

Régiók Bizottsága vélemény – Tárgy: „A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a magán- és közsféra közötti partnerségekről (PPP), valamint a közbeszerzésről és a koncessziókról szóló közösségi jogról”

(2007/C 51/05)

A RÉGIÓK BIZOTTSÁGA,

tekintettel a köz- és a magánszféra együttműködéséről és a közbeszerzéseket és koncessziókat szabályozó közösségi jogról szóló, az Európai Parlamenthez, a Tanácshoz, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsághoz és a Régiók Bizottsághoz címzett európai bizottsági közleményre (COM(2005) 569 final),

tekintettel az Európai Bizottság 2005. november 15-i határozatára, amely szerint az Európai Közösséget létrehozó szerződés 265. cikkének első bekezdése alapján kikéri a Régiók Bizottsága véleményét e tárgyban,

tekintettel elnökének 2006. február 22-i határozatára, amely szerint a „Gazdaság- és szociálpolitika” szakbizottságot megbízza e vélemény kidolgozásával,

tekintettel véleményére a következő tárgyban: Zöld könyv a köz- és a magánszféra együttműködéséről, valamint a közbeszerzéseket és a koncessziókat szabályozó közösségi jogról [COM(2004) 327 final – CdR 239/2004 fin],

tekintettel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményére a következő tárgyban: Zöld könyv a köz- és a magánszféra együttműködéséről, valamint a közbeszerzéseket és a koncessziókat szabályozó közösségi jogról [COM(2004) 327 final – CESE 1440/2004 fin],

tekintettel az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményére a következő tárgyban: Az EBB szerepéről a köz- és magánszféra partnerségében (PPP) és ezen együttműködések hatásáról a növekedésre (CESE 255/2005),

tekintettel a „Gazdaság- és szociálpolitika” szakbizottság által 2006. július 3-án elfogadott véleménytervezetére (CdR 41/2006 rev 2., előadó: Bożena Ronowicz, Zielona Góra polgármestere – PL/UEN-EA),

mivel:

- (1) A gazdasági globalizáció és a köz- és a magánszféra vállalkozásai közötti verseny ezzel járó fokozódása – az egyik kérdés, amelynek megoldására a lisszaboni stratégiát létrehozták – egyértelműen megkívánja a köz- és a magánszféra szoros, partneri együttműködését, amely mindkét fél, és elsősorban az általuk nyújtott szolgáltatások igénybevevői, azaz a lakosság számára előnyökkel jár.
- (2) A köz- és a magánszféra partneri együttműködésében a közsférából (a nemzeti, regionális, illetve helyi kormányzatok) és a magánszektorból jövő partnerek mindkét fél számára hasznos tevékenységekben vesznek részt, és saját erőforrásaikat nemcsak kereskedelmi célokra használják fel, hanem a projekt társadalmi céljainak elérésére is, konkrétan a jobb minőségű szolgáltatások nyújtására.
- (3) A helyi és regionális önkormányzatoknak fokozottabban részt kellene venniük a köz- és a magánszféra együttműködéseiben, szem előtt tartva azt, hogy a legalsóbb szinteknek a szerződésekben foglalt elveken alapuló együttműködési projektekben való részvétele elsősorban a szolgáltatásokat igénybe vevő személyek javát szolgálja,

a 2006. október 11–12-én tartott 66. plenáris ülésén (az október 12-i ülésnapon) elfogadta az alábbi véleményt.

1. A Régiók Bizottsága nézetei

A Régiók Bizottsága

1.1 mivel a köz- és a magánszféra partneri együttműködésének (PPP) pontos meghatározása még nem alakult ki, még nincsenek érvényben megfelelő jogszabályok, és – ami a legfontosabb – elsősorban az új tagállamoknak nincs tapasztalatuk e téren, **úgy véli**, hogy a PPP-megállapodások valamennyi formájára kiterjedő értelmező közlemény kidolgozására van szükség;

1.2 **rámutat arra**, hogy a helyi és regionális önkormányzatok állnak a legközelebb a közszolgáltatásokat igénybe vevő emberekhez, valamint ők határoznak a szolgáltatások finanszírozásának módjáról, a köz- és a magánszféra együttműködésének formájáról vagy arról, hogy ők maguk nyújtsák-e a szolgáltatást;

1.3 **megjegyi**, hogy a PPP-konstrukció alkalmazása melletti döntés meghozatalakor az elsődleges szempont az kell hogy legyen, hogy a konkrét projekt keretében javuljon a közszolgáltatások színvonala, és egyáltalán nem biztos, hogy mindig ez a fajta együttműködés jelenti a legjobb megoldást;

