

## Opinia Komitetu Regionów w sprawie Zielonej księgi nt. partnerstwa publiczno-prywatnego oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji

(2005/C 71/05)

### KOMITET REGIONÓW

Uwzględniając Zieloną Księgę Komisji Europejskiej nt. Partnerstwa Publiczno-Prywatnego oraz prawo wspólnotowe w zakresie zamówień publicznych i koncesji (COM(2004) 327 final);

Uwzględniając decyzję Komisji z dnia 30 kwietnia 2004 o konsultacji tego zagadnienia z nim zgodnie z pierwszym ustępem artykułu 265 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską;

Uwzględniając decyzję swojego Przewodniczącego z 26 maja 2004 r. by Komisja ds. Polityki Ekonomicznej i Społecznej opracowała opinię na ten temat;

Uwzględniając swoją opinię w sprawie projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na dostawy, usługi i roboty publiczne oraz projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych w odniesieniu do jednostek działających w sektorze wodnym, energetycznym i transportowym; (COM(2000) 275 final – 2000/0115 COD i COM(2000) 276 final – 2000/0117COD – CdR 312/2000 fin) <sup>(1)</sup>;

Uwzględniając opinię o Zielonej Księdze nt. Usług Użyteczności Publicznej w Europie (COM(2003) 270 final – CdR 149/2003 fin) <sup>(2)</sup>;

Uwzględniając swoją opinię w sprawie przeglądu śródkresowego Strategii Lizbońskiej. Uwzględniając Komunikat Komisji w sprawie wzmocnienia działań na rzecz realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Uwzględniając propozycje decyzji Rady dotyczącej wytycznych dla polityk zatrudnienia w Państwach Członkowskich; Uwzględniając zalecenia Rady w sprawie wdrażania polityk zatrudnienia w Państwach Członkowskich (COM(2004) 239 final – CDR 152/2004 fin);

Uwzględniając projekt opinii (CdR 239/2004 rev.1) przyjęty dnia 4 października 2004 r. przez Komisję Polityki Ekonomicznej i Społecznej (sprawozdawca: **pani Segersten Larsson**, Przewodnicząca Komitetu Wykonawczego Władz Regionu Värmland (SE-EPL);

**Przyjął następującą opinię na swojej 57 sesji plenarnej dnia 17 i 18 listopada 2004 r. (posiedzenie z dnia 17 listopada):**

### 1. Opinia Komitetu Regionów

#### KOMITET REGIONÓW

1.1 **przyjmuje z zadowoleniem** Zieloną Księgę Komisji Europejskiej nt. Partnerstwa Publiczno-Prywatnego i prawa UE dotyczącego zamówień publicznych i koncesji, ponieważ współpraca pomiędzy gminami / regionami a światem biznesu nabiera coraz większej wagi w Unii Europejskiej. Zagadnienia dotyczące wzrostu gospodarczego, spójności i konkurencji łączą się z najważniejszym aspektem Strategii Lizbońskiej: polepszaniem warunków dla sprawnego funkcjonowania Rynku Wewnętrznego. Jednocześnie, Komitet podkreśla znaczne rozbieżności pomiędzy Państwami Członkowskimi i pomiędzy poszczególnymi obszarami działania w zakresie form współpracy i ich stopnia;

1.2 **stwierdza**, że Zielona Księga nie zawiera żadnych konkretnych propozycji. Ma ona jednak na celu pokazanie, do jakiego stopnia przepisy Wspólnoty mają zastosowanie do etapu selekcji partnera prywatnego i do kolejnego etapu, w celu zidentyfikowania wszelkich niejasności i analizy, do jakiego stopnia ramy Wspólnoty są adekwatne w stosunku do

wymogów i specyfiki Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Zielona Księga stawia również szereg pytań, a odpowiedzi na nie będą bardzo istotne dla pracy Komisji w przyszłości;

1.3 **uważa** że partnerstwo publiczno-prywatne nie może być uznawane za sprawę czysto techniczną i prawną; należy je poszerzyć i przedstawić z perspektywy politycznej;

