecji (która jest zdecydowanie największym odbiorcą unijnego finansowania otrzymującym 59% łącznej kwoty z UE, czyli 3,3 mld euro) koszt na km trzech ocenionych autostrad wzrósł nawet o 69%, przy czym jednocześnie zakresy projektów zostały zmniejszone nawet o 55%. Wynikało to przede wszystkim z kryzysu finansowego oraz nieodpowiedniego przygotowania projektów przez partnera publicznego, co skutkowało przedwczesnym i niewystarczająco skutecznym zawarciem umów z prywatnymi koncesjonariuszami.
- Duży zakres, wysokie koszty i długi czas trwania typowych PPP dotyczących infrastruktury wymagają szczególnej staranności. Trybunał stwierdził jednak, że wcześniejsze analizy opierały się na zbyt optymistycznych scenariuszach dotyczących przyszłego zapotrzebowania na planowaną infrastrukturę i jej wykorzystywania, w wyniku czego poziom wykorzystania był niższy od poziomu prognozowanego nawet o 69% (ICT) i 35% (autostrady), bez uwzględnienia ryzyka oczekiwanego korzystania z autostrad w Grecji po ich ukończeniu w bardzo ograniczonym stopniu.

- Trybunał zauważył jednak równocześnie, że w dziewięciu poddanych kontroli ukończonych projektach wykazano odpowiedni poziom obsługi i utrzymania oraz potencjał do tego, by w pozostałym czasie trwania projektu utrzymano je na tym samym poziomie.
- W przypadku większości skontrolowanych projektów opcja PPP została wybrana bez przeprowadzenia wcześniejszej analizy porównawczej alternatywnych opcji, na przykład komparatora sektora publicznego, zatem nie zostało wykazane, czy zapewniała ona najlepszą efektywność cenową i ochronę interesów publicznych, przy zagwarantowaniu równorzędnych warunków działania dla PPP i tradycyjnych zamówień publicznych.
- Podział ryzyka między partnerami publicznymi i prywatnymi był często nieprawidłowy, niekonsekwentny i nieskuteczny, a wysokie stawki wynagrodzenia (do 14%) za kapitał wysokiego ryzyka partnera prywatnego nie zawsze odzwierciedlały ponoszone ryzyko. Ponadto większość z sześciu objętych kontrolą projektów ICT niedostatecznie dobrze funkcjonowała w połączeniu z długim okresem obowiązywania umów, w warunkach gwałtownych zmian technologicznych.

IV. Wdrażanie udanych projektów PPP wymaga znacznych zdolności administracyjnych, które można zapewnić jedynie dzięki odpowiednim ramom instytucjonalnym i prawnym oraz długoterminowemu doświadczeniu we wdrażaniu takich projektów. Trybunał stwierdził, że są one obecnie dostępne jedynie w ograniczonej liczbie państw członkowskich UE. W związku z tym nie osiągnięto celu UE polegającego na wykorzystywaniu większej części unijnych środków finansowych na projekty mieszane, w tym PPP.

V. Łączenie finansowania unijnego z PPP wiąże się z dodatkowymi wymogami i elementami niepewności. Ponadto możliwość ujmowania projektów PPP jako pozycji pozabilansowych jest istotnym czynnikiem przy wyborze opcji PPP, ale z praktyką tą wiąże się też ryzyko zmniejszenia efektywności cenowej i przejrzystości.

Trybunał sformułował zatem następujące zalecenia:

- a) niewspieranie intensywniejszego i powszechniejszego korzystania z PPP do czasu rozwiązania zidentyfikowanych problemów i pomyślnego wdrożenia następujących zaleceń;
- b) ograniczenie finansowego oddziaływania opóźnień i ponownych negocjacji kosztów PPP ponoszonych przez partnera publicznego;
- c) kierowanie się, przy wyborze opcji PPP, solidną analizą porównawczą z najlepszą opcją zamówienia publicznego;
- d) ustanowienie przejrzystej polityki i strategii dotyczącej PPP;
- e) udoskonalenie ram UE w celu zwiększenia skuteczności projektów PPP.

WSTĘP

Czym jest PPP?

1. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) definiuje partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) jako przedsięwzięcia realizowane w oparciu o „długoterminowe ustalenia umowne między rządem a partnerem prywatnym, na podstawie których partner prywatny świadczy i finansuje usługi publiczne z wykorzystaniem środków trwałych i uczestniczy w powiązonym ryzyku”³. Ta szeroka definicja pokazuje, że PPP można projektować w sposób umożliwiający osiągnięcie różnorodnych celów w różnych sektorach, takich jak transport, mieszkalnictwo socjalne i opieka zdrowotna, oraz że można je konstruować w oparciu o różne podejścia.
2. PPP nie różnią się pod względem charakteru i wyników od projektów objętych tradycyjnym postępowaniem o udzielenie zamówienia, jednak wykazują pewne różnice pod względem zarządzania projektem i umową. Główną różnicę między PPP a tradycyjnymi projektami stanowi podział ryzyka między partnerem publicznym i prywatnym. Zasadniczo ryzyko w ramach projektu PPP powinno być przypisane stronie, która jest najlepiej przygotowana do zarządzania nim, przy czym celem jest uzyskanie optymalnej równowagi między przenoszeniem ryzyka a rekompensatą dla strony ponoszącej ryzyko. Partner prywatny jest często odpowiedzialny za ryzyko związane z projektem, budową, finansowaniem, eksploatacją i utrzymaniem infrastruktury, podczas gdy partner publiczny zwykle przyjmuje na siebie ryzyko regulacyjne i polityczne.
3. Najczęstszą formą PPP jest współpraca oparta na umowie o „projektowanie-budowę-finansowanie-utrzymanie-eksploatację” (DBFMO)⁴. W tym przypadku podmiotowi

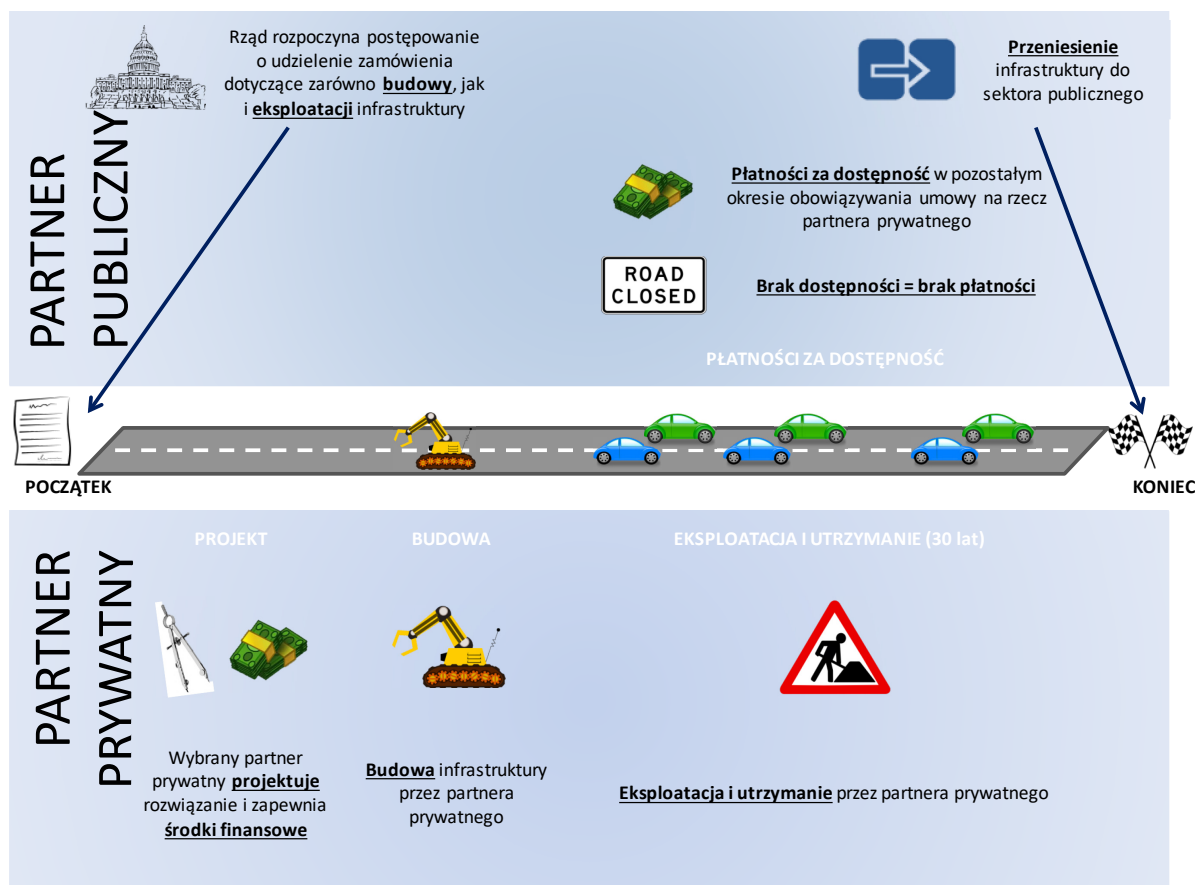
³ OECD, „Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships” (Zasady zarządzania publicznymi partnerstwami publiczno-prywatnymi), 2012 r.

⁴ Trzy główne kategorie PPP obejmują: a) koncesje, na podstawie których użytkownicy końcowi usługi płacą bezpośrednio prywatnemu partnerowi, który nie otrzymuje wynagrodzenia z sektora publicznego (lub otrzymuje ograniczone wynagrodzenie); b) wspólne przedsięwzięcia lub instytucjonalne PPP, w ramach których zarówno sektor publiczny, jak i prywatny stają się udziałowcami w trzecim przedsiębiorstwie; c) umowne PPP, w ramach których stosunki między stronami są regulowane umową.

prywatnemu powierzane są wszystkie etapy projektu, od projektowania po budowę, eksploatację i utrzymanie infrastruktury, łącznie z pozyskiwaniem środków finansowych. Ta długoterminowa perspektywa zwana jest „podejściem obejmującym cały cykl życia projektu”.

4. **Na rys. 1** przedstawiono w sposób graficzny różne etapy PPP typu DBFMO, obrazujące obowiązki odpowiednio partnera publicznego i prywatnego. Partner publiczny zaczyna płacić podmiotowi prywatnemu za korzystanie z usługi po zakończeniu etapu budowy. Poziom rat zwykle różni się w zależności od dostępności infrastruktury (PPP uzależnione od dostępności) lub zakresu, w jakim infrastruktura jest wykorzystywana (PPP uzależnione od zapotrzebowania) w celu zapewnienia spełnienia wymaganych norm jakości w całym cyklu życia projektu.

Rys. 1 – Schemat typowego PPP typu DBFMO uzależnionego od dostępności⁵



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Powody stosowania PPP

5. Zgodnie z odpowiednimi publikacjami i badaniami⁶ PPP są stosowane przede wszystkim w celu uzyskania potencjalnych korzyści, które nie występują w przypadku stosowania tradycyjnych metod udzielania zamówień. Obejmują one między innymi:

- a) wcześniejszą realizację planowanego programu inwestycji kapitałowych, jako że PPP mogą zapewnić ważne dodatkowe środki finansowe uzupełniające tradycyjne przydziały budżetowe;

⁵ PPP, w ramach których partner publiczny płaci partnerowi prywatnemu za świadczone usługi.

⁶ Zob. np. Centrum Zasobów Infrastrukturalnych PPP Banku Światowego; EPEC, „The Non-Financial Benefits of PPPs-A review of Concepts and methodology” (Niefinansowe korzyści z PPP – przegląd koncepcji i metodyki), czerwiec 2011 r.; OECD Journal on Budgeting, tom 2011/1,

- b) możliwy przyrost wydajności we wdrażaniu projektów dzięki szybszemu ukończeniu poszczególnych projektów;
 - c) możliwość podziału ryzyka z partnerem prywatnym oraz optymalizacji kosztów w całym cyklu życia;
 - d) możliwe wyższe poziomy utrzymania i obsługi niż w tradycyjnych projektach dzięki podejściu obejmującemu cały cykl życia projektu;
 - e) możliwość łączenia fachowej wiedzy publicznej i prywatnej w najwydajniejszy sposób w celu przeprowadzenia dogłębnej oceny projektu i optymalizacji zakresu projektu.
6. Ponadto system rachunków UE (ESA 2010)⁷ umożliwia, w pewnych warunkach, ujmowanie publicznego zaangażowania w PPP jako pozycji pozabilansowych. Zachęca to do ich wykorzystywania w celu poprawy zgodności z kryteriami konwergencji, zwanymi także kryteriami z Maastricht⁸.

Europejski rynek PPP

7. Według Europejskiego Centrum Wiedzy Specjalistycznej w zakresie PPP (EPEC) w latach 1990-2016 na rynku PPP w UE zamknięcie finansowe osiągnęło 1 749 projektów PPP o łącznej wartości 336 mld euro. Przed kryzysem finansowym i gospodarczym rynek PPP

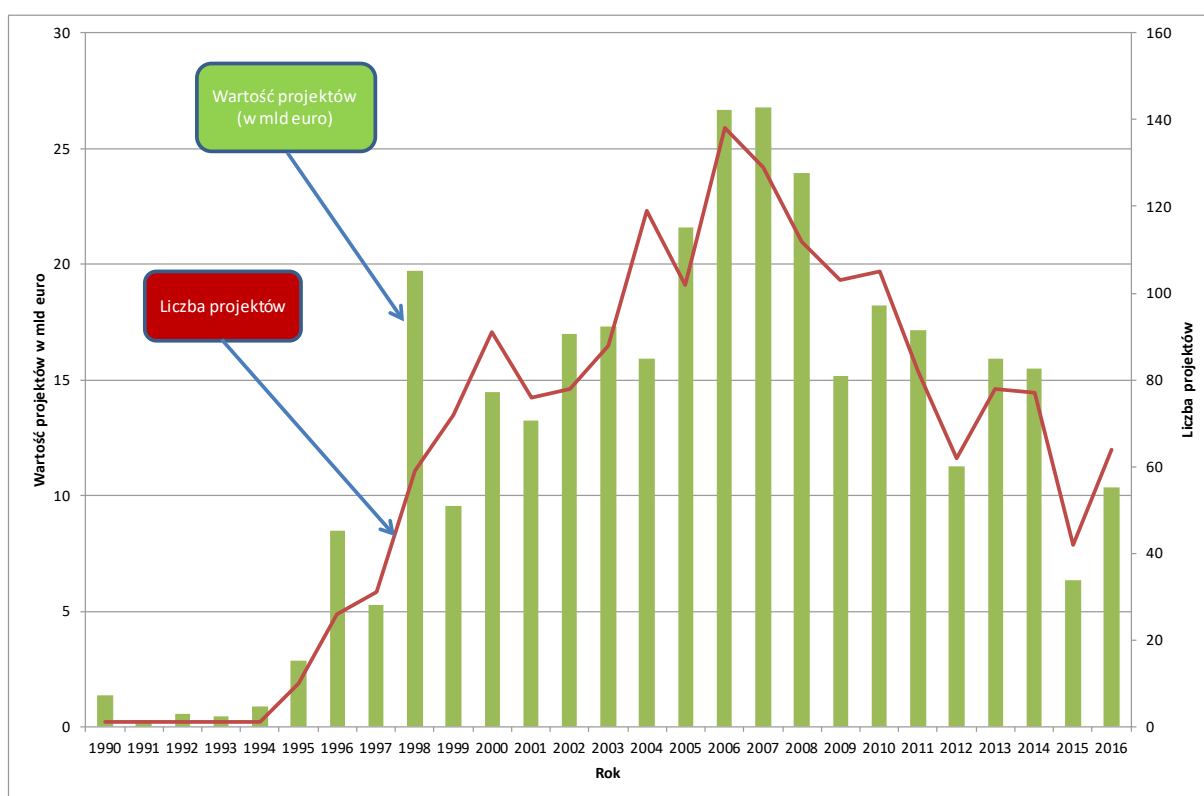
„How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement” (Jak uzyskać dobry stosunek wartości do ceny: porównanie PPP i tradycyjnych zamówień publicznych dotyczących infrastruktury); EPEC, „PPP Motivations and challenges for the Public Sector” (Motywacje i wyzwania związane z PPP dla sektora publicznego), październik 2015 r.

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (ESA 2010) (Dz.U. L 174 z 26.6.2013, s. 1), mające zastosowanie do wszystkich państw członkowskich od września 2014 r.

⁸ Kryteria konwergencji – zwane także „kryteriami z Maastricht” – są oparte na art. 140 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Państwa członkowskie muszą spełnić te kryteria, aby przejść do trzeciego etapu unii gospodarczej i walutowej oraz przyjąć euro jako swoją walutę. Zgodnie z kryteriami fiskalnymi wskaźnik rocznego deficytu publicznego nie może przekraczać 3% PKB w cenach rynkowych, a relacja długu publicznego do PKB nie może przekraczać 60% na koniec roku budżetowego.

doświadczal gwałtownego wzrostu, jednak od 2008 r. liczba nowych projektów PPP znacznie się zmniejszyła (zob. **rys. 2**). W 2016 r. łączna wartość 64 transakcji PPP, które osiągnęły zamknięcie finansowe na rynku UE, wynosiła 10,3 mld euro. Większość projektów była realizowana w sektorze transportu, na który w 2016 r. przypadła jedna trzecia wszystkich inwestycji PPP, przed opieką zdrowotną i kształceniem.

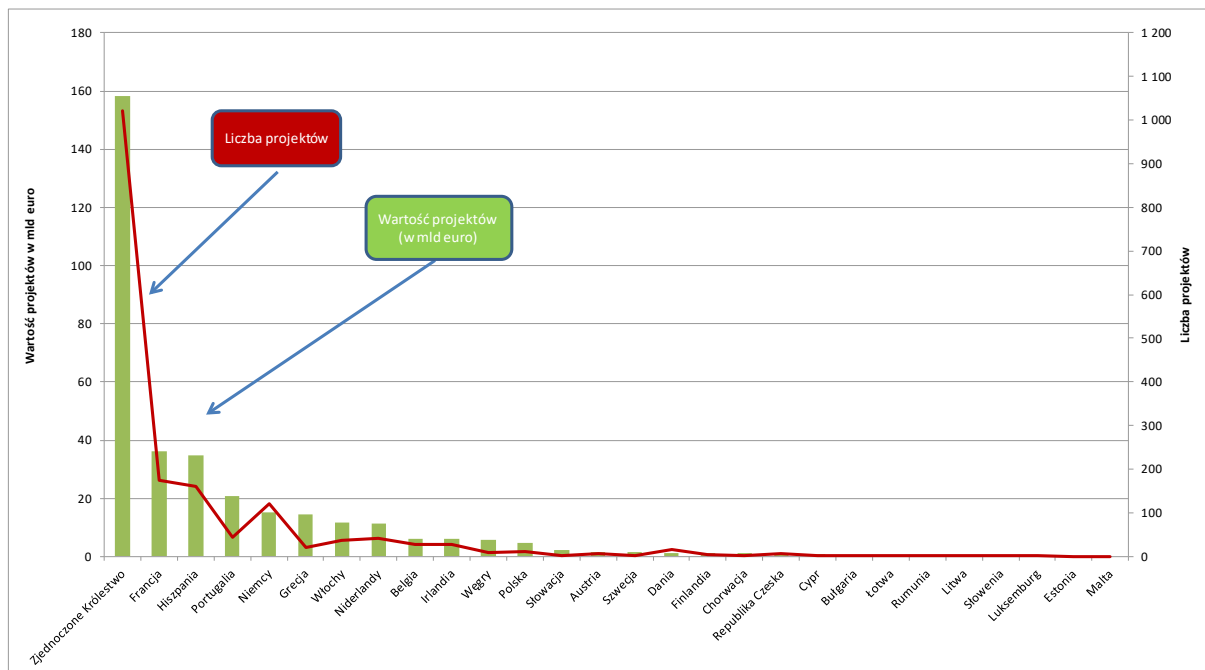
Rys. 2 – Rynek PPP w UE w latach 1990-2016



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez EPEC.

8. Jak pokazano na **rys. 3** rynek PPP w UE koncentruje się głównie w Zjednoczonym Królestwie, Francji, Hiszpanii, Portugalii i Niemczech, które w latach 1990-2016 wdrożyły projekty o wartości odpowiadającej 90% całego rynku. Podczas gdy niektóre państwa członkowskie zrealizowały wiele projektów PPP, jak na przykład Zjednoczone Królestwo (ponad 1 000 projektów PPP o wartości prawie 160 mld euro w tym okresie) oraz Francja (175 projektów PPP o wartości prawie 40 mld euro), 13 z 28 państw członkowskich zrealizowało mniej niż pięć projektów PPP.

Rys. 3 – Rynek PPP w UE w podziale na państwa członkowskie w latach 1990-2016



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji dostarczonych przez EPEC.

PPP a środki finansowe UE

9. Projekty PPP, które łączą w sobie środki finansowe UE z prywatnymi zasobami finansowymi, noszą nazwę mieszanych PPP. Dzięki włączaniu unijnych środków finansowych do PPP sektor publiczny może obniżyć wymagania dotyczące poziomów finansowania i tym samym zwiększyć przystępność projektu.

10. Zaobserwowano tendencję do intensywniejszego wykorzystania efektu mnożnikowego funduszy publicznych poprzez finansowanie prywatne w ramach PPP. Znaczenie PPP podkreślono na przykład w strategii „Europa 2020”⁹. Zgodnie ze strategią odpowiednie wykorzystanie środków finansowych przez łączenie kapitału prywatnego i publicznego oraz tworzenie innowacyjnych instrumentów w celu finansowania niezbędnych inwestycji

⁹ Komunikat Komisji – EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu – COM(2010) 2020 final.

stanowi jeden z kluczowych aspektów, jaki musi uwzględnić Europa, aby osiągnąć cele strategii „Europa 2020”.

11. Między innymi biała księga Komisji w sprawie transportu¹⁰ zachęca państwa członkowskie do większego korzystania z PPP, przy jednoczesnym uznaniu, że nie wszystkie projekty są odpowiednie dla tego rodzaju mechanizmu. Ponadto stwierdzono w niej, że instrumenty finansowe mogą wspierać finansowanie PPP na większą skalę.

12. W wieloletnich ramach finansowych na lata 2014-2020 Komisja uwzględniła w większym zakresie intensywniejsze wykorzystanie efektu mnożnikowego funduszy publicznych poprzez finansowanie prywatne oraz rolę, jaką mogą odgrywać PPP w tym zakresie.

13. Zarówno w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020, jak i w rozporządzeniu ustanawiającym instrument „Łącząc Europę”¹¹ PPP są postrzegane jako potencjalnie skuteczny środek realizacji projektów infrastrukturalnych, który zapewnia osiągnięcie celów polityki publicznej poprzez łączenie różnych postaci środków publicznych i prywatnych.

14. Rozporządzenie w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) przyjęte w 2015 r. także przewiduje wykorzystanie różnorodnych produktów finansowych w celu mobilizacji inwestycji prywatnych. EFIS może być wykorzystywany do wsparcia PPP¹².

¹⁰ COM(2011) 144 final z dnia 28 marca 2011 r., „Biała księga: Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”, s. 28.

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę”, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010 (Dz.U. L 348 z 20.12.2013, s. 129).

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1017 z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego i Europejskiego Portalu Projektów Inwestycyjnych oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013 – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (Dz.U. L 169 z 1.7.2015, s. 1).

Projekty wspierane przez UE do 2014 r.

15. Podczas gromadzenia danych na temat PPP wspieranych przez UE na potrzeby niniejszej kontroli (kwiecień 2016 r.) Trybunał zidentyfikował 84 mieszane projekty PPP, o łącznym koszcie wynoszącym 29,2 mld euro, do których UE wniosła wkład w wysokości 5,6 mld euro w latach 2000-2014. Zdecydowanie największym odbiorcą wkładu unijnego była Grecja (59% łącznej kwoty lub 3,3 mld euro). W 13 państwach członkowskich w ogóle nie odnotowano istnienia PPP otrzymujących wsparcie z UE (zob. załącznik I). Jak wskazano w tabeli 1, sektor transportu charakteryzował się największym udziałem pod względem łącznych kosztów (88%), technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT) odpowiadały około 5% wydatków, a wszystkie pozostałe sektory (rekreacja, usługi wodne, środowisko itd.) – 7%.

Tabela 1 – Środki finansowe przeznaczone na projekty PPP wspierane przez UE w latach 2000-2014, w mln euro, według sektorów

Sektory	Liczba projektów	Łączny koszt	%	Wkład UE	%
Transport	24	25 538	87	4 555	81
ICT	28	1 740	6	472	8
Wszystkie pozostałe sektory	32	1 964	7	613	11
Łącznie	84	29 242	100	5 640	100

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych przekazanych przez Komisję, EPEC i wybrane państwa członkowskie.

16. Dotacje z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności stanowiły główne źródło unijnego finansowania PPP (67 z 84 projektów) w latach 2000-2014. Komisja wspierała za pomocą instrumentów finansowych 17 PPP, często we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI):

- a) sześć projektów było wspieranych ze środków instrumentu gwarancji kredytowych dla projektów TEN-T (LGTT), a cztery ze środków instrumentów inicjatywy w zakresie obligacji projektowych¹³, wdrażanych i zarządzanych przez EBI na podstawie umów o współpracy zawartych z Komisją.