1.4 **megjegyi**, hogy a köz- és a magánszféra partneri együttműködése keretében általában az a fél viseli a nagyobb kockázatot, amelyik a leghatékonyabban tudja kezelni azt, miközben megfelelő biztosítékok állnak rendelkezésre arra az esetre, ha az adott projekt elvégzése kedvezőtlen feltételeket teremtene;

1.5 **rámutat arra**, hogy a PPP-k azon alapulnak, hogy a közszféra felelősséget vállal a megfelelő infrastruktúra és egy bizonyos szolgáltatástípus biztosításáért, miközben tevékenyen együttműködik a magánszférával egy adott projekt megvalósításában; ami pedig a magánszférát illeti, feladata a projekttel kapcsolatos munkálatok finanszírozásának és a technológia-átadásnak a biztosítása, valamint a közszféra céljainak elérését szolgáló feladatok elvégzése; a szóban forgó létesítmény elkészülte vagy korszerűsítése után a magánszféra működteti azt, azaz szolgáltatási díj fejében közszolgáltatást nyújt. A PPP célja tehát a két fél kapcsolatainak meghatározása oly módon, hogy a beruházás adott szempontjával kapcsolatos kockázatot az a fél viselje, amely a leghatékonyabban tudja azt kezelni;

1.6 **kiemeli**, hogy a PPP a lakosság számára történő infrastruktúraépítés vagy szolgáltatásnyújtás előnyös módja lehet.

Azonban csak az adott infrastruktúra vagy szolgáltatás konkrét céljainak részletes elemzése révén lehet meghatározni, hogy a helyi és regionális önkormányzatoknak maguknak kell-e vállalniuk a feladatok elvégzését, vagy harmadik felet kell-e szerződtetniük, az érintett tagállam közbeszerzési törvényével összhangban, esetleg koncessziós szerződéssel vagy intézményesített PPP révén;

1.7 **véleménye szerint** el kellene ismerni, hogy a PPP olyan kérdés, amelyet nemcsak jogi, gazdasági vagy műszaki oldalról kell megközelíteni, hanem politikai szempontból is, mivel a köz- és a magánszféra együttműködésről szóló határozatok demokratikus szavazási eljárással születnek, felügyeleti szervek ellenőrzése mellett, minek folytán nyilvánosság elé kerülnek, és olyan személyek bírálják el őket, akik a szóban forgó szolgáltatások tényleges vagy lehetséges felhasználói;

1.8 **rámutat arra**, hogy a közszférabeli partner számára a PPP-konstrukcióban megvalósított projektből adott esetben a következő előnyök származhatnak (amennyiben az együttműködés e fajtáját határozzák meg mint a közszolgáltatás nyújtásának vagy az infrastruktúraépítésnek a legmegfelelőbb formáját):

- magántőke bevonása a közérdekű beruházások finanszírozásába, ami költségvetési megtakarítást és a beruházási költségek csökkentését jelenti,
- a beruházási kockázat azon elemeinek átadása, amelyeket a magánszférabeli partner jobban tud kezelni, mint az állami partner,
- a tervezett beruházások és a hozzájuk kapcsolódó közszolgáltatások nyújtása ütemének felgyorsítása, tekintve, hogy a magánszektor rugalmasabban és gyorsabban működik,
- a helyi közszféra finanszírozási forrásai körének kibővítése,
- a projektek megbízható megvalósításának biztosítása, mivel a megtervezett és megépített, illetve renovált létesítményt magánvállalkozó fogja működtetni vagy fenntartani – aki ezért érdekelt a munkálatok megbízható és pontos elvégzésében – a közszférabeli partner felügyelete alatt,
- minőségi közszolgáltatások nyújtása hosszú távon, többéves szerződések keretében;

1.9 **hangsúlyozza**, hogy a köz- és a magánszféra közti együttműködésben szükséges a felek közötti kölcsönös bizalom és a közös ügyletek átláthatósága a szabad és korlátozásoktól mentes, az európai szerződésben foglalt alapelvekkel – például az esélyegyenlőség, a kölcsönös elismerés és az arányosság elvével – összhangban lévő fejlődés biztosítása érdekében; az alábbi feltételek nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy a PPP-k megfeleljenek ezeknek az elveknek:

