

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A magán- és állami beruházások mobilizálása a gazdasági fellendülés és a hosszú távú szerkezeti változások érdekében – A köz-magán társulások fejlesztése

(COM(2009) 615 végleges)

(2011/C 51/12)

Előadó: **Bernard HUVELIN**

2009. november 19-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A magán- és állami beruházások mobilizálása a gazdasági fellendülés és a hosszú távú szerkezeti változások érdekében – a köz-magán társulások fejlesztése

COM(2009) 615 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és Monetáris Unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció 2010. szeptember 7-én elfogadta véleményét.

Az EGSZB tisztújítására tekintettel a Közgyűlés úgy határozott, hogy e véleményről az októberi plenáris ülés során foglal állást, és – az eljárási szabályzat 20. cikkének megfelelően – Bernard HUVELIN-t jelölte ki főelőadónak.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. október 21-én tartott, 466. plenáris ülésén 151 szavazattal 3 ellenében, 11 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Bevezető

1.1 Az Európai Bizottság 2009. november 19-én tette közzé „A magán- és állami beruházások mobilizálása a gazdasági fellendülés és a hosszú távú szerkezeti változások érdekében – a köz-magán társulások fejlesztése” című közleményét, melyben kijelöli jövőbeli cselekvési irányvonalát.

A fenti dokumentum dicséretes kezdeményezés, és a magán- és közszféra partnerségéről (PPP) folyó elmélkedés érdekes alapjául szolgálhat, valamint égetően aktuális egy olyan összefüggésben, amikor szükségessé válik a köz- és magánberuházók mobilizálása – különösen pénzügyi válság idején –, és akkor, amikor 2009-ben ezen partnerségek jelentős számbeli és nagyságrendbeli csökkenésének lehetünk tanúi. A dokumentum egyrészt képes rámutatni az előnyökre és a sajátosságokra, másrészt pedig elemzi azon okokat, melyek az elmúlt években fékeztek a PPP alkalmazását. Tekintetbe kellene vennie azonban a PPP-vel együtt járó lehetséges hátrányokat, valamint bizonyos múltbeli műveletek tapasztalatait (tranzakciós költségek, az újratárgyalás veszélye, a verseny intenzitásának közepes/hosszú távú csökkenése, a gyakran hosszú távon várható költségnövekedés, az állami hatóságok számára tartós hátrányokkal járó (rejtett) záradékok az összetett szerződésekben, a demokratikus ellenőrzés ellehetetlenülése), valamint az Eurostat által megadott utasításokból adódó, a költségvetési hiányok kimutatásának megkerülésével kapcsolatos problémákat és mindennek kísérőjelenségét: a (költségnövekedéssel járó) téves ösztönzéseket.

Az Európai Bizottság többek között kijelenti benne, hogy szándékában áll „a PPP-k fellendítését elősegítő új eszközöket keresni”. Közleményét ki kellene egészítenie a PPP-vel kapcsolatos gondok és hátrányok csökkentését szolgáló intézményi keret továbbfejlesztésére irányuló javaslatokkal.

A PPP-k mellett felsorakoztatott érvek a következők:

- csökkenteniük kell az infrastrukturális kiadásokat azáltal, hogy kamatoztatják a versenyalapon működő magánszektor hatékonysági és innovációs potenciálját,
- az infrastruktúra finanszírozását a teljes élettartam idejére kell elosztaniuk,
- javítaniuk kell a kockázatok megosztását az állami szereplők és a magánvállalkozások között,
- ösztönözniük kell a fenntartható fejlődés, az innováció, valamint a kutatás és fejlesztés terén megtett erőfeszítéseket,
- meg kell adniuk a magánszféra számára annak lehetőségét, hogy az ipari, a kereskedelmi és a nagyobb infrastrukturális programok kidolgozásában központi és húzószerepet játszhasson,

— végül pedig a kormányzati beszerzések terén növelniük kell az uniós vállalkozások részesedését a harmadik országok piacain.

Végül emlékeztessünk arra is, amennyiben szükséges, hogy az Európai Bizottság felfogása szerint a magán- és közszféra partnerségének fogalma mind a koncessziós szerződésekre (az infrastruktúra használói által biztosított kifizetésre), mind a részben vagy egészben állami kifizetés mellett létrejövő PPP-szerződésekre kiterjed.

1.2 Az Európai Bizottság által 2010-re kitűzött öt célkitűzés

Közleményében az Európai Bizottság a következőket javasolja:

- egy PPP-csoport felállítását, melynek keretében az érdekelt szereplők megvitathatják a felmerült nehézségeket és meghatározhatják a tagállamokat az adminisztratív terhek könnyítésében és a végrehajtási határidők lerövidítésében segítő irányvonalakat,
- a PPP-k számára rendelkezésre álló forrásoknak az EBB-vel együttműködésben történő megerősítését az Európai Bizottság legfontosabb intézkedési területein szükséges pénzügyi eszközök kifejlesztése és javítása által,
- ügyelni kell arra, hogy közösségi finanszírozás esetén a közpénzek kiutalásakor semmilyen a (magán vagy állami) projektirányító személyével kapcsolatos megkülönböztetés ne történjen,
- az innovációt hatékonyabban támogató kereteket kell kialakítani; ami tartalmazni fogja annak lehetőségét, hogy az EU magánjogi szervezetekben vegyen részt, és közvetlenül fektessen be egyedi projektekbe,
- végül pedig fontolóra kell venni olyan, a koncessziókra vonatkozó sajátos jogalkotási eszközök bemutatását, melyek a jelenleg folyó hatásvizsgálat eredményeire épülnek.