1.4 **wyraża nadzieję**, że wszelkie zagadnienia związane z partnerstwem, zamówieniami publicznymi i usługami użyteczności publicznej będą traktowane całościowo;

1.5 **uważa**, że to władze lokalne i regionalne, tzn. te najbliższe dla obywateli, powinny decydować, czy mają same świadczyć usługi, zlecać je partnerom, czy świadczyć je we współpracy z partnerami. Komitet podkreśla znaczną rolę zgromadzeń politycznych w decydowaniu o tym, kto ma świadczyć usługi finansowane przez państwo;

1.6 **jest zdania**, że to władze lokalne i regionalne są najczęściej najodpowiedniejszymi do decydowania, jak powinny być finansowane usługi;

<sup>(1)</sup> Dz.U. nr C 144 z dnia 16.05.2001, str. 23

<sup>(2)</sup> Dz.U. nr C 73 z dnia 23.3.2004, str. 7

1.7 **podkreśla** zróżnicowane role odgrywane przez gminy i regiony, jako, że poza działaniami organizacyjnymi, zarządzania i monitorowania, świadczą one również usługi własne;

1.8 **nie uważa**, że partnerstwo jest rozwiązaniem wszystkich problemów; potencjalna wartość dodana partnerstwa publiczno-prywatnego musi być oceniana na podstawie poszczególnych projektów;

1.9 **zgadza się** z twierdzeniem w Zielonej Księdze, że partnerzy publiczni muszą być w stanie określić cele w zakresie użyteczności publicznej, jakości świadczonych usług, polityki cenowej, oraz bierze na siebie odpowiedzialność monitorowania zgodności z tymi celami.

#### *Kierunki rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego*

#### KOMITET REGIONÓW

1.10 **stwierdza**, że „partnerstwo” zaczęło być interpretowane dużo szerzej niż początkowo zakładano;

1.11 **proponuje** by „partnerstwo publiczno-prywatne” było w przyszłości zdefiniowane w ściślejszy sposób tak, by oznaczało poszerzone relacje, wspólne podejmowanie ryzyka i najważniejszych zobowiązań finansowych;

1.12 **uważa**, że niezmiernie ważne jest dokładniejsze zdefiniowanie pojęcia partnerstwa publiczno-prywatnego, w celu przygotowania podstaw do odpowiedniej debaty dotyczącej jakichkolwiek przyszłych inicjatyw Wspólnoty;

1.13 **zauważa**, że partnerstwo/współpraca jest najczęściej postrzegane jako zjawisko szersze niż tylko partnerstwo publiczno-prywatne. Gminy i władze regionalne również współpracują z wieloma innymi partnerami, takimi jak inne władze lokalne i regionalne, szkoły wyższe, związki zawodowe, grupy religijne, stowarzyszenia, grupy społeczne i zawodowe, organizacje dobroczynne i osoby fizyczne. Oczekuje się, że partnerzy ci będą również odgrywali ważniejszą rolę w przyszłości;

1.14 **stwierdza**, że tradycyjne formy udzielania zamówień publicznych, w których strony dążą do bliższej współpracy i wspólnej odpowiedzialności, również są czasem określane jako partnerstwo publiczno-prywatne lub „kontraktowe partnerstwo publiczno-prywatne”;

1.15 **uważa**, że bliższa współpraca jest również ważna w tradycyjnych procedurach zamówień publicznych, zwłaszcza na etapie ich wdrażania;

1.16 **wyказuje**, że w przypadku wspólnego partnerstwa lub „instytucjonalnego” partnerstwa publiczno-prywatnego, ostateczną odpowiedzialność często ponoszą władze państwowe. Wartość dodana wypływa z większej odpowiedzialności ponoszonej przez sektor prywatny; a ze wspólnego finansowania powstają nowe pomysły, metody i tworzenie długotrwałych kontaktów.

