

Yttrande från regionkommittén om Grönbok om offentlig-privata partnerskap och EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner

(2005/C 71/05)

REGIONKOMMITTÉN HAR AVGETT DETTA YTTRANDE

med beaktande av

kommissionens Grönbok om offentlig-privata partnerskap och EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner (KOM(2004) 327 slutlig),

kommissionens beslut av den 30 april 2004 att rådfråga kommittén i detta ärende i enlighet med EG-fördragets artikel 265 första stycket,

ordförandens beslut av den 26 maj 2004 att ge utskottet för ekonomisk politik och socialpolitik i uppdrag att utarbeta yttrandet i ärendet,

kommitténs yttrande om Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader och Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi och transporter (KOM(2000) 275 slutlig – 2000/0115 COD och KOM(2000) 276 slutlig – 2000/0117 COD – CdR 312/2000 fin) ⁽¹⁾

kommissionens Grönbok om tjänster i allmänhetens intresse i Europa (KOM(2003) 270 slutlig – CdR 149/2003 fin) ⁽²⁾,

Regionkommitténs yttrande om Halvtidsöversynen av Lissabonstrategin, Meddelande från kommissionen: Fokus på genomförandet av den europeiska sysselsättningsstrategin, Förslag till rådets beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik, Rekommendation till rådets rekommendation om genomförandet av medlemsstaternas sysselsättningspolitik (KOM(2004) 239 slutlig – CdR 152/2004 fin),

det utkast till yttrande (CdR 239/2004 rév. 1) som antogs av utskottet för ekonomisk politik och socialpolitik den 4 oktober 2004 (föredragande: Catarina Segersten Larsson, Landstingsstyrelsens ordförande i Värmland (SE-PPE)).

Med beaktande av ovanstående antog Regionkommittén följande yttrande vid sin 57:e plenarsession den 17–18 november 2004 (sammanträdet den 17 november):

1. Regionkommitténs ståndpunkt

1.1 Regionkommittén välkomnar kommissionens grönbok om offentlig-privata partnerskap och EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner eftersom samarbete mellan kommuner/regioner och det privata näringslivet har kommit att få en allt större betydelse inom unionen. Frågor om tillväxt, sammanhållning och konkurrens kan kopplas till ett av Lissabonstrategins viktigaste inslag – att förbättra förutsättningarna för en väl fungerande inre marknad. Kommittén vill samtidigt uppmärksamma de stora olikheterna mellan medlemsländerna och mellan olika verksamhetsområden vad gäller samverkansformer och omfattningen av dessa.

1.2 Grönboken innebär inga konkreta förslag. Däremot syftar den till att klargöra räckvidden i de gemenskapsbestämmelser som är tillämpliga i fasen för urval av privat partner och för att i den senare fasen upptäcka möjliga osäkerhetsfaktorer och analysera om gemenskapsramen är lämplig för de offentlig-privata partnerskapens insatser och särskilda egenskaper. I grönboken ställs också ett antal frågor vars svar förutsätts

komma att ha stor betydelse inför kommissionens fortsatta agerande.

1.3 Regionkommittén anser att offentlig-privata partnerskap inte endast kan ses som en teknisk och rättslig fråga utan måste vidgas och även belysas ur ett politiskt perspektiv.

1.4 Kommittén önskar att samtliga frågor som rör partnerskap, upphandling och tjänster i allmänhetens intresse behandlas utifrån ett helhetsperspektiv.

1.5 Det är de lokala och regionala myndigheterna, som befinner sig närmast medborgarna, som är mest lämpade att bedöma om verksamheten skall drivas i egen regi, upphandlas eller drivas i annat samarbete med andra. Kommittén vill betona de politiska församlingarnas ytterst viktiga roll vid bedömningen av vem som skall driva de offentligt finansierade verksamheterna.

1.6 Det är också de lokala och regionala myndigheterna som oftast är mest lämpade att bedöma hur tjänsterna skall finansieras.

⁽¹⁾ EGT C 144, 16.5.2001, s. 23.

⁽²⁾ EGT C 73, 23.3.2004, s. 7.

1.7 Kommittén vill betona kommuners och regioners olika roller eftersom de förutom att organisera, styra och kontrollera också har att driva verksamhet i egen regi (in-house).

1.8 Regionkommittén anser att partnerskap inte kan ses som en mirakellösning, utan det måste bedömas från projekt till projekt om det innebär ett mervärde att ingå partnerskap med den privata sektorn.