1.3 Az Európai Bizottság által megfogalmazott szöveg vizsgálata azonban azt sugallja, hogy néhány, az egyes országok vagy egyes szerződések esetében megfigyelt kevésbé pozitív vonatkozásról nem történt említés. Itt bizonyos műveletek lebonyolítása során bekövetkezett néhány olyan kudarcról van szó, melyekről említést kell tenni, főként azért, hogy az EGSZB által támogatott javaslatokból levonjuk a megfelelő tanulságokat. A kudarc számba vett főbb okai elsősorban a következőkkel állnak kapcsolatban:

- az egyes országokban tapasztalható, vagy az állami és magán partnerek – köztük az alvállalkozók – közötti egyes szerződések, illetve a gazdaságossági tanulmányokat, teljesítményjelentéseket stb. jellemző nem kielégítő átláthatóság, ami korlátozza a demokratikus ellenőrzést,
- a politikai döntéshozókra esetleg nyomást gyakorolhatnak, hogy bizonyos, akár költségnövekedéssel járó PPP-eket

hozzanak létre, mivel az olyan PPP-k esetében, amelyeknél az építési beruházásokat a szerződés futamidejének elején elsősorban magántőkeből finanszírozzák, az (infrastrukturális) projektek az Eurostat jelenlegi költségvetési jogi előírásai folytán – a költségvetési finanszírozáson alapuló, konvencionális megvalósításhoz képest – hamarabb megvalósíthatók. Az olyan PPP-knél azonban, amelyeknél a működtető díjazását a költségvetés fedezi, a magánfinanszírozás közvetett módon növeli az államadósságot, mivel – az állami hitelfelvételhez hasonlóan – jövőbeli kifizetési kötelezettségekhez vezet, ami korlátozza a következő költségvetési törvény kidolgozóihoz mozgásterét,

- egyes esetekben hiányzott egy valódi előzetes felmérés, mely lehetővé tette volna mind a PPP-eljárás, mind a szerződés elnyerő fél objektív kiválasztását,
- egyes esetekben a szereplők valós partnerségének elvételéből kiinduló kockázatmegosztás a köz- és a magánszféra között,
- végül pedig egyes esetekben hiányos volt az illetékes közületi hatóságok által végzett ellenőrzés.

Az EGSZB javaslataiban mindezen pontokat tekintetbe vették.

1.3.1 Az EGSZB javaslata ennek megfelelően három gondolat köré szerveződik.

1.3.2 Először is tudatában kell lennünk annak, hogy ha az EGSZB komolyan közelít a kérdéshez, tényleges befolyással lehetünk az infrastruktúrák jövőjére általában is nézve fontos területre (azaz a gazdasági növekedésre és a közpénzek kezelésére), miközben egy pillanatra sem feledkezünk meg arról, hogy az állami megrendelők számára kidolgozandó eszköz elkészítéséhez való – de kritikusan szemlélendő – hozzájárulásról van szó, miközben maguk a megrendelők természetesen továbbra is szabadon dönthetnek arról, hogy fel kívánják-e használni az adott eszközt, vagy sem.

Az EGSZB valódi motorja kíván lenni egy olyan ügynek, amely gondoskodik a megfigyelt jó gyakorlatok fejlesztéséről és előmozdításáról, valamint arról is, hogy csökkenjenek a téves ösztönzők, elismerjék és megoldják a demokratikus és társadalmi ellenőrzéssel kapcsolatos gondokat, valamint megfelelően figyelembe vegyék a PPP hosszú távú hatásait. Még sok a tennivaló ahhoz, hogy a javasolt eszköz a lehető legjobb legyen.

1.3.3 Az egyes esetekben a megfigyelt jó gyakorlatokat, de az elszenvedett kudarccokat is számba véve, kiegészítéseket kell javasolni az Európai Bizottság dokumentumához annak érdekében, hogy a PPP nevű eszköz valamennyi tagállamban elfogadható alapot kapjon, és figyelembe lehessen venni az eszköz alkalmazása során elért kedvező eredményeket, de a felmerült nehézségeket is, mely nehézségek jövőbeli elkerülése végett megfelelő intézkedéseket kell foganatosítani.

1.3.4 Az EGSZB kéri, hogy a PPP-s szerződések rendelkezéseinek végrehajtása során tartsák tiszteltben az érintett tevékenységekre (tervezés, építés, karbantartás) vonatkozó valamennyi szociális törvényt és szabályozást. Az illetékes hatóságok számára lehetővé kellene tenni, hogy ragaszkodjanak a hátrahagyott személyzetnek az addig érvényes feltételek melletti átvételéhez. Evvel kapcsolatban az EGSZB azt ajánlja, hogy a PPP-szerződések által érintett önkormányzatok foglalják bele a szerződési feltételekbe ezeket a szociális követelményeket, és vegyék figyelembe a pályázókkal folytatott tárgyalások során a kérdésekre adott válaszokat. Ugyanígy kell eljárni a mozgáskorlátozott személyeknek a PPP keretében elkészített létesítményekhez való hozzáféréssel kapcsolatban is, az egész Európai Unió területén hatályos törvények és szabályok betartása mellett.

