

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Aktiviranje zasebnih in javnih naložb za oživitev gospodarstva in dolgoročne strukturne spremembe: razvijanje javno-zasebnih partnerstev

(COM(2009) 615 konč.)

(2011/C 51/12)

Poročevalec: **g. HUVELIN**

Evropska komisija je 19. novembra 2009 sklenila, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Aktiviranje zasebnih in javnih naložb za oživitev gospodarstva in dolgoročne strukturne spremembe: razvijanje javno-zasebnih partnerstev

COM(2009) 615 konč.

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 7. septembra 2010.

Zaradi obnove mandata Odbora je plenarna skupščina sklenila, da bo mnenje obravnavala na oktobrskem plenarnem zasedanju, in v skladu s členom 20 poslovnika za glavnega poročevalca imenovala g. HUVELINA

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 466. plenarnem zasedanju 21. oktobra 2010 s 151 glasovi za, 3 glasovi proti in 11 vzdržanimi glasovi.

1. Uvod

1.1 Komisija je 19. novembra 2009 objavila sporočilo z naslovom „Aktiviranje zasebnih in javnih naložb za oživitev gospodarstva in dolgoročne strukturne spremembe: razvijanje javno-zasebnih partnerstev“ (JZP), v katerem je opisala smernice za svoje prihodnje ukrepanje.

Dokument pomeni hvalevredno pobudo in bi lahko veljal za zanimivo temeljno razmišljanje o JZP, ki je zelo aktualno, saj je zlasti v času finančne krize in velikega upada števila in obsega partnerstev v letu 2009 treba pritegniti javne in zasebne vlagatelje. V dokumentu so povzete njihove prednosti in posebnosti ter analizirani razlogi, ki so v zadnjih letih omejili njihov razvoj. Treba pa je upoštevati tudi morebitne pomanjkljivosti in izkušnje nekaterih preteklih operacij, povezane z JZP (stroški transakcij, nevarnost ponovnih pogajanj o pogodbi, srednje- in dolgoročno zmanjšanje konkurence, pogosto dolgoročno pričakovano povečanje stroškov, (skrite) pogodbene klavzule v zapletenih pogodbah, ki so dolgoročno neugodne za javni sektor, izguba demokratičnega nadzora), ter probleme z izogibanjem izkaza proračunskega primanjkljaja zaradi pravil Eurostata in s tem povezanega napačnega spodbujanja (ki je povezano tudi s povečanjem stroškov).

Komisija v dokumentu zlasti navaja, da namerava „poiskati nove načine za zagotavljanje podpore razvijanju javno-zasebnih partnerstev“. Sporočilo bi bilo treba dopolniti s predlogi za nadaljnji

razvoj institucionalnega okvira, s katerim bi omejili probleme in pomanjkljivosti v zvezi z JZP.

Argumenti v prid JZP, ki jih omenja sporočilo, so naslednji:

- doseže se boljša stroškovna učinkovitost infrastrukture, in sicer z izkoriščanjem učinkovitosti in inovativnih možnosti konkurenčnega zasebnega sektorja;
- stroški financiranja infrastrukture se porazdelijo čez njeno celotno življenjsko dobo;
- izboljša se delitev tveganja med javnimi in zasebnimi pogodbenicami;
- spodbujajo se prizadevanja na področju trajnostnega razvoja, inovacij, raziskav in razvoja;
- zasebnemu sektorju se zagotovi možnost, da ima gonilno in osrednjo vlogo pri razvijanju velikih industrijskih, komercialnih in infrastrukturnih programov;

- nazadnje, povečajo se tržni deleži podjetij Evropske unije na področju javnega naročanja na trgih tretjih držav.

Naj še spomnimo, da koncept JZP, kot ga razume Komisija, zajema vse, kar je povezano tako s koncesijskimi pogodbami (pri katerih plača uporabnik) kot s pogodbami o javno-zasebnem partnerstvu, ko vse ali delno plača javna oblast.

1.2 Pet ciljev, ki jih je Komisija zastavila za leto 2010

V svojem sporočilu Komisija napoveduje:

- da bo ustanovila skupino za javno-zasebna partnerstva in vse zainteresirane strani pozvala k razpravi o pomislekih. Objavila bo smernice za pomoč državam članicam za zmanjšanje upravnega bremena in zamud pri izvajanju javno zasebnih partnerstev;
- da bo skupaj z Evropsko investicijsko banko (EIB) povečala finančna sredstva, ki so na voljo za javno-zasebna partnerstva, in sicer z oblikovanjem ali izboljšanjem instrumentov za financiranje na ključnih področjih politike;
- da bo zagotovila, da se v primeru sofinanciranja Skupnosti javna sredstva dodeljujejo brez diskriminacije glede na upravljavca projekta, pa naj je zasebni ali javni;
- da bo oblikovala učinkovitejši okvir za inovacije, vključno z možnostjo udeležbe Evropske unije v organih zasebnega prava in njenega neposrednega vlaganja v posebne projekte;
- nenazadnje, da bo na podlagi rezultatov ocene učinka, ki poteka, razmislila o predstavitvi posebnih zakonodajnih instrumentov o koncesijah.