1.9 Som konstateras i grönboken är det den offentliga parten som måste ha möjlighet att definiera de mål i allmänhetens intresse som skall uppnås, de erbjudna tjänsternas kvalitet och prispolitik samt säkerställa att efterlevnaden av dessa mål kontrolleras.

Utvecklingen av det offentlig-privata partnerskapet

KOMMITTÉNS BEDÖMNING

1.10 Regionkommittén har konstaterat att begreppet partnerskap har kommit att tolkas i ett betydligt vidare perspektiv än som ursprungligen avsågs.

1.11 Regionkommittén föreslår att offentlig-privata partnerskap fortsättningsvis definieras mer restriktivt som innefattande långsiktiga relationer, gemensamt risktagande och stora ekonomiska åtaganden.

1.12 Av den anledningen är det av yttersta vikt att begreppet offentlig-privata partnerskap definieras tydligare för att få en relevant diskussion om eventuella fortsatta insatser inom gemenskapen.

1.13 Regionkommittén har uppmärksammat att partnerskap/samverkan oftast uppfattas som ett större område än bara partnerskap mellan det offentliga och det privata. Kommuner och regionala myndigheter samverkar även med många andra aktörer såsom andra kommunala och regionala myndigheter, universitet, fackliga organisationer, religiösa samfund, föreningsliv, intresseorganisationer, ideella organisationer och privatpersoner. Även dessa samarbetspartners kan antas komma att få en allt större betydelse i framtiden.

1.14 Traditionella upphandlingar där parterna strävar efter ett större samarbete och gemensamt ansvarstagande benämns också ibland partnerskap, offentlig-privata partnerskap eller "avtalsmässiga offentlig-privata partnerskap".

1.15 Kommittén anser att ett utvecklat samarbete är viktigt även vid ett traditionellt upphandlingsförfarande och då speciellt under genomförandefasen.

1.16 Vid en partnerskapslösning eller ett "institutionellt" offentlig-privat partnerskap med delat ansvarstagande är det ändå ofta den offentliga myndigheten som har det yttersta ansvaret. Mervärdet kommer av ett ökat ansvarstagande från den privata sektorn, samfinansiering, nya idéer, andra arbetssätt och en långsiktig relation.

1.17 Kommittén vill betona att det redan förekommer ett flertal kontroller från de offentliga myndigheternas sida inte bara i samband med tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utan även vid partnerskapslösningar. Man får inte glömma att de ekonomiska och politiska besluten måste genomgå flera demokratiska omröstningar och därmed underkastas förhandskontroller och egna kontrollorgan, som också garanterar kvalificerad insyn.

2. Regionkommitténs rekommendationer

2.1 Regionkommittén framhåller att EG-fördragets principer om bl.a. insyn, likabehandling, proportionalitet och ömsesidigt erkännande skall gälla som grund för alla olika sorters partnerskapslösningar.

2.2 Kommittén anser att det i nuläget inte skall införas någon gemenskapslagstiftning för partnerskap, eftersom partnerskapsbegreppet inte tydligt har definierats. Kommittén anser också att offentlig-privata partnerskap inte kan inrymmas i gemenskapens upphandlingsdirektiv eftersom dessa inte tillräckligt uppmuntrar till initiativ, risktagande och flexibilitet. Regelverket är inte tillräckligt flexibelt, eftersom det i samband med partnerskapen inte handlar om en traditionell leverantör utan en mer aktiv roll som partner. Kommissionen har visserligen till en del tagit hänsyn till Regionkommitténs tidigare yttranden men det är inte tillräckligt.

2.3 Regionkommittén betonar vikten av de lokala och regionala myndigheternas centrala roll när det gäller att definiera, organisera, finansiera och övervaka allmännyttiga tjänster.

2.4 De offentliga myndigheterna bör fritt kunna välja och experimentera med olika verksamhetsmodeller i samband med skyldigheten att säkerställa tillgången till allmännyttiga tjänster så länge som principerna om bl.a. insyn, likabehandling, proportionalitet och ömsesidigt erkännande uppfylls.

2.5 Det är också de lokala och regionala myndigheterna som bäst kan bedöma vilken typ, verksamhetsform och kvalitet som tjänsterna bör ha eftersom det är de som befinner sig närmast medborgarna. Genom de demokratiska spelregler som de offentliga myndigheterna måste följa i samband med sådana beslut garanteras dessutom kvalificerad kontroll och insyn.

2.6 Det är viktigt att återigen betona att dessa myndigheter fritt skall kunna besluta om de önskar tillhandahålla tjänsterna i egen regi, upphandla verksamheten eller tillhandahålla tjänsten i samarbete med andra parter.