1.17 **podkreśla**, że istnieją już wielorakie mechanizmy kontrolne wykonywania usług ogólnego interesu gospodar-

czego oraz dotyczące partnerstw z administracją publiczną. Nie należy zapominać, że decyzje gospodarcze i polityczne są poddawane wielokrotnym procedurom demokratycznego głosowania, a więc są kontrolowane a priori, jak również poddawane dokładnemu badaniu przez ich organy nadzorcze. Wszystko to gwarantuje odpowiedni poziom upublicznienia.

## 2. Zalecenia Komitetu Regionów

#### KOMITET REGIONÓW

2.1 **podkreśla**, że wszelkie typy projektów partnerskich powinny opierać się na zasadach Traktatu o UE takich jak przejrzystość, zasada równych szans, zasada proporcjonalności oraz zasada wzajemnego uznawania;

2.2 **nie uważa** za właściwe wprowadzanie jakiegokolwiek wspólnotowego ustawodawstwa dotyczącego partnerstwa na tym etapie, ponieważ pojęcie „partnerstwo” nie zostało jeszcze dokładnie zdefiniowane. Komitet nie uważa, aby partnerstwo publiczno-prywatne mogło być włączone do wspólnotowych dyrektyw dotyczących procedur udzielania zamówień publicznych, ponieważ nie stanowią wystarczającej zachęty do podejmowania inicjatywy, ryzyka lub wykazywania elastyczności. Ramy prawne są niewystarczająco elastyczne, ponieważ partnerstwo odgrywa aktywniejszą rolę jako partner, a nie tylko tradycyjny dostawca usług. Chociaż wydaje się, iż Komisja rzeczywiście uwzględniła pewne aspekty wcześniejszych opinii Komitetu Regionów, to jednak nie w wystarczającym stopniu;

2.3 **podkreśla** ważną rolę władz lokalnych i regionalnych w definiowaniu, organizowaniu, finansowaniu i monitorowaniu usług użyteczności publicznej;

2.4 **uważa**, że ze względu na jej obowiązek gwarantowania dostępu do usług użyteczności publicznej administracja państwowa powinna mieć swobodę w wyborze i eksperymentowaniu z różnymi modelami pod warunkiem, że będą przy tym przestrzegane takie zasady jak przejrzystość, zasada równego traktowania, proporcjonalności i wzajemnego uznawania;

2.5 **uważa**, że to władze lokalne i regionalne powinny decydować o typie usług, ich formacie i wymogach jakościowych, ponieważ są one najbliżej obywateli. Co więcej, procedury demokratyczne, którym podlegają podmioty sektora publicznego w podejmowaniu tego rodzaju decyzji, gwarantują odpowiedni poziom kontroli i przejrzystości.

2.6 **uważa** za istotne ponowne podkreślenie, iż władze te powinny mieć swobodę decydowania o tym, czy mają same wewnętrznie świadczyć usługi, zlecać je partnerom zewnętrznym, czy świadczyć je przy współpracy z innymi partnerami;

2.7 **podkreśla** potrzebę wypracowania przez władze lokalne i regionalne innych, bardziej indywidualnych i elastycznych form współpracy;

2.8 **podkreśla** potrzebę większej koncentracji na obywatelach, ponieważ to właśnie dla obywateli świadczone są usługi;

2.9 **zapewnił** w swojej opinii nt. projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na dostawy, usługi i roboty publiczne, że projekty partnerstwa publiczno-prywatnego muszą być elastyczne i ogólnie dostępne. Podkreślił również, że podczas procedur udzielania zamówień publicznych istnieje potrzeba dialogu pomiędzy nabywcą a dostawcą;

2.10 **stwierdził** w tej samej opinii, że „należy ustanowić, że zamówienia władz regionalnych i lokalnych udzielane ich własnym niezależnym osobom prawnym nie podlegają zakresowi stosowania dyrektyw i muszą być uznane za produkcję wykonaną w ramach ich własnego zarządzania”;

2.11 **przyjmuje z zadowoleniem** zapewnienie Zielonej Księgi, że „Prawo Wspólnoty dotyczące zamówień publicznych i koncesji jest neutralne w odniesieniu do wyboru dokonywanych przez Państwa Członkowskie pomiędzy dostarczaniem usług publicznych samemu a zlecaniem ich osobom trzecim”;

2.12 **stwierdza**, że w wielu krajach rozwija się typ partnerstwa, w którym obywatele decydują, kto ma być dostawcą usług. Rola administracji publicznej sprowadza się wówczas do zapewnienia minimalnego poziomu jakości i zapewnienia, że przedsiębiorstwa działają w dobrej wierze. Obecne reguły udzielania zamówień publicznych nie uwzględniają tych sytuacji, w których obywatele odrywają ważną rolę oraz podejmują ostateczną decyzję o tym, kto ma być dostawcą usług;

2.13 **nie jest w stanie jeszcze stwierdzić**, czy powinno się wprowadzić ustawodawstwo Wspólnotowe dotyczące koncesji na usługi, ponieważ pojęcie „partnerstwo” nie zostało jeszcze zdefiniowane. Komitet nie uważa, że koncesje na usługi powinny podlegać wspólnotowym dyrektywom o zamówieniach, ponieważ koncesje wymagają elastyczniejszych procedur niż zamówienia;

2.14 **stwierdza**, że obecne ustawodawstwo dotyczące zamówień jest wciąż skomplikowane i nie promuje elastyczności ani innowacji;

2.15 **podkreśla**, że decyzja o przeniesieniu przedsiębiorstwa z sektora publicznego do prywatnego powinna być decyzją polityki gospodarczej i tym samym podlegać wyłącznie kompetencji Państw Członkowskich;

2.16 **wyraża nadzieję**, że doświadczenie nabyte w wyniku konkurencyjnego dialogu zostanie wzięte pod uwagę przy proponowaniu dalszych rozwiązań. Komitet wskazuje również,

że w swojej opinii nt. dyrektyw dotyczących procedur udzielania zamówień publicznych, wyraził swoje wątpliwości dotyczące tego typu zamówień i wezwał do częstszego stosowania zamówień negocjowanych;

2.17 **wyraża nadzieję**, że Komisja wyjaśni sytuację prawną dotyczącą sprawy Teckal, ponieważ jest ona w różny sposób interpretowana w poszczególnych Państwach Członkowskich. Komitet nie uważa, by działania podejmowane przez przedsiębiorstwa państwowe powinny być regulowane wspólnotowym ustawodawstwem dotyczącym zamówień publicznych, ponieważ są one kontrolowane przez państwo i równoznaczne z operacjami wewnętrznymi. Dodatkowo, większość pracy wykonywana jest wspólnie z władzami państwa, do których przedsiębiorstwa te należą;

2.18 **podkreśla** potrzebę osiągnięcia konsensusu politycznego na poziomie lokalnym i regionalnym podczas zawierania długoterminowych porozumień;

2.19 **podkreśla** potrzebę uwzględniania wymogów demokratycznych, które muszą być odzwierciedleniem woli obywateli, jak również wymogów konkurencji;

2.20 **zamierza** powrócić do tematu, kiedy zdefiniowane zostanie pojęcie „partnerstwa”;

2.21 na koniec, **chciałby postawić** kilka dalszych pytań:

- W jaki sposób zachować element demokratyczności w projektach partnerskich i zamówieniach publicznych?
- Jakie są możliwości sprawowania władzy politycznej przez obywateli?
- Jaka swoboda ekonomiczna będzie możliwa w przypadku zamówień długoterminowych?
- W jaki sposób można zapewnić polityczną wolność działania?
- Jak traktowane są zmiany potrzeb i okoliczności w przypadku zamówień długoterminowych?
- W jaki sposób zapewni się obywateli o przejrzystości działania?
- Czy istnieje jakakolwiek gwarancja, że władze będą w stanie zarządzać, monitorować i zapewnić wysoką jakość usług dla obywateli?
- Jaki jest wpływ i znaczenie Funduszy Strukturalnych dla rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego?

Bruksela, 17 listopada 2004 r.

Przewodniczący  
Komitetu Regionów  
Peter STRAUB