- stabil helyi és regionális kormányzati rendszer,
- a pénzügyi piacok és a mindenkori partnerek bizalma,
- a köz- és a magánszférabeli partnerek szilárd pénzügyi helyzete,
- átlátható és konkrét szerződési feltételek, melyek erőhatalom (*vis maior*) esetében átdolgozási mechanizmust és szabályozást irányoznak elő,
- a projekt pontos pénzügyi terve,
- mindkét fél jogi védelmének biztosítása;

1.10 **hangsúlyozza**, hogy mind a szerződéses PPP-k, mind pedig az intézményesített PPP-k esetében prioritásként kell kezelni azt, hogy a polgároknak minőségi, biztonságos és folyamatosan rendelkezésre álló létesítményeket vagy szolgáltatásokat biztosítsanak. Ezért a hatóságoknak a szolgáltatásnyújtást minden esetben a szolgáltató gazdasági érdekei elé kell helyezniük, és fenn kell tartaniuk maguk számára bizonyos jogokat, például hogy minőségi és biztonsági követelményeket állítsanak, és ha a közérdek megkívánja, az együttműködés folyamán azokat egyoldalúan módosítsák, a közművet vagy szolgáltatást ismét saját kézbe vehessék, és hogy az együttműködés megszűnésével átvegyék a szolgáltatótól azokat a javakat, amelyeket a használat vagy szolgáltatás folyamatossága szempontjából szükségesnek tartanak;

1.11 **úgy véli**, hogy még ha az Európai Bizottság által megkérdezett szereplők többsége nem is támogatja a köz- és a magánszféra partnerségeiben az alvállalkozásra vonatkozó szabályok világosabbá tételére és harmonizálására irányuló közösségi kezdeményezést, a közösségi intézményeknek nem szabad elfelejteniük, hogy az együttműködés végső soron a szolgáltatásokat igénybevevő polgárt szolgálja, és hogy egy PPP-vállalkozás sikerét beárnyékolhatja, ha a PPP jogosultja nem megfelelő formában jár el a szolgáltatást részben vagy teljes egészében nyújtó alvállalkozókkal és szolgáltatókkal szemben. Másrészt a helyi és regionális önkormányzatok érdekeltek a kis- és középvállalkozások megerősítésében, hiszen az esetek többségében ezek töltik be az alvállalkozók vagy szolgáltatók szerepét. Ezért kötelezni kell a szerződő felet vagy a koncesszió jogosultját, hogy teljesítse az alvállalkozókkal vagy szolgáltatókkal szembeni gazdasági kötelezettségeit ugyanazon gazdasági feltételek mellett, amelyek a szerződést odaítélő szervnek a szerződő féllel vagy a koncesszió jogosultjával szembeni gazdasági kötelezettségeinek a betartására vonatkoznak.

2. A Régiók Bizottsága nézetei

A Régiók Bizottsága

2.1 **amennyiben** az Európai Bizottság **fenntartja** a szolgáltatások koncessziójára vonatkozó jogalkotási javaslat elképzelését, (a Régiók Bizottsága) kéri a szolgáltatások vagy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások koncessziója saját jellegének elismerését. Minden európai bizottsági javaslatnak rugalmas, átlátható és megkülönböztetésmentes eljárásokat kell biztosítania a szolgáltatók kiválasztásának módjára, és rugalmas horizontális kritériumokat kell felállítania a végső nyertes kiválasztására;

2.2 **úgy ítéli meg**, hogy a köz- és a magánszféra partneri együttműködéséről szóló vitát európai bizottsági szinten kellene folytatni, mivel a települési/regionális önkormányzatok és a magángazdaság közötti együttműködés egyre nagyobb jelentőségre tett szert az EU-ban;

2.3 a köz- és a magánszféra együttműködésének pontos meghatározását és a terminológia tisztázását **sürgeti**, például az olyan terminusok pontos jelentésének meghatározását, mint a „szerződéses PPP” vagy „intézményesített PPP”, valamint az európai, illetve a nemzeti és szubnacionális szintű PPP-k közötti esetleges különbségtételt;

2.4 az előző pontból kiindulva **úgy véli**, hogy kerülni kellene az olyan terminusokat, mint a „közszolgáltatás” és a „közérdekű szolgáltatás”, mivel azokat a különböző jogszabályok eltérően definiálják. Az uniós szabályozási hatáskörbe tartozó intézményesített PPP-k meghatározásához tanulmányozni lehetne például a következő megfogalmazást: „részben vagy teljes egészében a felhasználók által fizetett térítés fejében biztosított, a polgároknak szánt létesítmény üzemeltetésére vagy nekik nyújtott szolgáltatásra vonatkozó [partnerség]”;