2.7 Regionkommittén betonar vikten av att de lokala och regionala myndigheterna har möjlighet att utveckla olika sorters samarbete på ett individuellt och flexibelt sätt.

2.8 Medborgarperspektivet måste betonas ytterligare, eftersom det är medborgarna som tjänsterna är till för.

2.9 Regionkommittén uttryckte i sitt yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader" att offentlig-privata partnerskapsprojekt måste vara flexibla och allmänt tillgängliga. Man poängterade också vikten av en bred dialog mellan beställare och leverantörer under hela upphandlingsprocessen.

2.10 Kommittén uppmärksammade också i samma remissvar att den anser att "det måste slås fast att upphandlingar som görs av regionala och lokala myndigheter från deras egna självständiga juridiska enheter faller utanför direktivens tillämpningsområde och skall betraktas som produktion utförd i egen regi".

2.11 Kommittén uppskattar grönbokens konstaterande att "EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner är neutral när det gäller medlemsstaternas val mellan att i egen regi säkerställa offentliga tjänster eller anförtro dem åt tredje man".

2.12 I flera medlemsländer utvecklas en sorts partnerskap som innebär att det är den enskilda medborgaren som avgör vem som skall leverera tjänsten. Det offentliga får mer rollen av att garantera medborgarna en lägsta kvalitetsnivå och att företagen är seriösa. Nuvarande upphandlingsregler tar inte hänsyn till dessa förhållanden där medborgaren är en viktig part och den som fattar det avgörande beslutet om vem som skall tillhandahålla tjänsterna.

2.13 Regionkommittén har inte tagit ställning till och kan inte ta ställning till om gemenskapsrättslig lagstiftning om tjänstekoncessioner skall införas, eftersom partnerskapsbegreppet inte är definierat. Kommittén anser att tjänstekoncessioner inte skall inordnas under gemenskapens upphandlingsdirektiv, eftersom koncessioner kräver ett mer flexibelt förfarande än upphandling.

2.14 Kommittén konstaterar att nuvarande upphandlingslagstiftning fortfarande är komplicerad och inte uppmuntrar flexibilitet och innovativa idéer.

2.15 Kommittén understryker vikten av att ett företags övergång från de offentliga sektorerna till den privata är ett ekonomisk-politiskt val, vilket faller under medlemsstaternas utslutande befogenhet.

2.16 Kommittén önskar att erfarenheter från konkurrenspräglade dialoger tas tillvara innan ytterligare åtgärder föreslås. Kommittén vill också erinra om att man i sitt yttrande över upphandlingsdirektiven ställde sig tvekan till denna upphandlingsform och istället förordade ökad användning av förhandlad upphandling.

2.17 Regionkommittén önskar att kommissionen förtydligar rättsläget utifrån "Teckal-domen" då den tolkas olika i medlemsländerna. Kommittén anser att verksamhet som drivs som ett helägt offentligt bolag inte skall falla under den gemenskapsrättsliga upphandlingslagstiftningen, eftersom det offentliga utövar kontroll och den är likvärdig med dess egen verksamhet samt huvuddelen av verksamheten utförs tillsammans med de offentliga myndigheter som förfogar över den.

2.18 Regionkommittén vill betona vikten av en lokal/regional politisk konsensus när långa avtalsperioder tecknas.

2.19 Regionkommittén vill understryka vikten av att inte bara konkurrensperspektivet beaktas utan också de demokratiska aspekterna som skall spegla medborgarnas krav.

2.20 Regionkommittén ber att få återkomma med synpunkter när partnerskapsbegreppet har definierats.

2.21 Kommittén vill slutligen ta upp ytterligare några frågor:

- Hur värnas de demokratiska aspekterna vid partnerskapslösningar och upphandling?
- Hur ser medborgarnas möjlighet till politiskt ansvarsutkrävande ut?
- Vilken ekonomisk handlingsfrihet finns vid långa kontraktstider?
- Hur garanteras den politiska handlingsfriheten?
- Hur hanteras ändrade behov och förutsättningar vid långa kontraktstider?
- Hur garanteras medborgarnas insyn i hur angelägenheterna sköts?
- Är myndigheternas möjlighet att styra, följa och garantera medborgarna verksamhet med hög kvalitet garanterad?
- Hur påverkar och vilken betydelse har strukturfonderna vid utvecklandet av offentlig-privata partnerskap?

Bryssel den 17 november 2004

Regionkommitténs

ordförande

Peter STRAUB