1.3 Analiza sporočila Komisije pa vseeno razkriva, da nekatere manj pozitivni vidiki, ki se kažejo v primeru nekaterih držav ali pogodb, niso omenjeni. Zlasti gre pri tem za neuspeh pri izvajanju nekaterih operacij, ki ga je treba omeniti predvsem za to, da se ga upošteva v predlogih EESO. Glavni vzroki neuspeha, ki jih je mogoče naštet, se nanašajo predvsem:

- na nezadostno preglednost v nekaterih državah ali pri nekaterih pogodbah oziroma na preverjanja gospodarnosti, poročil uspešnosti itd. med javnimi in zasebnimi partnerji, vključno s pogodbami s podizvajalci, kar omejuje demokratični nadzor;
- na morebitne pritiske, ki jih lahko doživljajo politiki za izvajanje nekaterih JZP, ki so povezana s povečanjem stroškov, ker se zaradi obstoječih proračunskih pravil Eurostata

JZP, pri katerih se naložbe v gradbeništvu na začetku veljavnosti pogodbe financirajo predvsem z zasebnim kapitalom, (infrastrukturni) projekti – v primerjavi z običajnim izvajanjem na podlagi proračunskega financiranja – lahko uresničujejo predčasno. Pri JZP, pri katerih je upravljavec plačan iz proračuna, zasebno financiranje posredno povečuje javni dolg. Prek zasebnega financiranja nastanejo podobno kot pri državnem najemanju posojil prihodnje plačilne obveznosti, ki omejujejo manevrski prostor proračunskih oblasti v prihodnosti;

- na to, da v nekaterih primerih ni bilo prave predhodne ocene, ki bi omogočila objektivno izbiro tako postopka JZP kot izbranega ponudnika;
- na delitev tveganja med javnim in zasebnim sektorjem v nekaterih primerih, ki izhaja iz načela pravega partnerstva med akterji in
- na v nekaterih primerih pomanjkljiv nadzor pristojnih javnih oblasti.

Vse te točke so bile upoštevane v predlogih EESO.

1.3.1 Predlogi EESO zato temeljijo na treh idejah:

1.3.2 Prvič, zavedati se moramo, da bi resen pristop EESO lahko imel dejanski učinek na tem področju, ki je pomembno za prihodnost infrastrukture na splošno (torej tudi za gospodarsko rast in javno upravljanje), pri čemer ne smemo nikoli pozabiti, da gre za to, da se – tudi s kritično obravnavo – prispeva k pripravi orodja, ki ga bodo uporabljali javni naročniki, ki se bodo seveda v vsakem primeru lahko prosto odločali o tem, ali ga bodo uporabili ali ne.

EESO želi s tem, ko bi prispeval k razvoju ter spodbujanju dosedanjih dobrih praks, na tem področju postati dejanska gonilna sila, ki skrbi za to, da bi se zmanjšale napačne spodbude, prepoznali in rešili problemi v zvezi z demokratičnim in družbenim nadzorom ter ustrezno upoštevali dolgoročni učinki JZP. Treba je narediti še veliko, da bi predlagano orodje čim bolj izboljšali.

1.3.3 Poleg tega bi bilo treba – ob upoštevanju dosedanjih dobrih praks in v nekaterih primerih neuspeha – predlagati nekaj dodatkov dokumentu Komisije, da bi to orodje, JZP, dobilo sprejemljivo osnovo v vseh državah članicah, pa tudi za to, da se upoštevajo pozitivni dosežki in težave, ki so se pojavile pri njegovi uporabi, ter poskrbi za to, da se bo takšnim težavam v prihodnje mogoče izogniti.

1.3.4 EESO zahteva, da izvajanje pogodbenih določb JZP poteka ob spoštovanju vseh socialnih zakonov in predpisov, ki veljajo za te dejavnosti (načrtovanje, gradnja, vzdrževanje). Pristojne oblasti morajo imeti možnost, da vztrajajo pri prevzemu že zaposlenega osebja po obstoječih pogojih. EESO s tem v zvezi predlaga, da oblasti, ki sklepajo pogodbe za JZP, te socialne zahteve vključijo v svoje specifikacije in upoštevajo odzive, ki so jih dobile med pogajanjem s ponudniki. Podobno bi moralo veljati tudi za vse, kar je povezano z dostopom invalidov do infrastrukture, postavljene v okviru JZP, ob spoštovanju zakonov in predpisov, ki veljajo v vsej Evropski uniji.