2.5 **ösztönzi** annak a kérdésnek a kifejtését is, hogy az egész Európára kiterjedő PPP-k (vizontbiztosítás, állami garanciák) biztosításához európai szinten rendelkezésre állnak-e a szükséges pénzügyi eszközök;

2.6 **nagyra értékeli**, hogy az Európai Bizottság törekszik az Európai Közösséget létrehozó szerződésben foglalt alapelvek – mint az átláthatóság, az esélyegyenlőség, az arányosság és a kölcsönös elismerés – követésének biztosítására a közszervezetek és koncessziók odaítélésében;

2.7 **véleménye szerint** a versenypárbeszéd hatékony lehet bonyolult közbeszerzési szerződések esetén, eddig azonban kevés tapasztalat gyűlt össze a versenypárbeszéd tartalmával kapcsolatban;

2.8 **azt ajánlja**, hogy a tagállamok átlátható és következetes szabályokon alapuló koncesszió-odaítélési eljárásokat fejlesszenek ki, amelyek az Európai Bizottság által javasolható bármely közös európai szintű meghatározást és normát figyelembe vesznek;

2.9 **úgy véli**, hogy a PPP-kezdemenyezések nagyobb jogbiztonsága érdekében közszolgáltatói vállalkozások alapítása lehetséges köz- és magánszektorbeli szereplők részvételével;

2.10 **rámutat**, hogy a közbeszerzési eljárást csak olyan ajánlattevők (vállalkozások) esetében nem kell alkalmazni, amelyek (1) ugyanúgy a szerződést odaítélő állami szerv felügyelete alá tartoznak, mint e szerv saját, nem önálló részlegei, és (2) tevékenységeik legnagyobb részét ezen az állami szerveken belül végzik. Az RB álláspontja szerint a „belső szolgáltató” jogilag elkülönült egységet jelent, amely fölött az illetékes hatóság a saját osztályaihoz hasonlóan gyakorol ellenőrzést. Annak meghatározásához, hogy ez az ellenőrzés létezik-e, olyan szempontokat kell figyelembe venni, mint a képviselő mértéke az adminisztratív, vezető- és felügyeleti testületekben, az erről az alapszabályban szereplő konkrét rendelkezések, a tulajdonviszonyok, valamint a stratégiai döntések és az egyedi vezetési döntések feletti tényleges befolyás és ellenőrzés. A „belső szolgáltató” státusa kizárja, hogy magánvállalkozás 33 %-nál nagyobb részarányt képviseljen a szolgáltató tőkéjéből. Az RB különösképpen tévesnek tartja azt a feltevést, hogy a köz- és magánszféra vegyes vállalatainak adott közvetlen megbízások, amennyiben e vállalatokat nyilvános eljárással alapították, minden esetben közvetlen vagy közvetett előnyökkel járnak e

vállalatok számára, és következésképpen elutasítja, hogy automatikusan egyenlőségjelet tegyünk a „közvetlen megbízás” és „a Szerződés rendelkezéseibe ütköző versenylőny” közé. Az RB úgy véli, hogy a fent vázolt képpel nem egyeztethető össze a piaci tevékenység semmilyen további korlátozása;

2.11 **kiemeli**, hogy egy, a koncessziók odaítéléséről vagy az intézményesített PPP-kről szóló értelmező közlemény további iránymutatást eredményezhet az EKSz.-ben megfogalmazott átláthatósági, arányossági és kölcsönös elismerési elveknek, továbbá az egyenlő bánásmód elvének való megfelelés módjával kapcsolatban, ezáltal növeli a PPP-projektek sikerének esélyeit, és hozzájárul ahhoz, hogy a jövőben több projekt készüljön el az Európai Beruházási Bank (EBB) kölcsöneinek segítségével;

2.12 **hangsúlyozza**, hogy a jó minőségű közszolgáltatásokat minden tagállamban garantálja a demokratikus rendszer, amely szerint első a polgár érdeke, és amely biztosítja a szolgáltatások nyújtását igazgató – illetve az irányításban részt vevő –, felügyelő és figyelemmel kísérő hatóság általi védelmet;

2.13 **úgy véli**, hogy uniós támogatás nyújtása esetén a PPP-projektek finanszírozásának elsőbbséget kell biztosítani.

Kelt Brüsszelben, 2006. október 12-én.

a Régiók Bizottsága
elnöke
Michel DELEBARRE