1.3.5 Mivel a PPP-projekteknel közpénzeket használnak fel, és elengedhetetlen, hogy az állami megrendelő szabadon dönthessen, az EGSZB az alábbiakat kéri:

- a PPP-projektekre vonatkozó szerződések közzététele,
- fontolóra kell venni az Eurostat-szabályok olyan értelemben való módosítását, hogy a költségvetési szabályok betartásának vizsgálatánál a PPP-projektek keretében bevont idegen tőkét idővel esetlegesen ugyanúgy kezeljék, mint az állami tőkét a konvencionálisan, a költségvetési finanszírozás keretében megvalósított terveknel.

2. Az európai PPP-k gazdasági helye és a mellettük szóló érvek

A Business Europe szerint a világban zajló infrastrukturális beruházások mindössze 4 %-a valósul meg jelenleg PPP keretében. Európában az Egyesült Királyság az a tagállam, amely a magán- és közszféra partnerségén alapuló szerződések legtöbbszörét (az összes európai PPP szerződés 58 %-át) aláírja, míg a PPP eszközzel leginkább élő többi ország Németország, Franciaország, Olaszország és Portugália.

Miközben az OECD becslése szerint 2030-ban az utakra, vasutakra, villanyáramra és vízre jutó éves költségek a világ GDP-jének 2,5 %-át fogják kitenni, elengedhetetlen, hogy a hatóságok a szerződések minden olyan lehetséges formáját felhasználják, melyek révén a közszolgáltatásokkal és közületi infrastruktúrákkal kapcsolatos elvárásoknak és igényeknek meg lehet felelni: a koncessziós és PPP-szerződések történelmi hatása e probléma tekintetében megkerülhetetlen, hiszen bizonyítja, hogy a szakértelem, az energia és a tőke mozgósítása révén a PPP-k szilárdan támogatják a gazdasági növekedést, annál is inkább, mert a tervezés során számot kell vetni a beruházási költségvetéseknek a szinte minden európai országban bekövetkező gazdasági megszorítási tervek miatt várható csökkenésével is.

2.1 Az Európai Bizottság dokumentuma bőven sorakoztat fel érveket a PPP-k mellett. Nem hangsúlyozza azonban bizonyos PPP-projektek kudarcait. Ezek a következőkre vezethetők vissza:

- egyes projekteket a PPP-megközelítés szerint valósítottak meg, pedig nem voltak alkalmasak rá. Ebben az összefü-

gésben utalni kell arra, hogy a magánvállalkozásoknak történő, értékteremtési szinteket átfogó, a (költség)kockázatnak a magánvállalkozásokra történő átruházásával összekötött átadás révén nem feltétlenül adódnak hatékonysági előnyök. Csak bizonyos feltételek teljesülése esetén javulhat a hatékonyság (ilyenek például: alacsony környezeti bizonytalanság, sok lehetőség az értékteremtési szintek közötti optimalizálásra, a verseny intenzitásának nem alacsony foka, a szerződések kidolgozására, odaítélésére és ellenőrzésére stb. irányuló szaktudás a közszférában),

- egyes költségnövekedéssel járó PPP-eket is létrehoztak, mivel az olyan PPP-k esetében, amelyeknél az építési beruházásokat a szerződés futamidejének elején elsősorban magántőkeből finanszírozzák, az (infrastrukturális) projektek az Eurostat jelenlegi költségvetési jogi előírásai folytán – a költségvetési finanszírozáson alapuló, konvencionális megvalósításhoz képest – hamarabb megvalósíthatók. Az olyan PPP-eknél azonban, amelyeknél a működtető díjazását a költségvetés fedezi, közvetett módon növekedhet az államadósság, mivel – az állami hitelfelvételhez hasonlóan – egyes PPP-k keretében jövőbeli kifizetési kötelezettségek jelennek meg, ami korlátozza a következő költségvetési törvény kidolgozóinak mozgásterét. Nemzetgazdasági szempontból azonban elutasítandó az olyan PPP-k létrehozása, melyek megkerülik az állami hitelfelvétel költségvetési jogi korlátozásaira vonatkozó alapelveket. Ezen túlmenően a politikusok és egyéb érintett felek nem lennének többé érdekelt a gazdaságosság objektív vizsgálatában,
- az állami és magán partnerek – köztük az alvállalkozók – közötti egyes szerződések átláthatósága nem kielégítő,
- a szerződések, gazdaságossági vizsgálatok, teljesítményjelentések stb. gyakran nem kielégítő átláthatósága oda vezet, hogy a különféle opportunizmusproblémákat, amelyek ezeknél a hosszú távú és összetett, illetve előfinanszírozási lehetőségekkel együtt járó szerződéseknel fennállnak, közel sem tudják megfelelően kezelni, és a demokratikus ellenőrzés útjára terelni,
- egyes esetekben hiányzik egy valódi előzetes vizsgálat, amely objektív választást tenne lehetővé a PPP-eljárás, illetve a szerződő felek tekintetében,
- egyes esetekben a kockázat megoszlik az állami és a magánszféra között, ahol nem áll fenn valódi partneri viszony a szereplők között,
- végül pedig egyes esetekben az illetékes hatóságok által végzett ellenőrzések hiányosságai, mindenekelőtt az állami költségvetésre gyakorolt hatások és a teljesítés minősége tekintetében.

Hogy a véleményében felsorolt kiegészítéseknek világosabb keretet adjon, az EGSZB az eddigiektől kissé eltérő formában mutatja be ezeket, figyelembe véve a PPP használatával kapcsolatos előnyök valóságosabb tünő fontosságú sorrendjét.