1.3.5 Ker se pri projektih JZP uporabljajo javna sredstva in ker mora iti za prosto odločitev javnih naročnikov, EESO zahteva:

- objavo pogodb za projekte JZP;
- razmislek o spremembi pravil Eurostata, tako da se tuji kapital, vložen v okviru projektov JZP, pri preverjanju spoštovanja proračunskih predpisov morebiti obravnava enako kot javni kapital pri projektih, ki se na običajen način uresničujejo v okviru proračunskega financiranja.

2. Vloga v gospodarstvu in argumenti za JZP v Evropi

Po podatkih *Business Europe* JZP predstavljajo komaj 4 % infrastrukturnih projektov na svetu. Združeno kraljestvo je med državami članicami v Evropi sklenilo največ pogodb za javno-zasebna partnerstva (58 % vseh evropskih pogodb), druge države, ki uporabljajo JZP, pa so predvsem Nemčija, Španija, Francija, Italija in Portugalska.

OECD ocenjuje, da bodo leta 2030 letni stroški za ceste, železnico, električno energijo in vodo znašali 2,5 % svetovnega BDP, zato morajo javne oblasti nujno izkoristiti vse možne oblike pogodb, da bi se lahko odzvale na pričakovanja in potrebe po javnih storitvah in infrastrukturi. Zgodovinske posledice pogodb za koncesijo in JZP so pri reševanju teh vprašanj neizogibno dejstvo, saj kažejo, da so lahko JZP z aktiviranjem pristojnosti, energije in kapitala močna podpora gospodarski rasti. To velja še toliko bolj, ker se je treba zavedati, da bodo varčevalni načrti skoraj vseh evropskih držav verjetno vključevali zmanjšanje proračuna za naložbe.

2.1 Argumenti za JZP so izčrpno predstavljeni v dokumentu Komisije, ki pa ne poudarja neuspehov projektov JZP. Vzroki zanje so naslednji:

- projekti se uresničujejo z JZP, čeprav ta za to niso primerna; v zvezi s tem je treba opozoriti, da prenos različnih stopenj ustvarjanja dodane vrednosti na zasebna podjetja, v povezavi

s dodelitvijo (stroškovnih) tveganj zasebnim podjetjem ne prinaša nujno večje učinkovitosti. Večja učinkovitost je zlasti mogoča ob prisotnosti številnih pogojev (majhno tveganje za okolje, velika možnost optimizacije med stopnjami ustvarjanja dodane vrednosti, nemajhna konkurenca, strokovno znanje v javnem sektorju o pripravi, oddaji in nadzoru izvajanja naročil in podobno);

- izvedena so bila nekatera JZP, ki so povezana s povečanjem stroškov, ker se zaradi obstoječih proračunskih pravil Eurostata JZP, pri katerih se naložbe v gradbeništvu na začetku veljavnosti pogodbe financirajo predvsem z zasebnim kapitalom, (infrastrukturni) projekti – v primerjavi z običajnim izvajanjem na podlagi proračunskega financiranja – lahko uresničujejo predčasno. JZP, pri katerih je upravljavec plačan iz proračuna, se posredno lahko odrazijo v povečanju javnega dolga. Pri nekaterih JZP nastanejo podobno kot pri državnem najemanju posojil prihodnje plačilne obveznosti, ki omejujejo manevrski prostor zakonodajalca glede proračuna v prihodnosti. Uresničevanje JZP, ki se izogne temeljnemu načelu proračunskega omejevanja javnih posojil, pa je treba z gospodarskega vidika zavrniti. Poleg tega politiki in druge zainteresirane strani izgubijo zanimanje za objektivno preverjanje gospodarnosti;

- preglednost nekaterih pogodb med javnimi in zasebnimi partnerji, vključno s pogodbami s podizvajalci, ni zadostna;

- dejstvo, da preglednost pogodb, preverjanj gospodarnosti, poročil uspešnosti itd. ni zadostna, povzroča, da različnih problemov z oportunističnim, ki se pojavljajo pri teh dolgoročnih in zapletenih pogodbah, povezanih z možnostmi predfinanciranja, ni mogoče zadostno obvladati in jih tudi ni mogoče podvreči demokratičnemu nadzoru;

- v nekaterih primerih odsotnost resničnega predhodnega preverjanja, ki bi omogočilo objektivno izbiro v zvezi s postopkom JZP in izbiro pogodbenih partnerjev;

- v nekaterih primerih porazdelitev tveganj med javnim in zasebnim sektorjem, pri kateri ni nobenega resničnega partnerstva med akterji;

- nenazadnje v nekaterih primerih pomanjkljivosti pri nadzoru, ki ga opravlja pristojna oblast, zlasti v zvezi s posledicami za javni proračun in kakovost storitev.