¹³ Rozporządzenie (WE) nr 680/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 czerwca 2007 r. ustanawiające ogólne zasady przyznawania pomocy finansowej Wspólnoty w zakresie transeuropejskich sieci transportowych i energetycznych (Dz.U. L 162 z 22.6.2007, s. 1),

- b) Cztery projekty PPP były finansowane z funduszu Marguerite¹⁴ – inicjatywy EBI, krajowych banków prorozwojowych i Komisji na rzecz inwestycji kapitałowych w projekty infrastrukturalne UE.
- c) Trzy projekty PPP były finansowane w ramach wspólnego europejskiego wsparcia na rzecz trwałych inwestycji w obszarach miejskich (JESSICA).

17. Według Komisji¹⁵ instrumenty finansowe takie jak LGTT oraz bezpośrednie inwestycje UE w fundusz Marguerite (80 mln euro) mają zwiększyć zakres i tempo wdrażania infrastruktury TEN-T oraz wzmocnić efekt mnożnikowy funduszy TEN-T.

Najnowsze wydarzenia

18. W późniejszym okresie, w 2015 r., Komisja i EBI formalnie uruchomiły instrument dłużny „Łącząc Europę”, który opierał się na portfelach wcześniej utworzonych w ramach LGTT i inicjatywy w zakresie obligacji projektowych. W momencie prowadzenia kontroli instrument kapitałowy „Łącząc Europę”, którego celem jest zapewnianie finansowania kapitałowego i quasi-kapitałowego na rzecz mniejszych i bardziej ryzykownych projektów, był opracowywany.

19. Od 2015 r. projekty PPP były także finansowane na podstawie EFIS, który stanowi wspólną inicjatywę Komisji i EBI. 18 z łącznej liczby 224 projektów zatwierdzonych według stanu na czerwiec 2017 r. było oznaczonych jako PPP.

zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 670/2012 z dnia 11 lipca 2012 r.

¹⁴ Decyzja Komisji C(2010) 941 z dnia 25 lutego 2010 r. w sprawie uczestnictwa Unii Europejskiej w Europejskim Funduszu na rzecz Energii, Zmiany Klimatu i Infrastruktury 2020 (fundusz Marguerite).

¹⁵ Decyzja Komisji C(2010) 796 final z 2010 r. ustanawiająca wieloletni program prac dotyczący udzielania pomocy finansowej na rzecz transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) na 2010 r.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

20. Głównym celem kontroli prowadzonej przez Trybunał było zbadanie, czy projekty PPP finansowane przez UE były skutecznie zarządzane i zapewniały efektywność cenową, z uwzględnieniem tendencji do intensywniejszego wykorzystania efektu mnożnikowego funduszy publicznych poprzez finansowanie prywatne w ramach PPP. W szczególności Trybunał zbadał, czy:

- a) w projektach objętych kontrolą udało się wykorzystać przewagi, jakie powinno przynosić PPP (zob. **pkt 24–46**);
- b) projekty objęte kontrolą opierały się na solidnej analizie i właściwym podejściu (zob. **pkt 47–59**);
- c) ogólne ramy instytucjonalne i prawne w państwach członkowskich objętych kontrolą umożliwiały pomyślne wdrożenie PPP (zob. **pkt 60–76**).

21. Prace kontrolne były prowadzone w okresie od maja 2016 r. do września 2017 r. zarówno w Komisji (DG MOVE, REGIO, ECFIN i ESTAT), jak i w czterech państwach członkowskich: Francji, Irlandii, Grecji i Hiszpanii.

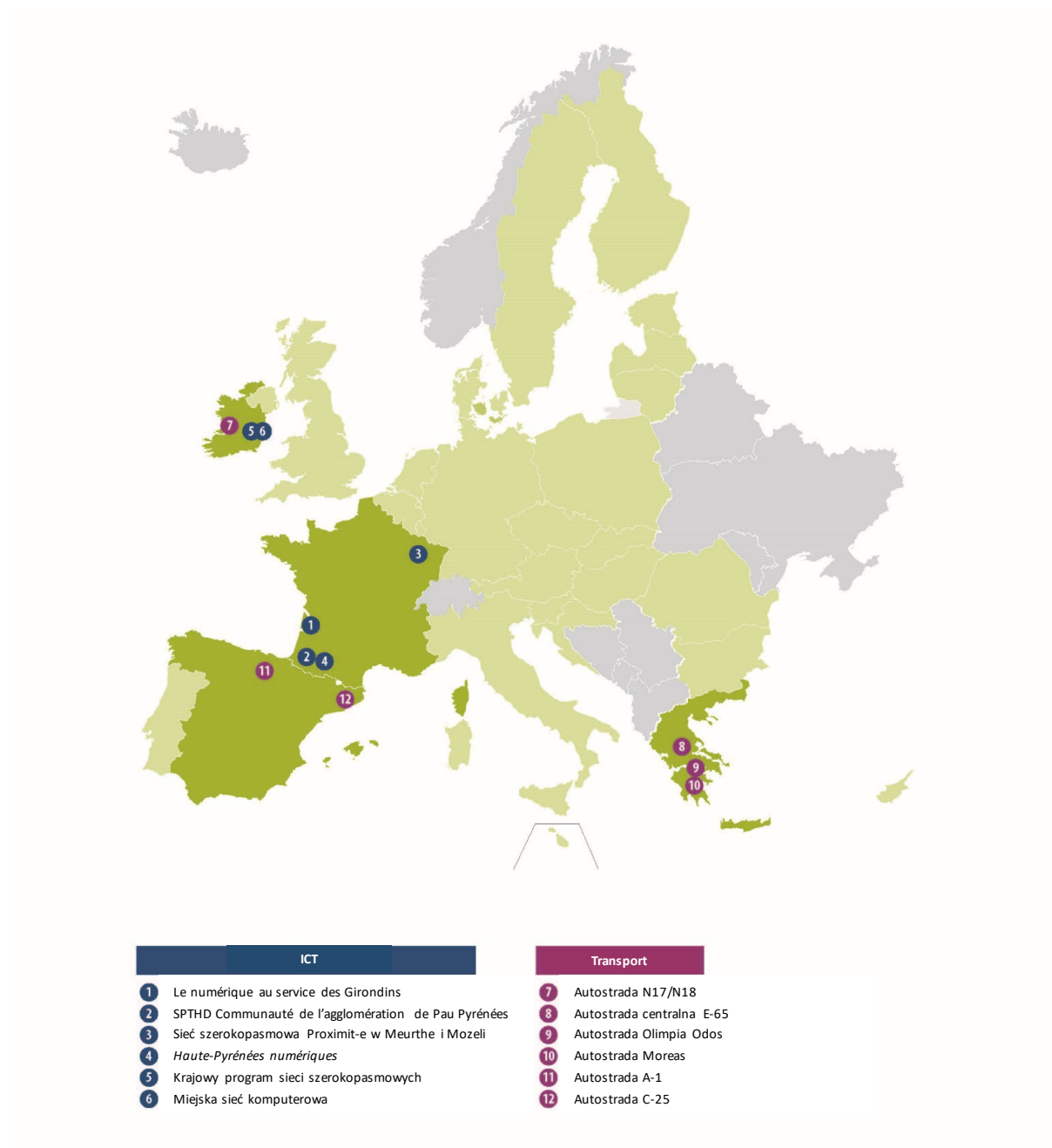
22. Trybunał przeanalizował odpowiednią politykę, strategię, ustawodawstwo i dokumentację projektową; przeprowadził rozmowy z Komisją oraz organami publicznymi i partnerami prywatnymi w czterech państwach członkowskich oraz kontrole na miejscu dotyczące 12 projektów PPP współfinansowanych przez UE w dziedzinie transportu (sześć projektów) i ICT (sześć projektów¹⁶) (zob. **rys. 4** i **załącznik III**) wybranych ze zidentyfikowanej przez Trybunał populacji 84 PPP otrzymujących wsparcie z UE (zob. **pkt 15**).

¹⁶ Jako że różne państwa członkowskie w odmienny sposób interpretują i definiują PPP (np. koncesje są uważane za PPP w Grecji, ale nie we Francji), zespół kontrolny przyjął szerszą definicję PPP obejmującą różne formy wieloletniej współpracy między partnerami publicznymi i prywatnymi. W związku z tym Trybunał wybrał dwa projekty ICT w Irlandii, które nie były formalnie uważane i zamawiane jako PPP przez irlandzkie organy, ale posiadały pewne cechy PPP.

23. Dzięki wybranym projektom zakres kontroli był następujący:

- a) na wybrane państwa członkowskie przypadło około 70% łącznych kosztów PPP otrzymujących wsparcie z UE w latach 2000–2014 (20,40 z 29,2 mld euro) oraz 71% wkładu ze strony UE w PPP (4,0 z 5,6 mld euro), zob. **załącznik I**;
- b) sektory transportu i ICT odpowiadały 93% łącznych kosztów PPP otrzymujących wsparcie z UE (27,3 z 29,2 mld euro), zob. **tabela 1**;
- c) łączny koszt wybranych projektów wynosił 9,6 mld euro, z wkładem UE na poziomie 2,2 mld euro (zob. **załącznik III**);
- d) wybrane projekty były finansowane zarówno z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, jak i instrumentów finansowych.

Rys. 4 – 12 projektów PPP współfinansowanych przez UE poddanych ocenie w ramach niniejszej kontroli



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

UWAGI

Skontrolowane projekty PPP umożliwiły szybsze wdrażanie polityki oraz charakteryzowały się potencjałem w zakresie eksploatacji i utrzymania na odpowiednim poziomie, ale nie zawsze skutecznie osiągnano dzięki nim potencjalne korzyści

24. Trybunał przeanalizował, czy w poddanych kontroli projektach zdołano osiągnąć potencjalne korzyści dotyczące realizacji projektu w terminie i w ramach założonego budżetu, a także zakresu, w jakim wykorzystywana była zbudowana infrastruktura.

Opcja PPP umożliwiała organom publicznym udzielanie zamówień w odniesieniu do planów dotyczących dużej infrastruktury w ramach jednego postępowania

25. W tradycyjnych postępowaniach o udzielenie zamówienia prywatne przedsiębiorstwa zaangażowane w duże projekty infrastrukturalne otrzymują zapłatę na etapie budowy, który zwykle obejmuje ograniczoną liczbę lat. Organy publiczne muszą więc zapewnić wystarczające zasoby budżetowe w celu sfinansowania całej budowy w stosunkowo krótkim okresie. Jeśli środki finansowe nie są wystarczające, projekty mogą być podzielone na szereg różnych części objętych zamówieniami w różnych latach, zgodnie z możliwościami budżetowymi, w wyniku czego ukończenie budowy infrastruktury zajmuje więcej lat.

26. Z drugiej strony PPP standardowo wymagają sfinansowania całej budowy przez partnera prywatnego, któremu następnie partner publiczny lub użytkownicy zwracają koszty przez okres operacyjny umowy, trwający zwykle ponad 20 lat, a często nawet 30 lat. Umożliwia to partnerowi publicznemu natychmiastowe rozpoczęcie budowy całej infrastruktury, a zatem przyspiesza ukończenie projektu i osiągnięcie wszystkich korzyści płynących z infrastruktury jako całości.

27. Miało to miejsce w przypadku objętych kontrolą projektów dotyczących autostrad w Irlandii, Grecji i Hiszpanii, na które zamówienia zostały udzielone w ramach jednego postępowania. Na przykład greckie organy wybrały opcję PPP w celu uzyskania dostępu do finansowania prywatnego, bez którego ich zdaniem projekty nie mogłyby być realizowane. W rezultacie na budowę lub modernizację 744 km dróg (174 km autostrady centralnej, 365 km autostrady Olimpia Odos i 205 km autostrady Moreas) udzielono zamówienia w drodze

zaledwie trzech postępowań, co zdecydowanie kontrastuje z wcześniejszymi doświadczeniami w budowie autostrad objętych tradycyjnymi zamówieniami w Grecji. Na przykład budowa dwóch wcześniej istniejących odcinków autostrady Olimpia o łącznej długości 82 km zajęła do 20 lat i obejmowała 31 postępowań o udzielenie zamówienia¹⁷. Zakresy dwóch projektów objętych kontrolą w Grecji zostały jednak podczas wdrażania znacznie ograniczone (zob. **tabela 3**).

Zamówienia obejmujące duże projekty PPP zwiększały ryzyko niewystarczającej konkurencji, a w niektórych przypadkach ich realizacja była poważnie opóźniona

28. Podczas gdy tradycyjne projekty robót budowlanych można podzielić na części w celu zainteresowania większej liczby oferentów, projekty PPP – aby można było uzasadnić koszty zamówienia oraz zapewnić korzyści skali, wymaganych w celu zwiększenia wydajności eksploatacji i utrzymania –powinny być jak najmniejsze. Bardzo duży zakres projektu może czasami prowadzić jednak do ograniczenia poziomu konkurencji, gdyż zasadniczo niewiele przedsiębiorstw dysponuje środkami finansowymi na potrzeby złożenia oferty. W przypadku zamówień o bardzo dużej wartości tylko niewielka liczba operatorów, być może nawet tylko jeden, jest w stanie zaoferować wszystkie wymagane produkty czy usługi; może to ograniczać niezależność instytucji zamawiającej.

29. Dowody potwierdzające taką sytuację znaleziono na przykład w przypadku autostrady centralnej w Grecji, której planowany łączny koszt wynosił 2 375 mln euro. Spośród czterech przedsiębiorstw zaproszonych do składania ofert dwa złożyły ofertę, ale tylko jedna oferta została oceniona na ostatnim etapie zamówienia. Ocena co najmniej dwóch oferentów zapewniłaby partnerowi publicznemu lepszą pozycję negocjacyjną umożliwiającą uzyskanie korzystniejszych warunków zamówienia.

¹⁷ Modernizacja odcinka Eleusis–Korynt o długości 64 km trwała 20 lat (od 1986 r. do 2006 r.) i została przeprowadzona na podstawie 21 zamówień udzielonych w efekcie tradycyjnie prowadzonego postępowania. Podobnie modernizacja odcinka autostrady będącego obwodnicą miasta Patras o długości 18 km trwała 11 lat (od 1991 r. do 2002 r.) i została zrealizowana ukończona w na podstawie 10 zamówień udzielonych w efekcie tradycyjnie przeprowadzonego postępowania.

30. Aby udzielić zamówienia PPP, konieczne jest zidentyfikowanie i wynegocjowanie wszystkich aspektów związanych z wdrażaniem, finansowaniem, eksploatacją i utrzymaniem projektu – w tym wskaźników i systemów pomiaru wykonania, które zwykle nie stanowią części tradycyjnych zamówień na projekty i standardowo zajmują więcej czasu. Dodatkowe opóźnienia w ramach PPP mogą wynikać z potrzeby zebrania środków finansowych przez partnera prywatnego na potrzeby finansowania projektu. Zamówienie na autostradę N17/N18 w Irlandii, trwające pięć lat, zajęło znacznie więcej czasu niż średni okres 15 miesięcy wymagany w Irlandii na projekty PPP. Brak płynności w następstwie kryzysu finansowego zwiększył trudności partnera prywatnego w pozyskiwaniu wystarczających źródeł finansowania w celu osiągnięcia zamknięcia finansowego, co skutkowało opóźnieniem wynoszącym co najmniej trzy lata¹⁸.

31. Ponadto korzystanie z opcji PPP nie wpływało korzystnie na występowanie dwóch najczęstszych przyczyn opóźnień, mianowicie postępowań sądowych i niekompletnych analiz przygotowawczych, które, jak stwierdził Trybunał, oddziaływały nie tylko na wiele projektów objętych tradycyjnie udzielanymi zamówieniami, poddanych kontroli przez Trybunał w sektorze transportu¹⁹, ale także na trzy autostrady objęte zamówieniami z wykorzystaniem PPP w Grecji. W przypadku zamówień dotyczących autostrad na wejście w życie umów potrzeba było średnio 6,5 roku od rozpoczęcia postępowania. Ponadto opóźnienia wynoszące 3,5 miesiąca wynikały bezpośrednio z wyboru opcji PPP, jako że umowy musiały być ratyfikowane przez parlament wobec braku obowiązujących w tym czasie odpowiednich ram prawnych dotyczących koncesji na szczeblu krajowym i UE.

¹⁸ W przeciwieństwie do tradycyjnych projektów, w ramach których partner prywatny otrzymuje wynagrodzenie na etapie robót infrastrukturalnych, w przypadku PPP partner prywatny musi sfinansować koszt całej infrastruktury, zanim otrzyma wynagrodzenie. W związku z tym musi wskazać strony trzecie będące kredytodawcami i zawrzeć z nimi umowy w celu podjęcia się realizacji projektu.

¹⁹ Zob. sprawozdanie specjalne nr 23/2016 „Transport morski w UE na niespokojnych wodach – wiele nieskutecznych i nietrwałych inwestycji” oraz sprawozdanie specjalne nr 4/2012 „Wykorzystanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności do współfinansowania infrastruktury transportowej portów morskich: czy środki są inwestowane skutecznie?”. (<http://eca.europa.eu>).

32. Na autostrady w Hiszpanii udzielano zamówień w sposób terminowy, jednak umowy były wkrótce potem ponownie negocjowane (zob. **pkt 34 lit. a)**), co rodzi pytania dotyczące prawidłowego zarządzania zamówieniami. Pomimo dodatkowej złożoności podejścia opartego na PPP na projekty dotyczące sieci szerokopasmowych we Francji i Irlandii udzielano zamówień zasadniczo w sposób terminowy, jednak ich zakres był mniejszy niż zakres projektów dotyczących autostrad objętych kontrolą.

W większości projektów objętych kontrolą stwierdzono znaczne opóźnienia na etapie budowy i przekroczenia kosztów

Większość projektów objętych kontrolą nie została ukończona w terminie i w ramach założonego budżetu

33. Jak wskazują autorzy odpowiednich publikacji, w porównaniu z tradycyjnymi projektami projekty infrastrukturalne realizowane w ramach PPP z większym prawdopodobieństwem mogą doprowadzić do przyrostu wydajności dzięki ukończeniu budowy w ramach projektu w terminie i w granicach założonego budżetu²⁰, gdyż partner prywatny ma zwykle silną motywację do ukończenia robót budowlanych zgodnie z umową, aby umożliwić terminowe uruchomienie płatności lub opłat od użytkowników i uniknąć ryzyka wzrostów kosztów, które zwykle ponosi.

34. Trybunał stwierdził jednak, że często nie odnoszono potencjalnych korzyści płynących z PPP, gdyż infrastruktura nie była ukończona w planowanych ramach czasowych i kosztowych. W przypadku siedmiu z dziewięciu ukończonych projektów²¹, odpowiadających kosztom na poziomie 7,8 mld euro, opóźnienia wynosiły od 2 do 52 miesięcy, a łączny wzrost kosztów osiągnął kwotę prawie 1,5 mld euro, z czego około 30% było objęte współfinansowaniem UE. W Grecji wzrost kosztów wynosił 1,2 mld euro (został poniesiony przez partnera publicznego i współfinansowany w 36% przez UE), w Hiszpanii 0,3 mld euro (poniesiony przez partnera publicznego), a we Francji koszty wzrosły o 13 mln euro, czyli 73%

²⁰ Zob. na przykład EPEC, „The Non-Financial Benefits of PPPs - A review of Concepts and Methodology” (Niefinansowe korzyści z PPP – przegląd koncepcji i metodyki), czerwiec 2011 r.

²¹ Grecja – 3 projekty, Hiszpania – 2 projekty, Francja – 2 projekty.

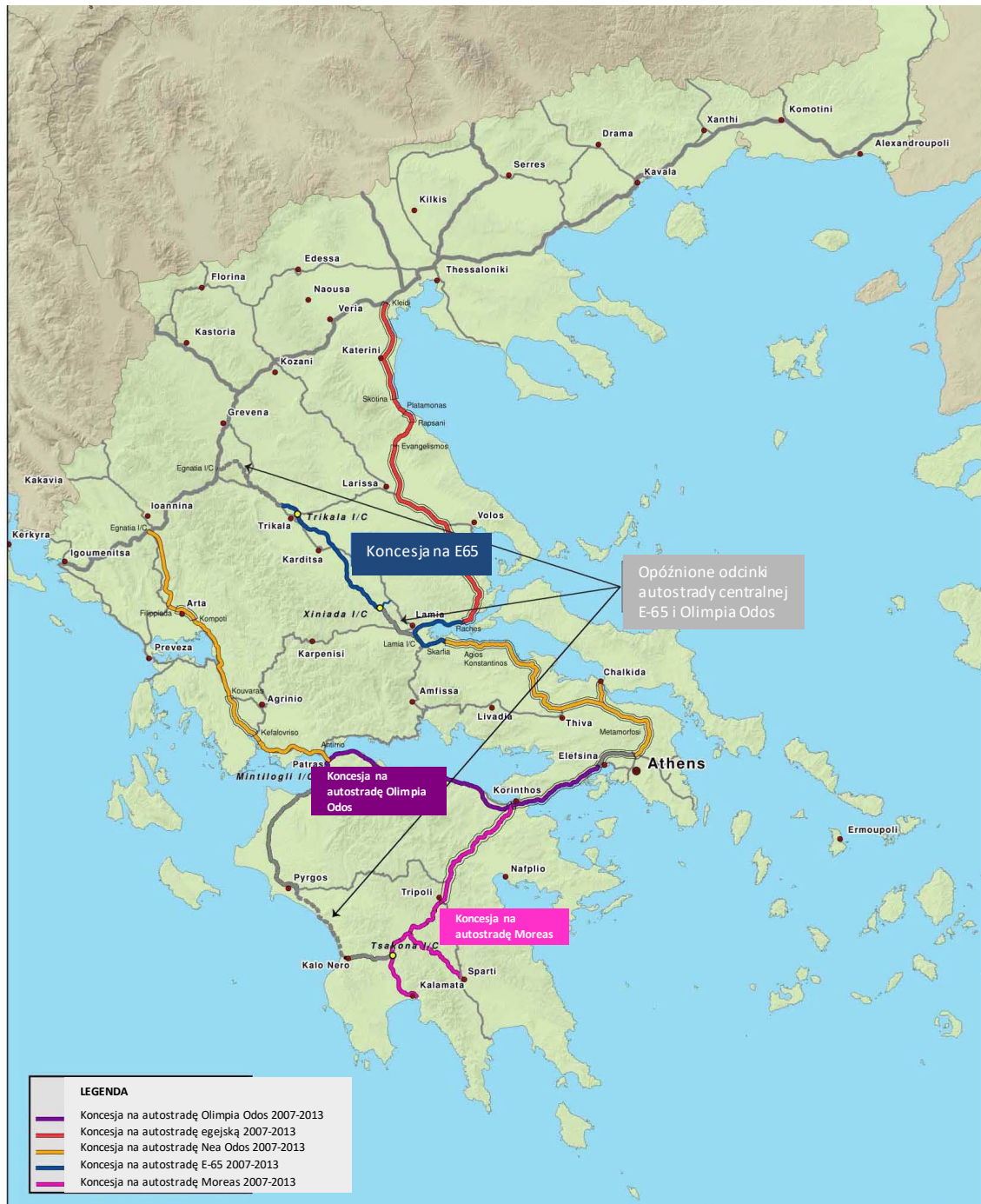
– był to najwyższy wzrost kosztów w ujęciu względnym wśród projektów objętych kontrolą (zob. szczegóły w załączniku III):

- a) Umowy dotyczące hiszpańskich autostrad były ponownie negocjowane wkrótce po ich podpisaniu ze względu na wymagane zmiany w planowanych robotach, co prowadziło do wzrostu kosztów ponoszonych przez partnera publicznego o około 300 mln euro. Koszt autostrady A-1 wzrósł o 33% (158 mln euro), przy czym realizacja projektu była opóźniona o dwa lata, koszt autostrady C-25 wzrósł o 20,7% (143,8 mln euro, w tym 88,9 mln euro w kosztach finansowych), a realizacja opóźniona się o 14 miesięcy.
- b) Koszt projektu ICT Pau-Pyrénées we Francji wzrósł o 73% (z 18 do 31 mln euro) ze względu na konieczność dostosowania się do zmian regulacyjnych; chociaż infrastruktura na potrzeby projektu w Żyrondzie została ukończona na czas, przekazanie projektu do eksploatacji było opóźnione o 16 miesięcy ze względów administracyjnych.
- c) Etap budowy projektu ICT miejskiej sieci komputerowej (MAN) w Irlandii nie był odpowiednio zaplanowany, w następstwie czego rozmiar całego projektu został zmniejszony, co oznaczało stworzenie mniejszej liczby sieci MAN (dla 66 zamiast 95 miast) i wzrost kosztów o 4,2% (50 953 euro) na miasto.
- d) Budowa trzech autostrad w Grecji była znacznie opóźniona (średnio o cztery lata), a ponowna negocjacja PPP wiązała się ze znacznymi dodatkowymi kosztami (1,2 mld euro), które poniósł partner publiczny, mimo że zakres dwóch projektów został istotnie ograniczony (zob. sekcja poniżej).

Grecki „reset”: co dzieje się w przypadku nieudanych PPP i kto ponosi powiązane z nimi koszty? Prawie 1,2 mld euro wypłacone dodatkowo przez partnera publicznego

35. Pierwsza tura zamówień obejmujących PPP została udzielona w latach dziewięćdziesiątych XX wieku i dotyczyła projektów takich jak most Rio-Andirio, obwodnica Aten i nowy międzynarodowy port lotniczy w Atenach. Druga tura zamówień obejmujących PPP została udzielona w latach 2007-2008 i dotyczyła głównie budowy autostrad (zob. rys. 5). Trybunał skontrolował trzy z tych autostrad.

Rys. 5 – Autostrady objęte koncesjami w Grecji



Źródło: grecka instytucja zarządzająca PO „Transport, infrastruktura, środowisko i zrównoważony rozwój”.

36. Projekty te były finansowane w dużym zakresie z dochodów z opłat drogowych na uprzednio określonych odcinkach autostrad obsługiwanych przez partnera prywatnego. Poważny kryzys finansowy i gospodarczy w Grecji spowodował jednak gwałtowne zmniejszenie ruchu, który obniżył się o około 50% poniżej najbardziej pesymistycznego

scenariusza²², a tym samym wyraźny spadek faktycznych i szacowanych dochodów w ramach trzech koncesji objętych kontrolą. W szczególności między 2011 r. a „resetem” (zob. **pkt 37**) w przypadku trzech autostrad objętych kontrolą odnotowano znaczny spadek dochodów w związku z ograniczeniem ruchu o co najmniej 63% (autostrada centralna), 49% (autostrada Olimpia) i 20% (autostrada Moreas) w stosunku do prognoz²³. Jako że organy publiczne w dużej mierze przeniosły ryzyko związane z zapotrzebowaniem (ruchem drogowym) na partnerów prywatnych (koncesjonariuszy) w ramach umów PPP, zmniejszenie dochodów poważnie naruszyło równowagę finansową zamówień i skłoniło kredytodawców do zaprzestania finansowania projektów, gdyż przestali oni wierzyć w ich rentowność, co skutkowało natychmiastowym wstrzymaniem robót.

37. Po zatwierdzeniu klauzuli umownej (rozszerzony zakres siły wyższej dla partnera prywatnego w razie wyjątkowych okoliczności) greckie organy znalazły się w sytuacji, w której jedyną możliwością było:

- a) przerwanie budowy autostrad i narażenie się na spory prawne oraz ryzyko płatności kar i rekompensat;
- b) lub ponowne negocjowanie umów koncesji z koncesjonariuszami (i kredytodawcami) w celu przywrócenia ich rentowności, ale przy poniesieniu dodatkowych kosztów publicznych.

Greckie organy uznały, że pierwszy scenariusz, tj. przerwanie budowy autostrad, był mniej korzystny, biorąc pod uwagę szersze konsekwencje makroekonomiczne i społeczne wiążące się z tą decyzją. W związku z tym po trzech latach negocjacji umowy z koncesjonariuszami zostały renegocjowane („zresetowane”) w listopadzie 2013 r. (autostrady Olimpia i centralna E-65) i w grudniu 2015 r. (Moreas) (zob. **tabela 2**). Oznacza to, jak pokazano poniżej, że

²² Przed zawarciem umów pożyczki kredytodawcy zaangażowani w projekty opracowali scenariusze warunków skrajnych, które zakładały, że w najgorszym wypadku ruch drogowy zmniejszy się o 20% w porównaniu ze scenariuszem bazowym.

²³ Zob. też decyzje w sprawie pomocy państwa C(2013) 9274 final, przedmiot: pomoc państwa SA.36893 (2013/N), C(2013) 9253 final, pomoc państwa SA.36878 (2013/N), C(2014)7798 final, pomoc państwa SA.39224 (2014/N).

partner publiczny musiał ponieść dodatkowe koszty w wysokości prawie 1,2 mld euro (zob. **pkt 39**).

Tabela 2 – Opóźnienia we wdrażaniu projektów po „resecie”

Wdrażanie	Autostrada centralna	Olimpia Odos	Moreas
Data rozpoczęcia obowiązywania koncesji	31.3.2008	4.8.2008	3.3.2008
Wstępna data ukończenia	30.9.2013	3.8.2014	31.8.2012
Data wstrzymania robót	26.6.2011	26.6.2011	30.11.2013
Zmieniona oczekiwana data ukończenia po „resecie”	31.12.2015	31.12.2015	30.4.2015
Szacowana/faktyczna data ukończenia projektu	31.8.2017	31.8.2017	31.12.2016
Oczekiwane opóźnienie w miesiącach w porównaniu ze wstępną datą ukończenia	47	37	52

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji dostarczonych przez greckie organy.

38. W momencie „resetu”, choć data zakończenia obowiązywania koncesji nie zmieniła się, podjęto decyzję o odłożeniu budowy znacznych odcinków autostrady (45% autostrady Olimpia i 55% autostrady centralnej) oraz przesunięciu terminów ukończenia robót budowlanych dla wszystkich trzech projektów, co skutkowało krótszymi okresami operacyjnymi na zwrot kosztów infrastruktury. Opóźnienie projektów i ograniczenie ich zakresu wpływało na cel, jakim była rozbudowa greckiej sieci autostrad, i wywołało efekt domina w całej sieci TEN-T. Ponadto istnieje ciągłe ryzyko, że autostrada centralna i odcinek Lefktro-Sparta autostrady Moreas będą wykorzystywane w bardzo ograniczonym zakresie, co nie jest zgodne z kryteriami należytego zarządzania finansami (zob. w szczególności **ramka 1**).

39. Ponadto partner publiczny musiał także ponieść dodatkowe koszty w wysokości prawie 1,2 mld euro (zob. **tabela 3**). Po podjęciu wspomnianej wyżej decyzji o ponownej negocjacji umów:

- a) dodatkowy wkład finansowy w wysokości 470 mln euro (w tym 422 mln euro ze środków UE) został wypłacony na potrzeby etapów budowy autostrad Olimpia i centralnej w celu pokrycia luk w finansowaniu spowodowanych głównie obniżeniem dochodów, wynikającym ze zmniejszenia ruchu, oraz istotnym wzrostem kosztów

finansowych projektów w rezultacie kryzysu finansowego, który poważnie wpłynął na równowagę finansową zamówień.

- b) Ponadto partner publiczny musiał także wypłacić dodatkowe 705 mln euro koncesjonariuszom trzech autostrad głównie ze względu na porozumienia w sprawie przyspieszenia robót, które nie były uzasadnione potrzebami w zakresie przepustowości, oraz następujące opóźnienia, za które odpowiedzialność ponosił partner publiczny:
- wynikające z konieczności usunięcia znalezisk archeologicznych;
 - wynikające z konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
 - wynikające z konieczności wywłaszczenia gruntów.

Wysoka kwota tej płatności wynikała także z nieodpowiednio przygotowanych projektów, a zwłaszcza z faktu, że umowy PPP zostały podpisane przed rozwiązaniem powiązanych problemów, a opóźnienia nie skutkowały automatyczną zmianą daty zakończenia okresów operacyjnych – zamiast tego partnerzy prywatni mieli mniej czasu na uzyskiwanie dochodów i osiągnięcie oczekiwanej rentowności.

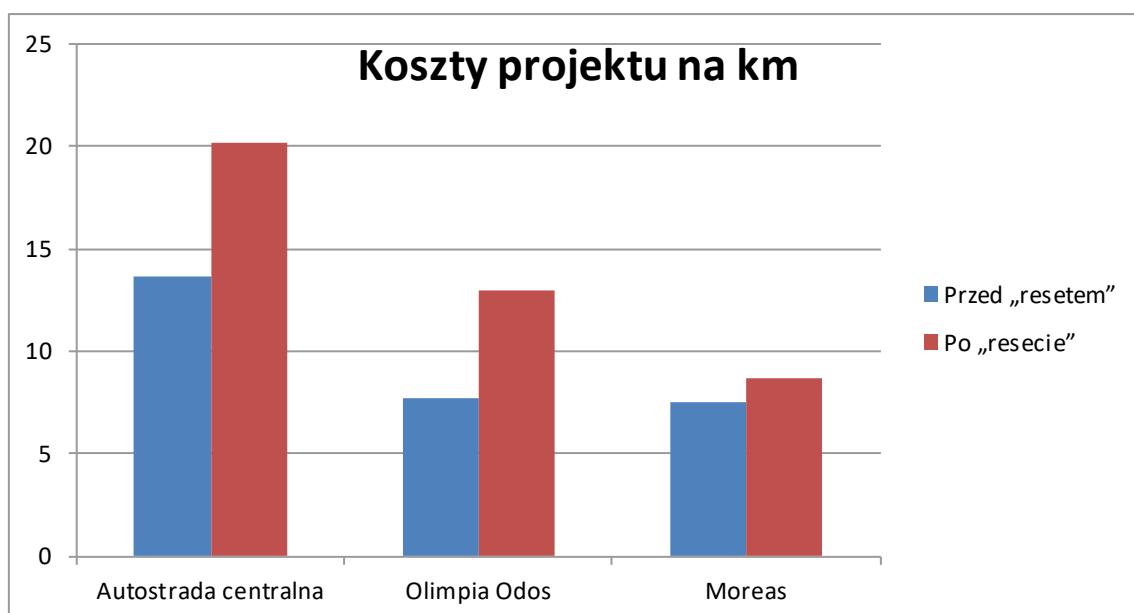
Tabela 3 – Koszty projektów objętych kontrolą przed „resetem” i po nim

Koszty	Autostrady		
	Autostrada centralna	Olimpia Odos	Moreas
Początkowy plan			
Długość drogi w km	174,0	365,0	205,0
Całkowity koszt projektu w mln euro	2 375,0	2 825,0	1 543,0
Całkowity koszt projektu w mln euro na km	13,7	7,7	7,5
Po „resecie”			
Długość drogi w km	79,0	202,0	205,0
Całkowity koszt projektu w mln euro	1 594,0	2 619,0	1 791,0
Z czego:			
Dodatkowy wkład finansowy ze strony państwa 469,9 mln euro	231,4	238,5	-
(w tym współfinansowanie z UE: 422,1 mln euro)	203,6	218,5	-
Płatności ze strony państwa na rzecz koncesjonariuszy: 705,2 mln euro	181,4	439,7	84,1
Całkowity koszt projektu w mln euro na km	20,2	13,0	8,7

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji dostarczonych przez greckie organy.

40. W efekcie płatności ze strony państwa na rzecz koncesjonariuszy oraz znacznego wzrostu kosztów finansowych w przypadku autostrady Olimpia łączny koszt projektu na km zwiększył się o 69% – z 7,7 do 13,0 mln euro – podczas gdy długość budowanej drogi została skrócona o 45%. Podobnie w przypadku autostrady centralnej łączny koszt projektu na km wzrósł o 47% z początkowej kwoty 13,7 do 20,2 mln euro na km, podczas gdy długość budowanej drogi skrócono o 55% (zob. **rys. 6**). W ujęciu ogólnym z powodu resetu łączny koszt projektów dotyczących trzech autostrad wzrósł o 36%, z 9,1 do 12,4 mln euro na km, a wkład ze strony UE w łączny koszt projektu na km zwiększył się o 95%, z 2,1 mln euro na km do 4,1 mln euro na km²⁴.

Rys. 6 – Wzrost kosztów na km po „resecie”



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji dostarczonych przez greckie organy.

Większość projektów objętych kontrolą charakteryzowała się możliwością utrzymania odpowiednich standardów obsługi i utrzymania

41. Kolejną potencjalną korzyścią płynącą z PPP jest możliwość zapewnienia wyższych poziomów utrzymania i obsługi niż w przypadku tradycyjnych projektów dzięki podejściu

²⁴ 1,6 mld euro za 744 km w porównaniu z 2,0 mld euro za 486 km.

obejmującemu cały cykl życia projektu, gdyż partner prywatny prowadzący budowę jest także odpowiedzialny za eksploatację i utrzymanie infrastruktury przez cały okres trwania projektu – o wiele dłużej niż przez typowy okres gwarancyjny zgodnie z zasadami tradycyjnych zamówień. Będzie to wymagało od partnera prywatnego zaplanowania kosztów długoterminowej eksploatacji i utrzymania, które będzie musiał ponieść, oraz długoterminowego zapewnienia poziomów usług określonych w umowie PPP; będzie on musiał zatem zwracać szczególną uwagę na jakość budowy.

42. Ponadto projekty, na które udziela się zamówienia w sposób tradycyjny, zwykle nie obejmują zasobów budżetowych koniecznych do eksploatacji i utrzymania infrastruktury projektu, na które to aspekty zamówienia są udzielane osobno. Jako że umowy PPP obejmują postanowienia dotyczące eksploatacji i utrzymania, umożliwiają dokonanie koniecznego przydziału środków finansowych od początku etapu budowy, zapewniając tym samym, że zasoby te nie będą udostępniane uznaniowo przez organy publiczne.

43. Większość z dziewięciu projektów objętych kontrolą, które w chwili przeprowadzania wizyt kontrolnych były już ukończone, charakteryzowała się odpowiednimi standardami obsługi i utrzymania, takimi jak spójność konstrukcji, oznakowanie poziome i pionowe w przypadku autostrad oraz, w przypadku ICT, czas reakcji na wnioski klientów o sieć szerokopasmową, a także wieloma innymi. Projekty te charakteryzują się możliwością zachowywania odpowiednich standardów obsługi i utrzymania w przyszłości, w okresie obowiązywania umów. Jest to powiązane z zachętami i karami umownymi, które mogłyby wpływać na kwotę rocznych płatności. Z wyjątkiem autostrady C-25 w Hiszpanii oraz trzech poddanych kontroli greckich autostrad, w ramach których do kar zastosowanie mają procedury *ad hoc*, w przypadku nieodpowiedniego utrzymania płatności roczne mogą być automatycznie pomniejszone lub zwiększone, gdy poziomy utrzymania i obsługi są wyjątkowo wysokie.

PPP nie uchroniły partnera publicznego przed nadmiernym optymizmem w odniesieniu do przyszłego zapotrzebowania na planowaną infrastrukturę i jej wykorzystania

44. Zasadniczo uważa się, że możliwość powiązania publicznej i prywatnej wiedzy fachowej podczas opracowywania PPP przynosi korzyści w kontekście realistycznej oceny przyszłego wykorzystania planowanej infrastruktury. Fakt, że płatności mogą być rozłożone na okres 20-

30 lat zmniejsza jednak presję na optymalizację zakresu projektu zgodnie z prawdziwymi potrzebami, a zatem zwiększa ryzyko realizacji przez podmioty publiczne większych projektów infrastrukturalnych niż wskazują na to potrzeby lub takich, na które w innym przypadku nie byłoby ich stać²⁵. W powiązaniu z nadmiernie optymistycznymi scenariuszami dotyczącymi przyszłego zapotrzebowania na planowaną infrastrukturę i jej wykorzystania może to prowadzić do realizacji projektów nie w pełni wykorzystywanych, a zatem nie zapewniać odpowiedniej efektywności kosztowej i mniej korzyści, niż oczekiwano.

45. Odnosi się to do trzech objętych kontrolą projektów dotyczących autostrad, w przypadku których występuje poważne ryzyko ich niepełnego wykorzystania, na przykład autostrady centralnej (zob. **ramka 1**) i odcinka Lefktro-Sparta autostrady Moreas w Grecji, a także ukończonej autostrady A-1 w Hiszpanii, na których ruch drogowy jest o 35% niższy niż początkowo przewidywano (20 463, a nie 31 719 pojazdów).

Ramka 1 – Przykład autostrady w Grecji zagrożonej poważnym ryzykiem niepełnego wykorzystania

Już w momencie rozpoczęcia projektu dotyczącego autostrady centralnej E-65 w Grecji nie oczekiwano, że będzie na niej wysoki poziom ruchu drogowego (przewidywano tylko 4 832 pojazdy dziennie w pierwszym roku eksploatacji, co jest niewystarczającym natężeniem dla uzasadnienia budowy autostrady zgodnie z kryteriami należytego zarządzania finansami). W 2013 r. nastąpił dalszy spadek danych szacunkowych dotyczących ruchu drogowego do 1 792 pojazdów dziennie, co stanowi poziom o ponad 63% niższy w stosunku do wstępnych szacunków. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że infrastruktura będzie w dużym stopniu niewykorzystywana. Mimo to opracowano specyfikacje dotyczące autostrady, nie uwzględniając odpowiednio możliwości budowy tańszej drogi, alternatywnej dla autostrady²⁶. Ponadto zakres projektu został znacznie ograniczony, w związku z czym obecnie budowany jest tylko środkowy odcinek (79 km) planowanej autostrady (zob. **rys. 7**), w przeciwieństwie do północnego i południowego odcinka łączącego autostradę

²⁵ Sytuacja ta często nazywana jest „iluzją przystępności cenowej”.

²⁶ Jak stwierdzono w sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 5/2013 „Czy środki przeznaczone na drogi w ramach europejskiej polityki spójności są właściwie wydatkowane?”, decyzja o budowie dróg ekspresowych zamiast autostrad może często skutkować oszczędnościami na średnim poziomie 43%.

z innymi istniejącymi autostradami, których budowę odroczone. Bez tych połączeń przyszłe poziomy ruchu drogowego prawdopodobnie będą o wiele niższe niż szacowany poziom ruchu, i tak niski.

Rys. 7 – Roboty budowlane na autostradzie centralnej E-65 w Grecji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

46. Skontrolowane projekty dotyczące sieci szerokopasmowych we Francji i Irlandii także wywołały niewielkie zainteresowanie klientów, czasami znacznie niższe niż oczekiwane.

Dochody projektu w Meurthe i Mozeli (Francja) były o prawie 50% niższe od oczekiwanych (zob. **tabela 4**), a w przypadku projektu NBS (Irlandia) faktyczne zainteresowanie klientów było o 69% niższe od prognozowanego (42 004, a nie 135 948 klientów).

Tabela 4 –Zainteresowanie francuskimi projektami PPP ze strony klientów w Żyrondzie, Meurthe i Mozeli oraz Pirenejach Wysokich

Projekt (data rozpoczęcia)	Żyronda (2009)	Meurthe i Mozela (2008)	Pireneje Wysokie (2010)
Faktyczne dochody na koniec 2015 r. (% szacowanych dochodów na koniec 2015 r.)	7,8 mln euro (83,9%)	7,0 mln euro (50,9%)	9,2 mln euro (89,6%)

Opóźnienia, wzrosty kosztów i niepełne wykorzystanie wynikały częściowo z niedostatecznych analiz i nieodpowiedniego podejścia

47. Aby określić przyczyny ewentualnych uchybień we wdrażaniu projektów (zob. przegląd potencjalnych korzyści i zagrożeń oraz powiązanych uwag dotyczących kontroli w załączniku IV), Trybunał ocenił, czy wcześniej przeprowadzono wystarczającą analizę uzasadniającą wybór i skalę każdego projektu oraz wybór opcji PPP. Trybunał zbadał także, czy wybrane podejście oparte na PPP było dostosowane do danych okoliczności.

W przypadku większości objętych kontrolą projektów opcja PPP została wybrana bez przeprowadzenia wcześniejszej analizy porównawczej w celu wykazania, czy zapewnia ona najlepszą efektywność kosztową

48. Jako że wiele krajów nie wymaga budżetowania pełnych kosztów PPP z góry w momencie dokonywania zobowiązania, a roczne płatności są uznawane dopiero kilka lat po zatwierdzeniu projektu i zakończeniu budowy, wszelkie zestawienia kosztów PPP są bardzo opóźnione i dostępne dopiero po podjęciu kluczowych decyzji. Decydenci mogą analizować PPP mniej dokładnie niż tradycyjne zamówienia, gdyż koszty inwestycji w przypadku tradycyjnych zamówień są budżetowane z góry; istnieje też konkurencja w postaci innych projektów dotycząca ograniczonej puli środków finansowych. Ponadto partnerzy publiczni często polegają na kontroli przeprowadzonej przez kredytodawców, których cele mogą być bardzo inne.

49. Jako że PPP wiążą się z długoterminowymi skutkami dla przyszłych pokoleń, ich wybór wymaga wyjątkowo rzetelnej analizy i uzasadnienia. Praktyki dobrego zarządzania przewidują przeprowadzenie analiz porównawczych obejmujących różne opcje zamówień publicznych (np. tradycyjne *versus* PPP) w celu wyboru opcji oferującej najlepszą efektywność kosztową. Powszechnie stosowanym narzędziem jest komparator sektora publicznego. W przypadku wyboru opcji PPP bez przeprowadzenia analizy porównawczej w celu zapewnienia równych warunków działania dla różnych metod zamówień publicznych nie można zagwarantować, że zapewni ona najwyższą efektywność kosztową i w najlepszy sposób ochroni interes publiczny.

50. W przypadku trzech z 12 projektów objętych kontrolą procedury krajowe nie przewidywały żadnej analizy porównawczej takiej jak komparator sektora publicznego w celu wskazania najbardziej odpowiedniej opcji zamówienia publicznego, gdyż w projektach nie przewidziano bezpośrednich płatności ze strony podmiotów publicznych. Uzasadnienie wyboru pięciu z pozostałych dziewięciu objętych kontrolą projektów (zob. załącznik III) – tj. wszystkich skontrolowanych projektów dotyczących autostrad w Grecji i Hiszpanii – nie opierało się jednak na żadnej analizie porównawczej, w której znalazłyby się dodatkowe elementy ilościowe oraz uwzględniono by efektywność kosztową jako podstawę dla decyzji o wyborze opcji zamówienia (przykład znaczenia takich analiz jest podany w ramce 2). Ponadto w przypadku jednego z dziewięciu projektów Trybunałowi odmówiono dostępu do odpowiedniej dokumentacji (zob. pkt 51).

51. Chociaż inwestycje Komisji w fundusz Marguerite podlegają rozporządzeniu w sprawie transeuropejskich sieci transportowych, które przyznaje uprawnienia kontrolne Trybunałowi nawet w przypadku, gdy beneficjentem jest partner prywatny²⁷, irlandzkie organy odmówiły przekazania Trybunałowi komparatora sektora publicznego i dokumentacji przetargowej projektu dotyczącego autostrady N17/18; informacjami tymi nie dysponowała również Komisja. W związku z tym nie można było ocenić uzasadnienia koncepcji i udzielenia zamówienia w ramach projektu oraz wyboru opcji PPP zamiast alternatywnych metod udzielania zamówień publicznych (takich jak tradycyjne zamówienia i koncesje).

²⁷ Wkład Komisji w fundusz Marguerite był finansowany na podstawie rozporządzenia nr 680/2007 (rozporządzenie w sprawie transeuropejskich sieci transportowych), które przewiduje w art. 11, że państwa członkowskie posiadają pewne obowiązki, tj. dokładają starań w celu „realizacji projektów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania korzystających z pomocy finansowej Wspólnoty przyznanej na podstawie niniejszego rozporządzenia”, „prowadzą monitoring techniczny i kontrolę finansową projektów w ścisłej współpracy z Komisją” oraz „poświadczają stan faktyczny i zgodność wydatków poniesionych z tytułu projektów lub części projektów”, bez rozróżnienia na różne formy finansowania. Wynika z tego, że w odniesieniu do wdrażania, monitorowania i kontroli finansowej projektów wspieranych ze środków funduszu Marguerite Trybunał może zwrócić się bezpośrednio do państwa członkowskiego o odpowiednie informacje do celów kontroli, w tym dotyczące krajowego postępowania przeprowadzonego w celu udzielenia zamówień PPP.

Ramka 2 – Znaczenie komparatorów sektora publicznego dla projektów infrastrukturalnych

Komparatory sektora publicznego mogą okazać się szczególnie istotne podczas oceny efektywności kosztowej projektów infrastrukturalnych w odniesieniu do opcji PPP. Jako że partnerzy prywatni zwykle ponoszą wyższe koszty finansowe i wymagają wysokiego wynagrodzenia za kapitał wysokiego ryzyka²⁸, dążą oni do minimalizowania kosztów długoterminowego utrzymania dzięki poprawie jakości budowy, co wiąże się także z wyższymi kosztami budowy. W rezultacie oszczędności kosztów utrzymania muszą być wystarczające, aby zrekompensować wyższe koszty budowy i koszty finansowe. W związku z tym ważne jest, by komparatory sektora publicznego oceniały zakres, w jakim długoterminowe oszczędności mogą zostać osiągnięte, oraz czy PPP jest odpowiednią opcją dla danej infrastruktury. Ma to szczególne znaczenie w przypadku infrastruktury takiej jak droga lub autostrada, względem których roczne wydatki na utrzymanie wynoszą nie więcej niż 3% kosztu infrastruktury, co pozostawia zatem tylko ograniczony margines na długoterminowe oszczędności w obszarze utrzymania²⁹.

52. Choć komparatory sektora publicznego zostały zastosowane w odniesieniu do trzech francuskich skontrolowanych PPP uzależnionych od dostępności, ich skuteczność była ograniczona brakiem wiarygodnych danych na temat kosztów i systematycznymi przewidywaniami zbyt optymistycznymi poziomami dochodów³⁰, którym w większości przypadków nie mogło odpowiadać faktyczne zainteresowanie klientów (zob. **pkt 46**), co skutkowało skutecznością niższą niż planowana. Ponadto projekt w Pau-Pyrénées we Francji oraz projekt MAN w Irlandii także nie obejmowały ogólnej analizy kosztów i korzyści, co utrudniło określenie przewidywanych korzyści oraz optymalizację wielkości i zakresów

²⁸ Partnerzy prywatni zwykle muszą brać pożyczki na warunkach droższych niż instytucje rządowe i samorządowe na szczeblu regionalnym oraz wymagają wyższego wynagrodzenia za kapitał wysokiego ryzyka, które w przypadku projektów objętych kontrolą wynosiło czasami 14% rocznie.

²⁹ Modele finansowe opracowane przez Trybunał wykazały, że im wyższych kosztów utrzymania i mniejszych różnic w stopach oprocentowania opłacanych przez partnera publicznego i prywatnego wymaga infrastruktura, tym bardziej prawdopodobne jest, że dzięki opcji PPP można osiągnąć wystarczające oszczędności długoterminowe.

³⁰ Uchybienia w korzystaniu z komparatorów sektora publicznego zostały także wskazane przez francuski Trybunał Obrachunkowy w sprawozdaniu z kontroli *Les partenariats public-privé des collectivités territoriales: des risques à maîtriser, Cour des comptes française, Rapport public annuel 2015*.

projektów. W przypadku projektu MAN skutkowało to zmniejszeniem zakresu projektu z 95 do 66 sieci MAN oraz wzrostem kosztów na gminę obsługiwaną przez projekt o 4,2% (zob. **pkt 34 lit. c)**).

53. Ocena objętych kontrolą projektów PPP przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że pewne aspekty mogą w istotny sposób wpłynąć na wykonanie projektu, a zatem mogą wchodzić w zakres szczegółowych ocen Komisji. Chociaż ustanawianie struktury, udzielanie zamówień i wdrażanie projektów PPP stanowi wyłączną kompetencję państw członkowskich, Komisja może odegrać ważną rolę podczas zatwierdzania dużych projektów, które mają być współfinansowane z zasobów UE. Nie wdrożyła ona jednak przed okresem programowania 2007–2013 specjalnych narzędzi oceny (np. kryteriów oceny projektu w celu wykazania europejskiej wartości dodanej, efektywności kosztowej oraz kompatybilności z zamówieniami o długim czasie trwania) w celu dokonywania analizy oddziaływania szczególnych cech PPP na poszczególne duże projekty³¹.

Podział ryzyka był często nieprawidłowy, co skutkowało mniejszymi zachętami dla partnera prywatnego lub nadmiernym narażeniem go na ryzyko

54. Jednym z powodów wyboru opcji PPP jest możliwość podziału ryzyka (związanego z budową, zapotrzebowaniem, dostępnością) zgodnie z zasadą, według której ryzyko powinno być ponoszone przez partnera, który jest najlepiej przygotowany do zarządzania nim.

55. Zdolność do prawidłowego określania i podziału ryzyka, tak aby uzyskać optymalną równowagę między przenoszeniem ryzyka a rekompensatą dla strony ponoszącej ryzyko, stanowi kluczowy czynnik powodzenia PPP. Brak tej zdolności może mieć niekorzystne skutki finansowe dla partnera publicznego i zagrozić osiągnięciu celów projektu. Nieoptymalne ustalenia dotyczące podziału ryzyka mogą skutkować mniejszymi zachętami dla partnera

³¹ W okresie programowania 2007-2013 europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych 28 spośród 968 dużych projektów o wartości 155,2 mld euro zatwierdzonych przez Komisję obejmowało projekty PPP o wartości 11,8 mld euro z wkładem ze strony UE w wysokości 4,8 mld euro. Projekty współfinansowane w ramach funduszu Marguerite są zatwierdzane przez Komitet Inwestycyjny funduszu. Komisja nie wchodzi w skład tego komitetu.

prywatnego lub wyższymi kosztami projektu i mniejszymi korzyściami dla partnera publicznego.

56. Trybunał wykrył co najmniej jedną dobrą praktykę – we francuskim projekcie dotyczącym sieci szerokopasmowych w Żyrodzie uwzględniono utrzymanie oczekiwanych poziomów usługi i przewidziano kary, jeśli zainteresowanie ze strony konsumentów nie było zgodne z modelami finansowymi przekazanymi w ofercie przetargowej – zaobserwował jednak także szereg przypadków, w których ryzyko nie było dzielone w spójny sposób. Na przykład:

- a) podział ryzyka niespójny z kryteriami udzielania zamówień PPP: chociaż oferenci zainteresowani projektem realizowanym w Meurthe i Mozeli we Francji zostali wybrani zgodnie z kryteriami udzielenia zamówienia, które obejmowały zaproponowanie przez potencjalnych partnerów prywatnych modeli finansowych na potrzeby komercjalizacji usług szerokopasmowych, ryzyko handlowe ponosili nie oni, lecz partner publiczny. W związku z tym partnerzy prywatni nie mogli ponosić odpowiedzialności za swoje prognozy dotyczące dochodów na etapie składania ofert. Podczas kontroli Trybunał zauważył, że dochody były o prawie 50% niższe niż oczekiwane; bardziej spójny podział ryzyka dałby większe zachęty do zapewniania skutecznej komercjalizacji usług szerokopasmowych;
- b) podział ryzyka niespójny z wynagrodzeniem partnera prywatnego za kapitał wysokiego ryzyka: w przypadku projektu dotyczącego autostrady partner prywatny ponosił ryzyko związane z dostępnością, ale nie ryzyko związane z zapotrzebowaniem. Jako że ryzyko związane z dostępnością w większym stopniu zależy od poziomów utrzymania zapewnianych przez partnera prywatnego niż od czynników zewnętrznych, naraża to partnera prywatnego na mniejsze niepewności, w związku z czym powinno wiązać się z niższymi poziomami wynagrodzenia względem kapitału partnera prywatnego niż ryzyko związane z zapotrzebowaniem. W tym przypadku umowa PPP przewidywała stopę zwrotu wynoszącą prawie 14% rocznie dla kapitału własnego partnera prywatnego, co stanowiło jedną z najwyższych stawek wśród projektów objętych kontrolą;

- c) nieodpowiedni podział ryzyka – nadmierne ryzyko ponoszone przez partnera prywatnego: objęte kontrolą projekty w Grecji wykazały, że w przypadku, gdy ryzyko ponoszone przez partnera prywatnego jest zbyt duże – jak miało to miejsce na przykład w przypadku autostrady Olimpia, kiedy partner publiczny przeniósł całe ryzyko związane z zapotrzebowaniem na partnera prywatnego, chociaż partner ten nie mógł wywierać żadnego wpływu na natężenie ruchu drogowego – mogą zaistnieć poważne wyzwania w postaci zwiększonego ryzyka upadłości dla partnera prywatnego, a zatem dodatkowych kosztów i gorszej efektywności kosztowej dla partnera publicznego (zob. **pkt 36-40**). Podobny podział ryzyka przewidywano także w przypadku projektu NBS w Irlandii, w ramach którego faktyczne zainteresowanie klientów okazało się znacznie mniejsze niż pierwotnie planowano (zob. **pkt 46**); gdyby sytuacja finansowa partnera prywatnego nie była solidna, fakt uzyskania znacznie niższych dochodów naraziłby cały projekt na ryzyko;
- d) nieskuteczny podział ryzyka: w ramach projektu dotyczącego autostrady A-1 w Hiszpanii (zob. **rys. 8**) zarówno ryzyko związane z zapotrzebowaniem, jak i ryzyko związane z dostępnością przeniesiono na partnera prywatnego, gdyż wynagrodzenie w ramach projektu opierało się na wirtualnych opłatach drogowych płaconych przez partnera publicznego, dostosowanych w celu uwzględnienia premii lub kar za jakość utrzymania infrastruktury. Z uwagi na znacznie mniejszy ruch drogowy od przewidywanego jakość utrzymania (ułatwionego dzięki niskiemu poziomowi ruchu drogowego) skutkowałą premiami rekompensującymi wszystkie straty partnera prywatnego wynikające z ryzyka związanego z zapotrzebowaniem. W związku z tym nawet jeśli partner prywatny ponosił całe ryzyko, w praktyce nie doświadczył on prawie żadnych szkód finansowych, podczas gdy partner publiczny był umownie zobowiązany do wypłaty znacznie wyższych kwot w celu zapewnienia nieopłaconego utrzymania niewykorzystywanej w pełni autostrady.

Rys. 8 – Autostrada A-1 w Hiszpanii



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Umowy PPP o długim okresie obowiązywania nie odpowiadają szybkiemu tempu zmian technologicznych

57. Celem PPP jest zwykle maksymalizacja płynących z nich korzyści przez łączenie odpowiednich mocnych aspektów publicznej i prywatnej wiedzy fachowej oraz opieranie się na nich. W ten sposób mają one generować dodatkową jakość infrastruktury i usług oraz zapewniać zachęty do wskazywania innowacyjnych rozwiązań w zakresie świadczenia usług publicznych³².

58. Skontrolowane projekty dotyczące sieci szerokopasmowych były wdrażane jako PPP głównie dlatego, że partnerzy publiczni uważali, iż nie mają zdolności technicznych do wdrażania ich w tradycyjny sposób bez ponoszenia wysokiego ryzyka wystąpienia problemów technicznych dotyczących interfejsu. Musieli oni jednak zmierzyć się

³² Zob. na przykład EPEC, „The Non-Financial Benefits of PPPs - A review of Concepts and Methodology” (Niefinansowe korzyści z PPP – przegląd koncepcji i metodyki), czerwiec 2011 r.

z trudnościami powszechnie występującymi w przypadku PPP w obszarze nowych technologii, w których wybór najodpowiedniejszych rozwiązań technologicznych stanowi kluczowy czynnik pomyślnego wdrażania zamówień długoterminowych. Zobowiązanie się do stosowania danej technologii i zapewniania danej wydajności przez zwykle bardzo długi okres obowiązywania umowy PPP narażało projekty na znaczne ryzyko technologicznej przestarzałości, co nieuchronnie wiązałoby się z mniejszymi dochodami po udostępnieniu nowej technologii.

59. Na przykład trzy z czterech objętych kontrolą projektów PPP dotyczących sieci szerokopasmowych we Francji były zaplanowane na 18 do 24 lat i opierały się na połączeniu różnych technologii, w tym szerokim wykorzystaniu technologii bezprzewodowych, które wymagają kosztownych aktualizacji co 5–6 lat (zob. także **ramka 3**). Po wprowadzeniu francuskiej strategii dotyczącej bardzo szybkiego internetu³³, aby wdrożyć odpowiednią infrastrukturę, konieczne będzie uruchomienie nowych procedur udzielania zamówień publicznych w odniesieniu do obszarów, które zostały już objęte technologią bezprzewodową i wobec których obowiązuje już umowa PPP do 2030 r. i później. Będzie to prawdopodobnie skutkować dwiema lub większą liczbą umów PPP obejmujących ten sam obszar – w tym jedną opartą na przestarzałej technologii – a być może także ponownymi negocjacjami istniejących umów PPP, wzrostem kosztów i niemożliwymi do przewidzenia konsekwencjami dla całej sieci.

Ramka 3 – PPP wobec gwałtownych zmian technologicznych – projekt w Meurthe i Mozeli

W kryteriach udzielenia zamówienia na projekt dotyczący sieci szerokopasmowych Meurthe i Mozeli podkreślono czynnik szybkości w osiągnięciu pożądanego zasięgu geograficznego, jednak nie przyznawano punktów za jakość rozwiązań technicznych proponowanych przez oferentów.

W rezultacie, chociaż 95% gospodarstw domowych uzyskało dostęp do internetu o szybkości 6 Mbps, w wielu przypadkach jest on udostępniany przez satelitę lub Wifi-MAX, czyli mniej trwałe i wydajne technologie, które nie odpowiadają tendencji do obejmowania gospodarstw domowych siecią światłowodową. W związku z tym konieczne było odłożenie znacznych dodatkowych zasobów na

³³ *Plan France Très Haut Débit 2013-2022* uruchomiony w lutym 2013 r. zobowiązał rząd do objęcia 100% infrastruktury sieci szerokopasmowych światłowodami do 2022 r.

regularną aktualizację jakości sieci, zatem koszt utrzymania i odnowienia głównej infrastruktury (32 mln euro) wyniósł 84,4% łącznych kosztów inwestycji w ramach projektu wynoszących 37 mln euro – jest to znacznie większy odsetek niż w przypadku innych projektów sieci szerokopasmowych, które w większym stopniu wykorzystują światłowody.

Ramy instytucjonalne i prawne nie są jeszcze odpowiednie dla projektów PPP wspieranych przez UE

60. Trybunał ocenił, czy unijne ramy prawne i instytucjonalne są wystarczające dla dużej liczby projektów PPP we wszystkich państwach członkowskich. Obawy dotyczą dostępności odpowiedniego ustawodawstwa w sprawie PPP, jednostek doradczych PPP wspierających wdrażanie projektów PPP w drodze doradztwa, standardowych umów, modeli na potrzeby analiz porównawczych i odpowiednio działających mechanizmów w celu ułatwienia wdrażania wszystkich tych systemów, a także odpowiednich strategii wykorzystywania PPP w ramach ogólnej polityki inwestycyjnej.

Nie wszystkie państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, posiadają dobrze rozwinięte ramy instytucjonalne i prawne, mimo że są zaznajomione z koncepcją PPP

61. PPP wymagają solidnych i kompleksowych ram oraz procesów prawnych i instytucjonalnych, aby funkcjonować skutecznie. Ponadto pomyślna realizacja PPP warunkowana jest też w dużej mierze zdolnościami administracyjnymi odpowiedzialnych organów.

62. Trybunał przeanalizował ramy instytucjonalne i prawne czterech państw członkowskich, w których przeprowadził wizyty, i wskazał pewne niedociągnięcia utrudniające pomyślnie wdrażanie PPP:

- a) we Francji i Irlandii ramy PPP obejmują jedynie szczególne rodzaje PPP na szczeblu centralnym: we Francji kompleksowe ramy instytucjonalne obejmowały głównie Contrats de Partenariat (CP) – takie jak program typowego PPP typu DBFMO uzależnionego od dostępności – które były negocjowane na szczeblu krajowym. Inne formy PPP, takie jak „Délégation de Service Public” (PPP oparte na koncesjach) i CP na szczeblu regionalnym, nie podlegały podobnym ustaleniom. W Irlandii ustalenia

umowne, takie jak ustalenia odnoszące się do projektu MAN, nie podlegają takim samym procedurom kontroli i analizy porównawczej jak PPP uzależnione od dostępności, co w tym przypadku mogłoby zapobiec niedostatecznemu planowaniu (zob. **pkt 34 lit. c)**).

- b) W Grecji ramy PPP odnoszą się jedynie do projektów o kosztach budowy poniżej 500 mln euro, co zwalnia bardzo duże projekty infrastrukturalne, takie jak trzy autostrady wybrane na potrzeby kontroli³⁴, z obowiązkowych ocen przewidzianych w prawie dotyczącym PPP. Sytuacja ta nie ułatwia departamentowi odpowiedzialnemu za PPP stosowania ustanowionych procedur i konsekwentnego korzystania z doświadczeń działu ds. PPP w odniesieniu do projektów na dużą skalę.
- c) Hiszpania nie posiada specjalnego departamentu ani działu ds. PPP na potrzeby wsparcia wdrażania projektów PPP objętych kontrolą: PPP nie mogły zatem korzystać ze standardowych klauzul umownych, wytycznych i narzędzi na szczeblu centralnym. Hiszpańskie projekty PPP nie podlegały analizie porównawczej z innymi opcjami zamówień publicznych (zob. **pkt 50)** ani żadnym innym szczególnym ocenom efektywności kosztowej dostosowanym do projektów PPP.

63. Ponadto Trybunał stwierdził, że tylko kilka państw członkowskich zgromadziło wystarczające doświadczenie długoterminowe oraz wiedzę fachową w sektorze publicznym wynikające z pomyślnego wdrażania projektów PPP (zob. **rys. 3)**. Przeprowadzona przez Trybunał analiza projektów PPP finansowanych z EFIS potwierdziła, że koncentrują się one w państwach członkowskich najbardziej zaznajomionych z tą opcją zamówień publicznych: 14 z 18 zatwierdzonych PPP w ramach EFIS na czerwiec 2017 r. było realizowanych we Francji, w Zjednoczonym Królestwie, w Niemczech, w Irlandii i Grecji. Potwierdza to także opinia Trybunału w sprawie wniosku do dalszego opracowania i rozwinięcia dotyczącego zakresu obecnego rozporządzenia w sprawie EFIS³⁵, w której

³⁴ Projekty PPP o wyższych kosztach mogą być objęte wymogami prawa o PPP na mocy jednomyślnej decyzji międzyministerialnego komitetu ds. PPP.

³⁵ Opinia nr 2/2016 „EFIS: wstępny wniosek do dalszego opracowania i rozwinięcia” (<http://www.eca.europa.eu>).

zwrócono uwagę na poważną nierównowagę geograficzną i koncentrację sektorową, zważywszy, że 63% finansowania z segmentu infrastruktury i innowacji EFIS trafia do Zjednoczonego Królestwa, Włoch i Hiszpanii, głównie do sektora energetycznego (46%) i transportu (19%).

Pomimo długoterminowych skutków PPP państwa członkowskie, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, nie opracowały jasnej strategii ich wykorzystywania

64. Jedną z potencjalnych korzyści płynących z projektów PPP obejmuje wcześniejszą realizację planowanego programu inwestycji kapitałowych, jako że PPP mogą zapewnić ważne dodatkowe źródło finansowania w celu uzupełnienia tradycyjnych przydziałów budżetowych.

65. Finansowanie dużych projektów infrastrukturalnych i zobowiązanie się do corocznych płatności na ich budowę, eksploatację i utrzymanie wiąże się jednak z długoterminowymi skutkami dla budżetów i procesu podejmowania decyzji politycznych państw członkowskich. Wymagałoby ono od rządu opracowania strategicznego podejścia w celu określenia, w jakich obszarach i okolicznościach opcja PPP jest najbardziej odpowiednia oraz w jakim przypadku odpowiedni może być przydział budżetu w ujęciu długoterminowym. Trybunał stwierdził, że państwa członkowskie, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, nie posiadały jasnej polityki i strategii w odniesieniu do korzystania z PPP:

- a) w Irlandii i Grecji PPP uważano przede wszystkim za źródło dodatkowych środków finansowych służących głównie do finansowania w ramach PPP inwestycji uzupełniających, tj. dodatkowych projektów, które nie mogły być objęte krajowym budżetem wydatków kapitałowych (Irlandia), lub do przyciągnięcia prywatnych środków finansowych (Grecja);
- b) we Francji nie istnieje strategiczne podejście do korzystania z PPP. Rząd próbuje zachęcać do korzystania z PPP jako niecyklicznego działania do walki z kryzysem finansowym i gospodarczym, jednak nie przekazał jasnych wytycznych dotyczących roli, jaką PPP powinny odgrywać w strategiach inwestycyjnych. Na przykład objęte kontrolą projekty PPP w sektorze sieci szerokopasmowych były realizowane bez wdrożenia

ogólnej strategii na szczeblu krajowym służącej zapewnieniu dostępu do bardzo szybkiego internetu dla wszystkich (zob. pkt 59);

- c) w Hiszpanii projekty PPP były identyfikowane na podstawie ich stopnia zaawansowania, a nie na podstawie ich istotności, oddziaływania lub efektywności kosztowej, co wyjaśnia, dlaczego na przykład bardziej zaawansowany projekt na mniej uczęszczanym odcinku autostrady A-1 został wdrożony w ramach PPP.

66. Z perspektywy europejskiej polityki infrastrukturalnej sześć objętych kontrolą projektów dotyczących sieci szerokopasmowych we Francji i Irlandii uwzględniało główne unijne priorytety ICT. Trybunał odnotował jednak, że dwie trzecie objętych kontrolą projektów dotyczących autostrad³⁶ nie stanowiło części sieci bazowej TEN-T o wysokim priorytecie, która ma zostać ukończona do 2030 r., lecz było częścią sieci kompleksowej, która ma być ukończona dopiero w 2050 r. Chociaż PPP mogą, jako kolejna alternatywa wobec tradycyjnych metod udzielania zamówień publicznych, zapewniać wkład w ukończenie priorytetowych planów dotyczących dużej infrastruktury, nie jest jasne, czy uzasadnione było przyjmowanie dodatkowych skomplikowanych wymogów i ryzyka powiązanego z opcją PPP w przypadku projektów niewchodzących w skład części sieci bazowej, która miała zostać ukończona do 2030 r., i szczególnie problematycznych, jak podkreślono w niniejszym sprawozdaniu.

67. Rola, jaką PPP powinny odgrywać w szerszych strategiach inwestycyjnych, powinna w miarę możliwości wynikać ze spójnych podejść strategicznych. Z czterech państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty, Irlandia i w mniejszym stopniu Grecja rozważały ograniczenie korzystania z PPP, tak aby nie przeznaczać na nie nadmiernych środków finansowych w ramach przyszłych budżetów, korzystając z braku konieczności przeznaczenia budżetu i sprawowania kontroli w początkowych fazach projektu. Irlandia przewidywała ograniczenie wydatków na PPP do 10% ogólnych zagregowanych wydatków kapitałowych w ujęciu rocznym, podczas gdy w Grecji łączne płatności na PPP na podstawie ram prawnych dla PPP nie powinny przekraczać 10% rocznego programu inwestycji

³⁶ Autostrada N17/N18 w Irlandii, autostrada C-25 w Hiszpanii oraz autostrada centralna, autostrada Moreas i pozostałe odcinki autostrady Olimpia w Grecji.

publicznych, a łączne roczne płatności za dostępność na rzecz operatorów prywatnych nie powinny przekraczać 600 mln euro³⁷.

68. We Francji i Hiszpanii łączne roczne płatności na rzecz PPP nie są ograniczone. Ryzyko ograniczonej elastyczności budżetowej, wynikającej z wyższych poziomów kapitału niż można by sobie na to pozwolić, biorąc pod uwagę obecne i długoterminowe ograniczenia budżetowe, było szczególnie widoczne na szczeblu regionalnym (zob. **ramka 4**).

Ramka 4 – Przykład ograniczonej elastyczności budżetowej w regionie Katalonii

Region Katalonii w Hiszpanii realizuje duży program inwestycyjny oparty na PPP, którego uzasadnienie gospodarcze jest efektem optymistycznego spojrzenia na finanse publiczne w przeszłości, opierającego się na gwałtownym wzroście gospodarczym przed wybuchem kryzysu gospodarczego i finansowego. W 2007 r. PPP rzeczywiście odpowiadały wydatkom na poziomie 178,8 mln euro, czyli 8,9% rocznego budżetu (2 000 mln euro) departamentu odpowiedzialnego za infrastrukturę transportową. Departament uważał, że to obciążenie finansowe nie zagrozi stabilności przyszłych budżetów, gdyż w tamtym czasie gospodarka rozwijała się w szybkim tempie. W następstwie kryzysu roczny budżet departamentu zmniejszono jednak do 300 mln euro, w związku z czym płatności na rzecz PPP stanowią obecnie jego największą część. W związku z tym elastyczność budżetowa bardzo się zmniejszyła, co wpłynęło negatywnie na zdolność regionu do dostosowania się do pojawiających się priorytetów czy finansowania pilnych inwestycji.

Łączenie finansowania z UE z PPP wiąże się z dodatkowymi wymogami i niepewnością

69. Bardzo niewiele państw członkowskich systematycznie wdrażało PPP z wykorzystaniem wsparcia ze strony UE (zob. **pkt 9-19**). Wizyty kontrolne Trybunału w Irlandii, Francji, Hiszpanii i Grecji potwierdziły, że jedną z głównych barier dla mieszanych projektów PPP stanowią bardziej skomplikowane wymogi wynikające z procesu składania wniosku o dotację z UE, oprócz złożonego procesu udzielania zamówień obejmujących PPP i procesu zarządzania. Sytuacja ta może skłaniać obu partnerów do tego, by unikać korzystania z mieszanych środków finansowych (PPP) od samego początku, a zamiast tego wybierać

³⁷ Przepisy te nie mają zastosowania do projektów PPP na dużą skalę o wartości powyżej 500 mln euro, które nie są objęte ramami PPP.

tradycyjne zamówienia publiczne lub wdrażać PPP bez wsparcia ze strony UE w żadnej postaci.

70. Oprócz innych czynników, takich jak skutki kryzysu finansowego i gospodarczego, preferencje polityczne i ograniczone zdolności sektora publicznego wykorzystywania PPP, bardzo ograniczone dotychczasowe korzystanie ze wsparcia UE w ramach PPP wynikało w pewnym stopniu z trudności praktycznych związanych z wcześniejszymi rozporządzeniami w sprawie finansowania z UE. Rozporządzenia w sprawie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na okres programowania 2007-2013 nie zawierały żadnych przepisów dotyczących PPP, gdyż były zasadniczo dostosowane do mechanizmów zatwierdzania dotacji i wypłat, które mogą być utworzone na potrzeby tradycyjnych form zamówień publicznych.

71. W nowym rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów na okres programowania 2014-2020 wprowadzono specjalny rozdział dotyczący PPP w celu wyjaśnienia, jakie istnieją możliwości wsparcia projektów PPP oraz uwzględnienia pewnych głównych trudności praktycznych dzięki europejskim funduszom strukturalnym i inwestycyjnym. Doprowadziło to na przykład do uproszczenia obliczeń niedopasowania poziomu płynności oraz do możliwości przedłużenia okresu wypłaty dotacji (szczegółowe informacje zawarto w **załączniku II**). Przepisy te mogą promować powszechniejsze wykorzystanie mieszanych projektów PPP finansowanych z UE, choć bardzo niewiele z nich było przygotowanych w momencie przeprowadzania kontroli (wrzesień 2017 r.).

Możliwość ujmowania projektów PPP jako pozycji pozabilansowych wiąże się z ryzykiem mniejszej przejrzystości i gorszej efektywności kosztowej

72. Trybunał odnotował, że statystyczne ujęcie PPP stanowi ważny czynnik rozpatrywany przez organy publiczne podczas podejmowania decyzji o wykorzystaniu tej opcji postępowania o udzielanie zamówienia. Zgodnie z ESA 2010 (zob. **pkt 6**) PPP powinny być przypisane do bilansów właściciela faktycznego aktywów, a mianowicie strony, która ponosi największe ryzyko i jest uprawniona do większości zysków powiązanych z aktywami. W zależności od podziału ryzyka/zysków między partnerami publicznymi i prywatnymi w przepisach przewidziano dwie możliwości:

- a) PPP mogą być ujmowane w bilansach budżetu państwa w sposób podobny do projektów objętych tradycyjnymi postępowaniami o udzielenie zamówienia. W tej opcji aktywa PPP są traktowane jak inwestycja publiczna generująca wzrost długu publicznego zgodnie z inwestycją, a zatem mająca wpływ na zgodność z kryteriami z Maastricht;
- b) PPP mogą być ujmowane poza bilansami budżetu państwa dzięki przeniesieniu kosztów inwestycji z budżetu wydatków kapitałowych do rocznych budżetów operacyjnych na przyszłe lata. Korzyść wynika z faktu, że wartość długu związanego z PPP nie jest brana pod uwagę do celów zgodności z kryteriami z Maastricht.

73. Podział ryzyka między partnerami publicznymi i prywatnymi jest jedną z kluczowych cech umowy PPP (zob. **pkt 54**). Jako że utrzymywanie PPP poza bilansami budżetu państwa oznacza przeniesienie większości ryzyka i korzyści na partnera prywatnego, występuje nieodłączne ryzyko, że na ustalenia dotyczące podziału będzie mieć wpływ preferowane ujęcie statystyczne, a nie zasada, że ryzyko powinno być ponoszone przez stronę, która jest lepiej przygotowana do zarządzania nim i maksymalizacji efektywności kosztowej. Ujmowanie aktywów PPP w bilansach może zasadniczo zapewnić w większym stopniu równe warunki działania dla różnych opcji zamówień publicznych, uzależniając wybór jedynie od kwestii efektywności kosztowej.

74. Z analizy polityki, strategii i projektów PPP w czterech państwach członkowskich wynika, że:

- a) w Irlandii, oprócz kluczowej kwestii efektywności kosztowej, możliwość ujmowania PPP poza bilansami budżetu państwa była ważnym czynnikiem w wyborze opcji PPP. Dwa z projektów objętych kontrolą o łącznej wartości 1,2 mld euro były ujmowane pozabilansowo, a jeden w bilansach;
- b) w Grecji kluczową kwestią podczas wyboru opcji PPP było dążenie do pozyskania prywatnego finansowania. Kwestie ujęcia statystycznego także odgrywały tutaj rolę, w związku z czym trzy objęte kontrolą koncesje o łącznej wartości 6,7 mld euro były początkowo ujmowane pozabilansowo. Zostały one jednak przeklasyfikowane na pozycje bilansowe po ponownej negocjacji i znaczącej zmianie warunków umowy (zob.

pkt 37–40). Żaden z projektów nie był poddawany porównawczym ocenom efektywności kosztowej względem innych opcji zamówień publicznych;

- c) Francja systematycznie ujmuje swoje PPP w bilansie budżetu państwa, co uzależnia wybór opcji PPP wyłącznie od kwestii efektywności kosztowej. Cztery objęte kontrolą projekty zostały ujęte w bilansach oraz, z wyjątkiem projektu Pau Pyrénées, przeprowadzona została analiza porównawcza z alternatywnymi opcjami zamówień publicznych;
- d) pozabilansowe ujmowanie projektów PPP było także kluczową kwestią dla hiszpańskich organów. W ujęciu ogólnym PPP, które wywierałyby wpływ na bilanse budżetu państwa, nie były promowane, a poddane kontroli PPP nie były oceniane względem alternatywnych opcji z wykorzystaniem kryteriów efektywności kosztowej. Na przykład badanie wykonalności dla projektu autostrady A1 obejmowało podejście do podziału ryzyka mające na celu utrzymanie projektu poza bilansem budżetu państwa, a zatem utrzymanie „jednej z zasadniczych korzyści PPP”³⁸. Krajowy Urząd Rachunkowy orzekł jednak, że dwa projekty objęte kontrolą muszą być ujęte w bilansie, gdyż partner prywatny ponosił niewystarczające ryzyko.

75. Trybunał odnotował, że w odniesieniu do pięciu z 12 objętych kontrolą projektów (o łącznym koszcie 7,9 mld euro) zdecydowanie uwzględniano możliwość pozabilansowego ujmowania PPP podczas wyboru opcji PPP. Praktyki takie zwiększają ryzyko wystąpienia negatywnych efektów ubocznych, które mogą zmniejszać efektywność kosztową, takich jak nieobiektywne podejście do projektów PPP nawet w przypadkach, gdy kwestie efektywności kosztowej mogłyby prowadzić do odmiennych wyborów, a także niezrównoważony podział ryzyka i wyższe koszty dla partnera publicznego.

³⁸ *Estudio de viabilidad Económica Financiera Autovía A-1 Tramo 2 P.K 101 a 247*, s. 15, marzec 2006 r.

76. W powiązaniu z brakiem wiarygodnych, publicznie dostępnych baz danych dotyczących projektów PPP³⁹ i pokazujących zobowiązania podmiotów publicznych w nadchodzących latach, utrzymywanie projektów PPP poza bilansami budżetu państwa obniża poziom jasnych informacji przekazywanych szerszemu kręgowi odbiorców na temat długoterminowych obowiązków PPP i powiązanych zobowiązań, a zatem na temat ich wpływu na poziomy długi i deficytu w danych państwach członkowskich.

WNIOSKI I ZALECENIA

77. Trybunał stwierdził, że chociaż PPP mogą przyczynić się do szybszego wdrażania polityki i zapewniania odpowiedniego poziomu utrzymania przez cały cykl życia, poddane kontroli PPP otrzymujące wsparcie z UE nie zawsze były skutecznie zarządzane i nie zapewniały odpowiedniej efektywności kosztowej. Potencjalne korzyści, które mogłyby wystąpić w przypadku objętych kontroli PPP w wielu przypadkach nie zostały osiągnięte, gdyż – podobnie jak w przypadku projektów objętych tradycyjnymi metodami udzielania zamówień – w PPP odnotowywano opóźnienia, wzrost kosztów i niepełne wykorzystanie wyników projektów, co skutkowało niewydajnymi i nieskutecznymi wydatkami w wysokości 1,5 mld euro, z czego 0,4 mld euro stanowiły środki finansowe pochodzące z UE.

78. Ponadto nie były dostępne adekwatne analizy dotyczące możliwości zapewniania przez PPP dodatkowej efektywności kosztowej, a także odpowiednie strategie dotyczące korzystania z PPP oraz ramy instytucjonalne i prawne. Ponieważ tylko kilka państw członkowskich dysponuje odpowiednim doświadczeniem i wiedzą fachową dotyczącą skutecznego wdrażania projektów PPP, istnieje znaczne ryzyko, że PPP nie przyczynią się do osiągnięcia celu – określonego między innymi w białej księdze w sprawie transportu, aktualnych rozporządzeniach w sprawie instrumentu „Łącząc Europę” i EFIS – jakim jest zwiększenie efektu mnożnikowego funduszy UE za pomocą środków prywatnych, w tym PPP.

³⁹ Od państw członkowskich wymaga się wysyłania do Eurostatu, co sześć miesięcy, wykazu dziesięciu największych projektów PPP, jednak wykaz ten nie jest udostępniany publicznie.

Zalecenie 1 – Nie należy promować intensywniejszego i powszechniejszego korzystania z PPP do czasu rozwiązania określonych problemów i pomyślnego wdrożenia następujących zaleceń

Komisja i państwa członkowskie nie powinny promować intensywniejszego i powszechniejszego korzystania z PPP do czasu rozwiązania problemów określonych w niniejszym sprawozdaniu i pomyślnego wdrożenia następujących zaleceń; w szczególności dotyczy to udoskonalenia ram instytucjonalnych i prawnych oraz zarządzania projektami, a także skuteczniejszego zapewnienia, by wybór opcji PPP gwarantował najlepszą efektywność kosztową oraz by zarządzanie projektami PPP było w większym stopniu udane.

Docelowy termin wdrożenia: niezwłocznie.

Projekty PPP objęte kontrolą nie zawsze były skuteczne pod względem osiągnięcia oczekiwanych korzyści

79. Odpowiednie strategie i rozporządzenia UE przewidują korzystanie z PPP jako potencjalnie skutecznego środka realizacji projektów infrastrukturalnych, który zapewnia osiągnięcie celów publicznych przez łączenie różnych form środków publicznych i prywatnych. Trybunał stwierdził jednak, że wdrażanie projektów na skalę większą niż zwykle oraz łączenie koncepcji, finansowania, budowy, eksploatacji i utrzymania projektu w jednej umowie zwiększyło ryzyko niewielkiej konkurencji – ograniczając w konsekwencji niezależność instytucji zamawiającej – oraz ogólną złożoność projektów.

80. Wybór opcji PPP w przypadku większości projektów objętych kontrolą nie przyniósł oczekiwanych korzyści związanych z PPP pod względem ukończenia projektu w terminie i w granicach założonego budżetu. Jak odnotował już Trybunał w przypadku projektów objętych tradycyjnymi metodami udzielania zamówień, także na większość objętych kontrolą projektów PPP (siedem z dwunastu projektów, odpowiadających kosztom projektowym w wysokości 7,8 mld euro) wpływ miały nieprawidłowości takie jak przedłużające się postępowania o udzielenie zamówienia (o czasie trwania do 6,5 lat) i etapy budowy (opóźnienia od dwóch do 52 miesięcy). Faktycznie zdolność PPP do osiągania tych korzyści była ograniczona, gdyż niektóre z tych opóźnień były spowodowane czynnikami, na które nie miał wpływu wybór opcji PPP (opóźnienia w uzyskiwaniu odpowiednich upoważnień

i pozwoleń, spory prawne dotyczące postępowań o udzielenie zamówienia lub ponowne negocjowanie projektów), ale inne wynikały bezpośrednio z wyboru opcji PPP (takie jak trudności w osiągnięciu zamknięcia finansowego oraz większe uzależnienie od pogorszenia koniunktury gospodarczej i finansowej, co doprowadziło do wycofania się kredytodawców i znacznych dodatkowych kosztów ponoszonych przez partnera publicznego (1,5 mld euro)).

81. Możliwość finansowania projektów na dużą skalę w długim okresie zmniejsza presję na optymalizację wielkości projektu zgodnie z prawdziwymi potrzebami, a zatem zwiększa ryzyko realizacji przez podmioty publiczne większych projektów infrastrukturalnych niż jest to potrzebne. W przypadku projektów objętych kontrolą oceny przeprowadzane przez partnerów publicznych i prywatnych oraz kredytodawców nie zapobiegły opracowaniu nadmiernie optymistycznych scenariuszy dotyczących przyszłego zapotrzebowania na planowaną infrastrukturę i jej wykorzystanie. Na przykład dane szacunkowe dotyczące ruchu drogowego dla niektórych greckich i hiszpańskich odcinków autostrad były znacznie niższe niż potencjalna przepustowość, a faktyczne zainteresowanie ze strony klientów w przypadku objętych kontrolą projektów dotyczących sieci szerokopasmowych we Francji i w Irlandii było znacznie niższe od prognozowanego (do 69%), co skutkowało gorszą efektywnością cenową i mniejszą skutecznością niż oczekiwana.

Zalecenie 2 – Należy ograniczyć oddziaływanie finansowe opóźnień i ponownych negocjacji kosztów PPP ponoszonych przez partnera publicznego

Aby w skuteczniejszy sposób dzielić koszty opóźnień i ponownych negocjacji między partnerami, w celu ograniczenia finansowych skutków opóźnień, za które odpowiedzialność ponosi partner publiczny, oraz ponownych negocjacji umów dotyczących ostatecznego kosztu PPP ponoszonego przez partnera publicznego, Trybunał zaleca, by:

- a) państwa członkowskie określiły i zaproponowały standardowe postanowienia umowne ograniczające wysokość możliwych dodatkowych kosztów ponoszonych przez partnera publicznego;

- b) państwa członkowskie oceniły ponowne wczesne negocjacje umów w celu upewnienia się, że wynikające z nich koszty ponoszone przez partnera publicznego są należycie uzasadnione i zgodne z zasadami efektywności kosztowej.

Docelowy termin wdrożenia: niezwłocznie.

Opóźnienia, wzrosty kosztów i niepełne wykorzystanie wynikały częściowo z niedostatecznych analiz i nieodpowiedniego podejścia

82. Trybunał stwierdził, że opcja PPP była często wybierana mimo braku wystarczająco solidnej analizy jako podstawy tego wyboru. W przypadku większości poddanych kontroli projektów nie przeprowadzono analizy porównawczej, na przykład w postaci komparatora sektora publicznego, w celu wykazania, że PPP zapewnia największą efektywność kosztową oraz chroni interesy publiczne przez zagwarantowanie równych warunków działania dla różnych metod prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia.

83. Choć inwestycje Komisji Europejskiej w fundusz Marguerite podlegają rozporządzeniu w sprawie transeuropejskich sieci transportowych, nadającym uprawnienia kontrolne Trybunałowi nawet w przypadku, gdy beneficjentem jest partner prywatny, irlandzkie organy odmówiły przekazania Trybunałowi komparatora sektora publicznego i dokumentacji przetargowej dla projektu dotyczącego autostrady N17/18, którymi nie dysponowała również Komisja. W związku z tym nie można było ocenić uzasadnienia koncepcji i zamówienia projektu oraz wyboru opcji PPP zamiast alternatywnych metod udzielania zamówień publicznych (takich jak tradycyjne zamówienia i koncesje).

84. W większości objętych kontrolą projektów PPP wystąpiły niedociągnięcia w zakresie wykorzystywania opcji PPP. Ustalenia dotyczące podziału ryzyka nie były odpowiednio opracowane, skutkując niewydatnym lub niespójnym podziałem ryzyka lub nadmiernym narażeniem partnera prywatnego na ryzyko. W jednym z przypadków objętych kontrolą wysokie wynagrodzenie na poziomie 14% za kapitał wysokiego ryzyka partnera prywatnego nie było spójne z przypisanym mu niskim ryzykiem. Ponadto nie zawsze dobrze radzono sobie z połączeniem nowych technologii, jak na przykład w sektorze ICT, z długim okresem obowiązywania umów, gdyż partnerzy publiczni musieli kontynuować realizację umowy nawet wówczas, gdy szybkie tempo zmian prowadziło do technologicznej przestarzałości.

Zalecenie 3 – Przy wyborze opcji PPP należy opierać się na solidnej analizie porównawczej najlepszych opcji zamówień publicznych

Aby zagwarantować, że opcja PPP wiąże się z najlepszą efektywnością kosztową, Trybunał zaleca, by:

- a) państwa członkowskie opierały się przy wyborze opcji PPP na solidnej analizie porównawczej, takiej jak komparator sektora publicznego, oraz odpowiednich podejściach gwarantujących wybór opcji PPP jedynie wówczas, gdy wiąże się ona z najlepszą efektywnością kosztową, również w przypadku pesymistycznych scenariuszy.
- b) Komisja zapewniała Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu pełny dostęp do informacji niezbędnych do oceny wyboru opcji udzielania zamówienia oraz powiązanych zamówień przez organy publiczne, nawet jeśli wsparcie ze strony UE jest udzielane bezpośrednio podmiotom prywatnym za pośrednictwem instrumentów finansowych.

Docelowy termin wdrożenia: od września 2018 r.

Ramy instytucjonalne i prawne nie są jeszcze odpowiednie dla projektów PPP wspieranych przez UE

85. Niedociągnięcia wskazane w trakcie kontroli przeprowadzonej przez Trybunał pokazują, że w celu realizacji udanych projektów PPP niezbędne są znaczne zdolności administracyjne i że można je osiągnąć tylko dzięki odpowiednim ramom instytucjonalnym i prawnym oraz dużemu doświadczeniu. Trybunał stwierdził, że warunki takie są spełnione obecnie tylko w bardzo niewielu państwach członkowskich, co stoi w sprzeczności z coraz większym naciskiem Komisji na powszechniejsze i intensywniejsze wykorzystanie efektu mnożnikowego funduszy publicznych poprzez finansowanie prywatne oraz rolę, jako mogą odegrać PPP w tym względzie.

86. Potwierdza to duża koncentracja geograficzna i sektorowa ocenionych projektów (59% łącznej kwoty z UE, czyli 3,3 mld euro przekazane Grecji; 88% łącznych kosztów projektów objętych wsparciem unijnym w sektorze transportu) oraz schemat projektów finansowanych w ramach EFIS, jako że 63% środków finansowych z EFIS koncentrowało się w Zjednoczonym

Królestwie, we Włoszech i w Hiszpanii oraz głównie w sektorze energetycznym (46%) i sektorze transportu (19%).

87. Ponadto trzy z państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne (Francja, Grecja i Hiszpania), chociaż były zaznajomione z wdrażaniem projektów PPP i koncesji, nie posiadały w pełni odpowiednich ram instytucjonalnych w celu zapewnienia pomyślnej realizacji projektów PPP.

88. Państwa członkowskie, w których przeprowadzono wizyty, nie dysponowały (choć w różnym stopniu) odpowiednim podejściem strategicznym do korzystania z PPP. PPP uważano w nich za metodę pozyskiwania dodatkowego finansowania w formie prywatnych środków finansowych, lecz nie ustalono wyraźnie, jaką rolę powinny one odgrywać w krajowych strategiach inwestycyjnych lub na jakie obszary powinny zostać przeznaczone znaczne części przyszłych budżetów.

89. Chociaż PPP mogą, jako kolejna alternatywa względem tradycyjnych metod zamówień publicznych, przyczynić się do ukończenia priorytetowych planów dotyczących dużej infrastruktury oraz zapewnienia odpowiednich norm obsługi i utrzymania, Trybunał odnotował, że dwie trzecie objętych kontrolą projektów dotyczących autostrad nie stanowiło części sieci bazowej TEN-T o wysokim priorytecie, która ma zostać ukończona do 2030 r., ale było częścią sieci kompleksowej, która ma być ukończona dopiero w 2050 r. Ponadto niektóre z PPP objętych kontrolą były wdrażane w sektorach (takich jak ICT) podlegających gwałtownym zmianom technologicznym, w których nie zawsze sprawdza się długi okres obowiązywania umów.

90. Dodatkowo tylko kilka państw członkowskich przewidywało ograniczenie korzystania z PPP w celu nieprzeznaczania na nie nadmiernych środków finansowych w ramach przyszłych budżetów, które byłyby wiążące dla partnera publicznego także w okresach pogorszenia koniunktury gospodarczej i nie byłyby dostępne na potrzeby wdrażania przyszłej polityki.

Zalecenie 4 – Należy ustanowić przejrzystą politykę i strategię w obszarze PPP

Aby państwa członkowskie z całą pewnością posiadały konieczne zdolności administracyjne oraz jasną politykę i strategię w zakresie PPP, umożliwiające pomyślne wdrażanie projektów PPP wspieranych przez UE, Trybunał zaleca, by:

- a) państwa członkowskie ustanowiły jasną politykę i strategię w zakresie PPP, które wyraźnie określają rolę, jaką mają odgrywać PPP w ramach polityki inwestycyjnej w zakresie infrastruktury, w celu wskazania sektorów, dla których PPP są najbardziej odpowiednie, oraz określenia możliwych ograniczeń zakresu, w jakim PPP mogą być skutecznie wykorzystywane;
- b) Komisja przedstawiła wnioski w sprawie zmian legislacyjnych mających na celu koncentrację wsparcia finansowego na rzecz przyszłych PPP w sektorach uważanych przez nią za bardzo istotne pod względem strategicznym i kompatybilnych z długoterminowymi zobowiązaniami PPP, takich jak sieć bazowa TEN-T.

Docelowy termin wdrożenia: od następnego okresu programowania

91. Pięć z 12 ocenionych projektów PPP o łącznym koszcie 7,9 mld euro było początkowo ujmowanych pozabilansowo. Choć jest to zgodne ze standardami rachunkowości UE, praktyka ta zwiększa ryzyko wystąpienia negatywnych efektów ubocznych obniżających efektywność kosztową, takich jak nieobiektywne podejście do projektów PPP nawet w przypadkach, gdy kwestie efektywności kosztowej mogłyby prowadzić do odmiennych wyborów, oraz osłabiona przejrzystość.

92. Łączenie finansowania z UE z PPP skutkowało dodatkową złożonością i niepewnością, które nie zachęcały do korzystania z PPP. Liczba projektów PPP wspieranych przez UE wyrażona jako odsetek całego rynku PPP jest nadal niska. W nowych rozporządzeniach w sprawie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych częściowo wyjaśniono możliwości, jakie dają fundusze względem finansowania PPP oraz wyeliminowano niektóre ze złożoności związanych z mieszanymi projektami, lecz nadal istnieje możliwość wprowadzenia dalszych uproszczeń.

Zalecenie 5 – Należy udoskonalić ramy UE w celu zwiększenia skuteczności projektów PPP

Aby ograniczyć nieobiektywne podejście do wybierania opcji PPP, promować większą przejrzystość oraz zapewnić możliwość skutecznego wspierania PPP unijnymi środkami finansowymi, Trybunał zaleca, by:

- a) Komisja powiązała unijne wsparcie na rzecz projektów PPP z zapewnieniem, by wybór opcji PPP był uzasadniony najlepszą efektywnością kosztową, a więc by względy związane z ograniczeniami budżetowymi lub ujęciem statystycznym nie miały na ten wybór niewłaściwego wpływu;
- b) państwa członkowskie zwiększyły przejrzystość przez publikowanie okresowych wykazów projektów PPP, w tym wystarczających i istotnych danych na temat finansowanych aktywów, przyszłych zobowiązań i ujęcia bilansowego, zapewniając jednocześnie ochronę danych poufnych i wrażliwych danych handlowych;
- c) Komisja oceniała dodatkową złożoność mieszanych projektów PPP finansowanych ze środków UE w świetle dalszych działań ukierunkowanych na uproszczenie odpowiednich zasad i procedur programów EU.

Docelowy termin wdrożenia: do końca 2019 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczyła Iliana IVANOVA, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 7 lutego 2018 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

ZAŁĄCZNIK I**PPP wspierane przez UE w latach 2000-2014, w mln euro, w podziale na kraje**

Kraj	Liczba projektów	Łączny koszt	Wkład ze strony UE	% wkładu ze strony UE
Grecja	8	6 806	3 301	58,53%
Portugalia	3	2 379	564	10,00%
Francja	21	9 856	324	5,74%
Hiszpania	4	2 422	311	5,51%
Polska	4	388	272	4,82%
Niemcy	14	2 147	254	4,50%
Włochy	6	553	210	3,72%
Zjednoczone Królestwo	3	2 212	110	1,95%
Belgia	2	686	101	1,79%
Irlandia	3	1 286	81	1,44%
Litwa	3	99	40	0,71%
Słowenia	10	52	36	0,64%
Chorwacja	1	331	20	0,35%
Malta	1	21	12	0,21%
Estonia	1	4	4	0,07%
Ogółem	84	29 242	5 640	100,00 %

Źródło: tabela opracowana przez Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych przekazanych przez Komisję, EPEC i wybrane państwa członkowskie. Źródła wkładu ze strony UE: EFRR, Fundusz Spójności, fundusz Marguerite, LGTT, inicjatywa w zakresie obligacji projektowych oraz JESSICA.

W pozostałych 13 państwach członkowskich UE nie wspierała PPP.

ZAŁĄCZNIK II

**Najważniejsze trudności związane z wykorzystaniem mieszanych PPP w latach 2007-2013
oraz zmiany wprowadzone w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów na lata
2014-2020**

2007-2013	2014-2020
<p>Konieczność wyboru partnera prywatnego przed uruchomieniem wniosku o dotację narażała organy publiczne na ryzyko niezatwierdzenia dotacji już po przyjęciu zobowiązania w ramach PPP.</p>	<p>Chociaż wnioskowanie o dotację dopiero po zainicjowaniu zamówienia obejmującego PPP jest nadal możliwe, nowe przepisy przewidują także warunkowe zatwierdzenie partnera prywatnego jako beneficjenta dotacji przed jego formalnym wyborem w ramach postępowania o udzielenie zamówienia obejmującego PPP. Umożliwia to instytucji zamawiającej składanie wniosku o dotację równoległe względem z postępowaniem o udzielenie zamówienia i uzyskaniem warunkowego zatwierdzenia dotacji przed udzieleniem zamówienia PPP, zapewniając większą jasność i pewność w odniesieniu do źródeł finansowania na wczesnym etapie i eliminując ryzyko braku zatwierdzenia dotacji dla partnera publicznego już po przyjęciu zobowiązania w ramach PPP.</p>
<p>Wymóg wypłaty dofinansowania w ciągu dwóch lat po roku przydzielenia (zasada n+2) ograniczał wykorzystanie dotacji do opłacenia z góry kosztów inwestycji i nie odpowiadał strukturalnie PPP, w ramach których płatności są dokonywane w o wiele dłuższym okresie.</p>	<p>Nowe przepisy przewidują przedłużony okres wypłaty dofinansowania, który może być tak długi jak okres funkcjonowania PPP. Dotacja jest przekazywana na rachunek powierniczy kontrolowany przez partnera publicznego, co pozwala na lepsze dostosowanie płatności do bardziej długoterminowego profilu płatności w ramach PPP.</p>
<p>Złożoność i niepewność związane z obliczaniem dokładnej maksymalnej kwoty pomocy z UE (niedopasowania poziomu płynności¹) na rzecz projektów generujących dochód przed ukończeniem postępowania o udzielenie zamówienia obejmujących PPP narażały organy publiczne na ryzyko finansowania w przypadku mniejszej niż oczekiwana kwoty dofinansowania.</p>	<p>Metoda niedopasowania poziomu płynności jest nadal dostępna na potrzeby obliczania kwoty wsparcia z UE dla projektów generujących dochód, jednak nowe przepisy przewidują znacznie uproszczone alternatywy z wykorzystaniem wcześniej ustanowionych stawek ryczałtowych niedopasowania poziomu płynności dla poszczególnych sektorów.</p>
	<p>Nowe przepisy umożliwiają zastąpienie beneficjenta będącego partnerem prywatnym bez utraty dofinansowania, co lepiej uwzględnia prawo pożyczkodawców do interwencji i zmiany beneficjenta projektu PPP.</p>

¹ Projekty generujące dochód są projektami, w ramach których użytkownicy płacą bezpośrednio za usługi. Zgodnie z obowiązującą zasadą europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne powinny być wykorzystywane jedynie do wypełnienia luki między kosztami projektu a wygenerowanymi dochodami. Suma wkładu krajowego i unijnego nie może przekraczać niedopasowania poziomu płynności.

ZAŁĄCZNIK III

Skontrolowane projekty

	Sektor/projekty	Status i okres trwania	Opóźnienie w miesiącach	Planowany łączny koszt projektu	Wstępny łączny koszt projektu	Dodatkowy koszt ponoszony przez partnera publicznego	% wzrostu kosztów	Uwagi	Wsparcie z UE	Źródło finansowania z UE	Ujęcie w bilansie/pozabilansowe	Komparator sektora publicznego
				w mln EUR					w mln EUR			
	Grecja											
1	Transport: Autostrada centralna E-65 ¹	trzydziestoletnia koncesja (do 2038 r.), budowa – w toku	47	2 375	1 594	413	zob. uwaga	Wstępny łączny koszt jest niższy niż planowany łączny koszt ze względu na ograniczenie zakresu projektu o 55%. Łączny koszt na km wzrósł jednak o 47%. Kwota 413 mln euro obejmuje dodatkowy wkład finansowy ze strony państwa w wysokości 231,4 mln euro oraz płatności na rzecz koncesjonariusza w kwocie 181,4 mln euro.	647,6	EFRR i Fundusz Spójności	Początkowo pozabilansowe, ujmowanie w bilansie dopiero po „resecie”	nie
2	Transport: Autostrada Olimpia ²	trzydziestoletnia koncesja (do 2038 r.), budowa – w toku	37	2 825	2 619	678	zob. uwaga	Wstępny łączny koszt jest niższy niż planowany łączny koszt ze względu na ograniczenie zakresu projektu o 45%. Łączny koszt na km wzrósł jednak o 69%. Kwota 678 mln euro obejmuje dodatkowy wkład finansowy ze strony państwa w wysokości 238,5 mln euro oraz płatności na rzecz koncesjonariusza w kwocie 439,7 mln euro.	1 012,4	EFRR i Fundusz Spójności	Początkowo pozabilansowe, ujmowanie w bilansie dopiero po „resecie”	nie
3	Transport: Autostrada Moreas ³	trzydziestoletnia koncesja (do 2038 r.), budowa – ukończona	52	1 543	1 791	84	zob. uwaga	Łączny koszt na km wzrósł o 16%. Kwota 84 mln euro jest przeznaczona na płatności dla koncesjonariusza.	328,6	EFRR i Fundusz Spójności	Początkowo pozabilansowe, ujmowanie w bilansie dopiero po „resecie”	nie
	Hiszpania											
4	Transport: Autostrada A-1 ⁴	dziewiętnastoletnia koncesja (do 2026 r.), budowa – ukończona	24	475	633	158	33%	Wymagane modyfikacje planowanych robót.	2,2	Fundusz Marguerite	w bilansie	nie
5	Transport: Autostrada C-25 ⁵	trzydziestotrzyletnia koncesja (do 2044 r.), budowa – ukończona	14	695	838	144	21%	Wymagane modyfikacje planowanych robót i ponowne negocjowanie umowy.	70	LGTT	w bilansie	nie
	Irlandia											
6	Transport: Autostrada N17/18 ⁶	dwudziestopięcioletnia koncesja (do 2042 r.), budowa – w toku	nd.	946	nd.	nd.	zob. uwaga	W momencie przeprowadzania kontroli budowa w ramach projektu była w toku realizacji.	2,7	Fundusz Marguerite	pozabilansowe	nd.
7	ICT: Krajowy program sieci szerokopasmowych ⁷	umowa na 5,7 roku dotycząca projektu, budowa – ukończona	0	223	169	nd.	zob. uwaga	Projekt wygenerował mniejsze dochody niż oczekiwano w porównaniu z oryginalną ofertą ze względu na znacznie niższe niż oczekiwane zainteresowanie ze strony klientów. Miało to także wpływ na ogólne wydatki operacyjne, obniżając początkowo szacowaną wysokość finansowania projektu.	36	EFRR	pozabilansowe	nd.
8	ICT: Miejskie sieci komputerowe (MAN) ⁸	Do 25 lat od ostatniej certyfikacji sieci MAN	nd.	117	84	nd.	zob. uwaga	Zakres projektu zmniejszony, ujęty wzrost średnich kosztów na miasto w wysokości 4,2%. Kwota kosztów nie obejmuje eksploatacji i utrzymania infrastruktury, które są przedmiotem odrębnej umowy, oraz wkładu ze strony organów lokalnych.	42,1	EFRR	w bilansie	nd.

	Sektor/projekty	Status i okres trwania	Opóźnienie w miesiącach	Planowany łączny koszt projektu	Wstępny łączny koszt projektu	Dodatkowy koszt ponoszony przez partnera publicznego	% wzrostu kosztów	Uwagi	Wsparcie z UE	Źródło finansowania z UE	Ujęcie w bilansie/pozabilansowe	Komparator sektora publicznego
				w mln EUR					w mln EUR			
	Francja											
9	ICT: Le numérique au service des Girondins ⁹	20 lat (do 2029 r.), budowa – ukończona	16	146	143	-4	-2%	Budowa infrastruktury została ukończona w terminie, ale wystąpiło szesnastomiesięczne opóźnienie w przekazaniu projektu do eksploatacji ze względów administracyjnych.	12,5	EFRR	w bilansie	tak
10	ICT: SPTHD Communauté de l'agglomération de Pau Pyrénées ¹⁰	15 lat (do 2018 r.), budowa – w toku	nd.	18	31	13	73%	W momencie przeprowadzania kontroli budowa w ramach projektu była w toku realizacji. Wzrost kosztów o 73% w celu zapewnienia zgodności z wprowadzonymi zmianami regulacyjnymi.	7,7	EFRR	w bilansie	nd.
11	ICT: Sieć szerokopasmowa Proximit-e w Meurthe i Mozeli ¹¹	26 lat (do 2034 r.), budowa – ukończona	2	148	148	0	0%		5,9	EFRR	w bilansie	tak
12	ICT: Haute Pyrénées numérique ¹²	22 lata (do 2031 r.), budowa – ukończona	0	107	106	-1	-1%		0,9	EFRR	w bilansie	tak
	łącznie			9 618	8 156	1 490			2 169			

- ¹ Projekt obejmuje: a) zaprojektowanie, finansowanie, budowę, eksploatację, utrzymanie nowej autostrady o długości 174 km oraz b) obsługę, utrzymanie i eksploatację odcinka autostrady Ateny-Saloniki między miejscowościami Skarfia i Raches (57 km) zbudowanego z budżetu państwa (DBFMO).
- ² Projekt obejmuje: a) zaprojektowanie, budowę, obsługę, utrzymanie i eksploatację nowej autostrady o długości 283,7 km łączącej greckie miasta Korynt i Tsakona oraz b) obsługę, utrzymanie i eksploatację dwóch istniejących odcinków autostrady z miasta Eleusis w pobliżu Aten do Koryntu (o długości 63,2 km) oraz odcinka autostrady będącego obwodnicą miasta Patras (o długości 18,3 km) (DBFMO).
- ³ Projekt obejmuje: a) zaprojektowanie, budowę, obsługę, utrzymanie i eksploatację nowej autostrady o długości 76 km łączącej Tripoli z Kalamatą oraz nowej autostrady o długości 47 km łączącej tę autostradę od Lefktro do Sparty, a także b) modernizację, obsługę, utrzymanie i eksploatację odcinka o długości 82 km istniejącej autostrady między Koryntem a Tripoli (DBFMO).
- ⁴ Projekt obejmuje modernizację do standardów obowiązujących dla autostrady oraz utrzymanie autostrady A-1 (odcinek Santo Tomé del Puerto – Burgos) o łącznej długości 150,12 km (DBFMO).
- ⁵ Projekt obejmuje budowę podwójnych pasów ruchu, modernizację do standardów obowiązujących dla autostrady oraz utrzymanie drogi (DBFMO).
- ⁶ Projekt DBFMO obejmujący 53 km autostrady dwujezdniowej z Gort do Tuam oraz obwodnicy na zachód od Tuam + 4 km dwujezdniowej obwodnicy na zachód od Tuam niestanowiącej części autostrady (DBFMO).
- ⁷ Celem NBS jest zachęcenie do świadczenia i zapewnienie świadczenia przystępnych cenowo usług szerokopasmowych na zidentyfikowanych obszarach docelowych, na których usługi takie nie są obecnie dostępne (umowa dotycząca projektu).
- ⁸ Drugi etap programu obejmującego tradycyjne zamówienie na pośrednie, niezależne pod względem wykorzystywanej technologii sieci światłowodowe z otwartym dostępem przez organy lokalne oraz późniejszą koncesję dla pojedynczego partnera prywatnego na zarządzanie, utrzymanie i sprzedaż hurtową operatorom komunikacyjnym (tradycyjne zamówienie i koncesja).
- ⁹ Projekt ten obejmuje budowę i eksploatację infrastruktury telekomunikacyjnej dużej szybkości w departamencie Żyrondy. Celem tego projektu jest dostarczanie usług bardzo szybkiego internetu (tj. powyżej 30 Mbps) (fr. très haut débit) do stref aktywności gospodarczej i przedsiębiorstw publicznych, a także usług szybkiego internetu (tj. powyżej 2 Mbps) (fr. haut débit) dla ludności na obszarach białych, na których nie są świadczone usługi przez prywatnych usługodawców z powodu niskiej rentowności (fr. contrat de partenariat).
- ¹⁰ Projekt ten obejmuje eksploatację i komercjalizację infrastruktury telekomunikacyjnej bardzo dużej szybkości w aglomeracji Pau-Pyrénées. Projekt miał na celu zapewnienie usług szybkiego internetu (tj. ponad 10 Mbit/s) (haut débit) wszystkim użytkownikom na obszarze Communauté d'Agglomération de Pau Pyrénées (délégation de service public).
- ¹¹ Projekt obejmuje budowę i obsługę sieci telekomunikacyjnej dużej szybkości w departamencie Meurthe i Mozeli. Celem projektu było zapewnienie infrastruktury dla szkieletowej sieci światłowodowej oraz pełnego zasięgu internetowego o minimalnej szybkości 2 Mbps, w tym 95% o szybkości ponad 6 Mbps, z wykorzystaniem połączenia różnych technologii: światłowodów, ADSL i WiFiMax (contrat de partenariat).
- ¹² Projekt obejmuje budowę i obsługę sieci telekomunikacyjnej dużej szybkości w departamencie Pirenejów Wysokich. Celem projektu było zapewnienie infrastruktury dla szkieletowej sieci światłowodowej oraz pełnego zasięgu internetowego o minimalnej szybkości 2 Mbps oraz ponad 20 Mbps dla wszystkich obiektów publicznych i stref gospodarczych, z wykorzystaniem połączenia różnych technologii, w tym światłowodów, ADSL, WiFiMax i satelity (contrat de partenariat).

Projekty partnerstwa publiczno-prywatnego – przegląd potencjalnych korzyści i zagrożeń w zestawieniu z uwagami pokontrolnymi w odniesieniu do zakresu kontroli

Teoretyczne korzyści PPP	Zagrożenia	Uwagi pokontrolne w odniesieniu do zakresu kontroli: 12 PPP współfinansowanych przez UE (sześć projektów dotyczących autostrad i sześć projektów ICT) w czterech państwach członkowskich: Francji, Grecji, Irlandii i Hiszpanii	
		Pozytywne	Negatywne
Mogą umożliwiać wdrażanie projektów na dużą skalę w ramach jednego całościowego działania	Mniejsza konkurencja ze względu na wielkość zamawianej infrastruktury; iluzja przystępności cenowej, tj. wykorzystanie budżetu państwa na większą liczbę projektów lub większe projekty niż byłoby to normalnie możliwe z uwagi na zdolności finansowe.	Dodatkowe finansowanie umożliwiło organom publicznym ukończenie planów dotyczących dużej infrastruktury.	Wdrażanie projektów na większą skalę zwiększało ryzyko niskiego poziomu konkurencji – ograniczając w konsekwencji niezależność instytucji zamawiającej – oraz ogólną złożoność projektów. Zaobserwowano to na przykład w odniesieniu do autostrady w Grecji, w przypadku której spośród czterech przedsiębiorstw zaproszonych do składania ofert dwa złożyły ofertę, ale tylko jedna oferta została oceniona na ostatnim etapie postępowania o udzielenie zamówienia.
Łączenie etapów projektowania, finansowania, budowy, eksploatacji i utrzymania projektu w jednej umowie może zapewnić podejście obejmujące cały cykl życia w celu uzyskania długoterminowych korzyści	Finansowanie pełnych kosztów budowy za pośrednictwem partnera prywatnego może komplikować i opóźniać zamknięcie finansowe, zwiększać koszty finansowe oraz narażać partnera prywatnego na zwiększone ryzyko finansowe;		W przypadku jednego projektu obejmującego autostradę w Irlandii zamówienie było opóźnione o trzy lata, co spowodowało, że łączny okres trwania zamówienia wyniósł 5 lat, ze względu na trudności z osiągnięciem zamknięcia finansowego;

Teoretyczne korzyści PPP	Zagrożenia	Uwagi pokontrolne w odniesieniu do zakresu kontroli: 12 PPP współfinansowanych przez UE (sześć projektów dotyczących autostrad i sześć projektów ICT) w czterech państwach członkowskich: Francji, Grecji, Irlandii i Hiszpanii	
		Pozytywne	Negatywne
	<p>łączenie różnych etapów w jednej umowie wiąże się ze skomplikowanymi wymogami i ryzykiem w procedurze udzielania zamówień publicznych oraz może prowadzić do opóźnień;</p> <p>długi okres obowiązywania jest nieskuteczny w warunkach szybkiego tempa zmian technologicznych.</p>		<p>wszystkie trzy projekty dotyczące autostrad w Grecji zostały wstrzymane z powodu wycofania się kredytodawców z projektu;</p> <p>łączenie zamówień obejmujących PPP z projektami ICT w środowisku gwałtownych zmian technologicznych doprowadziło do dodatkowych kosztów i potencjalnego nakładania się zakresów z przyszłymi inicjatywami (na przykład trzy z czterech projektów dotyczących sieci szerokopasmowych we Francji).</p>
<p>Podział ryzyka i przypisanie go stronie, która jest najlepiej przygotowana do zarządzania nim</p>	<p>Na podział ryzyka wpływ mogą mieć zdolności negocjacyjne zaangażowanych stron, co może prowadzić do niezadowolających rezultatów;</p> <p>na podział ryzyka mogą mieć wpływ kwestie dotyczące ujęcia statystycznego projektu.</p>		<p>Podział ryzyka był niespójny (np. wynagrodzenie na poziomie 14% za kapitał wysokiego ryzyka partnera prywatnego pomimo niskiej ekspozycji na ryzyko) lub nieprawidłowy, w przypadku gdy nadmierne ryzyko związane z zapotrzebowaniem było przenoszone na partnera prywatnego (tj. pełne ryzyko związane z ruchem drogowym);</p> <p>ponadto w jednym przypadku kary i premie znosiły się nawzajem, co skutkowało brakiem ryzyka dla</p>

Teoretyczne korzyści PPP	Zagrożenia	Uwagi pokontrolne w odniesieniu do zakresu kontroli: 12 PPP współfinansowanych przez UE (sześć projektów dotyczących autostrad i sześć projektów ICT) w czterech państwach członkowskich: Francji, Grecji, Irlandii i Hiszpanii	
		Pozytywne	Negatywne
			partnera prywatnego (= nieskuteczny podział ryzyka).
Efektywność kosztowa i czasowa	<p>Dodatkowe wymogi mogą przedłużyć czas trwania postępowań o udzielenie zamówienia, kompensując wydajność osiągniętą na etapie budowy;</p> <p>przyczyny opóźnień są często niezależne od tego, czy projekt był objęty zamówieniem tradycyjnym, czy PPP.</p> <p>Oddziaływanie niedociągnięć w planowaniu i wdrażaniu projektu często potęguje się i może doprowadzić do tego, że partner publiczny musi uiszczać wysokie opłaty.</p>		<p>Znaczne opóźnienia w postępowaniu o udzielenia zamówienia wynikające z korzystania z opcji PPP lub z czynników, na które nie można mieć wpływu;</p> <p>ponadto na etapie budowy: siedem z dziewięciu ukończonych projektów było opóźnionych (2 do 52 miesięcy), co doprowadziło do dodatkowych kosztów w wysokości 1,5 mld euro (głównie w Grecji: 1,2 i Hiszpanii: 0,3) ponoszonych przez partnera publicznego (z czego 30% było współfinansowane przez UE), na skutek okoliczności, za które odpowiedzialny był głównie partner publiczny.</p>
Bardziej realistyczna i solidna ocena potrzeb w zakresie infrastruktury i jej przyszłego wykorzystania	Partner publiczny może polegać na ocenach przeprowadzonych przez partnerów prywatnych i kredytodawców, których cele mogą nie być zgodne z interesem publicznym;		W przypadku większości poddanych kontroli projektów opcja PPP została wybrana bez przeprowadzenia solidnej analizy (np. komparatora sektora publicznego), zatem nie zostało wykazane, czy zapewni ona najlepszą efektywność kosztową i ochronę

Teoretyczne korzyści PPP	Zagrożenia	Uwagi pokontrolne w odniesieniu do zakresu kontroli: 12 PPP współfinansowanych przez UE (sześć projektów dotyczących autostrad i sześć projektów ICT) w czterech państwach członkowskich: Francji, Grecji, Irlandii i Hiszpanii	
		Pozytywne	Negatywne
	płatność za infrastrukturę w wielu ratach, a w niektórych przypadkach bez utrzymywania infrastruktury w zakresie ustalonego budżetu, może ograniczyć zachętę do skalowania projektu odpowiednio do wymogów.		interesów publicznych przez zagwarantowanie równych warunków działania w przypadku różnych metod zamówień publicznych (np. PPP i tradycyjnych zamówień). Wybór opcji PPP nie zapobiegł tworzeniu nadmiernie optymistycznych scenariuszy dotyczących przyszłego zapotrzebowania na planowaną infrastrukturę (tj. w jednym z projektów ICT faktyczne zainteresowanie ze strony klientów było o 69% niższe niż oczekiwano).
Lepsze normy utrzymania i obsługi	Brak automatycznych dostosowań kar, zwłaszcza w umowach o długim okresie obowiązywania, może ograniczyć zachęty dla partnera prywatnego do zapewniania wysokiej jakości utrzymania.	Budżetowanie długoterminowe, w szczególności w odniesieniu do utrzymania, może prowadzić do zachowania odpowiedniego poziomu obsługi i utrzymania w czasie obowiązywania umowy.	
W określonych okolicznościach standardy rachunkowości UE mogą umożliwić pozabilansowe ujmowanie publicznego zaangażowania w PPP, zachęcając tym samym do ich wykorzystywania	Potencjalny brak równych warunków działania w przypadku różnych opcji zamówień publicznych może skutkować nieobiektywnym wyborem.	Tylko w jednym z czterech poddanych kontroli państw członkowskich (Francja) projekty PPP są systematycznie ujmowane w bilansie.	W odniesieniu do pięciu z 12 skontrolowanych projektów (o łącznym koszcie 7,9 mld euro) podczas wyboru opcji PPP poważnie uwzględniano możliwość pozabilansowego ujmowania PPP.

Teoretyczne korzyści PPP	Zagrożenia	Uwagi pokontrolne w odniesieniu do zakresu kontroli: 12 PPP współfinansowanych przez UE (sześć projektów dotyczących autostrad i sześć projektów ICT) w czterech państwach członkowskich: Francji, Grecji, Irlandii i Hiszpanii	
		Pozytywne	Negatywne
w celu wzmocnienia zgodności z kryteriami konwergencji.	Uwzględnianie w mniejszym stopniu aspektów efektywności kosztowej przy wyborze opcji PPP; pozabilansowe ujmowanie projektów PPP może dostarczać niekompletnych informacji.		Zwiększa to ryzyko powstawania negatywnych efektów ubocznych, które mogą zmniejszać efektywność kosztową, prowadzić do nie zrównoważonego podziału ryzyka i osłabienia przejrzystości.
Kompleksowe ramy prawne i instytucjonalne mogą wspierać wdrażanie projektów PPP.	Brak odpowiednich strategii w sprawie korzystania z PPP w ramach ogólnej polityki inwestycyjnej oraz odpowiedniego prawa dotyczącego PPP i umów standardowych, a także brak odpowiednich zdolności administracyjnych mogą powodować, że projekty PPP będą wdrażane w ograniczonym zakresie.		Instytucjonalne i prawne ramy krajowe oraz ramy Komisji przyczyniły się do niezadowolających wyników obserwowanych na poziomie projektu, np. ograniczonej wiedzy fachowej sektora publicznego i zdolności do wdrażania PPP oraz braku spójnego podejścia strategicznego do korzystania z PPP; w związku z tym nie odpowiadają one większemu ukierunkowaniu UE na powszechniejsze i intensywniejsze wykorzystanie efektu mnożnikowego funduszy publicznych poprzez finansowanie prywatne oraz roli, jaką mogą odgrywać PPP w tym zakresie.

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

„PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNE WSPIERANE PRZEZ UE: Powszechnie Niedociągnięcia w dużej mierze osłabiają potencjalne korzyści”

STRESZCZENIE

III

Tiret pierwsze: Komisja uważa, że bardzo duży zakres i rozmiary projektu niekoniecznie obniżają poziom konkurencji, jako że projekty tego rodzaju są przedmiotem przetargów międzynarodowych; ogólnie rzecz biorąc rynki budownictwa UE i EOG są dostatecznie duże, aby umożliwić wystarczającą konkurencję.

Komisja zwraca uwagę na fakt, że projekty o dużej skali są najczęściej realizowane przez konsorcja, gdyż umożliwia to łączenie wszelkich niezbędnych zasobów technicznych, ludzkich i finansowych, dzięki czemu wyłoniony oferent może zaoferować wszystkie wymagane produkty lub usługi.

Tiret drugie: Komisja podkreśla, że okres opóźnienia wynikający wyłącznie z wyboru opcji PPP w większości omawianych projektów stanowił ułamek całkowitego czasu trwania całej procedury udzielania zamówień. Ten dodatkowy czas był niezbędny ze względu na fakt, że w niektórych przypadkach (Grecja) konieczna była ratyfikacja umów przez parlament narodowy zgodnie z przepisami prawodawstwa krajowego dotyczącymi zamówień o tak dużej skali.

Zobacz również odpowiedzi Komisji do pkt 30 i 31.

Tiret trzecie: Komisja zdaje sobie sprawę, że w przypadku projektów objętych kontrolą doszło do opóźnień i przekroczeń kosztów. Komisja uznaje jednakże, że w przypadku przykładów przywołanych w pkt 34 wspomniane opóźnienia i zmiany w kosztach były niekoniecznie związane z wybranym podejściem do udzielania zamówień publicznych. Komisja przypomina ponadto o skutkach kryzysu zadłużeniowego i recesji, która dotknęła europejską gospodarkę.

Komisja przypomina, że wybór opcji PPP należy do kompetencji państw członkowskich (zarządzanie dzielone) lub promotora projektu. Stałą cechą projektów infrastrukturalnych, a w szczególności dużych projektów, jest znaczna ilość czasu potrzebna na fazę koncepcyjną i opracowanie, bez względu na model udzielania zamówień publicznych.

Tiret czwarte: Komisja uznaje, że zrealizowane w Grecji projekty dotyczące autostrad, poddane kontroli przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, wnoszą znaczący wkład w tworzenie sieci bazowej pomimo skrajnie niekorzystnych warunków gospodarczych panujących w Grecji od 2009 r. Ponadto Komisja zauważa, że rzeczywiste dane dotyczące ruchu drogowego na autostradzie Moreas, dostępne za okres do końca 2017 r., wskazują na wielkość ruchu bardzo zbliżoną do prognozy przeprowadzonej w ramach „resetu”. W odniesieniu do autostrady Olympia z przyczyn wskazanych w odpowiedzi do pkt 38 Komisja uważa, że istnieją racjonalne powody, by oczekiwać, że dane dotyczące wielkości ruchu w 2018 r. – tzn. w pierwszym pełnym roku eksploatacji całej inwestycji powstałej w wyniku realizacji projektu – wskażą na poprawę sytuacji.

Komisja podkreśla ponadto, że kryzys finansowy, do którego nawiązuje również Europejski Trybunał Obrachunkowy, po pierwsze wywarł poważny wpływ na pierwotne prognozy wielkości ruchu i dochodów w ramach projektów (sporządzone w okresie 2000–2006), a po drugie doprowadził do kryzysu płynności i głębokiej niechęci do ryzyka ze strony wszystkich banków uczestniczących, co zdaniem Komisji przysądziło o powstaniu warunków nadzwyczajnych, w których budowane były greckie autostrady objęte kontrolą. Komisja zauważa, że niektóre z PPP realizowanych w Grecji od połowy lat 90. XX w. przyniosły rzeczywiste korzyści.

Tiret piąte: W odniesieniu do greckich projektów dotyczących budowy autostrad oraz objętych finansowaniem odcinków wymienionych w pkt 45 Komisja przypomina, że ustanowienie struktury greckich PPP dotyczących autostrad należało do wyłącznych kompetencji władz greckich. Projekty te są uzasadnione korzyściami społeczno-ekonomicznymi.

Komisja przypomina, że w przypadku krajowego programu sieci szerokopasmowych (NBS) w Irlandii w umowie NBS nie określono liczby połączeń; ostateczny oczekiwany poziom zainteresowania odpowiadał poziomowi określonemu w prognozie rynkowej przygotowanej przez zwycięskiego oferenta.

Zobacz odpowiedzi Komisji do pkt 45, 46 oraz odpowiedź w związku z ramką 1.

Tiret siódme: Komisja zwraca uwagę na fakt, że odpowiedzialność za przeprowadzenie analizy potencjału PPP pod kątem możliwości zapewnienia wyższego stosunku wartości do ceny w porównaniu z opcjami alternatywnymi spoczywa na państwach członkowskich.

Jeżeli chodzi o realizację dużych projektów finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych jako PPP, Komisja podkreśla, że w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów przewidziano przeprowadzanie analiz ekonomicznych i finansowych dotyczących PPP w okresie 2014–2020 w ramach analizy kosztów i korzyści. Zobacz odpowiedź Komisji do pkt 53.

Komisja podkreśla, że komparator sektora publicznego jest narzędziem, z którego można korzystać z zastrzeżeniem spełnienia znacznej liczby warunków. Zobacz odpowiedź Komisji do pkt 50.

W odniesieniu do niektórych spośród omawianych projektów objętych kontrolą w wyniku rozmaitych analiz przeprowadzonych podczas procedury selekcyjnej stwierdzono, że jedyną realną możliwością jest połączenie dostępnych zasobów UE i zasobów krajowych z funduszami prywatnymi.

Zobacz odpowiedź Komisji do pkt 50 i 52.

Tiret ósme: Podział ryzyka w ramach danej umowy ma charakter wieloaspektowy. Komisja jest zdania, że wszystkie te aspekty mają znaczenie przy dokonywaniu oceny elementów takich jak odpowiednie stopy zwrotu uzyskiwane przez partnerów prywatnych. Ponieważ pomiędzy poszczególnymi PPP występują daleko idące różnice, Komisja uważa, że kwestie indywidualne należy rozpatrywać w poszczególnych przypadkach. Komisja przyznaje, że niektóre praktyki mogłyby zostać bardziej ujednolicone, ale zauważa również, że nie ma podstawy prawnej do jej ingerencji w negocjacje pomiędzy partnerami.

Wybór opcji PPP nie musi wykluczać uwzględnienia postanowień zapewniających niezbędną elastyczność umożliwiającą wprowadzenie modyfikacji wynikających ze zmian technologicznych. W odniesieniu do projektu dotyczącego sieci szerokopasmowych we Francji zob. również odpowiedź Komisji w związku z ramką 3.

IV. Komisja podkreśla, że państwa członkowskie mają obecnie dostęp do różnych kanałów pomocy, takich jak JASPERS, Centrum Doradztwa EBI, Europejskie Centrum Wiedzy Specjalistycznej w zakresie PPP (EPEC) oraz Służba ds. Wspierania Reform Strukturalnych utworzona w ramach programu wspierania reform strukturalnych. Co więcej, w komunikacie z dnia 3 listopada 2017 r. Komisja zapowiedziała utworzenie punktu informacyjnego, mechanizmu powiadamiania i mechanizmu wymiany informacji, które mają pomóc państwom członkowskim i instytucjom zamawiającym w opracowywaniu dużych projektów infrastrukturalnych.

Zobacz odpowiedzi Komisji do pkt 85–87.

V. Komisja zdaje sobie sprawę, że PPP są bardziej skomplikowane niż projekty o charakterze wyłącznie publicznym, wymagają bowiem niezbędnej wiedzy eksperckiej organów krajowych. Chociaż decyzja o wyborze modelu PPP w udzielaniu zamówień publicznych należy do

kompetencji krajowych, Komisja na wniosek organów krajowych udostępnia wsparcie (zob. przykłady w odpowiedzi Komisji do pkt IV), aby zapewnić dobrą jakość przygotowywanych projektów, w tym PPP.

Jeżeli chodzi o możliwość ujmowania PPP poza bilansami budżetu państwa, Eurostat, we współpracy z EPEC, przygotował już „Przewodnik po statystycznym ujęciu PPP”, który spotkał się z dobrym przyjęciem zainteresowanych stron. (Zobacz odpowiedź Komisji do pkt 72). W Przewodniku zawarte jest wymaganie, aby PPP były realizowane na podstawie stosunku wartości do ceny oraz z uwzględnieniem właściwego podziału ryzyka i skuteczności operacyjnej, ze szczególnym naciskiem na umiarkowane ceny i długoterminową odpowiedzialność fiskalną.

a) Komisja przyjmuje to zalecenie w zakresie, w jakim dotyczy ono Komisji, z zastrzeżeniem odpowiedzi Komisji na zalecenia 2–5. Zobacz również odpowiedź Komisji na zalecenie 1.

b) Komisja zauważa, że przedmiotowe zalecenie (zalecenie 2) jest skierowane do państw członkowskich.

c) Komisja zauważa, że część przedmiotowego zalecenia (zalecenie 3a) jest skierowana do państw członkowskich. W odniesieniu do dużych projektów finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych zob. odpowiedź Komisji do pkt 53. Zobacz również odpowiedź Komisji na zalecenie 3a.

Co do tej części zalecenia, którą Komisja przyjmuje, a która dotyczy zapewnienia dostępu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego do niezbędnych informacji (zalecenie 3b), Komisja uznaje, że została już ona zrealizowana. Zobacz odpowiedź Komisji na zalecenie 3b.

d) Komisja zauważa, że część przedmiotowego zalecenia (zalecenie 4a) jest skierowana do państw członkowskich.

Komisja nie przyjmuje tej części zalecenia, w której wzywa się Komisję do zaproponowania zmian legislacyjnych, które służyłyby skoncentrowaniu wsparcia finansowego na rzecz przyszłych PPP w sektorach, które Komisja uznaje istotne pod względem strategicznym i kompatybilne z długoterminowymi zobowiązaniami PPP, takich jak sieć bazowa (zalecenie 4b), z powodów wskazanych w odpowiedzi Komisji do zalecenia 4b.

e) W odniesieniu do tej części zalecenia 5, w której wzywa się Komisję do powiązania wsparcia ze strony UE na rzecz projektów PPP z zapewnieniem, by wybór opcji PPP był uzasadniony względami związanymi ze stosunkiem wartości do ceny (zalecenie 5a), a zatem by na wybór ten nie miały niewłaściwego wpływu aspekty związane z ograniczeniami budżetowymi lub ujęciem statystycznym PPP, Komisja nie przyjmuje tej części zalecenia z powodów wskazanych w odpowiedzi Komisji na zalecenie 5a.

W odniesieniu do tej części zalecenia 5, w której wzywa się Komisję do zwiększenia przejrzystości przez publikowanie okresowych wykazów projektów PPP, w tym wystarczających i istotnych danych na temat finansowanych aktywów, przyszłych zobowiązań i ujęcia bilansowego, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony danych poufnych i danych objętych tajemnicą handlową (zalecenie 5b), Komisja zauważa, że jest ona skierowana do państw członkowskich.

Jeżeli chodzi o część zalecenia, w której wzywa się Komisję do przeprowadzenia oceny dodatkowej złożoności mieszanych projektów PPP finansowanych z UE w świetle dalszych działań ukierunkowanych na uproszczenie odpowiednich zasad i procedur programów unijnych (zalecenie 5c), Komisja przyjmuje tę część zalecenia zgodnie z wyjaśnieniem przedstawionym w odpowiedzi Komisji na zalecenie 5c.

WSTEP

6. Chociaż europejski system rachunków narodowych i regionalnych (ESA 2010) umożliwia ujmowanie publicznego zaangażowania w PPP jako pozycji pozabilansowych, jeżeli większość ryzyka i korzyści znajduje się po stronie partnera prywatnego, nie jest to wyraźnie skorelowane z zachętami. W kilku państwach PPP są zawsze ujmowane w bilansach budżetu państwa.

10. W całym okresie wdrożenia strategii „Europa 2020” krajowe ramy dotyczące PPP są regularnie poddawane ocenie i proponowane są zalecenia mające na celu zapewnienie ich większej efektywności.

UWAGI

27. Komisja jest zdania, że stanowisko władz greckich, zgodnie z którym dostępne krajowe fundusze publiczne i fundusze unijne nie były wystarczające do zrealizowania projektów dotyczących transeuropejskich autostrad w Grecji w rozsądnym terminie, jest zasadne. Również znaczące opóźnienia, które regularnie miały miejsce w przeszłości przy budowie innych odcinków sieci bazowej autostrad, zamówionych tradycyjnie przez władze greckie, uzasadniały wybór PPP. Dlatego w narodowych strategicznych ramach odniesienia dla Grecji w okresie programowania 2007–13 w odniesieniu do EFRR i Funduszu Spójności uwzględniono pięć wspomnianych koncesji dotyczących autostrad.

Późniejsze ograniczenie zakresu dwóch koncesji było uzasadnione kryzysem gospodarczym.

28. Komisja uważa, że bardzo duży zakres i rozmiary projektu niekoniecznie obniżają poziom konkurencji, jako że projekty tego rodzaju są przedmiotem przetargów międzynarodowych; ogólnie rzecz biorąc rynki budownictwa UE i EOG są dostatecznie duże, aby umożliwiać wystarczającą konkurencję.

Dodatkowo Komisja zwraca uwagę na fakt, że projekty o dużej skali są najczęściej realizowane przez konsorcja właśnie dlatego, że umożliwia to łączenie wszelkich niezbędnych zasobów technicznych, ludzkich i finansowych, dzięki czemu wyłoniony oferent może zaoferować wszystkie wymagane produkty lub usługi.

29. Komisja zdaje sobie sprawę ze specyfiki sytuacji związanej z autostradą centralną w Grecji.

Niemniej w państwie tym duża skala objętych procedurą przetargową projektów PPP dotyczących autostrad przyciągnęła oferentów z całej Europy.

30. Komisja jest zdania, że trudności, które wystąpiły na rynkach pod presją kryzysu z 2008 r., nie mogły, ze względu na nieoczekiwany charakter i zakres kryzysu, być związane z mechanizmami dotyczącymi PPP lub powiązaną z nimi potrzebą zastosowania kompleksowego podejścia do wdrożenia i finansowania projektów oraz eksploatacji i utrzymania obiektów powstałych w wyniku ich realizacji. Co więcej, w wielu przypadkach za przejaw dobrej praktyki można uznać uwzględnienie długoterminowych kwestii związanych z projektem.

31. Komisja potwierdza, że z całego 6,5-letniego okresu niezbędnego do udzielenia zamówień dotyczących greckich autostrad jedynie 3,5 miesiąca związane było wyłącznie z wyborem opcji PPP. Ratyfikację umów przez grecki parlament przewidziano w przepisach krajowych w odniesieniu do każdego projektu PPP oraz koncesji, którego/której całkowite koszty przekraczają 500 mln EUR. Sytuacja ta nie jest związana z brakiem unijnych ram prawnych dotyczących koncesji, a z potrzebą uregulowania na szczeblu krajowym takich kwestii, jak pobór opłat za przejazd, opłaty lotniskowe itp.

34. Komisja jest zdania, że zmiany kosztów i opóźnienia, o których mowa w omawianym przykładzie, niekoniecznie są związane z przyjętym podejściem do udzielania zamówień publicznych.

W przypadku Francji sporadyczny wzrost potrzeb budżetowych pokryła strona prywatna, w pełnej zgodności z postanowieniami umowy PPP.

a) W odniesieniu do projektu dotyczącego autostrady C-25 w Hiszpanii, zgodnie z informacjami przekazanymi przez EBI, zamknięcie finansowe projektu rzeczywiście nastąpiło ze znacznym opóźnieniem, jednakże był to skutek ogólnoswiatowego kryzysu finansowego; w ramach ponownego negocjowania umowy koncesji uwzględniono wpływ kryzysu na koszty finansowania projektu i wielkość ruchu. Omawianą infrastrukturę udostępniono publicznie w styczniu 2013 r., czyli siedem miesięcy przed terminem wyznaczonym w ramach ponownych negocjacji (sierpień 2013 r.).

b) Komisja zwraca uwagę, że projekt ICT w Pau-Pyrénées miał w tamtym czasie szczególnie innowacyjny charakter, ponieważ żadna inna francuska jednostka samorządu terytorialnego nie zainicjowała wcześniej podobnego projektu. Żaden podmiot prywatny nie był w stanie spełnić wymogów wskazanych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a ponadto w odniesieniu do projektów tego rodzaju nie była dostępna żadna standardowa umowa – ani na poziomie regionalnym, ani krajowym. Plan finansowy przedłożono francuskiej regionalnej instytucji audytowej. Opisany projekt przyniósł następujące pozytywne rezultaty: cel w postaci budowy infrastruktury cyfrowej na obszarze śródlądowym został w pełni zrealizowany, cena za każde połączenie dla indywidualnych użytkowników jest równoważna cenie przewidzianej w jednym z nowszych projektów, w ostatnich latach było możliwe uzyskanie ogólnych pozytywnych wyników finansowych, a szczegółowy cel przewidujący utworzenie 55 000 połączeń został nawet przekroczony.

c) Komisja posiada informacje, że władze irlandzkie przeprowadziły szczegółowy przegląd mający na celu ponowne rozpatrzenie listy 95 miast wybranych do projektu MAN, ze względu na bardzo daleko idące zmiany na rynkach telekomunikacyjnych oraz w zakresie dostępności sieci szerokopasmowych w Irlandii. W rezultacie wspomnianego przeglądu sieci MAN powstały w 66 miastach zamiast w 95. Przeprowadzenie tego przeglądu okazało się konieczne już po uruchomieniu procedury udzielania zamówień publicznych i budowy niektórych sieci MAN.

Wyższy koszt na jedną sieć MAN wynikał z decyzji o budowie bardziej efektywnych sieci światłowodowych zamiast rozwiązań bezprzewodowych w kilku miastach objętych projektem MAN. Decyzja ta miała charakter strategiczny, ponieważ doprowadziła do udostępnienia nowoczesnej infrastruktury krytycznej, która przetrwała próbę czasu.

35. Na wspomniane trzy umowy koncesji poddane kontroli, podpisane w 2007 r., przypadają całkowite planowane koszty projektów w kwocie 6,743 mld EUR, to jest około 25 % całkowitych kosztów wszystkich projektów PPP skontrolowanych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w ramach omawianej tutaj kontroli. Jednakże omawiane umowy oparte były na analizach danych i prognozach dotyczących ruchu i dochodów przeprowadzonych w okresie 2000–2006, w którym grecki produkt krajowy brutto (PKB) rósł średnio około 3 % rocznie. Na prognozy te wpłynął oczywiście kryzys w Grecji w 2009 r., po pierwsze ze względu na niespotykane zmniejszenie ruchu i dochodów dotyczących autostrad będących w fazie budowy, po drugie z powodu kryzysu płynności i głębokiej niechęci do ryzyka we wszystkich bankach uczestniczących. Należy przypomnieć, że grecki kryzys zadłużeniowy, który wybuchł w 2009 r., wywołał najgłębszą i najdłuższą recesję odnotowaną w ostatnich dwóch stuleciach w skali jednego kraju. Z tych powodów Komisja jest zdania, że warunki, w których budowano greckie autostrady poddane kontroli, były nadzwyczajne. Komisja zauważa, że niektóre z PPP realizowanych w Grecji od połowy lat 90. XX w. przyniosły rzeczywiste korzyści.

38. Komisja jest zdania, że dodatkowe kwoty udostępnione przez UE i krajowy sektor publiczny w Grecji były uzasadnione, jako że ich celem było umożliwienie „resetu” projektów dotyczących

autostrad, które utknęły w martwym punkcie. „Reset” ten rzeczywiście umożliwił ukończenie w marcu 2017 r. działań w ramach koncesji dotyczących autostrad, będących przedmiotem kontroli, które doznały poważnego ciosu w latach 2009–2013 ze względu na kryzys gospodarczy w Grecji.

Komisja uznaje, że zrealizowane projekty wnoszą znaczący wkład w tworzenie sieci bazowej pomimo skrajnie niekorzystnych warunków gospodarczych panujących w Grecji od 2009 r.

Ponadto Komisja zauważa, że rzeczywiste dane dotyczące ruchu drogowego na autostradzie Moreas, dostępne za okres do końca 2017 r., wskazują na wielkość ruchu bardzo zbliżoną do prognozy przeprowadzonej w ramach „resetu”, co pozwala na przyjęcie znacznie bardziej optymistycznej perspektywy co do wielkości ruchu w przyszłości. Jeżeli chodzi o autostradę Olympia Odos, w pełni ukończoną i udostępnioną użytkownikom w całości dopiero w sierpniu 2017 r., wielkość ruchu zarejestrowana w 2017 r. jest o 15 % niższa od sporządzonych w ramach „resetu” prognoz rocznej wielkości ruchu oczekiwanego w przypadku w pełni ukończonego projektu. Zasadne jest oczekiwanie, że dane dotyczące wielkości ruchu w 2018 r., tj. pierwszym pełnym roku użytkowania całego projektu, wskażą na poprawę sytuacji.

W przypadku koncesji dotyczącej autostrady Moreas roczną wielkość ruchu i dochodów mierzy się zasadniczo na poziomie całości koncesji, a nie poszczególnych odcinków, takich jak odcinek Lefktron-Sparti.

Odcinek autostrady centralnej przekazano do eksploatacji w dniu 22 grudnia 2017 r. i brak jest w jego przypadku danych na temat wielkości ruchu.

39.

Akapit trzeci: Komisja zauważa, że umowy koncesji zawierały jasne postanowienia dotyczące ryzyka opóźnień związanych z decyzjami o środowiskowych uwarunkowaniach (obszary o znaczeniu archeologicznym) oraz wywłaszczeniami terenu.

40.

Komisja zwraca uwagę, że w przypadku koncesji dotyczącej autostrady Olympia w Grecji nakłady inwestycyjne na budowę autostrady zostały z chwilą „resetu” zmniejszone z 2 220 mln EUR do 1 238 mln EUR, ponieważ zakres przedmiotowy projektu został znacząco zredukowany.

45. Komisja zwraca uwagę, że ustanowienie struktury greckich PPP dotyczących autostrad należało do wyłącznych kompetencji władz greckich. Co więcej, projekty te są uzasadnione korzyściami społeczno-ekonomicznymi. Dwa projekty PPP dotyczące autostrad korzystają również z dochodów generowanych przez bardziej opłacalne odcinki, co przyczynia się do realizacji celów w dziedzinie rozwoju regionalnego.

Ramka 1 – Przykład autostrady w Grecji, w przypadku której występuje poważne ryzyko jej niepełnego wykorzystania

Komisja zdaje sobie sprawę, że pełna budowa autostrady E65 uległa przesunięciu w czasie. Decyzja dotycząca wykonania pozostałych odcinków należy do Grecji. Dofinansowanie odcinka południowego z Lamii do Xyniady przewidziano w okresie programowania 2014–20 w odniesieniu do EFRR i Funduszu Spójności. Komisja dokona oceny projektów zgodnie z właściwymi przepisami aktualnie obowiązujących rozporządzeń dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, kiedy wniosek o finansowanie unijne zostanie przedłożony Komisji.

46. W przypadku francuskiego projektu kwotę opłat i dochodów oszacowano na podstawie studiów wykonalności i ocen przeprowadzonych przed przystąpieniem do realizacji projektu. Dochody skorygowano na podstawie bieżących uzyskiwanych dochodów z inwestycji i nie są już one oparte

na dochodach teoretycznych. Chociaż omawiane dane liczbowe oszacowano dla okresu 10 lat, tj. do 2020 r., pozostają one poniżej początkowych oczekiwań.

Zrealizowany został przewidziany w umowie cel zainicjowanego w styczniu 2009 r. krajowego programu sieci szerokopasmowych (NBS), polegający na udostępnieniu sieci szerokopasmowych do jesieni 2010 r. we wszystkich wyznaczonych strefach w obszarze objętym zakresem NBS. Choć prawdą jest, że zainteresowanie ze strony klientów było niższe od oczekiwanego, w umowie dotyczącej NBS nie określono liczby połączeń. Ostateczny oczekiwany poziom zainteresowania odpowiadał poziomowi określonemu w prognozie rynkowej przygotowanej przez zwycięskiego oferenta. W odniesieniu do ogólnie pojętego procesu wprowadzenia sieci szerokopasmowych na NBS odpowiedziały inne podmioty. Do 2011 r. liczba wszystkich abonamentów w sieciach szerokopasmowych na obszarach NBS (zarówno w ramach NBS, jak i na obszarach komercyjnych) sięgała poziomu dwóch trzecich pierwotnie założonego celu.

50. Przed procedurą przetargową dotyczącą greckich autostrad konsultanci wybrani w ramach otwartej i konkurencyjnej procedury wyboru przeprowadzili analizę poziomu ruchu, analizę finansową, analizę techniczną i analizę prawną. Wszystkie te analizy prowadziły do wniosku, że jedyną realną opcją ukończenia projektów związanych z transeuropejską siecią autostrad w Grecji w okresie kolejnych 10 lat jest połączenie dostępnych unijnych i krajowych środków pieniężnych ze środkami prywatnymi. Wykorzystanie narzędzia w postaci komparatora sektora publicznego uzależnione jest od spełnienia znacznej liczby warunków, ponieważ stosowana w jego ramach metodyka oparta jest na hipotetycznych założeniach na temat najbardziej prawdopodobnej i efektywnej formy realizacji projektu siłami sektora publicznego, jaką można zastosować w celu spełnienia wszystkich wymogów przewidzianych w specyfikacji produktu.

W każdym razie w świetle chronicznych niepowodzeń tradycyjnych procedur udzielania zamówień publicznych komparator sektora publicznego nie wniósłby żadnej wartości dodanej do decyzji w sprawie struktury umów koncesji dotyczących autostrad w Grecji. Zarówno opóźnienia zaobserwowane w przypadku tradycyjnych zamówień publicznych na roboty budowlane, jak i brak wystarczających zasobów finansowych przemawiały za zastosowaniem rozwiązania PPP.

Jeżeli chodzi o dostęp Europejskiego Trybunału Obrachunkowego do dokumentacji, Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do pkt 51.

51. Komisja uwzględnia już w dokumentacji dotyczącej środków finansowych, które inwestuje, klauzule przewidujące dostęp Europejskiego Trybunału Obrachunkowego do dokumentacji dotyczącej tych środków. Co więcej, Komisja zastrzega sobie prawo do żądania od państw członkowskich informacji potrzebnych do weryfikacji legalności, prawidłowości i efektywności wydatków w ramach kontroli, które Komisja może przeprowadzić zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i ustaleniami umownymi. Informacje, które mogą zostać zgromadzone w ten sposób, mogą zostać udostępnione Trybunałowi Obrachunkowemu w razie potrzeby.

Komisja jest zdania, że dostęp do dokumentów wspomnianych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy i związanych z identyfikacją, planowaniem i udzielaniem zamówień publicznych powinno zapewnić zainteresowane państwo członkowskie, jako że to ono ma obowiązek zapewnić przestrzeganie kryteriów legalności, prawidłowości i efektywności w procedurze udzielania zamówień publicznych, zgodnie ze swoimi przepisami krajowymi.

52. W przypadku irlandzkiego projektu, chociaż formalna analiza kosztów i korzyści nie była wymogiem prawnym i nie została przeprowadzona, budowa sieci MAN „w sposób racjonalny pod względem kosztów” na etapie II była jednym z kryteriów zastosowanych w ramach przeglądu, wskutek którego liczba budowanych sieci MAN uległa zmniejszeniu. Przeprowadzenie tego przeglądu okazało się konieczne już po uruchomieniu procedury udzielania zamówień publicznych i budowy niektórych sieci MAN.

Komisja odsyła do odpowiedzi, której udzieliła do pkt 34 lit. c).

53. Jeżeli chodzi o duże projekty finansowane w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, przeprowadzenie pełnej analizy ekonomicznej i finansowej zostało już przewidziane dla PPP w odniesieniu do bieżącego okresu programowania 2014–2020 w ramach analizy kosztów i korzyści dla dużych projektów, zgodnie z art. 101 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (co zostało bardziej szczegółowo określone w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2015/207).

56. Komisja zwraca uwagę na fakt, że podział ryzyka w ramach danej umowy ma charakter wieloaspektowy. Komisja jest zdania, że przy dokonywaniu oceny elementów takich jak odpowiednie stopy zwrotu uzyskiwane przez partnerów prywatnych wszystkie te aspekty mają znaczenie.

b) Podział ryzyka w ramach danej umowy ma charakter wieloaspektowy. Komisja przyznaje, że niektóre praktyki mogłyby zostać bardziej ujednolicone, ale zauważa również, że nie ma podstawy prawnej do jej ingerencji w negocjacje pomiędzy umawiającymi się partnerami.

c) Dotkliwość i czas trwania kryzysu gospodarczego wpłynęły na wszystkie roboty i projekty budowlane realizowane w ramach zamówień publicznych w Grecji. W przypadku Grecji ocena ryzyka związanego z zapotrzebowaniem została przeprowadzona zarówno w odniesieniu do autostrady E65, jak i autostrady Moreas. Na etapie eksploatacji obiektów powstałych w wyniku realizacji omawianych projektów przewidziano dotację państwową.

58. Jeżeli chodzi o technologiczną przestarzałość, infrastruktura NBS została wykorzystana przy późniejszym wdrożeniu technologii sieci czwartej generacji na odnośnych obszarach.

59. Wybór opcji PPP nie wyklucza uwzględnienia postanowień zapewniających niezbędną elastyczność umożliwiającą wprowadzenie modyfikacji wynikających ze zmian technologicznych.

Komisja odsyła również do swojej odpowiedzi w związku z ramką 3.

Ramka 3 – PPP wobec gwałtownych zmian technologicznych – projekt w Meurthe i Mozeli

W projekcie w Meurthe i Mozeli uwzględniono rozwój technologiczny. Ogólnie rzecz biorąc, wszystkie sieci telekomunikacyjne powinny regularnie modernizować swój sprzęt. Dlatego w aspekcie zarządzania i planowania ważną kwestią jest zapewnienie inwestycji w zakresie zmian związanych z rozwojem w niemal tej samej kwocie, co w ramach inwestycji początkowej. Sieć światłowodową od samego początku zaprojektowano tak, by mogła służyć jako sieć szkieletowa, ale również jako sieć przesyłowa na potrzeby przyszłej sieci światłowodów doprowadzanych do domu, co ograniczy inwestycje niezbędne do zapewnienia zgodności przyszłych instalacji.

62.

b) Komisja zwraca uwagę na fakt, że greckie prawodawstwo krajowe związane z projektami infrastrukturalnymi o dużej skali, przekraczającymi kwotę 500 mln EUR z VAT, takimi jak pięć omawianych greckich autostrad, musi zostać najpierw zatwierdzone przez komisję międzyresortową ds. PPP i koncesji, na podstawie wniosku przekazanego przez właściwe ministerstwo. Po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji międzyresortowej parlament narodowy musi przeanalizować i ostatecznie ratyfikować umowy dotyczące PPP i umowy koncesji w formie ustawy. Z tego powodu w ramach legislacyjnych PPP przewidzianych w ustawie 3389/2005 nie uwzględniono PPP oraz koncesji przekraczających 500 mln EUR.

Przygotowanie i wdrożenie PPP i koncesji o wartości niższej niż 500 mln EUR koordynuje w Grecji komisja międzyresortowa i specjalny sekretariat ds. PPP przy ministerstwie gospodarki. Trzy projekty PPP zostały realizowane na podstawie ustawy 3389/2005. Projekty i koncesje PPP tego rodzaju otrzymują wsparcie specjalnego sekretariatu zarówno na etapie przygotowania, jak i na

etapie wdrożenia. Opisywane trzy projekty uzyskały niedawno międzynarodowe wyróżnienia i nagrody: a) projekt PPP „24 szkoły” zdobył nagrodę „Projekt roku w dziedzinie edukacji 2014” (ang. „Education deal of the Year 2014”) przyznaną przez magazyn World Finance, b) projekt PPP dotyczący gospodarowania odpadami w Macedonii Zachodniej zdobył nagrodę „Projekt roku w dziedzinie gospodarowania odpadami 2014” (ang. „Waste deal for the year 2014”) przyznaną przez ten sam magazyn, a c) projekt PPP w zakresie sieci szerokopasmowych na obszarach wiejskich zdobył „Europejską nagrodę w dziedzinie sieci szerokopasmowych 2017” (ang. „European Broadband award 2017”) Komisji Europejskiej w kategorii „Spójność terytorialna na obszarach wiejskich i oddalonych”.

66. Akty prawne regulujące wdrażanie funduszy unijnych i wykonanie budżetu UE przewidują zawsze konkretny zakres interwencji dla instrumentów unijnych i te szczególne warunki mają zastosowanie również do PPP. Niemniej jednak we wspomnianych aktach prawnych nie przewidziano bardziej szczegółowych wymogów dotyczących wyłącznie PPP, takich jak ograniczenie wykorzystania PPP do projektów w ramach sieci bazowej o wysokim priorytecie.

69. Komisja zdaje sobie sprawę, że PPP są z pewnością bardziej skomplikowane niż projekty o charakterze wyłącznie publicznym oraz że ich przygotowanie i wdrożenie wymaga niezbędnej wiedzy eksperckiej organów krajowych. Na wniosek organów krajowych Komisja udziela im wsparcia w przygotowaniu projektów dobrej jakości, w tym PPP, w stosownych przypadkach w ewentualnym połączeniu z dotacjami z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Inicjatywa JASPERS i Centrum Doradztwa (zob. odpowiedź Komisji do pkt 85) należą do kluczowych instrumentów zapewniających pomoc dla państw członkowskich w tej dziedzinie.

70. Komisja zwraca uwagę na fakt, że w okresie programowania funduszy strukturalnych 2007–2013 zatwierdziła 28 dużych projektów realizowanych w ramach PPP i współfinansowanych z EFRR oraz Funduszu Spójności.

71. Komisja podkreśla, że w obecnej chwili pozostaje w przygotowaniu w kilku państwach członkowskich szereg projektów PPP, które mają otrzymać dofinansowanie w postaci dotacji lub dzięki instrumentom finansowym w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w okresie programowania 2014–2020.

72. Komisja podkreśla, że w kilku państwach PPP są systematycznie ujmowane w bilansach budżetu państwa.

W celu poprawy ram statystycznych Eurostat we współpracy z EPEC przygotował „Przewodnik po statystycznym ujęciu PPP”, który spotkał się z bardzo pozytywnym przyjęciem wszystkich zainteresowanych stron z sektora publicznego i prywatnego, w tym Rady Ecofin, a obecnie przystępuje do promowania tego przewodnika w państwach członkowskich.

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7204121/epec-eurostat-statistical-guide-en.pdf>

Zbiorcza odpowiedź Komisji do pkt 73–75:

Chociaż jest prawdą, że „utrzymywanie PPP poza bilansami budżetu państwa oznacza przeniesienie większości ryzyka i korzyści na partnera prywatnego”, Komisja chciałaby podkreślić, że w „Przewodniku po statystycznym ujęciu PPP”, o którym mowa powyżej, stwierdzono, że przedsięwzięcia PPP powinny być podejmowane na podstawie stosunku wartości do ceny oraz odpowiedniego podziału ryzyka i sprawności operacyjnej, ze szczególnym naciskiem na umiarkowane ceny i długoterminową odpowiedzialność fiskalną.

74. Decyzja o realizacji projektu z wykorzystaniem PPP należy do kompetencji krajowych. W związku z tym Komisja nie ma możliwości udzielenia odpowiedzi na uwagi Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

b) Komisja zwraca uwagę na fakt, że nawet w tak poważnie zadłużonym państwie jak Grecja stosowano obowiązujące przepisy dotyczące europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych, a po „resecie” poddanych kontroli umów PPP dotyczących autostrad zostały one przeklasyfikowane na pozycje bilansowe.

76. Komisja jest zdania, że przekazywanie informacji na temat obowiązków PPP i powiązanych zobowiązań należy do kompetencji krajowych.

Eurostat udostępnił informacje na temat wpływu zobowiązań warunkowych, w tym PPP, na poziomy dług i deficytu w państwach członkowskich na podstawie informacji przekazanych przez krajowe urzędy statystyczne.

Wnioski i zalecenia

77. Komisja zdaje sobie sprawę, że w przypadku projektów objętych kontrolą doszło do opóźnień i przekroczeń kosztów. Komisja uważa jednakże, że niekoniecznie było to związane z charakterem projektów PPP. Komisja przypomina o skutkach kryzysu zadłużeniowego i recesji, które dotknęły europejską gospodarkę. Zobacz również odpowiedź Komisji do pkt 34 lit. a).

78. Komisja zwraca uwagę na fakt, że odpowiedzialność za przeprowadzenie analizy potencjału PPP pod kątem możliwości zapewnienia wyższego stosunku wartości do ceny w porównaniu z opcjami alternatywnymi spoczywa na państwach członkowskich.

Zalecenie 1 – nie należy promować intensywniejszego i powszechniejszego korzystania z PPP do czasu rozwiązania zidentyfikowanych problemów i pomyślnego wdrożenia następujących zaleceń

Komisja przyjmuje to zalecenie w zakresie, w jakim dotyczy ono Komisji, z zastrzeżeniem odpowiedzi Komisji na zalecenia 2–5.

Krajowe ramy dotyczące PPP są regularnie poddawane ocenie w ramach procesu koordynacji polityki i w przypadku wykrycia problemów zachęca się poszczególne państwa członkowskie do ich rozwiązania. W kontekście europejskiego semestru zalecenia dla poszczególnych krajów mogą dotyczyć aspektów związanych z PPP. Jeżeli chodzi o europejski semestr i strategię „Europa 2020”, brak jest szczególnych zachęt do intensywniejszego korzystania z PPP. W tym względzie w przeprowadzonych przez Komisję analizach dotyczących poszczególnych państw uwzględnia się już cele przewidziane w zaleceniu.

W odniesieniu do instrumentów sektorowych PPP są jednym z narzędzi oddanych do dyspozycji państw członkowskich i promotorów projektów jako potencjalny instrument wdrażania polityki. Nie istnieje podstawa prawna, na mocy której Komisja mogłaby żądać od państw członkowskich korzystania z PPP w większym lub w mniejszym stopniu w porównaniu z tradycyjnymi zamówieniami publicznymi.

W ramach zarządzania dzielonego europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi decyzję o korzystaniu z PPP pozostawia się wyłącznie państwom członkowskim.

79. Zobacz odpowiedzi Komisji do pkt 10 i 28.

80. Komisja zdaje sobie sprawę, że w przypadku projektów objętych kontrolą doszło do opóźnień i przekroczeń kosztów. Komisja uważa jednakże, że niekoniecznie było to związane z wyborem modelu udzielania zamówień publicznych opartego na PPP. Komisja przypomina o skutkach kryzysu zadłużeniowego i recesji, które dotknęły europejską gospodarkę.

Komisja przypomina, że wybór opcji PPP należy do kompetencji państw członkowskich (zarządzanie dzielone) lub promotora projektu. Stałą cechą projektów infrastrukturalnych jest

znaczna ilość czasu potrzebna na fazę koncepcyjną i opracowanie, bez względu na model udzielania zamówień publicznych.

81. Zobacz odpowiedź Komisji do pkt 22 i 46.

Zalecenie 2 – należy ograniczać oddziaływanie finansowe opóźnień i ponownych negocjacji na koszty PPP ponoszone przez partnera publicznego

Komisja zauważa, że przedmiotowe zalecenie jest skierowane do państw członkowskich.

82. Jeżeli chodzi o realizację dużych projektów finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych jako PPP, zob. odpowiedź Komisji do pkt 53.

W odniesieniu do korzystania z narzędzia w postaci komparatora sektora publicznego Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do pkt 50.

83. Zobacz odpowiedź Komisji do pkt 51.

84. Podział ryzyka w ramach danej umowy ma charakter wieloaspektowy. Komisja jest zdania, że wszystkie te aspekty mają znaczenie przy dokonywaniu oceny elementów takich jak odpowiednie stopy zwrotu uzyskiwane przez partnerów prywatnych. Co więcej, zważywszy, że pomiędzy poszczególnymi PPP występują daleko idące różnice, Komisja uważa, że kwestie indywidualne należy rozpatrywać w poszczególnych przypadkach. Komisja przyznaje, że niektóre praktyki mogłyby zostać bardziej ujednolicone, ale zauważa również, że nie ma podstawy prawnej do jej ingerencji w negocjacje pomiędzy partnerami.

Zalecenie 3 – należy opierać wybór opcji PPP na solidnej analizie porównawczej najlepszych opcji udzielania zamówień publicznych

a) Komisja zauważa, że ta część tego zalecenia jest skierowana do państw członkowskich.

W odniesieniu do dużych projektów finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych zob. odpowiedź Komisji do pkt 53.

b) Komisja częściowo przyjmuje zalecenie zgodnie z poniższymi wyjaśnieniami. W części, w której Komisja przyjmuje zalecenie, uważa je ona za już wdrożone.

Komisja uwzględnia już w dokumentacji dotyczącej środków finansowych, które inwestuje, klauzule przewidujące dostęp Europejskiego Trybunału Obrachunkowego do dokumentacji dotyczącej tych środków. Co więcej, Komisja zastrzega sobie prawo do żądania od państw członkowskich informacji potrzebnych do weryfikacji legalności, prawidłowości i efektywności wydatków w ramach kontroli, które Komisja może przeprowadzić zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i ustaleniami umownymi. Informacje, które mogą zostać zgromadzone w ten sposób, mogą zostać udostępnione Trybunałowi Obrachunkowemu w razie potrzeby.

Komisja jest zdania, że dostęp do dokumentów wspomnianych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy i związanych z identyfikacją, planowaniem i udzielaniem zamówień publicznych powinno zapewnić zainteresowane państwo członkowskie, jako że to ono ma obowiązek zapewnić przestrzeganie kryteriów legalności, prawidłowości i efektywności w procedurze udzielania zamówień publicznych, zgodnie ze swoimi przepisami krajowymi.

Zbiorcza odpowiedź Komisji do pkt 85–87:

Komisja podkreśla, że państwa członkowskie mają już dostęp do różnych kanałów oferujących wsparcie.

W ramach inicjatywy JASPERS, współfinansowanej z inicjatywy Komisji w ramach pomocy technicznej udzielanej z EFRR i Funduszu Spójności, możliwe jest zapewnienie wsparcia

państwom członkowskim i regionom, na ich wniosek, w przygotowywaniu i wdrażaniu projektów PPP dobrej jakości.

Centrum Doradztwa działające przy EBI może, również na wniosek państw członkowskich i promotorów projektów, zaoferować im pomoc w zakresie PPP.

W 2008 r. utworzono EPEC w celu udzielania wsparcia państwom członkowskim UE, państwom kandydującym do UE oraz innym państwom w ich pracach nad PPP. Centrum działa w oparciu o Departament Usług Doradczych Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) i obsługuje 41 organizacji członkowskich EPEC: krajowe lub regionalne jednostki ds. PPP oraz inne podmioty publiczne odpowiedzialne za PPP, a także Komisję Europejską. Działalność EPEC dotyczy w szerokim zakresie opracowywania wytycznych i narzędzi dotyczących PPP, wymiany informacji, doświadczeń i dobrych praktyk w dziedzinie PPP, co ma pomóc sektorowi publicznemu w tworzeniu solidnych PPP. Zarazem instytucja ta pozostaje neutralna względem stosowania rozwiązania, jakim jest PPP. Przykładem takiego narzędzia jest narzędzie do oceny statusu przygotowania projektu (ang. Project Preparation Status Tool), które ma pomóc organom udzielającym zamówień publicznych w przygotowywaniu solidnych projektów PPP: a) przez określenie odpowiednich list działań do wykonania oraz b) przez oznaczanie możliwych i rzeczywistych luk w procesie.

Co więcej, w swoim komunikacie „Wspieranie inwestycji poprzez dobrowolny mechanizm oceny *ex ante* aspektów dotyczących procedury udzielania zamówień publicznych w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych” z dnia 3 listopada 2017 r. Komisja zapowiedziała utworzenie: a) punktu informacyjnego, b) mechanizmu powiadamiania oraz c) mechanizmu wymiany informacji, których celem jest udzielanie pomocy państwom członkowskim i instytucjom zamawiającym w opracowywaniu dużych projektów infrastrukturalnych, również w formie PPP, zgodnie z przepisami UE dotyczącymi udzielania zamówień publicznych.

W ramach programu wspierania reform strukturalnych Służba ds. Wspierania Reform Strukturalnych Komisji może zapewniać wsparcie techniczne państwom członkowskim na ich wniosek, aby wzmocnić zdolność administracyjną między innymi w dziedzinie PPP, w stopniu, w jakim takiemu wsparciu towarzyszy reforma strukturalna w danym państwie członkowskim.

89. W ramach funduszy unijnych oraz w aktach prawnych regulujących wdrażanie i wykonanie budżetu UE, w tym w stosownych przypadkach wkład w projekty PPP, przewidziano kryteria, które należy stosować tak, jak określono w danym tekście prawnym.

Wybór opcji PPP nie musi wykluczać uwzględnienia postanowień zapewniających niezbędną elastyczność umożliwiającą wprowadzenie modyfikacji wynikających ze zmian technologicznych.

Zalecenie 4 – należy ustanowić przejrzystą politykę i strategię w obszarze PPP

a) Komisja zauważa, że to zalecenie jest skierowane do państw członkowskich.

Chociaż Komisja uważa rozwój PPP jako istotną kwestię oraz pomaga państwom członkowskim w pokonywaniu przeszkód w jego pomyślnym wdrażaniu, Komisja nie uważa za korzystne formułowanie strategii określających konkretnie sektory lub sytuacje, w którym preferowane byłoby użycie PPP. Komisja nie posiada mandatu do ingerowania w ten obszar, który pozostaje w granicach odpowiedzialności organów udzielających zamówień publicznych na poziomie państw członkowskich.

Co więcej, Komisja zwraca uwagę, że wytyczne merytoryczne dotyczące problemów związanych z udzielaniem zamówień publicznych realizowanych w ramach PPP oraz ich wdrożeniem w UE były dotąd tworzone przez EPEC, czyli Europejskie Centrum Wiedzy Specjalistycznej wspierające sektory publiczne w całej Europie w realizacji PPP o lepszej jakości.

b) Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

W ramach funduszy unijnych oraz w aktach prawnych regulujących wdrażanie i wykonanie budżetu UE przewidziany jest zawsze konkretny obszar interwencji instrumentów unijnych oraz, w stosownych przypadkach, wykorzystania PPP. Komisja nie zamierza występować z wnioskami w sprawie przepisów prawnych, które umożliwiałyby nakładanie dalszych ograniczeń w zakresie polityki oraz kryteriów związanych wyłącznie z projektami realizowanymi w ramach PPP.

91. PPP to złożone porozumienia, tworzone najczęściej przez zainteresowane strony z sektora prywatnego, i wszelkie czynniki ryzyka powinny być w nich jasno określone, nawet w przypadku ujmowania projektów poza bilansem budżetu państwa.

Już we wspomnianym powyżej „Przewodniku po statystycznym ujęciu PPP” zaznacza się, że przedsięwzięcia PPP powinny być podejmowane na podstawie stosunku wartości do ceny oraz właściwego podziału ryzyka i skuteczności operacyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem umiarkowanych cen i długoterminowej odpowiedzialności fiskalnej.

92. Komisja odsyła do swojej odpowiedzi do pkt 69.

Zalecenie 5 – należy udoskonalić ramy UE w celu zwiększenia skuteczności projektów PPP

a) Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Chociaż Komisja potwierdza, że wybranie opcji PPP przez państwa członkowskie należy uzasadniać kwestiami związanymi ze stosunkiem wartości do ceny, Komisja uważa, że nie ma możliwości uzależnienia wsparcia UE na rzecz projektu PPP od otrzymania potwierdzenia ze strony państwa członkowskiego, że takie względy związane z wyborem modelu udzielania zamówień publicznych (tzn. z ograniczeniami budżetowymi lub ujęciem statystycznym) nie wpłyną negatywnie na stosunek wartości do ceny. Ujęcie statystyczne można zasadniczo potwierdzić dopiero w momencie osiągnięcia etapu zamknięcia finansowego, co jest niekoniecznie współbieżne z momentem podejmowania decyzji o wsparciu finansowym z budżetu UE na rzecz projektu PPP. W ramach zarządzania dzielonego europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi w bieżącym okresie programowania 2014–2020 Komisja zatwierdza programy i jest informowana o ich wdrożeniu w rocznych sprawozdaniach z realizacji przekazywanych przez państwa członkowskie. Komisja nie jest informowana o współfinansowaniu z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych poszczególnych projektów i nie zatwierdza tego współfinansowania, z wyjątkiem dużych projektów objętych programami. Komisja jest informowana o wkładzie z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych i wkład ten zatwierdza (lub odrzuca) w przypadku dużych projektów, które zostały już wybrane przez instytucje zarządzające.

b) Komisja zauważa, że to zalecenie jest skierowane do państw członkowskich.

c) Komisja przyjmuje zalecenie zgodnie z poniższymi wyjaśnieniami.

Komisja już analizuje możliwości uproszczenia przepisów dotyczących systemów wdrażania i zarządzania na ogólne potrzeby przyszłych wieloletnich ram finansowych. Kluczowym celem jest uproszczenie wszystkich instrumentów wydatkowania, w tym dotacji i instrumentów finansowych.

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	20.4.2016
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	23.11.2017
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontryktoryjnego	7.2.2018
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	8.3.2018

W projektach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) zarówno sektor publiczny, jak i prywatny wykorzystywany jest do zapewniania towarów i usług, które standardowo są dostarczane przez sektor publiczny, co jednocześnie łagodzi rygorystyczne ograniczenia budżetowe nakładane na wydatki publiczne. Trybunał stwierdził, że chociaż PPP mogą przyczynić się do szybszego wdrażania polityki i zapewnić utrzymanie infrastruktury na dobrym poziomie, skontrolowane projekty nie zawsze były skutecznie zarządzane i nie zapewniały odpowiedniej efektywności kosztowej. Potencjalne korzyści PPP w wielu przypadkach nie zostały osiągnięte, gdyż w projektach odnotowywano opóźnienia, wzrost kosztów i niepełne wykorzystanie wyników, co skutkowało nieefektywnymi wydatkami w wysokości 1,5 mld euro, z czego 0,4 mld euro stanowiły środki finansowe pochodzące z UE. Wynikało to także z braku odpowiednich analiz, braku strategicznego podejścia do stosowania PPP i braku odpowiednich ram instytucjonalnych i prawnych. Ponieważ tylko kilka państw członkowskich dysponuje odpowiednim doświadczeniem i wiedzą fachową dotyczącą skutecznego wdrażania projektów PPP, istnieje znaczne ryzyko, że PPP nie przyczynią się w oczekiwanym zakresie do osiągnięcia celu, jakim jest wykorzystywanie większej części środków finansowych UE za pomocą projektów mieszanych, w tym PPP.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Unia Europejska, 2018

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.