2.1.1 Túl gyakran vagyunk hajlamosak azt gondolni, hogy a PPP esetleges választása melletti első érv költségvetési természetű: anélkül, hogy ezt el akarnánk rejteni (később még visszatérünk rá), úgy tűnik, hogy mind az alapos elemzés, mind pedig az eddigi tapasztalatok tanulsága szerint az általános gazdasági mérleget tekintetbe véve nem ez a legfőbb elem.

A PPP alkalmazását igazolni hivatott első érv az időtényező optimalizálása. A PPP-műveletek valamennyi pártatlan és gondos megfigyelője a következőket állapítja meg:

- a PPP igénybevétele révén a hagyományos eljárásokhoz képest jóval gyorsabban elindítható egy közületi infrastrukturális beruházás. Ez az időbeli nyereség olyan „társadalmi haszonnal” bír, melyet bár még nem tudunk pontosan mérni, mégis nyilvánvaló, hogy nagy jelentősége van. Ez a társadalmi haszon általában a gazdasági tevékenység fokozásában fejeződik ki, ami aztán adóbevételeket von maga után, és így a közösség pénzügyi erőfeszítéseit is enyhíti.
- hagyományos közbeszerzéshez képest gyakran rövidülnek az előkészítésre és tanulmányozásra vonatkozó határidők, amennyiben valamennyi, a hatáskörébe tartozó kérdésben az állami fél dönt.
- végül pedig jobban betartják a kivitelezési határidőket, mivel a kivitelezőkre nagyobb felelősség hárul.

A határidőkre vonatkozó lehetséges nyereség tehát a PPP-szerződések legfőbb előnyének kell, hogy számítson, még akkor is, ha néha a megrendelők hagyományos szokásaival ellentétesnek tűnnek, akik szinte rutinszerűen alkalmaznak a klasszikus eljárásokat.

Különösen a gazdasági talpra állás és a válságból való kilábalás időszakában a PPP a meghozott döntések végrehajtásának rendkívüli felgyorsítója lehet, valamint első osztályú eszköz arra, hogy a gazdaság várt talpra állása az eredményeket megsokszorozó sebességgel történjen.

2.1.2 A PPP melletti második érv az a természetes képesség, amellyel a PPP egy projekt koherenciáját elősegíti, azaz egy adott közösség számára a lehető legnagyobb gazdasági hatékonyságot biztosítja.

Ahogy az Európai Bizottság dokumentuma is rámutat, ez a termelési lánc legteljesebb integrációjának köszönhető a tervezéstől egészen a karbantartásig és az üzemeltetésig, beleértve a szóban forgó infrastruktúra szorosan vett kivitelezését is.

Ebben a felállásban a tervező nyilvánvalóan tudja, hogy optimalizálnia kell az építési folyamatokat és minőséget, hiszen a továbbiakban hosszú távon is ő fogja üzemeltetni a létesít-

ményt, és a szerződés lejártával a kivitelezési előírások és szabályok tiszteletben tartásával egy jól működő létesítményt kell átadnia a hatóságnak. Ezért a dolgok természetéből adódóan egységben látja az egész feladatot, ami sokkal nehezebben elérhető a feladatok és a hozzájuk kapcsolódó felelőségek megosztásának a közbeszerzésekre jellemző esetében.

2.1.3 A PPP alkalmazása melletti harmadik érv természetesen a finanszírozás.

Könnyen elképzelhető annak a közületi döntéshozónak az esete, aki ismeri a kezelésében levő költségvetés korlátait, és az általa irányított közösség számára szükséges létesítmény megvalósításához keres eszközöket: a PPP-szerződés nyújthat számára pénzügyi megoldást egy olyan problémára, melyről tudja, hogy a költségvetési eljárások keretén belül nem lenne kiút számára.

Mielőtt a későbbiekben visszatérnénk a PPP nyújtotta pénzügyi megoldások körének bővítésére vonatkozó javaslatokra általában, el lehet gondolkozni a jelenlegi helyzettel szembeülvén az állami számvitel szabályainak – mindenki által régóta ismert, de senki által háborítani nem merészt – korlátain szinte minden európai országban, és főként annak „számviteli” lehetetlenségén, hogy egy közberuházás költségének elszámolását szétterítsék a létesítmény rendes használati idejére.

A fenti terhet a rendes amortizációs idő egészére elosztani képes PPP-szerződés általi finanszírozás nem az első lépés-e az állami számviteli szabályok sokak által óhajtott módosítása felé, ezek ugyanis egyre több esetben fékezik a döntéshozatalt és sosem tükrözik a gyakran nyilvánvaló tulajdonviszonyokat?

Az Európai Unió pragmatizmusáról is bizonyosságot tenne, ha a PPP modelljén keresztül ebben a témában hozzásegít egy politikai gondolkodási folyamat elindításához. Néhány országban egyébként a PPP bevezetését úgy mutatták be, mint az állami számvitel és az általa alkalmazott eszközök szükséges reformja felé vezető első lépést.

2.2 Az EGSZB kéri, hogy a messzebb menő politikai döntések meghozatala előtt végezzék el a PPP-projektek előnyeinek és hátrányainak átfogó hatásvizsgálatát és független értékelését, továbbá tanulmányozzák és használják fel a szociális partnerek – köztük a kkv-kat képviselő szervezetek – javaslatait. Ennek során vizsgálni kellene a folyamatok gyorsaságát, a költségek kérdését, a szolgáltatás minőségét, valamint a foglalkoztatottak és a felhasználók esetében érvényesülő szociális következményeket. Az EGSZB fontosnak tartja, hogy a kis- és középvállalkozások kedvezőbb lehetőségeket kapjanak a PPP-kben történő részvételle.