Da bi zagotovili dodano vrednost mnenja, EESO v njem uporablja malo drugačen način predstavitve ter prednosti in pomanjkljivosti uporabe JZP navaja po najbrž malo realnejšem vrstnem redu.

2.1.1 Prepogosto obstaja težnja, da se za glavni argument odločanja za JZP upošteva proračunski argument: ne želimo zmanjšati njegovega pomena (omenili ga bomo pozneje), vendar poglobljena analiza in pridobljene izkušnje kažejo, da z vidika splošnega gospodarskega učinka to ni bistven element.

Glavni argument za odločanje za JZP je boljši izkoristek dejavnika časa. Vsi nepristranski in pozorni opazovalci delovanja JZP so ugotovili:

- da uporaba JZP omogoča vzpostavitev javne infrastrukture veliko hitreje, kot to omogočajo običajni postopki. Ta časovna prednost prinese „družbeno koristnost“, ki je še ne znamo dobro oceniti, vendar je, po vsem sodeč, velika. Ta družbena koristnost se v glavnem kaže kot povečanje gospodarske dejavnosti, ki ustvari davčni priliv, ta pa olajša finančno breme skupnosti;
- da priprava in študije pogosto trajajo manj časa kot pri običajnih javnih naročilih, če je naročnik iz javnega sektorja že sprejel vse odločitve, ki izvirajo iz njegovih pristojnosti;
- da se roki za izvedbo bolj spoštujejo, saj se izvajalci bolj zavedajo svoje odgovornosti.

Ta potencialno krajši časovni okvir bi moral obveljati za veliko prednost pogodb za JZP, četudi se včasih zdi, da so v nasprotju z običajnimi navadami naročnikov iz javnega sektorja in njihovo skoraj rutinsko uporabo običajnih postopkov.

Zlasti v času načrtov za oživitev gospodarstva in izhod iz krize bi bil lahko JZP izjemen pospeševalec izvajanja sprejetih odločitev in prvovrstno orodje za to, da pričakovana oživitev dobi hitrost, s katero se bodo njeni rezultati pomnožili.

2.1.2 Drugi argument za JZP je njegovo naravno nagnjenje k skladnosti projekta, torej kar največji gospodarski učinkovitosti za skupnost.

Kot je navedeno v besedilu Komisije, je razlog za to večja povezanost proizvodne verige, od načrtovanja do vzdrževanja in uporabe, prek same realizacije načrtovane infrastrukture.

Načrtovalec se v tem primeru že sam zaveda, da mora optimizirati postopke in kakovost gradnje infrastrukture, saj bo pozneje sam odgovoren za njeno uporabo, ob izteku pogodbe pa bo moral skupnosti zapustiti delujoči objekt v dobrem

stanju, v skladu z normami in pogodbenimi določbami. Zato je logično, da razmišlja vključujoče, kar je veliko težje doseči v primeru delitve nalog in z njimi povezane odgovornosti, ki je značilna za javna naročila.

2.1.3 Tretji glavni argument za uporabo JZP je seveda argument financiranja.

Ni si težko predstavljati nosilca javnega odločanja, pristojnega za proračun, ki dobro pozna njegove omejitve in išče načine, kako priti do opreme, ki jo potrebuje njegova lokalna skupnost: pogodba za JZP mu lahko ponudi finančno rešitev za težavo, za katero ve, da je ne more rešiti samo s svojim proračunom.

Preden se lotimo predlogov, ki bi jih lahko dali za razširitev finančnih rešitev JZP na splošno, bi se lahko v takšnem primeru vprašali o omejitvah javnofinančnih predpisov v skoraj vseh evropskih državah, ki jih vsi že dolgo poznamo, pa se jih nihče ne upa lotiti. Zlasti pa tega, da z računovodskega vidika stroškov za javno vlaganje ni mogoče porazdeliti na čas normalne uporabe infrastrukture.

Ali financiranje s pogodbami za JZP, ki skupnosti omogočajo, da finančno obremenitev porazdeli na celotno običajno amortizacijsko obdobje, ni dejansko prvi korak k zelo potrebni spremembi javnofinančnih predpisov, ki vse pogosteje zavirajo odločitve in nikoli ne odražajo pogosto očitnih dejstev o premoženju?

Če bi z modelom JZP pomagali sprožiti politično razmišljanje o tej temi, bi Evropska unija lahko dokazala svoj pragmatizem. V nekaterih državah so uvedbo JZP prikazali kot prvi korak v smeri potrebnih reforme javnega upravljanja in orodij, ki se za to uporabljajo.

2.2 EESO zahteva, da se pred sprejemanjem daljnosežnih političnih odločitev opravi temeljita ocena učinkov in neodvisna ocena prednosti in pomanjkljivosti projektov JZP ter dejansko upoštevajo predlogi socialnih partnerjev, tudi organizacij, ki zastopajo MSP. Pri tem je treba preučiti hitrost postopkov, vprašanje stroškov, kakovost storitev in socialne posledice za delavce in uporabnike. Po mnenju EESO bi mala in srednje velika podjetja morala imeti več možnosti za sodelovanje pri JZP.

3. Izhodišča za razmislek EESO

Izhodišča morajo biti v skladu z omenjenimi tremi argumenti (roki – skladnost projekta – financiranje) ter se vključevati v predloge Komisije ter obstoječi zakonodajni in regulativni okvir.

Predlogi so razdeljeni v dve kategoriji:

- vsa vprašanja v zvezi s financiranjem na splošno,
- vsa vprašanja v zvezi s pravnimi strukturami. Pri teh se je treba odločiti:
 - kaj se ohrani,
 - kaj je treba spremeniti,
 - kaj je treba razviti.

Obenem morajo jasno upoštevati tri bistvene zahteve, ki veljajo za ta postopek in tudi za vse postopke javnega naročanja:

- predhodno oceno, s katero se upraviči tako izvedba načrtovane naložbe kot izbira postopka, za katero se je odločil naročnik;
- preglednost pri posvetovanju in izbiri, pa tudi izvajanju operacije; ter
- nadzor, ki ga izvajajo za to pristojne upravne oblasti ter izvoljene skupščine, odgovorne za ustrezni proračun.

3.1 Finančni vidik

Z vidika financ je treba poudariti štiri ključna vprašanja.

3.1.1 Opredelitev JZP v postopkih EUROSTATA je treba spremeniti tako, da bo javna plačilna obveznost v zvezi s projekti JZP označena podobno kot plačilne obveznosti za običajna javna naročila pri javnem zadolževanju.

3.1.2 **Vloga strukturnih skladov** je zaenkrat malo opazna v financiranju JZP. Ali ni to nesmiselno, saj so njihovi cilji v popolni skladnosti?

Čeprav je bilo na tem področju pridobljenih nekaj izkušenj (to možnost je izkoristilo sedem držav), bi verjetno lahko naredili veliko več, zlasti če bi države članice in javne organe, ki jih to utegne zadevati, bolje poučili, da bi lahko v JZP videli orodje, ki ga lahko uporabijo pri vseh vrstah javnega financiranja, predvsem pa seveda pri sredstvih iz evropskih virov.

3.1.3 Kot to predlaga Komisija, bi bilo povsem logično, da se zahteva od EIB, da s svojimi pristojnostmi prevzame ključno vlogo v politiki financiranja JZP v Evropi. Imela bi tako vlogo usklajevanja in svetovanja pri ukrepih na tem področju, kot tudi podporno vlogo pri finančnih strukturah, ki v časih sedanje krize terjajo vse več strokovnega znanja in sposobnosti.

Na teh področjih ima EIB dvojno prednost tehničnega znanja in potrebne politične nevtralnosti. Tako bi lahko prevzela stalno vlogo posrednika z nacionalnimi ali lokalnimi nadzornimi organi.

Zato bi od nje lahko zahtevali posebno pomoč:

- pri željeni razširitvi operativne vloge EPEC (centra, ki je v okviru EIB nastal posebej za spremljanje operacij JZP v Evropi), iz katerega bi bilo treba narediti evropski javni organ za spremljanje in usmerjanje skupne politike na področju JZP, pa tudi za praktično pomoč državam članicam. Med novimi nalogami centra EPEC bi morala biti tudi organizacija in spremljanje pomoči manjšim lokalnim skupnostim brez ustreznih sredstev;
- pri oblikovanju in usmerjanju skupine strokovnjakov iz zasebnega sektorja (s pravično udeležbo predstavnikov delodajalcev, sindikatov in civilne družbe, vključno s predstavniškimi organizacijami MSP, finančnikov, pravnikov itd.), ki bi imela posvetovalno vlogo in postala zanimiva točka za stike s strokovnjaki iz javnega sektorja, ki sestavljajo EPEC;
- pri sistematičnem spremljanju vseh pogodb JZP na evropski ravni; in
- pri vzpostavljanju mehanizmov za refinanciranje JZP po obdobju gradnje, zlasti prek trga obveznic, kot se predlaga v točki 3.1.4.

3.1.4 Analiza JZP je pokazala, da je s finančnega vidika zaradi svojih osnovnih značilnosti (dolgoročnost – najboljši javni partnerji) potencialno izjemno orodje za ustvarjanje prihrankov na trgu, tudi tistih za pokojninske sklade.

Nekatere države si že dejavno prizadevajo za oblikovanje enega ali več specializiranih skladov, ki bi imeli dostop do finančnega trga in bi bili namenjeni refinanciranju operacij JZP po obdobju gradnje (in tako tudi brez morebitnih tveganj zamud in stroškov). Vzpostavitev takšnega orodja na evropski ravni bi lahko imela precejšen učinek, njegovo tehnično upravljanje pa bi vsaj v začetni fazi lahko prevzela EIB.

Hkrati pa EESO opozarja, da so številni projekti JZP povezani s storitvami splošnega (gospodarskega) pomena. Poleg čisto finančnih meril je v tem primeru pomembno, da so te storitve kakovostne, dostopne in cenovno dostopne.

3.2 Pravni in regulativni vidik

EESO si bo vztrajno prizadeval, da bi obveljalo, da bi se JZP izvajala samo v primeru, da vodijo k zmanjšanju stroškov – če so izpolnjeni določeni politični pogoji (socialni standard, kakovost storitev itd.), in ob dolgoročni obravnavi, ki upošteva tudi strošek transakcij, težave s ponovnimi pogajanjem itd. Hkrati je treba odpraviti spodbude za predfinanciranje, kar kaže na nujnost razmisleka o reformi meril Eurostata. Analiza JZP je pokazala, da zaradi njihove sedanje kompleksnosti, ki je v nekaterih državah ali pri nekaterih pogodbah povezana z nezadostno preglednostjo (glede pogodb, analiz gospodarnosti itd.), nekatera JZP uidejo demokratičnemu nadzoru. Zato EESO Evropsko komisijo poziva, naj nujno obvesti države članice o vseh teh problemih.

V nadaljevanju sledi pregled sedanjega stanja v skladu z naslednjimi tremi merili:

— kaj se ohrani, kot je,

— kaj je treba spremeniti in

— kaj je treba razviti?

3.2.1 Kaj od sedanjih besedil se ohrani?

Glede besedila in zakonodaje ni nobene natančne opredelitve, kaj je to JZP z vidika vseh pravil, ki urejajo javna naročila, koncesije in vse, kar je povezano z izvajanjem infrastrukturnih projektov.

Po analizi in ob upoštevanju izkušenj, pridobljenih v številnih državah, ki že uporabljajo JZP, se zdi, da ta odsotnost ozke opredelitve na evropski ravni na noben način ne ovira ne razvoja operacij ne njihovega spremljanja s strani evropskih oblasti.

Če je iz molka Komisije mogoče sklepati, da ne čuti potrebe po natančnejši opredelitvi, se zdi, da bi EESO lahko in moral imeti enako stališče, ki državam članicam pušča možnost, da poskrbijo za opredelitev, ki je prilagojena njihovim posebnim razmeram in navadam.

To stališče pušča odprto tudi vprašanje, ali naj nespremenjena ostanejo nekatera trenutno veljavna besedila, pri čemer je treba opozoriti, da je Evropski parlament nedavno izglasoval priporočilo, da se na področju javnih naročil najprej uporabijo obstoječa besedila in ne poskušajo pripraviti nova.

Glede na to EESO predlaga, da se ohrani Direktiva 2004/18 glede postopka za oddajo koncesij za javne gradnje, ki obravnava le omenjene koncesije za javne gradnje, brez dopolnitve z opredelitvijo JZP, saj njihova ureditev ostaja v pristojnosti javnih organov vsake države članice EU. V njej se koncesija za javne gradnje opredeli takole: „Koncesija za javne gradnje“ je naročilo enake vrste kakor javno naročilo gradenj z izjemo dejstva, da je razlog za izvedbo gradenj bodisi samo pravica do koriščenja gradnje ali ta pravica skupaj s plačilom.“

Definicija koncesije za storitve je podobna (le da izraz *javne gradnje* zamenja izraz *storitve*), vendar pa direktiva ne govori o pogojih za oddajo teh koncesij, čeprav postopkom za oddajo koncesij za javne gradnje posveti celo poglavje.

Zgoraj omenjeni definiciji namenoma ne navajata podrobnosti; te veljajo za nacionalno domeno in bi v skupnem besedilu onemogočile vsakršno konvergenco.

Iz praktičnih razlogov EESO meni, da ni treba določiti podrobnejše opredelitve pojma koncesije (tj. dolgoročne pogodbe, ki vključuje načrtovanje, gradnjo, financiranje, upravljanje in/ali vzdrževanje javnega objekta ali storitve), saj sedanje stanje učinkovito pokriva vse tipe javnih pogodb – tudi drugačnih od običajnih javnih naročil – in jih zavezuje spoštovanju minimalnih evropskih določb za oddajo naročil.

EESO meni, da se je bolje izogniti novi zakonodaji na tem področju, ki bi lahko hitro postala zelo zapletena. V vseh državah članicah lahko namreč akterji zdaj uporabijo pogodbe za JZP v širšem smislu (koncesije, pri katerih plača zasebni uporabnik, pogodbe za partnerstvo s plačilom javnega sektorja, druge pogodbe javno-zasebnega partnerstva), ki ustrezno rešujejo težave in so v skladu z nacionalno prakso.

3.2.2 Kaj je treba spremeniti?

Glede Direktive 2004/18 pa EESO zaradi skladnosti uporabljenih besedil predlaga, da se v okviru tega mnenja o JZP razmisli o pojasnitvi pogojev za oddajo koncesij za storitve, na katere omenjena direktiva pozablja, čeprav koncesije za storitve jasno opredeli.

Pri tem želi EESO pojasniti občutljiv problem institucionalnega javno-zasebnega partnerstva, ki ga delno obravnava razlagalno sporočilo iz leta 2008, katerega namen je bil javne akterje, ki uporabljajo napol javne strukture, opozoriti na spoštovanje pravil o konkurenci.

Dejansko pa se javni akterji tega sporočila ne zavedajo ali pa ga namenoma ne upoštevajo. Če bi Komisija vztrajala pri pripravi posebne zakonodaje za koncesije, bi bilo treba vanjo izrecno vključiti pravila o vzpostavitvi in obnovitvi dejavnosti institucionalnih javno-zasebnih partnerstev, pri tem pa zakonodajo izboljšati, da bi se izognili zlorabam, katerih najrazličnejše primere nam nudi evropska sodna praksa in so včasih v nasprotju z zeleno preglednostjo.

3.2.3 Kaj je treba razviti?

Glede izvajanja postopkov EESO priporoča boljši okvir za tri splošne vidike JZP:

- predhodno oceno, ki se pogosto uporablja za oceno učinka JZP glede celotnega stroška v primerjavi z običajnim javnim naročilom; dobro orodje je tudi primerjava gospodarnosti (*public sector comparator*);
- konkurenčni dialog, ki včasih pri zasebnih podjetjih prinese odklone glede etike, rokov in zahtev;
- spremljanje operacij JZP, da bi čim bolj natančno ocenili njihov pomen in s tem izboljšali predhodno oceno poznejših operacij.

3.2.3.1 Predhodna ocena

Ta začetna analiza, ki bi načeloma morala upravičiti izbiro ravno tega postopka in ne katerega drugega, bi morala postati obvezno pravilo za vse, kar zadeva oddajo javnih naročil.

Za javnega naročnika dejansko ni boljšega načina za merjenje učinka ali učinkov odločitve, ki jo namerava sprejeti. Če bi objava rezultatov te predhodne ocene postala obvezna, bi bil to v večini primerov pomemben korak k večji preglednosti, ki je tako potrebna pri iskanju najboljših rešitev in zagotavljanju močne konkurence.

To bi morala biti tudi priložnost, da se v okviru celotnih stroškov izmerijo morebitna razhajanja v financiranju med stopnjami, ki veljajo na trgu za javne posojiljemalce, in tistimi, ki veljajo za projekt JZP. Ta vidik predhodne ocene je že obvezen v državah, ki so na področju JZP najbolj napredovale.

V Franciji je treba pri predhodni oceni upoštevati štiri merila: celotne stroške, prenos tveganj, trajnostni razvoj in učinkovitost pogodbe. EESO predlaga, da se ta merila sistematično uporabijo ter da se jim doda objava pogodb in strogo upoštevanje socialne zakonodaje zadevne države, kot je opozoril v točki 1.3.4.

3.2.3.2 Konkurenčni dialog

Ta pristop se razlikuje od preprostega dvostranskega pogajanja, ki poteka pri sklepanju klasičnih postopkov, in se pogosto uporablja pri oddaji pogodb za JZP na splošno; v nekaterih državah je celo obvezen. Gre za to, da se po predhodni prvi izbiri, ki jo opravi naročnik, končna pogodba izpopolnjuje v dialogu z enim ali dvema izbranimi partnerjema, z zaporednim ponavljanjem in izboljševanjem podrobnosti pogodbe.

Podrobna analiza dejanske uporabe tega pristopa razkriva naslednje:

- nekatere tega nevajene javne osebe so začele slabo pripravljene konkurenčne dialoge, ki so sprožili resne dvome v elemente pogodbe, o kateri je potekal dialog, predolge zamude in včasih pretirano podrobne zahteve podjetju v končni fazi;
- naročniki javnih del so včasih v skušnjavi, da ta postopek izkoristijo za to, da se izognejo spoštovanju zakonodaje o pravicah intelektualne lastnine in zaščiti inovativnih zamisli.

Originalne zamisli naj bi bile seveda zavarovane s tajnostjo ponudb, vendar pa raba kaže, da dejansko to ni res in da je to, kar ni drugega kot neetično obnašanje, zlahka mogoče pripisati neulovljivemu „uhajanju informacij“.

Z določeno stopnjo usklajevanja pogodbenega okvira EU bi morali uveljaviti načine za varovanje pravic intelektualne lastnine, ki sama po sebi jamči rast inovativnosti.

3.2.3.3 Spremljanje operacij JZP

Za spoštovanje preglednosti in zahtev nadzora je treba sistematično popisati operacije JZP in spremljati njihovo izvajanje na nacionalni in evropski ravni. To nalogo mora, ločeno od zgoraj omenjene naloge za EIB in EPEC, opravljati nevtralna organizacija, ki nima želja po privilegiranju ali oviranju JZP med ocenjevanjem, zato bi jo lahko opravljala skupina strokovnjakov.

4. Sklepne ugotovitve

- Sporočilo Komisije je zanimivo besedilo in tudi zelo aktualno, saj je zlasti v času te finančne krize nujno pritegniti javne in zasebne naložbe. Še naprej si je treba prizadevati za pripravo institucionalnega okvira za izboljšanje JZP, za izkoriščanje prednosti in priložnosti, ki jih prinašajo, pa tudi za zmanjšanje problemov, s katerimi se srečujejo nekatere JZP, ki smo jih navedli v mnenju (težave s predfinanciranjem in dodatnimi stroški, na katere je pogosto treba računati v dolgoročnih pogodbenih odnosih pri JZP).
- Možnosti, s katerimi JZP lahko prispevajo k razvoju javne infrastrukture (velike in majhne) in s tem tudi h gospodarskemu razvoju Evropske unije, preprosto ne bi smeli zanamari.
- Evropa bi morala v zvezi s projekti JZP imeti sredstva za to, da se kaj nauči iz težav, ki so se pojavljale v preteklosti: treba je izboljšati obstoječe mehanizme nadzora in sistematično popisati končne rezultate operacij. Po mnenju EESO bi

morala imeti mala in srednje velika podjetja več možnosti za sodelovanje pri JZP.

- Obstaja veliko evropskih in nacionalnih pravnih orodij: EESO meni, da ni treba začeti z nič, da bi zgradili edinstven in teoretično popoln okvir. S tem bi izgubili veliko časa za omejeno korist, morda celo za nasproten učinek. Akterji vsak dan delujejo v teh pravnih okvirih in vsako postavljanje pod vprašaj bi lahko upočasnilo javna naročila in celo močno destabiliziralo mehanizem JZP. Sedanjih opredelitev Direktive 2004/18 ni treba niti spremeniti niti dopolniti. Vsaka država lahko tako sama sprejme takšno zakonsko opredelitev JZP, ki bolj ustreza njenemu položaju in ugotovljenim dobrim praksam.
- Izboljšajmo raje obstoječa sredstva, natančneje določimo in izboljšajmo nekaj točk ter uporabimo obstoječe sposobnosti, zlasti finančno platformo EIB z okrepitevijo vloge EPEC in skupine strokovnjakov. Tako bi še bolj prispevali k razširitvi pogodbenih metod z zbiranjem, spodbujanjem in udeležanjem primerov dobre prakse ter dialogom z zasebnim sektorjem na evropski ravni z ustanovitvijo „vzporedne“ skupine strokovnjakov iz zasebnega sektorja.
- Področja za prihodnje preučevanje so razvoj preglednosti, prehodne ocene na podlagi celotnih stroškov, analize uspeha in neuspeha ter spoštovanje zakonodaje.
- Razmislimo o tem, da bi vzpostavili mehanizem za refinanciranje JZP po obdobju gradnje, da bi aktivirali trg obveznic, ki je v tem oziru premalo uporabljen.

V Bruslju, 21. oktobra 2010

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON