

Mnenje Odbora regij o Zeleni knjigi o javno zasebnih partnerstvih in o zakonodaji Skupnosti o javnih naročilih in koncesijah

(2005/C 71/05)

ODBOR REGIJ JE

ob upoštevanju Zelene knjige o javno zasebnih partnerstvih in o zakonodaji Skupnosti o javnih naročilih in koncesijah Evropske komisije (KOM(2004) 327 končna verzija),

ob upoštevanju odločitve Komisije z dne 30. aprila 2004, da se bo o tem vprašanju posvetovala, v skladu s prvim odstavkom člena 265 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti,

ob upoštevanju odločitve svojega predsednika z dne 26. maja 2004, da Komisijo za ekonomsko in socialno politiko zadolži, da pripravi mnenje o tej zadevi,

ob upoštevanju njenega mnenja o predlogu Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o usklajevanju postopkov oddaje javnih naročil za blago, javnih naročil za storitve in javnih naročil za gradnje ter o predlogu Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o usklajevanju postopkov oddaje javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju; (KOM(2000) 275 končna verzija – 2000/0115 COD in KOM(2000) 276 končna verzija – 2000/0117COD – CdR 312/2000 končna verzija) ⁽¹⁾,

ob upoštevanju njenega mnenja o Zeleni knjigi o storitvah v splošnem interesu v Evropi (KOM(2003) 270 končna verzija – CdR 149/2003 fin) ⁽²⁾;

ob upoštevanju njenega mnenja o vmesnem pregledu lizbonske strategije; ob upoštevanju sporočila Komisije o izboljševanju izvajanja evropske strategije zaposlovanja; ob upoštevanju predloga za Sklep Sveta o smernicah za politike zaposlovanja držav članic; ob upoštevanju priporočil Sveta o izvajanju politik zaposlovanja držav članic; (KOM(2004) 239 končna verzija – CdR 152/2004 končna verzija);

ob upoštevanju svojega osnutka mnenja (CdR 239/2004 rev. 1), ki ga je dne 4. oktobra 2004 sprejela Komisija za ekonomsko in socialno politiko (poročevalka: **ga. Segersten Larsson**, predsednica izvršnega odbora Sveta okrožja Värmland (SE-ELS) –

na svojem 57. plenarnem zasedanju dne 17. in 18. novembra (seji 17. novembra) sprejel naslednje mnenje:

1. Stališča Odbora regij

stev. Zelena knjiga postavlja tudi številna vprašanja; pričakuje se, da bodo odgovori na ta vprašanja zelo pomembni za prihodnje delo Komisije;

ODBOR REGIJ

1.1 **pozdravlja** Zeleno knjigo Komisije o javno zasebnih partnerstvih in o zakonodaji Skupnosti o javnih naročilih in koncesijah, ker sodelovanje med občinami / regijami in poslovnim svetom v Evropski uniji postaja vedno bolj pomembno. Vprašanja rasti, kohezije in konkurence je mogoče povezati z enim od najpomembnejših vidikov lizbonske strategije: izboljševanje vzdušja za nemoteno delovanje notranjega trga. Hkrati bi Odbor izpostavil pomembne razlike med državami članicami in različnimi področji delovanja, kar se tiče oblik in obsega sodelovanja;

1.2 **ugotavlja**, da Zelena knjiga ne vsebuje nobenih konkretnih predlogov. Vendar pa želi pokazati, do kakšne mere se pravila Skupnosti uporabljajo v fazi izbire zasebnega partnerja in v naslednji fazi, da bi opredelili kakršne koli negotovosti, in preučili, do kakšne mere je okvir Skupnosti prilagojen zahtevam in posebnim značilnostim javno zasebnih partner-

1.3 **meni**, da na javno zasebno partnerstvo ne moremo gledati kot na zgolj strokovno, pravno zadevo; treba ga je razširiti in prikazati s političnega vidika;

1.4 **upa**, da se bodo vsa vprašanja glede partnerstev, javnih naročil in storitev v splošnem interesu reševala celostno;

1.5 **meni**, da so lokalne in regionalne oblasti, t.j. tiste, ki so najbližje državljanom, najprimernejše za to, da se odločijo, ali bodo storitve ponujale same, jih naročile ali jih opravljale v sodelovanju z drugimi partnerji. Odbor želi poudariti ključno vlogo političnih skupščin pri ocenjevanju, kdo naj opravlja javno financirane storitve;

1.6 **meni**, da so lokalne in regionalne oblasti pogosto najprimernejše za to, da odločijo, kako je treba storitve financirati;

⁽¹⁾ UL C 144, z dne 16.05.2001, str. 23.

⁽²⁾ UL C 73, z dne 23.3.2004, str. 7.

1.7 želi **poudariti** različne vloge, ki jih imajo občine in regije, ker poleg tega, da organizirajo, upravljajo in spremljajo dejavnosti, tudi same opravljajo storitve;

1.8 **ne verjame**, da bi morala partnerstva veljati za čudežno rešitev; potencialno dodano vrednost javno zasebnih partnerstev je treba oceniti za vsak projekt posebej;

1.9 **se strinja** s trditvijo v Zeleni knjigi, da mora biti javni partner sposoben opredeliti cilje, ki jih je treba doseči v smislu javnega interesa, kakovosti opravljenih storitev in cenovne politike, prevzame pa tudi odgovornost za spremljanje izpolnjevanja teh ciljev.

Razvoj javno zasebnega partnerstva

ODBOR REGIJ

1.10 **ugotavlja**, da se je „partnerstvo“ začelo razlagati na precej širši način, kot je bilo sprva mišljeno;

1.11 **predlaga**, da se „javno zasebno partnerstvo“ v prihodnje opredeli bolj restriktivno, tako da bi pomenilo razširjene odnose, skupno prevzemanje tveganja in velike finančne obveznosti;

1.12 **meni**, da je zato zelo pomembno bolje opredeliti pojem javno zasebnega partnerstva, da bi omogočili ustrezno razpravo glede kakršnih koli prihodnjih pobud Skupnosti;

1.13 **opaža**, da se partnerstvo / sodelovanje ponavadi dojema kot širši pojav kakor samo javno zasebno partnerstvo. Občine in regionalne oblasti delajo tudi z mnogimi drugimi udeleženci, na primer z drugimi lokalnimi in regionalnimi oblastmi, univerzami, sindikati, verskimi skupnostmi, zvezami, socialnimi in strokovnimi interesnimi skupinami, prostovoljnimi organizacijami in zasebniki. Lahko tudi pričakujemo, da bodo ti partnerji v prihodnosti postali pomembnejši;

1.14 **ugotavlja**, da se tradicionalne oblike naročil, kjer je cilj strank tesnejše sodelovanje in skupna odgovornost, včasih prav tako označujejo kot javno zasebna partnerstva ali „pogodbena javno zasebna partnerstva“;

1.15 **meni**, da je tesnejše sodelovanje pomembno tudi v tradicionalnih postopkih naročil, še posebej v fazi izvajanja;

1.16 **poudarja**, da v skupnih partnerstvih ali „institucionalnih JZP“ končno odgovornost pogosto prevzamejo javne oblasti. Dodana vrednost je rezultat skupnega financiranja, novih idej in pristopov, oblikovanja dolgoročnega sodelovanja in tega, da zasebni sektor nosi večjo odgovornost.

1.17 Odbor poudarja, da že obstajajo številni nadzori, ki jih izvajajo akterji javnega sektorja nad storitvami splošnega

gospodarskega pomena in tudi vzpostavljanjem partnerstev. Ne smemo pozabiti, da so gospodarske in politične odločitve nenehno podvržene demokratičnemu postopku glasovanja, kar pomeni predhodnemu nadzoru, ter posebnim organom nadzora. Vse to zagotavlja preglednost.

2. Priporočila Odbora regij

2.1 **poudarja**, da morajo vse različne vrste partnerskih projektov temeljiti na načelih Pogodbe EU o, na primer, preglednosti, enakih možnostih, sorazmernosti in medsebojnem priznavanju;

2.2 **ne meni**, da je na tej stopnji primerno uvesti kakršno koli zakonodajo Skupnosti o partnerstvu, ker pojem „partnerstvo“ še ni jasno opredeljen. Odbor ne verjame, da je javno zasebna partnerstva mogoče vključiti v direktive Skupnosti o javnih naročilih, ker te direktive ne zagotavljajo dovolj spodbude za pobude, prevzemanje tveganj ali prožnost. Regulativni okvir ni dovolj prožen; pri partnerstvih ima partner namreč aktivnejšo vlogo od tradicionalnega ponudnika storitev. Komisija je sicer vzela na znanje nekaj vidikov prejšnjih mnenj Odbora regij, vendar ne v zadostni meri;

2.3 **poudarja** osrednjo vlogo lokalnih in regionalnih oblasti pri opredeljevanju, organiziranju, financiranju in spremljanju storitev v splošnem interesu;

2.4 **meni**, da morajo imeti organi oblasti glede na njihovo dolžnost zagotavljanja dostopa do storitev v splošnem interesu proste roke pri izbiri in eksperimentiranju z različnimi modeli, če upoštevajo določena načela, kot so preglednost, enako obravnavanje, sorazmernost in medsebojno priznavanje;

2.5 **meni**, da so lokalne in regionalne oblasti pogosto najprimernejše za to, da odločajo o vrsti, obliki in zahtevah glede kakovosti storitev, ker so najbližje državljanom. Demokratična pravila, katerim so podvrženi akterji javnega sektorja pri odločanju na tem področju, prav tako zagotavljajo kvalificiran nadzor in preglednost.

2.6 **meni**, da je potrebno ponovno poudariti, da morajo te oblasti imeti proste roke pri odločanju, ali bodo storitve opravljale same, jih naročile ali jih opravljale v sodelovanju z drugimi strankami;

2.7 **poudarja** potrebo po tem, da so lokalne in regionalne oblasti sposobne razviti druge posamezne, prožne oblike sodelovanja;

2.8 **poudarja**, da se je treba bolj posvetiti državljanom, ker so storitve namenjene njim;

2.9 je v svojem mnenju o predlogu Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o usklajevanju postopkov oddaje javnih naročil za blago, javnih naročil za storitve in javnih naročil za gradnje, **trdil**, da morajo biti projekti na področju javno zasebnih partnerstev prožni in splošno dostopni. Poudaril je tudi, da je potreben obsežnejši dialog med kupcem in dobaviteljem med celotnim postopkom oddaje javnih naročil;

2.10 je v istem mnenju **ugotovil**, da „je treba določiti, da naročila regionalnih in lokalnih oblasti pri svojih lastnih neodvisnih pravnih osebah ne sodijo na področje uporabe direktiv, in da je takšna naročila treba šteti za delo, opravljeno v svoji režiji“;

2.11 **pozdravlja** trditev v Zeleni knjigi, da je „zakonodaja Skupnosti o javnih naročilih in koncesijah nevtralna, kar se tiče izbire držav članic, ali javno storitev zagotavljajo same ali pa jo zaupajo tretji stranki“;

2.12 **ugotavlja**, da veliko držav razvija takšno vrsto partnerstva, pri katerem posamezni državljani odločajo, kdo naj zagotavlja storitev. Vloga javnih oblasti je predvsem, da zagotovijo minimalne ravni kakovosti in da podjetja delajo z dobrim namenom. Trenutna pravila oddaje javnih naročil ne upoštevajo primerov, v katerih so državljani pomembni udeleženci in sprejmejo končno odločitev o tem, kdo naj bi zagotavljal storitev;

2.13 **še ne more izraziti mnenja**, ali bi bilo treba uvesti zakonodajo Skupnosti o koncesijah za storitve, ker izraz „partnerstvo“ še ni opredeljen. Odbor ne verjame, da bi morale koncesije za storitve soditi v okvir direktiv Skupnosti o oddaji javnih naročil, ker koncesije zahtevajo bolj prožen postopek kot javna naročila;

2.14 **ugotavlja**, da je trenutna zakonodaja o oddaji javnih naročil še zmeraj zapletena in ne spodbuja prožnosti ali inovativnih idej;

2.15 **poudarja**, da mora biti odločitev o prenosu podjetja iz javnega v zasebni sektor odločitev gospodarske politike in je torej v izključni pristojnosti držav članic;

2.16 **upa**, da se bodo upoštevale izkušnje, pridobljene v konkurenčnem dialogu, preden se predlagajo kakršni koli

nadaljnji ukrepi. Odbor bi rad poudaril tudi, da je v svojem mnenju o direktivah o javnih naročilih izrazil pomisleke glede te vrste naročil in namesto tega predlagal, naj se pogosteje uporabljajo javna naročila s pogajanjem;

2.17 **upa**, da bo Komisija razjasnila pravni položaj z vidika primera Teckal, ker se v državah članicah razlaga različno. Odbor ne meni, da bi morala za dejavnosti, ki jih opravlja podjetje v popolni javni lasti, veljati zakonodaja Skupnosti o oddaji javnih naročil, ker so ta podjetja pod javnim nadzorom in enakovredna notranjim poslom. Poleg tega se velik del dela opravi skupaj z organi oblasti, ki so lastnik podjetja v popolni javni lasti;

2.18 bi rad **poudaril**, da je pri sklepanju dolgoročnih sporazumov potreben lokalni / regionalni politični konsenz;

2.19 bi rad **poudaril**, da je treba poleg potreb konkurence upoštevati tudi demokratične zahteve, ki morajo odražati želje državljanov;

2.20 **se namerava** ponovno ukvarjati s to temo, ko bo izraz „partnerstvo“ opredeljen;

2.21 bi na koncu **rad zastavil** nekaj nadaljnjih vprašanj:

- Kako bo v partnerskih projektih in naročilih zaščitena demokratičnost?
- Kakšne so možnosti državljanov za uveljavljanje politične moči?
- Kakšna gospodarska svoboda je na voljo v dolgoročnih pogodbah?
- Kako je mogoče zagotoviti politično svobodo delovanja?
- Kako se v dolgoročnih pogodbah obravnavajo spreminjajoče se potrebe in okoliščine?
- Kako bo državljanom zagotovljena preglednost delovanja?
- Ali obstaja kakršno koli zagotovilo, da bodo oblasti lahko upravljale, spremljale in zagotavljale kakovostne storitve za državljane?
- Kakšen je učinek in pomembnost strukturnih skladov pri razvoju javno zasebnih partnerstev?

V Bruslju, 17. novembra 2004

Predsednik
Odbora regij
Peter STRAUB