3. Az EGSZB által felvázolt elgondolások

Az elgondolásoknak összhangban kell maradniuk a három kifejtett érveléssel (határidők – a projekt koherenciája – pénzügyi megoldások) és illeszkedniük kell az Európai Bizottság javaslatához és a meglévő jogszabályi és szabályozási környezethez is.

A javaslatokat két kategóriába soroltuk:

- a finanszírozáshoz általában véve kapcsolódó ügyek,
- a jogi struktúrákhoz kapcsolódó ügyek, úgy, hogy igyekszünk megkülönböztetni a meglévő struktúrák között azt, amit
 - meg kell tartani,
 - amit módosítani kell,
 - amit tovább kell fejleszteni.

A javaslatoknak világosan figyelembe kell venniük a fenti sajátos eljárásra vonatkozó három alapvető követelményt is, ahogyan azokat minden egyéb közbeszerzési szerződés esetén is tiszteletben kell tartani, azaz:

- előzetes értékelés, amelynek révén egyaránt igazolható a tervezett beruházás kivitelezése és a megrendelő által kiválasztott eljárás,
- átláthatóság a konzultáció és a kezdeti választás során, valamint a művelet lebonyolítása alatt,
- végül pedig az evvel megbízott adminisztratív hatóságok, illetve a szóban forgó költségvetési kiadásokért felelős választott közgyűlések által végzendő ellenőrzés.

3.1 Pénzügyi szinten

Ezen a szinten négy alapvető gondolatot kell kiemelni.

3.1.1 A PPP meghatározását az Eurostat eljárásaiban úgy kell átdolgozni, hogy a PPP-projektek keretében vállalt állami fizetési kötelezettségek a hagyományos közbeszerzések terén fennálló fizetési kötelezettségekhez hasonlóan szerepeljenek az államadósságban.

3.1.2 **A strukturális alapok szerepe** ez idáig kevésbé volt érzékelhető a PPP-k finanszírozásában, ez pedig ugyancsak paradox helyzet, hiszen természeténél fogva tökéletes összhangban áll egymással e két eszköz.

Bár már létezik ebben a tekintetben néhány tapasztalat (hét ország már élt ezzel az eszközzel), valószínű, hogy sokat lehet még javítani a helyzeten, valószínűleg úgy, hogy az egyes államok és a potenciálisan érdekelt önkormányzatok körében felvilágosító munkát végzünk annak érdekében, hogy a PPP-ről globális képet alkothassanak, mint olyan eszközzel, mely bármely típusú közületi – és elsősorban természetesen az európai hatóságoktól jövő – finanszírozáshoz kapcsolódhat.

3.1.3 Az Európai Bizottság javaslatának megfelelően nyilvánvalóvá kell, hogy váljon mindenki számára az, hogy hatáskörénél fogva az EBB-t kell felkérni az európai PPP-k finanszírozásában a közvetítő szerepre, mind az e téren foganatosított intézkedésekkel kapcsolatos koordinációs és tanácsadói minőségben, mind pedig a pénzügyi konstrukciókat kísérő szerv szerepében, ez utóbbiak ugyanis a jelenlegi válság idején egyre nagyobb hozzáértést és szakértelmet igényelnek.

E területeken az EBB rendelkezik a technikai szakértelem és az elengedhetetlen politikai semlegesség kettős előnyével. Így vállalhatja a nemzeti vagy helyi ellenőrző szervek felé való közvetítés állandó szerepét is.

Ennek következtében különösen az alábbi területeken kell a segítségét kérni:

- az EPEC (az EBB-n belül az európai PPP-műveletek követésére létrehozott szerv) műveleti szerepének kívánatos kibővítésében, mely köré a PPP-vel kapcsolatos közös politika irányításához és nyomon követéséhez, valamint az egyes tagállamoknak nyújtandó gyakorlati segítséghez szükséges európai közületi szövetet kell kiépíteni. A megfelelő eszközökkel nem rendelkező, kis méretű önkormányzatoknak nyújtott támogatás megszervezése és nyomon követése az EPEC új küldetési köztartalmában szerepeljen,
- magánszakértők egy olyan (a munkaadók, a szakszervezetek és a civil társadalom képviselőiből – ideértve a kvk-kat képviselő szervezeteket is –, pénzügyi szakemberekből, jogászokból stb. igazságosan összeállított) csoportjának létrehozásában és irányításában, mely az EPEC-et alkotó kormányzati szakértők felé látna el érdekes közvetítő szerepet, konzultatív megközelítéssel,
- valamennyi PPP-szerződés rendszeres nyomon követésében összeurópai szinten,

— végül pedig a PPP-knek a konstrukciós időszak utáni refinanszírozását elősegítő mechanizmusok létrehozásában, többek között a kötvénypiac mozgósítása révén az alábbi 3.1.4. pontban javasoltaknak megfelelően.

3.1.4 A PPP vizsgálatából kitűnik, hogy alapjellegzetességei (hosszú távú időtartam – első osztályú közületi megrendelők) pénzügyi szempontból potenciálisan a piaci megtakarítások – ideértve nyugdíj-előtakarékossághoz kapcsolódó megtakarításokat is – begyűjtésének kiváló eszközévé teszik.

Egyes országok már tevékenyen belekezdték egy vagy több olyan szakosított alap létrehozásába, melyek a pénzpiacokhoz is hozzáférnek és a konstrukciós (tehát a határidővel és költségekkel kapcsolatos kockázati) idő leteltével a PPP-műveletek refinanszírozására lesznek hivatottak. Egy ilyen eszköz európai szintű létrehozása derűlátásra adna okot, technikai kezelését pedig, legalábbis a bevezető szakaszban, az EBB biztosíthatná.

Ugyanakkor azonban az EGSZB rámutat, hogy számos PPP-projekt általános (gazdasági) érdekű szolgáltatásokból áll. Ügyelni kell arra, hogy ezek a szolgáltatások jó minőségűek, hozzáférhetőek és megfizethetőek legyenek.

3.2 Jogi és szabályozási szinten

Az EGSZB szeretne tartósan odahatni, hogy a PPP-t csak akkor alkalmazzák, ha az – bizonyos politikailag adott keretfeltételek (szociális normák, a szolgáltatások minősége stb.) mellett – hosszú távon nézve és a tranzakciós költségeket, újratárgyalási problémákat stb. is figyelembe véve költségcsökkenéshez vezet. Ezzel párhuzamosan az előfinanszírozási ösztönzőket meg kell szüntetni, ami az Eurostat-kritériumok reformjának sürgősségét mutatja. A PPP vizsgálata azt mutatja, hogy a jelzett összetettsége, valamint bizonyos országokban vagy bizonyos szerződések esetén (szerződések, gazdaságossági vizsgálatok stb. esetében mutatkozó) tapasztalható nem kielégítő átláthatósága miatt bizonyos PPP-k kikerülnek a demokratikus kontrollt. E tekintetben nyomatékosan felkérjük az Európai Bizottságot, hogy hívja fel a tagállamok figyelmét az ezzel együtt járó problémákra.

Az alábbiakban három rovatban mutatjuk be a jelenlegi helyzetet: a meglévő elemekből

— mit kell változatlanul megtartani?

— min kell változtatni?

— mit kell továbbfejleszteni?

3.2.1 Mit tartunk meg a jelenlegi szövegekből?

A szabályozó szövegek és a jog szempontjából semmilyen pontos definíció nem létezik arról, hogy mi is a PPP a közbeszerzéseket, a koncessziókat és az infrastruktúrák kivitelezésével kapcsolatos műveleteket szabályozó rendelkezések összességét tekintve.

A dolgot megvizsgálva, és a PPP-t már alkalmazó számos országban megszerzett tapasztalatot figyelembe véve úgy tűnhet, hogy az európai szintre leszűkített pontos meghatározás hiánya semmiképpen sem zavaró, akár a műveletek lebonyolítását vesszük, akár azoknak az európai hatóságok általi nyomon követését.

Amennyiben az Európai Bizottság hallgatásából azt a következtetést vonjuk le, hogy nem éri szükségét pontosabb meghatározásnak, az EGSZB-nek is lehet – sőt kell is – ezt az álláspontot osztania, mely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy sajátos helyzetükhöz és szokásaikhoz igazodva definiálják a továbbiakban is a PPP-t.

Ez az álláspont nyitva hagyja azt a kérdést is, hogy bizonyos jelenleg hatályos jogi szövegek változatlanul maradjanak-e, és emlékeztet arra, hogy az Európai Parlament nemrégiben lezajlott szavazása a közbeszerzésekkel kapcsolatban először inkább a

már meglévő jogi szabályozások használatát ajánlja, mintsem új szabályozások kidolgozását.

Ennélfogva az EGSZB a 2004/18 sz. irányelv megtartását ajánlja, amely az említett építési koncessziókra vonatkozó szerződés-kötési eljárásokkal összefüggésben csak az építési koncesszióval foglalkozik, továbbá hogy az irányelvet ne egészítsék ki a PPP definíciójával, amelynek szabályozása maradjon továbbra is az egyes uniós tagállamok hatóságainak a hatásköre. Ebben az építési koncesszióról a következő meghatározást találjuk: „építési koncesszió az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződéssel azonos típusú szerződés, kivéve azt a jellemzőjét, hogy a kivitelezendő építési beruházás ellenszolgáltatása vagy kizárólag az építmény hasznosításának joga, vagy e jog pénzbeli ellenszolgáltatással együtt”.

A szolgáltatások koncessziójának fogalom meghatározása hasonló (az építési koncesszió kifejezés helyén a szolgáltatások koncessziója szerepel), ám az irányelv nem rendelkezik az ilyen szerződések odaítélésnek feltételeiről, annak ellenére, hogy az építési koncessziós szerződések odaítélésére vonatkozó eljárásnak külön fejezetet szentel.

A fenti meghatározások szándékosan nem foglalkoznak részletesen a nemzeti szintűnek tekintett pontosításokkal, amelyek gyakorlatilag lehetlenné tennének egy közös szövegen belüli bármiféle konvergenciát.

Pragmatikus megfontolások alapján az EGSZB úgy ítéli meg, hogy nincs szükség a koncesszió (vagyis egy, a tervezést, a kivitelezést, a finanszírozást, a kezelést és / vagy fenntartást is magában foglaló munkára vagy közszolgáltatásra irányuló tartós szerződés) fogalmának részletesebb meghatározására, hiszen a jelenlegi szabályozás hatékonyan kiterjed a hagyományos közbeszerzési szerződésektől eltérő közbeszerzési szerződések valamennyi típusára azáltal, hogy azokat a beszerzésre vonatkozó európai minimumszabályoknak veti alá.

Az EGSZB véleménye szerint jobb elkerülni a további jogalkotást ezen a területen, hiszen az rövid idő alatt túlságosan összetett szabályozást eredményezhetne. Ráadásul az érintettek jelenleg valamennyi tagállamban nemzeti hagyományaiknak megfelelően tágabb értelemben vett PPP-szerződéseket (a felhasználók által magánpénzből finanszírozott koncessziókat, közfinanszírozású partnerségi szerződéseket, egyéb PPP-szerződéseket) köthetnek, és ez megfelelő választ ad a felmerülő problémákra.

3.2.2 Min kell változtatni?

A 2004/18/EK irányelv tekintetében ugyanakkor az EGSZB javasolja, hogy a felhasznált szövegek koherenciája érdekében a PPP-kről szóló jelen vélemény kapcsán vegyék fontolóra a szolgáltatási koncessziók odaítélési feltételeinek egyértelművé tételét, ami kimaradt az említett irányelvből, a szolgáltatási koncessziók egyértelmű fogalom meghatározása ellenére.

Ebben az összefüggésben az EGSZB megragadja az alkalmat az intézményesített köz és magánszféra közötti partnerség (IPPP) érzékeny problémájának pontosítására, amellyel egy 2008-as értelmező közlemény részben foglalkozik, amennyiben felhívja a közsférához közeli vállalatokat alkalmazó közjogi jogi személyeket a versenyjogi jogszabályok tiszteletben tartására.

A valóság az, hogy ez a közlemény a közjogi jogi személyek előtt ismeretlen, akik azt – szándékosan vagy anélkül – figyelmen kívül hagyják. Amennyiben az Európai Bizottság tovább kívánja folytatni a koncessziókra vonatkozó specifikus jogalkotást, akkor azt kifejezetten ki kellene terjeszteni az IPPP-k létrehozásának és megújításának szabályozására, és javítani kellene a szabályozást az olyan visszaélések elkerülése végett, amelyekre az európai ítélkezési gyakorlat számos példát felmutat, és amelyek időnként szembe mennek a megkívánt átláthatóság elvével.

3.2.3 Mit kell továbbfejleszteni?

Az eljárások alkalmazása terén az EGSZB a PPP-k általános jellegéből fakadó három eljárás jobb szabályozását javasolja:

- az előzetes felmérését, amit széles körben alkalmaznak PPP-k és a hagyományos közbeszerzések hatásának és összköltségének összehasonlítására; a „közsféra összehasonlító eszköze” szintén hasznos eszköz,
- a versenypárbeszédét, amely időnként etikai szempontból, a határidők tekintetében, valamint a magánvállalkozások felé megfogalmazott elvárások vonatkozásában kisiklik,
- a PPP-k működésének figyelemmel kísérését annak érdekében, hogy azok hasznát a lehető legpontosabban fel lehessen mérni, és javítani lehessen a későbbi tevékenységek előzetes felmérését.

3.2.3.1 Az előzetes felmérés

Ennek az előzetes elemzésnek, amelynek elvben az a célja, hogy alátámassza, más eljárásokkal szemben miért egy adott eljárás alkalmazása indokolt, a közbeszerzési eljárások odaítélése területén kötelező szabállyá kellene válnia.

A szerződő hatóság szempontjából ugyanis ez a legjobb módja annak, hogy felmérje a készülődésben lévő döntés hatását, illetve hatásait. Az előzetes felmérés eredménye közzétételének kötelezővé tétele sok esetben fontos lépést jelentene az átláthatóság felé, amely elengedhetetlen, ha meg akarjuk találni a legoptimálisabb megoldásokat és biztosítani akarjuk a versenyszabályok szigorú betartását.

Ez alkalmat adhatna arra, hogy az összköltségen belül felmérjük, hogy a piacon a közsféra hitelfelvételeire és a PPP-projektekre alkalmazott kamatok vonatkozásában milyen hatással járnak a hiteltámogatási különbségek. Megjegyzendő, hogy az előzetes felmérésnek ez az eleme a PPP területén fejlettebb országokban már most kötelező.

Franciaországban az előzetes felmérés a következő 4 feltétel alapján zajlik: összköltség, kockázat-átruházás, fenntartható fejlődés és a szerződéses fejelem. Az EGSZB javasolja e feltételek rendszeresítését, valamint a szerződések közzétételét és az érintett országok szociális jogszabályainak a fentiek szerinti (1.3.4) szigorú alkalmazását.

3.2.3.2 A versenypárbeszéd

Ezt az eljárást, ami eltér a hagyományos eljárások véglegesítése érdekében alkalmazott egyszereű kétoldalú tárgyalásoktól, már széles körűen – sőt egyes országokban kötelező jelleggel – alkalmazzák a tágabb értelemben vett PPP-szerződések odaítélésére. Az eljárás az ügyfél első, előzetes döntését követően a kiválasztott partnerrel vagy partnerekkel folytatott párbeszéd során a végleges szerződés kidolgozásából áll a szerződésben szereplő adatok megismétlésével majd pontosításával.

Mindazonáltal az eljárás jelenlegi alkalmazásának kimerítő elemzése számos tényezőt tárt fel:

- nem rendelkezvén elegendő tapasztalattal az eljárás alkalmazásáról, bizonyos közjogi jogi személyek elégtelenül előkészített versenypárbeszédet indítottak, ami a párbeszéd során a szerződéses feltételek komoly megkérdőjelezéséhez, túlzottan hosszú késedelmekhez, és a végső szakaszban a vállalkozásokhoz intézett túlságosan részletekbe menő követelésekhez vezetett,
- a közsférebéli projektgazdák néha továbbra is hajlamosak ezen eljárás alkalmazására annak érdekében, hogy megkerüljék a szellemi tulajdonjogokkal és az innovatív elképzelésekkel kapcsolatos jogszabályok tiszteletben tartását.

Természetesen az eredeti elképzeléseket elvben védi az ajánlatok titkossága, ám konkrét esetek azt mutatják, hogy a gyakorlat nem ez, és hogy a gyakorlatban etikátlan magatartásnak minősülő eseteket könnyen felderíthetetlen kiszivárogtatásnak lehet minősíteni.

Az uniós szerződéses keretek bizonyos fokú harmonizációjának figyelembe kellene vennie a szellemi tulajdonjogok védelmének lehetőségeit, ami önmagában garantálhatná a fejlődést és az innovációt.

3.2.3.3 A PPP-k működésének figyelemmel kísérése

Az átláthatóság és az ellenőrzéssel kapcsolatos követelmények tiszteletben tartása érdekében mind nemzeti, mind uniós szinten rendszeresíteni kell a PPP-k működésének átvizsgálását és végrehajtásuk nyomon követését. Ezt a feladatot egy semleges szervezetre kell bízni, amely az értékelések során nem alkalmaz szisztematikus ösztönzőket a PPP-k előnyben részesítésére vagy háttérbe szorítására, és a szakértői csoportra lehetne ruházni.

4. Következtetések

- Az Európai Bizottság közleménye érdekes és rendkívüli aktualitású abban az összefüggésben, amikor szükség van a köz- és magánberuházások mobilizálására, különösen a pénzügyi válság időszakában. Folytatni kell az intézményi keret fejlesztését a PPP-k javítása, valamint a bennük rejlő lehetőségek és előnyök kiaknázása érdekében, illetve a több PPP-nél felmerülő problémák csökkentése érdekében is, ahogyan arról a vélemény korábban már említést tett (hosszú távú szerződéses kapcsolatoknál felmerülő előfinanszírozási problémák és gyakran várható költségnövekedések).
- Egyszerűen nem hagyható figyelmen kívül a PPP-k által kínált lehetőség arra, hogy hozzájáruljanak az (akár kisebb, akár nagyobb léptékű) állami infrastruktúrák fejlesztéséhez, és ennek megfelelően az Európai Unió gazdasági fejlődéséhez.
- Európának a PPP-projektek tekintetében gondoskodnia kell róla, hogy meg legyenek a megfelelő eszközei ahhoz, hogy a múltban megtapasztalt problémákból levonja a megfelelő következtetéseket, és javítsa a már meglévő, ellenőrzéssel kapcsolatos rendelkezéseket, továbbá rendszeresítse a tevékenységek végső eredményeinek közzétételét. Az EGSZB fontosnak tartja azt, hogy a kis- és középvállalkozásoknak

is előnyük származzon abból, hogy több lehetőség nyílik a PPP-projektekben való részvételre.

- Számos közösségi és nemzeti jogi eszköz van már: az EGSZB megítélése szerint nem kell a nulláról indulni ahhoz, hogy egyedi, és elvben tökéletes keretet dolgozzunk ki. Ezzel rengeteg időt veszítenénk kevés nyereségért, sőt, akár kontraproduktív eredményért. Az érintettek napi szinten dolgoznak a létező jogi keretek között, ezért azok megkérdőjelezése lelassítaná a közbeszerzéseket, vagy akár komolyan megingatná a PPP-mechanizmus stabilitását. A 2004/18/EK irányelv jelenlegi fogalom meghatározásait nem kell sem módosítani, sem pedig kiegészíteni; így minden egyes tagállamnak módjában áll a PPP-nek azt a jogi meghatározását elfogadni, amely sajátos adottságainak és a megfigyelt jó gyakorlatainak jobban megfelel.
- Optimalizáljuk inkább a már létező eszközöket bizonyos elemek pontosítása és javítása által, valamint a már meglévő kompetenciák, nevezetesen a finanszírozás területén az EBB-platform felhasználásával, az EPEC és a szakértői csoport szerepének megerősítésével, amely még erőteljesebben hozzájárulhatna a szerződéses módszerek népszerűsítéséhez a jó gyakorlatok összegyűjtésével, ösztönzésével és felhasználásával, valamint a magánszférával európai szinten folytatott párbeszéd folytatásával egy magánszakértőkből álló referenciacsoport létrehozása útján.
- Az átláthatóság fejlesztése, az összköltségre épülő előzetes felmérés, a sikerek és a kudarckok elemzése, továbbá a jogszabályi előírások tiszteletben tartása további tanulmányok tárgyát kell, hogy képezzék.
- Gondolkozzunk el azon, hogy hogyan lehetne felállítani egy, a PPP-knek a konstrukciós időszak utáni refinanszírozását végző mechanizmust, többek között a kötvénypiac mozgósítása révén, amelyet e tekintetben jobban ki lehetne használni.

Kelt Brüsszelben, 2010. október 21-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON