HU 2018 09

Különjelentés

Köz-magán társulások az Európai Unióban: széles körben tapasztalhatóak hiányosságok, kevés előny valósult meg

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján)

CURIA RATIONUM
EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK

AZ ELLENŐRZŐ CSOPORT

Ellenőrzéseinek eredményeit a Számvevőszék különjelentésekben mutatja be, amely ellenőrzések vonatkozhatnak egy adott költségvetési területhez kapcsolódó uniós szakpolitikákra és programokra, illetve az irányítással kapcsolatos kérdésekre. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a kohéziós, növekedési és társadalmi befogadási beruházások kiadási területeire szakosodott, Iliana Ivanova számvevőszéki tag elnökölte II. Kamara végezte. Az ellenőrzést Oskar Herics számvevőszéki tag vezette, Thomas Obermayr kabinetfőnök, Pietro Puricella ügyvezető, Enrico Grassi feladatfelelős, Guido Fara, Di Hai, Svetoslav Hristov, Maria del Carmen Jiménez, Chrysoula Latopoulou és Maria Ploumaki számvevők támogatásával.

Balról jobbra: Guido Fara, Di Hai, Thomas Obermayr, Enrico Grassi, Oskar Herics, Chrysoula Latopoulou, Svetoslav Hristov, Pietro Puricella

TARTALOM

	Bekezdés
Glosszárium	
Összefoglalás	I–V
Bevezetés	1–19
Mi a köz-magán társulás?	1–4
A köz-magán társulás alkalmazásának okai	5–6
Az európai PPP-piac	7–8
A köz-magán társulások és az uniós források	9–19
Az ellenőrzés hatóköre és módszere	20–23
Észrevételek	24–76
A vizsgált PPP-projektek a szakpolitikák gyorsabb végrehajtását tették lehetővé és potenciálisan megfelelő működtetési és fenntartási szintet tudtak biztosítani, de nem mindig sikerült megvalósítaniuk a potenciális előnyöket	24–46
A köz-magán társulást választó közszférabeli szervezetek egyetlen eljárásban tudták megvalósítani a nagyméretű infrastrukturális tervekhez kapcsolódó közbeszerzést	25–27
A köz-magán társulás révén megvalósuló nagyprojektek esetében nőtt az elégtelen verseny kockázata és esetenként jelentős késedelmek is előfordultak	28–32
A legtöbb vizsgált projektet a kivitelezés jelentős késedelme és költségtúllépések jellemezték	33–40
A vizsgált projektek többsége potenciálisan megfelelő szolgáltatási és fenntartási szintet tud biztosítani	41–43
A köz-magán társulások nem óvták meg a közszférabeli partnert a jövőbeni kereslettel és az infrastruktúra tervezett használatával kapcsolatos túlzott derűlátástól	44–46
A késedelmek, a költségnövekedések és az alacsony kihasználtság részben a nem megfelelő elemzésekre és módszerekre voltak visszavezethetőek	47–59

A vizsgált projektek zöménél a PPP mint lehetőség választása előtt nem készült azt alátámasztó összehasonlító elemzés, hogy értékarányosság szempontjából csakugyan ez a legjobb választás 48–53

A kockázatmegosztás gyakran nem volt megfelelő: emiatt a magánpartner kevésbé állt készen a PPP-projektekben való részvételre vagy túlzottan nagy kockázatot vállalt 54–56

A hosszú távú PPP-szerződések nem illenek a technológia gyors változásaihoz 57–59

Még nincs megfelelő intézményi és jogi keret az uniós támogatású PPP-projektekhez 60–76

A felkeresett tagállamok jól ismerik ugyan a köz-magán társulásokat, de nem mindegyikben kellően fejlett ilyen szempontból az intézményi és jogi keret 61–63

Noha a köz-magán társulások kihatásai hosszú távúak, a felkeresett tagállamok nem dolgoztak ki egyértelmű stratégiát az alkalmazásukra 64–68

Az uniós finanszírozás köz-magán társulásokkal való összekapcsolása új követelményeket támaszt és bizonytalanságot is kelt 69–71

Fennáll a kockázat, hogy a PPP-projektek mérlegen kívüli tételként történő elszámolásának lehetősége csökkenti az átláthatóságot és az értékarányosságot 72–76

Következtetések és ajánlások 77–92

A vizsgált PPP-projektek nem mindig érték el a várt előnyöket 79–81

A késedelmek, a költségnövekedések és az alacsony kihasználtság részben a nem megfelelő elemzésekre és módszerekre voltak visszavezethetőek 82–84

Még nincs megfelelő intézményi és jogi keret az uniós támogatású PPP-projektekhez 85–92

I. melléklet. Uniós támogatásban részesülő köz-magán társulások a 2000–2014-es időszakban, országonként (millió euró)

II. melléklet. A vegyes finanszírozású köz-magán társulások alkalmazásának fő nehézségei a 2007–2013-as időszakban, és a közös rendelkezésekről szóló rendelet módosításai a 2014–2020-as időszakra

III. melléklet. A vizsgált projektek

IV. melléklet. Köz-magán társulások révén megvalósuló (PPP-) projektek – A potenciális előnyök és kockázatok áttekintése az ellenőrzési észrevételek fényében, tekintettel az ellenőrzés hatókörére

A Bizottság válaszai

GLOSSZÁRIUM

Ajánlatkérő szervek: Olyan nemzeti, regionális vagy helyi hatóságok, illetve közjogi intézmények, amelynek feladatai közé tartozik a közbeszerzési irányelveknek a közbeszerzési szerződésekre és tervezési pályázatokra történő alkalmazása.

Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF): Az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF) 2014 óta biztosít pénzügyi támogatást három ágazatnak: az energia-, a közlekedési és az információs és a kommunikációs technológiai (IKT-) ágazatnak. A CEF meghatározza a következő évtizedben e három területen végrehajtandó beruházási prioritásokat, mint amilyenek például a villamosenergia- és gázfolyosók, a megújuló energia használata, az összekapcsolt közlekedési folyosók és a kevésbé szennyező szállítási módok, a nagysebességű széles sávú kapcsolatok és digitális hálózatok.

Európai PPP Szakértői Központ (EPEC): Az EBB támogatásával, a tagállamokkal együttműködve nyomon követi a PPP-k ágazati és tagállami piacának fejleményeit, és a PPP-k tagállami közigazgatásban történő alkalmazása érdekében támogatást nyújt az intézményi kapacitásépítéshez.

Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA): Az Európai Regionális Fejlesztési Alap célja az Európai Unión belüli gazdasági és társadalmi kohéziónak a regionális egyenlőtlenségek kiigazításával történő megerősítése az infrastruktúrateremtés és a produktív munkahelyteremtő beruházások – elsősorban a vállalkozásoknak nyújtott – pénzügyi támogatásával.

Európai Stratégiai Beruházási Alap (ESBA): Az ESBA a Bizottság európai beruházási tervének (az ún. „Juncker-tervnek”) az első pillére. Célja, hogy 2015 és 2017 között legalább 315 milliárd euró értékű hosszú távú magán- és közberuházást mozgósítson az Unióban. Az ESBA az Európai Beruházási Bankon (EBB) belül, vagyonkezelő alapként jött létre határozatlan időtartamra, kockázatosabb projektrészek finanszírozására. Az EBB által vállalt többletkockázatot egy legfeljebb 16 milliárd eurós garancia fedezi, amely mögött az uniós költségvetés áll. Az ESBA-hoz a tagállamok is hozzájárulhatnak. Az ESBA finanszírozhat közös érdekű projekteket (PCI) vagy más, hálózatok összekapcsolására irányuló projekteket. Ellenőrzésünk idején még nem került sor az ESBA 2020 végéig történő meghosszabbítását, az

uniós költségvetéséből nyújtott garancia 26 milliárd euróra történő növelését és az 500 milliárd eurós beruházási célösszeg elérését célzó jogalkotási javaslat elfogadására.

Európai strukturális és beruházási alapok (esb-alapok): Öt különböző esb-alap létezik; céljuk, hogy a többéves pénzügyi keret hétéves költségvetési időszakára meghatározott szakpolitikai kereteken belül Unió-szerte csökkentsék a regionális egyenlőtlenségeket. Ezek az alapok a következők: Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), Európai Szociális Alap (ESZA), Kohéziós Alap (KA), Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) és Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA).

Irányító hatóság: Az irányító hatóság a tagállam által egy adott operatív program irányítására kijelölt országos, regionális vagy helyi közszférabeli szervezet (illetve egyéb közjogi vagy magánjogi szerv). Feladatai közé tartozik a támogatandó projektek kiválasztása, a projektek végrehajtásának monitoringja, valamint a Bizottság felé történő beszámolás a pénzügyi szempontokról és az elért eredményekről.

JESSICA: A JESSICA az Európai Bizottságnak az EBB-vel és az Európa Tanács Fejlesztési Bankjával (CEB) együttműködésben kifejlesztett kezdeményezése, amely pénzügyi konstrukciók révén támogatja a fenntartható városfejlesztést és rehabilitációt, az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és a Kohéziós Alap általános rendelkezéseinek meghatározásáról szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendelettel[1] összhangban.

Kohéziós Alap (KA): A Kohéziós Alap célja az Európai Unión belüli gazdasági és társadalmi kohézió erősítése környezetvédelmi és közlekedési projektek finanszírozása révén azokban a tagállamokban, ahol az egy főre jutó GNP nem éri el az uniós átlag 90%-át.

Közbeszerzés: Áruk, szolgáltatások és kivitelezési munkák (pl. utak vagy épületek építése) nemzeti, regionális vagy helyi szintű közszférabeli szervezetek vagy közjogi szervezetek általi beszerzésének folyamata. Túlnyomórészt közfinanszírozású beszerzések esetében a közbeszerzési szabályok és elvek a magánvállalkozásokra nézve is kötelező érvényűek.

---

[1] HL L 210., 2006.7.31., 25. o.

Közös rendelkezésekről szóló rendelet: Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1303/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról, és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről[2].

Megosztott irányítás: Az uniós költségvetés végrehajtásának olyan módozata, amikor a Bizottság bizonyos végrehajtási feladatokat a tagállamokra bíz, de a végső felelősséget továbbra is viseli.

Nagyprojekt: Olyan projekt, amely meghatározott műszaki feladatra irányuló munkák gazdaságilag oszthatatlan sorozatából áll és világosan meghatározott célokkal rendelkezik, valamint amelynek az alapokból történő hozzájárulás megállapításához figyelembe vett összköltsége meghaladja az 50 millió eurót, illetve közlekedési projekt esetében a 75 millió eurót. A nagyprojektek támogatásához a Bizottság egyéni projektekre lebontott jóváhagyása szükséges.

Nemzeti és regionális számlák európai rendszere (ESA): Az államháztartásra vonatkozó ESA-statisztikák elkészítése makroszinten összesítve történik, és azokat az államháztartási politika referenciakereteként alkalmazzák, ide tartoznak az adóssággal és a hiánnyal kapcsolatos maastrichti kritériumok betartására vonatkozó tagállami jelentések is. A 2013. május 21-i 549/2013/EU tanácsi rendelettel összhangban az ESA 2010-et 2014 szeptemberétől kell valamennyi tagállamra alkalmazni.

Operatív program (OP): Egy tagállam prioritásait és konkrét célkitűzéseit, valamint azt meghatározó program, hogy a forrásokat (uniós és tagállami köz- és magán-társfinanszírozás) miként használják fel az adott (rendszerint hétéves) időszakban projektek finanszírozására. Ezeknek a projekteknek hozzá kell járulniuk az operatív program prioritási tengelyének szintjén meghatározott bizonyos számú célkitűzés teljesüléséhez. Az operatív

---

[2] HL L 347., 2013.12.20., 320. o.

programok az ERFA-ból, a KA-ból, illetve az ESZA-ból részesülhetnek finanszírozásban. Az operatív programot a tagállam készíti el, és azt az uniós költségvetésből történő kifizetések folyósítása előtt a Bizottságnak jóvá kell hagynia. Az operatív programokat csak a tárgyidőszakban, csak mindkét fél egyetértésével lehet módosítani.

Pénzügyi eszközök: A „pénzügyi eszközök" általános kifejezés olyan szerződéseket jelent, amelyek értelmében azok jogosultja követeléssel léphet fel a kötelezett felé. Az Unió a pénzügyi eszközök három lehetséges típusához (tőke-, hitel- és garanciaeszközök) nyújt támogatást. A tőke- vagy hiteleszközök a befektető és a befektetést fogadó vállalkozás, illetve a hitelező és a hitelfelvevő közötti szerződéseket jelentenek. A garanciák olyan szerződések, amelyek értelmében a kezes biztosítja a befektető vagy a hitelező jogait.

Pénzügyi zárás: A PPP-k esetében az a pont, amikor minden pénzügyi megállapodást megkötöttek és az ezekben foglalt valamennyi feltétel teljesült. Ekkor nyílik lehetőség arra, hogy a projekt finanszírozási és támogatási forrásaiból (hitelek, tőkefinanszírozás, vissza nem térítendő támogatás) meginduljon a finanszírozás és megkezdődhessen a projekt végrehajtása.

Programozási időszak: A strukturális alapok és a Kohéziós Alap kiadásai tervezésének és végrehajtásának többéves kerete.

PSC (Public sector comparator) elemzés: Széles körben használt összehasonlító eszköz, amely azt ellenőrzi, hogy értékarányosság szempontjából kedvezőbb-e egy magánberuházásra irányuló javaslat a hagyományos beszerzési formához képest.

Tőkeáttételi hatás: Az uniós költségvetésből és tagállami közpénzekből finanszírozott pénzügyi eszközöket illetően a tőkeáttétel azt fejezi ki, hogy az – uniós vagy tagállami – közfinanszírozásból az adott pénzügyi eszköz rendelkezésére álló minden egyes euróhoz képest ténylegesen hány eurónyi – akár köz-, akár magánforrásból történő – pénzügyi támogatás nyújtására kerülhetett sor a végső kedvezményezettek felé.

Transzeurópai közlekedési hálózatok (TEN-T): A transzeurópai közlekedési hálózatok (TEN-T) közúti, vasúti, légi és vízi közlekedési hálózatok Európában tervezett együttesét jelentik. A TEN-T infrastruktúrájának fejlesztése szorosan összefügg az uniós közlekedéspolitika

végrehajtásával és továbbfejlesztésével. A TEN-T törzshálózatra és átfogó hálózatra oszlik; az előbbi kiépítését 2030-ra, az utóbbiét pedig 2050-re kell befejezni.

Vegyes finanszírozású projekt: Uniós forrásokat magán finanszírozási forrásokkal ötvöző PPP-projekt.

Vissza nem térítendő támogatás: A költségvetésből nyújtott közvetlen pénzügyi hozzájárulás (adomány), amelynek célja az uniós szakpolitikák egy adott célkitűzése elérésének elősegítésére irányuló fellépések finanszírozása, illetve az általános európai érdeket képviselő cél megvalósítására törekvő vagy valamely uniós szakpolitikához kapcsolódó célkitűzést szolgáló szervezet működésének támogatása.

ÖSSZEFOGLALÁS

I. A köz-magán társulások (*Public-Private Partnership*, PPP) révén megvalósuló projektek a köz- és a magánszféra együttes bevonásával biztosítanak olyan javakat és szolgáltatásokat, amelyek hagyományosan a közszférából származnak; ily módon lazíthatóak a közkiadásokra nehezedő szigorú költségvetési korlátozások. Az 1990-es évek óta az Unióban 1749, összesen 336 milliárd eurós összértékű PPP ért a pénzügyi zárás szakaszába. A legtöbb PPP-projektet a közlekedés területén hajtották végre. 2016-ban a teljes év beruházásainak egyharmada erre a területre irányult, megelőzve az egészségügyet és az oktatást.

II. Uniós forrásokat azonban mind a mai napig kevéssé szántak köz-magán társulások támogatására. Noha a Bizottság már évek óta (pl. az Európa 2020 stratégia révén) potenciálisan eredményes projektmegvalósítási eszközként ösztönzi köz-magán társulások alkalmazását, megállapításunk szerint a 2000–2014-es időszakban mindössze 84 PPP részesült – a 29,2 milliárd eurós teljes projektköltségből 5,6 milliárd euró összegű – uniós támogatásban. Az uniós finanszírozás fő forrását a strukturális alapok és a Kohéziós Alap jelentették, ezt követték a pénzügyi eszközök, gyakran az Európai Beruházási Bankkal (EBB) együttműködve.

III. Vizsgálatunk összesen 12, uniós társfinanszírozásban részesülő projektre terjedt ki Franciaországban, Görögországban, Írországban és Spanyolországban, a közúti közlekedés és az információs és kommunikációs technológia (IKT) területén. A felkeresett tagállamokban merült fel az uniós támogatású PPP-k teljes projektköltségének (29,2 milliárd euró) mintegy 70%-a. A következőket vizsgáltuk: az általunk ellenőrzött projektek ki tudták-e aknázni a köz-magán társulásoktól várható előnyöket, a projekteket megfelelő módszerekkel végzett, alapos elemzések előzték-e meg, valamint a felkeresett tagállamokban az átfogó intézményi és jogszabályi keretek lehetővé tették-e a köz-magán társulások sikeres alkalmazását. Általánosságban a következőket állapítottuk meg:

- A köz-magán társulások révén a közszférabeli szervezetek egyetlen eljárással valósíthattak meg nagyméretű infrastrukturális beruházásokat, ugyanakkor megnőtt az elégtelen verseny kockázata, ami gyengítette az ajánlatkérő szervek tárgyalási pozícióját.

- A köz-magán társulások közbeszerzési eljárása során jellemzően a hagyományos beszerzésekben általában nem szereplő szempontokról is kell tárgyalni, így ezek a hagyományos projekteknél időigényesebbek. A 12 vizsgált projekt egyharmadát jelentős késések jellemezték, a beszerzési eljárás 5–6,5 évig is eltartott.

- A hagyományos projektekhez hasonlóan a vizsgált köz-magán társulások többségénél is a hatékonyság jelentős hiánya – a kivitelezés során bekövetkező késedelmek és nagymértékű költségnövekedések – volt megfigyelhető. A már befejezett kilenc projektből (összesített projektköltség: 7,8 milliárd euró) összesen hetet érintettek késedelmek, ezek időtartama 2 és 52 hónap között váltakozott. Továbbá a Görögországban és Spanyolországban vizsgált öt autópálya közel 1,5 milliárd eurónyi – közforrásból származó – többletköltséggel volt csak befejezhető, és ennek az összegnek kb. 30%-át (422 millió euró) az Unió biztosította. Véleményünk szerint a potenciális előnyök megvalósításának szempontjából ennek az összegnek a felhasználása nem volt eredményes.

- Ennél is fontosabb, hogy Görögországban (amely a teljes uniós összeg, azaz 3,3 milliárd euró 59%-ával messze a legtöbb uniós hozzájárulásban részesül) a három vizsgált autópálya kilométerenkénti költsége akár 69%-kal is nőtt, míg a projektek hatókörét akár 55%-kal is csökkentették. Ennek oka főként a pénzügyi válság volt, valamint az, hogy a közszférabeli partner hiányosan készítette elő a projekteket, ami miatt a szerződéseket túl korán kötötték meg a magán koncessziós jogosultakkal, és a szerződések nem bizonyultak kellően eredményesnek.

- Az infrastrukturális köz-magán társulások esetében a jellemzően széles hatókör, a magas költségek és a hosszú időtartam miatt igen körültekintően kell eljárni. Megállapításunk szerint az előzetes elemzések a tervezett infrastruktúra iránti későbbi kereslettel és azok várható kihasználtságával kapcsolatban túl optimista forgatókönyvekkel számoltak, és emiatt egyes projektek esetében a kihasználás aránya akár 69%-kal (IKT), illetve 35%-kal (autópályák) is alacsonyabbnak bizonyult az előrejelzettnél. Figyelmen kívül hagyták a befejezett, de nagyon alacsony kihasználtságú görögországi autópályák továbbra is fennálló kockázatát.

- Kedvező eredmény ugyanakkor, hogy a vizsgált befejezett projektek közül kilenc esetében megfelelő volt a szolgáltatás és a fenntartás szintje, és ezt a szintet potenciálisan a projektek hátralévő részében is fenn tudják tartani.

- A vizsgált projektek legtöbbjénél úgy esett a választás a köz-magán társulásra, hogy előzőleg nem készült összehasonlító elemzés (pl. PSC-elemzés) az alternatívákról, így nem volt bizonyítva, hogy – a köz-magán társulást és a hagyományos közbeszerzést méltányosan egybevetve – csakugyan a választott megoldás biztosította a legkedvezőbb ár-érték arányt és a közérdek védelmét.

- Gyakran fordult elő, hogy a köz- és magánpartnerek közötti kockázatmegosztás nem volt megfelelő, koherens és eredményes, illetve hogy a magánpartner kockázati tőkéjének magas arányú (akár 14%-os) megtérülése nem mindig tükrözte a viselt kockázat mértékét. Továbbá a hat vizsgált IKT-projekt többsége a technológia gyors változása miatt kevéssé volt összeegyeztethető azzal, hogy a szerződések hosszú távra szóltak.

IV. A PPP-projektek sikeres végrehajtásához jelentős igazgatási kapacitásra van szükség, ami csak megfelelő intézményi és jogszabályi keretek, illetve a PPP-projektek végrehajtása terén szerzett sokéves tapasztalat révén biztosítható. Megállapítottuk, hogy ez jelenleg kevés uniós tagállamban áll rendelkezésre. Ez a helyzet tehát nem felel meg az Unió azon céljának, hogy az uniós források mind nagyobb része esetében kerüljön sor vegyes finanszírozású (többek között köz-magán társulások révén megvalósuló) projektek végrehajtására.

V. Az uniós finanszírozás köz-magán társulásokkal való összekapcsolása új követelményeket támaszt és bizonytalanságot is kelt. Megjegyzendő: az, hogy a PPP-projektek mérlegen kívüli tételként is rögzíthetőek, fontos tényező abban, hogy a PPP-re essen a választás, a gyakorlatban azonban ez veszélyeztetheti az értékarányosságot és az átláthatóságot.

Ezért a következő ajánlásokat tesszük:

a) mindaddig, amíg a megállapított problémák nem rendeződnek és az alábbi ajánlásokat nem hajtják sikeresen végre, ne ösztönözzék a köz-magán társulások intenzívebb és minél szélesebb körű alkalmazását;

b) enyhítsék azt a pénzügyi hatást, amely a késedelmek és újratárgyalások miatt éri a PPP-projekteknek a közszférabeli partnerre háruló költségeit;

c) akkor essen a választás a köz-magán társulásra, ha az a legjobb beszerzési opcióra irányuló, megbízható összehasonlító elemzéseken alapul;

d) a köz-magán társulásokra nézve alakítsanak ki egyértelmű koncepciókat és stratégiákat;

e) a PPP-projektek eredményességének növelése érdekében tökéletesítsék az uniós kereteket.

BEVEZETÉS

Mi a köz-magán társulás?

1. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) a következőképpen határozza meg a köz-magán társulást (PPP): „hosszú távú szerződéses megállapodás a kormány és egy magánpartner között, amelynek keretében a magánpartner tőkeeszközt felhasználva közszolgáltatásokat nyújt és finanszíroz, a kapcsolódó kockázatok megosztása mellett”[3]. Ez a tág értelmű meghatározás is mutatja, hogy a köz-magán társulásokhoz a célkitűzések széles skálája rendelhető olyan különböző ágazatokban, mint pl. a közlekedés, a szociális lakhatás, az egészségügy, és hogy azok különböző megközelítési módokra épülhetnek.

2. Jellegüket és hosszú távú eredményeiket tekintve a PPP-projektek nem térnek el a hagyományos beszerzést alkalmazó projektektől, irányításukat és a szerződések kezelését tekintve azonban mégis megfigyelhető néhány különbség a két projektfajta között. A köz-magán társulás keretében megvalósuló és a hagyományos projektek közötti legfőbb különbség a köz- és magánpartnerek közötti kockázatmegoszlásban rejlik. A köz-magán társulás esetében a kockázatot elvben annak a félnek kell viselnie, amely azt a legjobban tudja kezelni, mivel a cél az, hogy optimális egyensúly jöjjön létre a kockázat áthelyezése és a kockázatviselő félnek nyújtott kompenzáció között. A tervezéssel, kivitelezéssel, finanszírozással, működtetéssel és fenntartással kapcsolatos kockázatokat gyakran a magánpartner viseli, míg a szabályozási és politikai kockázatokat a közszférabeli partner vállalja.

---

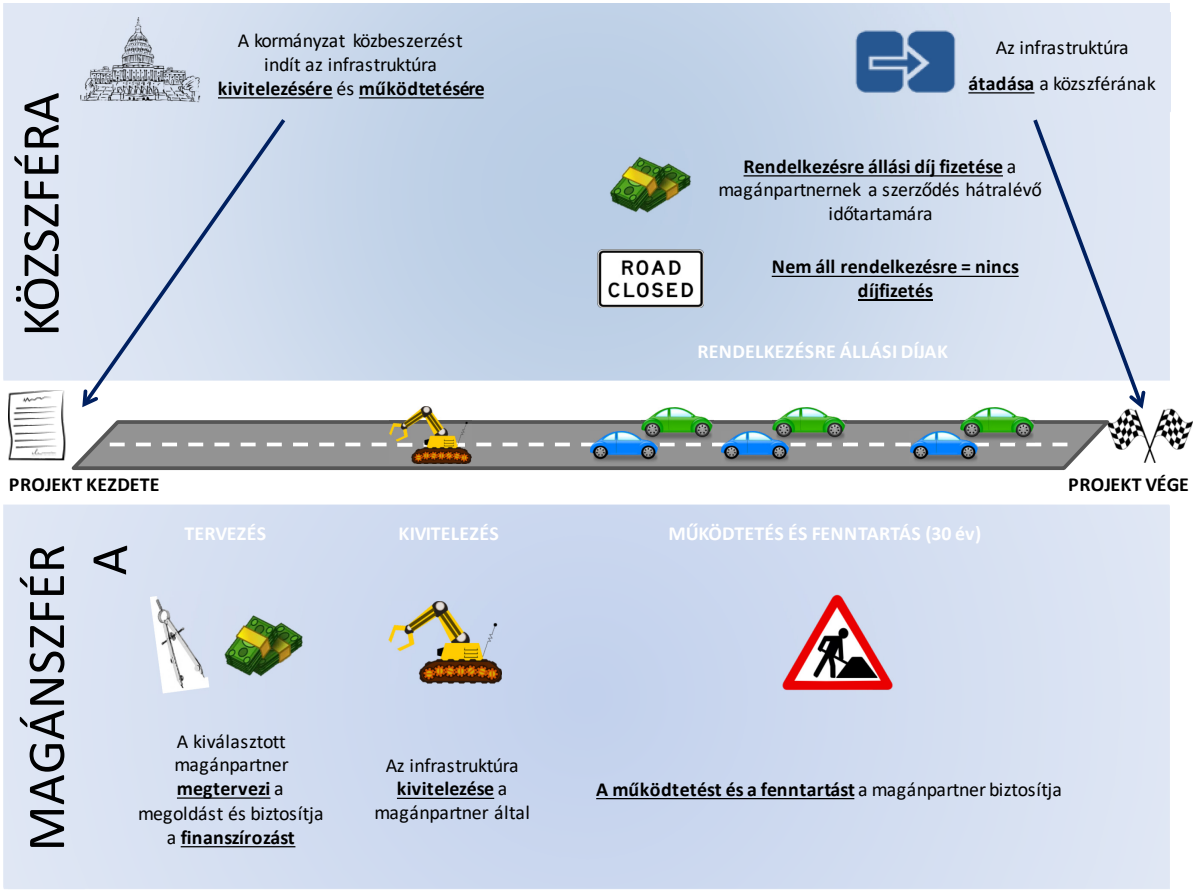
[3] OECD, „Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships” (az OECD ajánlása a köz-magán társulások állami irányításáról), 2012.

3. A köz-magán társulás leggyakoribb formája az ún. DBFMO-szerződés, azaz a tervezési, építési, finanszírozási, fenntartási és működtetési (*Design-Build-Finance-Maintain-Operate*) szakaszokra vonatkozó szerződés[4]. Ebben az esetben a magánpartner feladata az infrastruktúra megtervezésétől a kivitelezéséig, működtetéséig és fenntartásáig valamennyi projektszakasz végrehajtása, beleértve a források bevonását is. Az ilyen hosszú távú tervezés az ún. „egész életciklusra szóló megközelítés”.

4. Az ***1. ábra*** grafikus formában ábrázolja, hogy a DBFMO PPP egyes szakaszaiban mire terjed ki a közszférabeli, illetve a magánpartner felelőssége. A közszférabeli partner a kivitelezési szakasz befejezése után kezdi meg a szolgáltatás használatáért járó fizetés folyósítását a magánpartner részére. Annak érdekében, hogy az előírt minőségi normák a projekt teljes életciklusa alatt biztosítva legyenek, a folyósított részletek nagysága általában az infrastruktúra rendelkezésére állásától függően változik (rendelkezésreállás-alapú PPP), de az is előfordul, hogy az infrastruktúra használatának mértékétől függ (keresletalapú PPP).

[4] A köz-magán társulások három fő kategóriája a következő: a) koncesszió, amelynek keretében a szolgáltatás végső felhasználói rendszerint közvetlenül a magánpartnernek fizetnek, és a közszférabeli partnerektől nem (vagy csak csökkentett összegben) származik díjazás; b) közös vállalkozás, azaz intézményi köz-magán társulás, ahol a magán- és a közszférabeli partnerek egyaránt részvényesei lesznek egy harmadik vállalatnak; c) szerződéses köz-magán társulás, ahol a felek közötti viszonyokat szerződés szabályozza.

1. ábra. Egy tipikus rendelkezésreállás-alapú[5] DBFMO PPP sematikus ábrázolása



Forrás: Európai Számvevőszék.

[5] Az ilyen köz-magán társulás esetében a közszférabeli partner a nyújtott szolgáltatásokért fizet a magánpartnernek.

A köz-magán társulás alkalmazásának okai

5. A vonatkozó szakirodalom és kutatások[6] szerint a köz-magán társulások alkalmazásának elsődleges indítóoka az, hogy általa a hagyományos beszerzési módokhoz képest potenciális előnyökre lehet szert tenni. Ilyen előnyök többek között a következők:

a) a tervezett beruházási program gyorsabban megvalósítható, mivel a köz-magán társulások jelentős összegekkel tudják kiegészíteni a hagyományos költségvetési keretösszegeket;

b) a projektvégrehajtás során hatékonyságnövelésre van lehetőség, mivel az egyedi projektek gyorsabban végrehajthatóak;

c) a kockázat megosztható a magánpartnerrel, és a projekt teljes életciklusa során lehetőség van a költségek optimalizálására;

d) az egész életciklusra szóló megközelítés révén a hagyományos projektekhez képest javítható a fenntartás és a szolgáltatás szintje;

e) így párosítható a legeredményesebben a közszférában és a magánszférában fellelhető szakértelem, ami mélyreható projektértékelést és a projekt hatókörének optimizálását teszi lehetővé.

---

[6] Lásd például: World Bank PPP Infrastructure Resource Centre; EPEC, „The Non-Financial Benefits of PPPs-A review of Concepts and methodology" (A köz-magán társulások nem pénzügyi előnyei – A koncepciók és módszerek áttekintése), 2011. június; *OECD Journal on Budgeting Volume* 2011/1, „How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement" (Megfelelő ár-érték arány elérése: a köz-magán társulások és a hagyományos infrastrukturális beruházások összehasonlítása); EPEC, „PPP Motivations and challenges for the Public Sector" (Köz-magán társulások: motivációk és kihívások a közszféra számára), 2015. október.

6. Ezenkívül az uniós számviteli keretek (ESA 2010)[7] – bizonyos feltételek mellett – lehetővé teszik közszférabeli partnerek köz-magán társulásokban való részvételének mérlegen kívüli tételként való nyilvántartását. Ezért ösztönözheti használatukat az eurókonvergencia-kritériumoknak, más néven maastrichti kritériumoknak[8] való fokozott megfelelésre való törekvés is.

Az európai PPP-piac

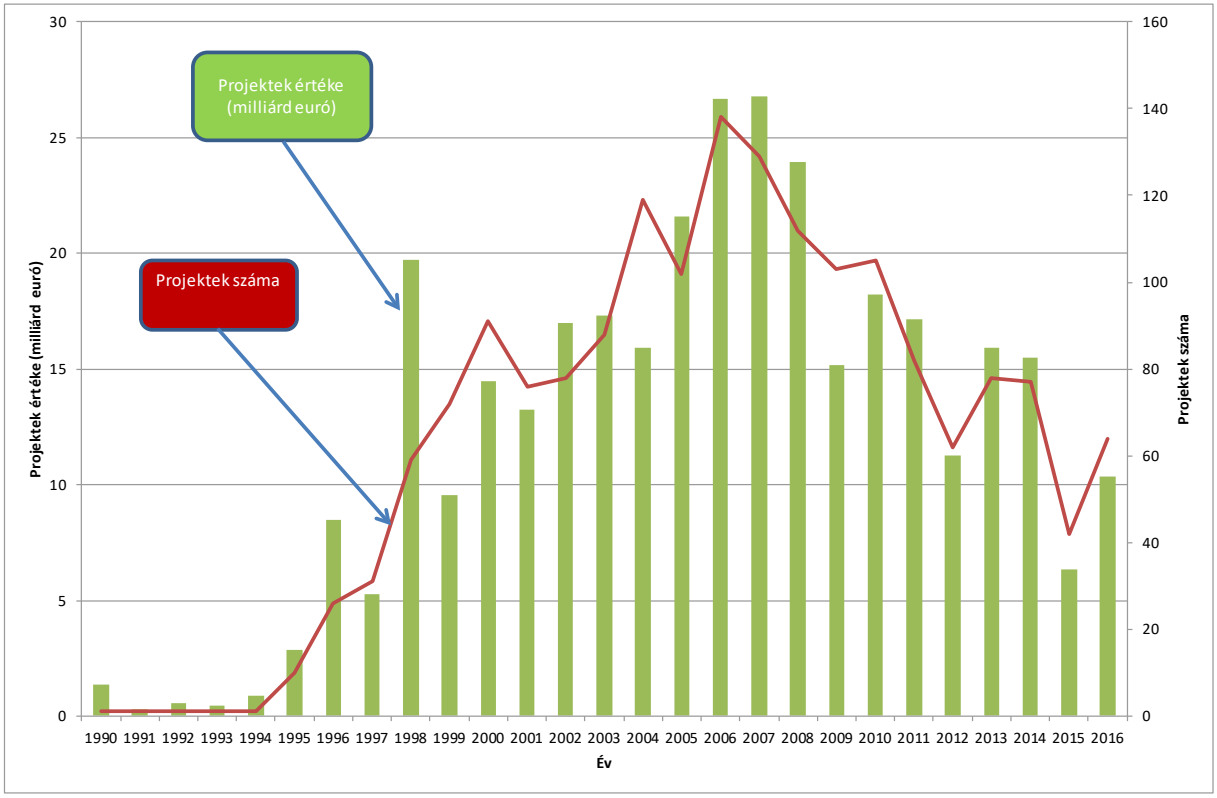
7. Az Európai PPP Szakértői Központ (EPEC) szerint 1990 és 2016 között az Unió PPP-piacán 1749, összesen 336 milliárd eurós értékű PPP ért a pénzügyi zárás szakaszába. A pénzügyi és gazdasági válság előtt a PPP-piac volumene meredeken növekedett, 2008 óta azonban az új PPP-projektek száma jelentősen lecsökkent (lásd: ***2. ábra***). 2016-ban az uniós piacon a pénzügyi zárás szakaszát elérő 64 PPP-tranzakció összesített értéke 10,3 milliárd euró volt. A legtöbb projekt a közlekedési ágazathoz tartozott: 2016-ban az összes PPP-beruházás egyharmada ebben az ágazatban valósult meg, megelőzve az egészségügyet és az oktatást.

---

[7] Az Európai Parlament és a Tanács 2013. május 21-i 549/2013/EU rendelete az Európai Unió-beli nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről (ESA 2010) (HL L 174., 2013.6.26., 1. o.), amely 2014 szeptembere óta valamennyi tagállamra alkalmazandó.

[8] Az eurókonvergencia-kritériumok – más néven maastrichti kritériumok – az Európai Unió működéséről szóló szerződés 140. cikkén alapulnak. A tagállamok kötelesek megfelelni ezeknek a kritériumoknak ahhoz, hogy a gazdasági és monetáris unió harmadik szakaszába lépve fizetőeszközként bevezethessék az eurót. A fiskális kritériumok a következők: a költségvetési év végén az éves államháztartási hiány piaci árakon számított aránya nem haladhatja meg a GDP 3%-át és a GDP-arányos államadósság nem haladhatja meg a 60%-ot.

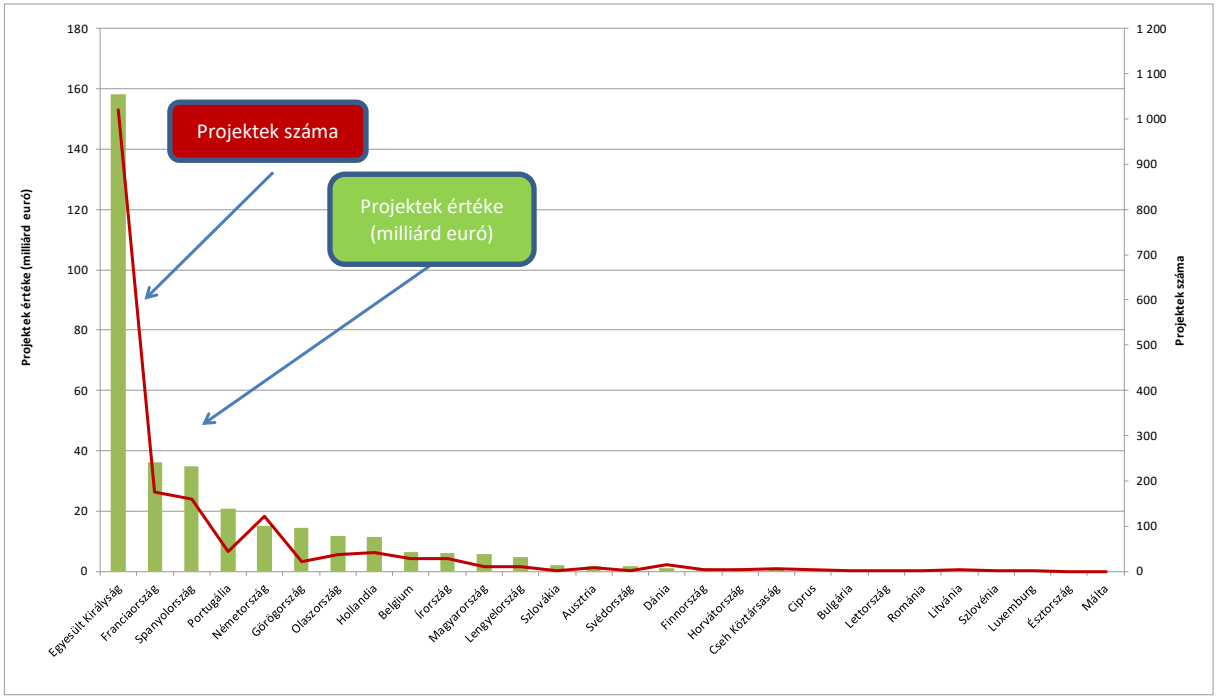
<u>2. ábra.</u> Az Unió PPP-piaca (1990–2016)



Forrás: Európai Számvevőszék, az EPEC által szolgáltatott információk alapján.

8. A ***<u>3. ábra</u>*** tanúsága szerint az uniós PPP-piac túlnyomórészt az Egyesült Királyságban, Franciaországban, Spanyolországban, Portugáliában és Németországban koncentrálódik: az 1990 és 2016 közötti időszakban az ezekben a tagállamokban végrehajtott projektek összértéke tette ki a teljes piac 90%-át. Egyes tagállamok nagyszámú PPP-projektet hajtottak végre ebben az időszakban, ilyen volt pl. az Egyesült Királyság több mint 1000 (összesen közel 160 milliárd euró értékű) PPP-projekttel, megelőzve Franciaországot, amely 175 (közel 40 milliárd euró összértékű) PPP-projektet hajtott végre. A 28 tagállamból 13 azonban egyenként ötnél kevesebb ilyen projektet valósított meg.

3. ábra. Az Unió PPP-piaca tagállamonként (1990–2016)



Forrás: Európai Számvevőszék, az EPEC által szolgáltatott információk alapján.

A köz-magán társulások és az uniós források

9. Az uniós forrásokat magán finanszírozási forrásokkal ötvöző PPP-projekteket vegyes finanszírozású PPP-projektnek nevezzük. Az uniós források PPP-projektbe való bevonása révén a közszféra megfizethetőbbé teszi a projektet, mivel csökkenti a szükséges finanszírozás szintjét.

10. Megfigyelhető volt az a trend, hogy a magántőke – a köz-magán társulások révén – egyre intenzívebben képes közforrásokat mozgósítani. Az Európa 2020[9] stratégia például kiemeli a köz-magán társulások fontos szerepét. A stratégia szerint az Unió csak úgy érheti el az abban kitűzött célokat, ha magán- és közforrások ötvözésével mozgósítja a pénzügyi eszközöket, és ha a szükséges beruházások finanszírozására innovatív eszközöket hoz létre.

---

[9] A Bizottság „EURÓPA 2020:Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája” című közleménye, COM (2010) 2020 végleges.

11. A közlekedésről szóló 2011-es bizottsági fehér könyv[10] többek között a köz-magán társulások minél gyakoribb alkalmazására ösztönzi a tagállamokat, elismerve ugyanakkor, hogy a mechanizmus nem minden projekt esetében alkalmazható. Elismeri a fehér könyv azt is, hogy a pénzügyi eszközök a PPP-k nagyobb mértékű támogatását teszik lehetővé.

12. A 2014–2020-as időszak többéves pénzügyi keretében a Bizottság a korábbinál nagyobb jelentőséget tulajdonít a közforrások magántőke révén történő intenzívebb mozgósításának és a köz-magán társulások ebben potenciálisan játszott szerepének.

13. Mind a 2014–2020-as időszakra vonatkozó közös rendelkezésekről szóló rendelet, mind a CEF-rendelet[11] olyan eszköznek tekinti a köz-magán társulást, amelynek révén – különböző formájú köz- és magánforrásokat ötvözve – potenciálisan eredményesen hajthatóak végre a közpolitikai célok megvalósítását biztosító infrastrukturális projektek.

14. Az Európai Stratégiai Beruházási Alapról (ESBA) szóló, 2015-ben elfogadott rendelet a magánberuházások mozgósítása céljából szintén előirányozza pénzügyi termékek széles skálájának az alkalmazását. Az ESBA köz-magán társulások támogatására is felhasználható[12].

Uniós finanszírozású projektek 2014-ig

15. Amikor jelentésünkhöz 2016 áprilisában az uniós támogatásban részesülő köz-magán társulásokról gyűjtöttünk adatokat, a 2000–2014-es időszakra nézve 84 vegyes finanszírozású projektet azonosítottunk, amelyek teljes projektköltsége 29,2 milliárd euró volt. Ehhez az összeghez az Unió 5,6 milliárd euróval járult hozzá. Görögország részesült

---

[10] COM(2011) 144 final, 2011. március 28., „Fehér könyv: Útiterv az egységes európai közlekedési térség megvalósításához – Úton egy versenyképes és erőforrás-hatékony közlekedési rendszer felé”, 28. o.

[11] Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 11-i 1316/2013/EU rendelete az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz létrehozásáról, a 913/2010/EU rendelet módosításáról és a 680/2007/EK és 67/2010/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 348., 2013.12.20., 129. o.).

[12] Az Európai Parlament és a Tanács 2015. június 25-i (EU) 2015/1017 rendelete az Európai Stratégiai Beruházási Alapról, az Európai Beruházási Tanácsadó Platformról és a Beruházási Projektek Európai Portáljáról, valamint az 1291/2013/EU és az 1316/2013/EU rendelet módosításáról – az Európai Stratégiai Beruházási Alap (HL L 169., 2015.7.1., 1. o.).

messze a legtöbb uniós hozzájárulásban (a teljes összeg 59%-a, azaz 3,3 milliárd euró). 13 tagállamban nem találtunk egy uniós támogatásban részesülő köz-magán társulást sem (lásd: ***I. melléklet***). Amint az ***1. táblázat*** is mutatja, az összköltség döntő része (88%) a közlekedési ágazatot érintette, míg az információs és kommunikációs technológiákra (IKT) az összköltség kb. 5%-a irányult, a többi ágazat (szabadidő, vízszolgáltatás, környezetvédelem stb.) pedig 7%-ot tett ki.

1. táblázat. Az Unió által támogatott köz-magán társulásokra elkülönített összegek a 2000–2014-es időszakban, ágazatonként (millió euró)

Ágazat	Projektek száma	Összköltség	%	Uniós hozzájárulás	%
Közlekedés	24	25 538	87	4 555	81
IKT	28	1 740	6	472	8
Minden egyéb ágazat	32	1 964	7	613	11
Összesen	**84**	**29 242**	**100**	**5 640**	**100**

Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottság, az EPEC és a kiválasztott tagállamok által szolgáltatott adatok alapján.

16. A 2000–2014-es időszakban a köz-magán társulások legfőbb uniós finanszírozási forrását a strukturális alapok és a Kohéziós Alap vissza nem térítendő támogatásai jelentették (a 84 projektből 67. részesült ilyen támogatásban). A Bizottság 17 köz-magán társulást finanszírozott pénzügyi eszközök révén, sok esetben az Európai Beruházási Bankkal (EBB) együttműködve:

a) Hat PPP-projekt támogatása a „Kölcsöngarancia transzeurópai közlekedési hálózati projektek számára” (LGTT), négy projekté pedig a „Projektkötvény-kezdeményezés” (PBI)[13] eszköz révén valósult meg; ezek végrehajtásáról és kezeléséről a Bizottsággal kötött együttműködési megállapodások keretében az EBB gondoskodott.

[13] A 2012. július 11-i 670/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet által módosított, a transzeurópai közlekedési és energiahálózatok területén történő közösségi pénzügyi támogatás nyújtásának általános szabályairól szóló, 2007. június 20-i 680/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 162., 2007.6.22., 1. o.).

b) Négy PPP-projekt finanszírozása a Marguerite Alap[14] keretében történt: ez utóbbi az EBB, nemzeti fejlesztési bankok és a Bizottság kezdeményezése, célja tőkeberuházások végrehajtása uniós infrastrukturális projektekben.

c) Három PPP-projektet a fenntartható városfejlesztési beruházásokat támogató közös európai program (JESSICA) támogatott.

17. A Bizottság szerint[15] az olyan pénzügyi eszközök, mint az LGTT, illetve a Marguerite Alapba történő közvetlen uniós befektetés (80 millió euró), várhatóan növelni fogja a TEN-T infrastruktúra kiépítésének arányát és ütemét és megnöveli a TEN-T alapok hatását is.

A legújabb fejlemények

18. Később, 2015-ben a Bizottság és az EBB hivatalosan elindította a CEF hitelfinanszírozási eszközét, amely az LGTT és a PBI által korábban kifejlesztett portfóliók helyébe lépett, illetve azokra épített. A CEF tőkebefektetési eszköze, amelynek célja, hogy sajáttőke-, illetve kvázisajáttőke-finanszírozást nyújtson kisebb és kockázatosabb projektek számára, ellenőrzésünk idején még fejlesztés alatt állt.

19. 2015 óta az ESBA (a Bizottság és az EBB közös kezdeményezése) keretében is történt PPP-projektfinanszírozás. A 2017 júniusáig jóváhagyott 224 projektből 18-at jelöltek meg mint PPP-projektet.

AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS MÓDSZERE

20. Ellenőrzésünk fő célja annak vizsgálata volt, hogy az uniós finanszírozású PPP-projektek irányítása eredményes volt-e és azok kellően értékarányosak voltak-e, figyelembe véve azt a trendet, hogy a magántőke – a köz-magán társulások révén – a közforrásokat egyre intenzívebben képes mozgósítani. Elsősorban a következőket vizsgáltuk:

---

[14] Az Európai Uniónak a 2020-as energiaügyi, éghajlat-változási és infrastrukturális európai alapban (Marguerite Alap) való részvételéről szóló, 2010. február 25-i C(2010) 941 bizottsági határozat.

[15] A transzeurópai közlekedési hálózatok (TEN-T) területén történő pénzügyi támogatás nyújtására vonatkozó éves munkaprogram létrehozásáról szóló, 2010-es C(2010) 796 bizottsági határozat.

a) az ellenőrzött projektek ki tudták-e használni a köz-magán társulásoktól várható előnyöket (lásd: ***24–46. bekezdés***);

b) az ellenőrzött projekteket megfelelő módszerekkel végzett, alapos elemzések előzték-e meg (lásd: ***47–59. bekezdés***);

c) a felkeresett tagállamokban az átfogó intézményi és jogszabályi keretek megfelelőek voltak-e a köz-magán társulások sikeres alkalmazásához (lásd: ***60–76. bekezdés***).

21. Az ellenőrzést 2016 májusa és 2017 szeptembere között végeztük egyrészt a Bizottságnál (Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatóság, Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság, Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság és az Eurostat), másrészt a következő négy tagállamban: Franciaország, Írország, Görögország és Spanyolország.

22. Megvizsgáltuk a vonatkozó szakpolitikákat, stratégiákat, jogszabályokat és projektdokumentációt; interjúkat készítettünk egyrészt a Bizottságnak, másrészt a négy tagállam közszférabeli szervezeteinek és magánpartnereinek képviselőivel, valamint 12, uniós társfinanszírozásban részesülő PPP-projektet ellenőriztünk a helyszínen. Ezek a projektek a közúti szállítás (hat projekt) és az IKT (hat projekt[16]) területét érintették (lásd: ***4. ábra*** és ***III. melléklet***), és az általunk azonosított 84 uniós finanszírozású PPP-projekt alapsokaságából kerültek kiválasztásra (lásd: ***15. bekezdés***).

23. Ilyen kiválasztási elvek mellett ellenőrzésünk kiterjedését a következők jellemezték:

a) a 2000–2014-es időszak uniós támogatású PPP-projektjei összköltségének mintegy 70%-a (29,2 milliárd euróból 20,4 milliárd euró), illetve a PPP-projektekre nyújtott uniós hozzájárulás 71%-a (5,6 milliárd euróból 4,0 milliárd euró) a kiválasztott tagállamokra irányult, lásd: ***I. melléklet***;

---

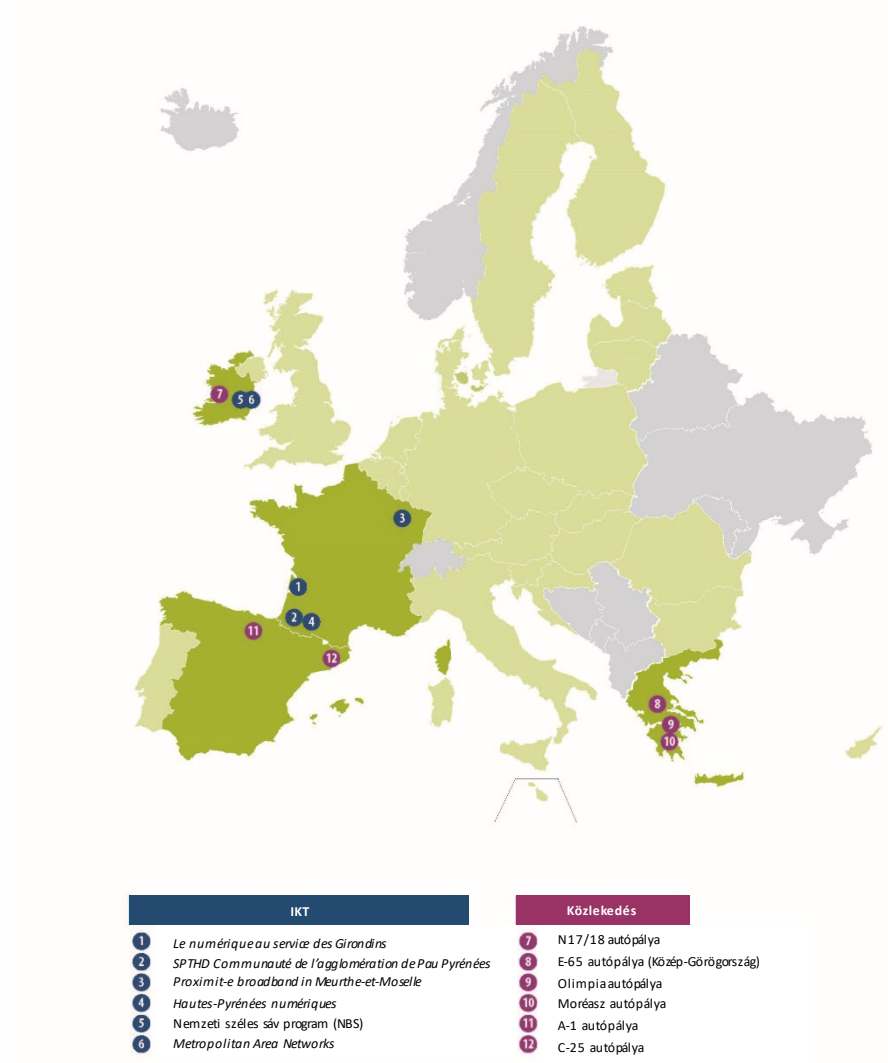
[16] Mivel a különböző tagállamok eltérően értelmezik és határozzák meg a köz-magán társulás fogalmát (pl. a koncessziót Görögország köz-magán társulásnak tartja, míg Franciaország nem), az ellenőrző csoport tágabban értelmezte a PPP fogalmát, beleértve abba a köz- és magánpartnerek többéves együttműködésének más különböző formáit is. Így például Írországban két olyan IKT-projektet is kiválasztottunk, amelyeket az ír hatóságok ugyan nem tekintettek hivatalosan köz-magán társulásnak és nem is kezeltek akként, de amelyeknek vannak PPP-jellemzőik.

b) a közlekedési és az IKT ágazat együttesen az uniós támogatású PPP-projektek összköltségének 93%-át (29,2 milliárd euróból 27,3 milliárd euró) tette ki, lásd: ***1. táblázat***;

c) a kiválasztott projektek összköltsége 9,6 milliárd euró volt, az ezekhez nyújtott uniós hozzájárulás pedig összesen 2,2 milliárd euró (lásd: ***III. melléklet***);

d) a kiválasztott projektek finanszírozásához mind a strukturális alapok és a Kohéziós Alap, mind pénzügyi eszközök hozzájárultak.

4. ábra. Az ellenőrzésünk során vizsgált 12, uniós társfinanszírozásban részesülő PPP-projekt



Forrás: Európai Számvevőszék.

ÉSZREVÉTELEK

A vizsgált PPP-projektek a szakpolitikák gyorsabb végrehajtását tették lehetővé és potenciálisan megfelelő működtetési és fenntartási szintet tudtak biztosítani, de nem mindig sikerült megvalósítaniuk a potenciális előnyöket

24. Megvizsgáltuk, hogy a vizsgált projekteknek sikerült-e kibontakoztatniuk potenciális előnyeiket, vagyis hogy a projektek időben és a költségvetési kereteken belül valósultak-e meg, és hogy az így létrejött infrastruktúra kihasználása milyen mértékű volt.

A köz-magán társulást választó közszférabeli szervezetek egyetlen eljárásban tudták megvalósítani a nagyméretű infrastrukturális tervekhez kapcsolódó közbeszerzést

25. Hagyományos beszerzés esetén az infrastrukturális nagyprojektekben részt vevő magánvállalatok kifizetése a – rendszerint csak néhány évig tartó – kivitelezési szakasz idején történik. A közszférabeli szervezeteknek ezért elegendő költségvetési forrásról kell tudniuk gondoskodni ahhoz, hogy a kivitelezés egészét viszonylag rövid idő alatt finanszírozni tudják. Abban az esetben, ha nem áll rendelkezésre elegendő forrás, a projektek különböző szakaszokra bonthatóak, és a beszerzések a költségvetés függvényében különböző években is elvégezhetőek. Így hosszabb időszakra nyúlik el a teljes infrastruktúra kivitelezése.

26. A köz-magán társulások viszont jellemzően arra kötelezik a magánpartnert, hogy teljes mértékben finanszírozza meg a kivitelezést úgy, hogy a költségeket a közszférabeli partner vagy az infrastruktúra felhasználói a szerződés – rendszerint több mint 20 évig, gyakran akár 30 évig is elhúzódó – operatív időszaka során térítik meg számára. Így lehetővé válik, hogy a közszférabeli partner haladéktalanul megkezdje a teljes infrastruktúra kivitelezését, hogy a projekt mielőbb lezárulhasson és a teljes infrastruktúra összes előnye minél előbb kihasználható legyen.

27. Így történt ez a vizsgált írországi, görögországi és spanyolországi autópálya-projektek esetében is, amelyek beszerzése egyetlen művelet keretében történt meg. A görög hatóságok például azért választották a köz-magán társulási formát, hogy így magánfinanszírozási forrásokhoz is hozzáférhessenek: ezek híján véleményük szerint a projektek nem tudtak volna előrehaladni. Ebből következően 744 kilométernyi útszakasz

(174 km a közép-görögországi, 365 km az Olimpia Odósz és 205 km a Moréasz autópályán) kivitelezése, illetve korszerűsítése valósulhatott meg, mindössze három pályázati eljárás keretében, ami éles ellentétben áll a korábbi tapasztalattal, a görögországi autópályák hagyományos közbeszerzés útján történő megépítésével. Az Olimpia autópálya két korábbi, összesen 82 km hosszú szakaszának megépítése például 20 évig tartott és 31 közbeszerzési eljárást tett szükségessé[17]. A vizsgált görögországi projektek közül kettőnek viszont jelentős mértékben csökkent a hatóköre a végrehajtás során (lásd: ***3. táblázat***).

A köz-magán társulás révén megvalósuló nagyprojektek esetében nőtt az elégtelen verseny kockázata és esetenként jelentős késedelmek is előfordultak

28. Míg a hagyományos építési projektek tételekre bonthatóak és így azokban több pályázó is részt vehet, a PPP-projektek minimális méretet írnak elő a beszerzés költségének indokolása, illetve a hatékonyabb működtetéshez és fenntartáshoz szükséges méretgazdaságosság megkönnyítése érdekében. Ha azonban nagyon nagyszabású projektről van szó, az csökkentheti a versenyt, mivel általában kevés vállalat rendelkezik a részvételhez szükséges pénzügyi forrásokkal. Nagyon nagy értékű szerződések esetében csak kevés, esetleg mindössze egy piaci szereplő képes az összes előírt termék vagy szolgáltatás rendelkezésre bocsátására, ami függő helyzetbe hozhatja az ajánlatkérő szervet.

29. Erre például a közép-görögországi autópálya esetében láthattunk bizonyítékot, amelynek teljes tervezett költsége 2,375 milliárd euró volt. Az ajánlattételre meghívott négy vállalatból kettő nyújtott be ajánlatot, a beszerzés utolsó szakaszában azonban csak az egyiket értékelték. Ha legalább két pályázatot értékeltek volna, az jobb tárgyalási helyzetbe hozta volna a közszférabeli partnert, és így előnyösebb szerződéses feltételekkel születhetett volna megállapodás.

---

[17] A 64 km-es Eléfszina–Kórinthosz autópálya-szakasz korszerűsítése 20 évet vett igénybe (1986 és 2006 között), és összesen 21 hagyományos közbeszerzési szerződés megkötésére volt szükség. Hasonlóképpen a 18 kilométeres patrai elkerülő szakasz autópályává történő bővítése 11 évet vett igénybe (1991 és 2002 között), és összesen 10 hagyományos közbeszerzési szerződés megkötésére volt szükség.

30. Egy PPP-szerződés odaítéléséhez tisztában kell lenni a projekt végrehajtásával, finanszírozásával, működtetésével és fenntartásával kapcsolatos minden szemponttal és ezekben meg kell állapodni, ideértve a mutatókat és a teljesítménymérési rendszereket is, amelyek rendszerint nem képezik részét a hagyományos beszerzési eljárásnak, és ezekről jellemzően hosszabb ideig is tart a tárgyalás. A PPP esetében további késedelmeket okozhat, hogy a magánpartnernek a projekt finanszírozásához először forráshoz kell jutnia. Írországban az N17/N18 autópálya beszerzési eljárása öt évig tartott: ez még annál is jóval hosszabb, mint a PPP-projektek esetében Írországban átlagosan szükséges 15 hónap. A pénzügyi válságot követő likviditáshiány miatt a magánpartner nehezebben jutott annyi forráshoz, amennyi a pénzügyi záráshoz elegendő: ez legalább hároméves késést eredményezett[18].

31. A köz-magán társulások továbbá nem jártak pozitív hatással két olyan tényezőre, amelyek a késedelmek leggyakoribb okai között szerepelnek, nevezetesen a jogi eljárások és a hiányos előkészítő tanulmányok. Megállapításunk szerint ezek nem csak számos általunk a közlekedési ágazatban ellenőrzött, hagyományos beszerzéssel megvalósított projektet érintettek[19], hanem az autópálya-építéssel kapcsolatos három görögországi PPP-projektet is. Ez utóbbiakhoz az eljárás kezdetétől számítva átlagosan 6,5 évre volt szükség a szerződések hatályba lépéséhez. A késedelmekből 3,5 hónap kizárólag annak volt betudható, hogy köz-magán társuláshoz folyamodtak, mivel a szerződéseket ratifikálnia kellett a parlamentnek, ugyanis akkoriban még sem tagállami, sem uniós szinten nem voltak a koncesszióra vonatkozó megfelelő jogi keretek.

---

[18] A hagyományos projektekkel ellentétben, ahol a magánpartnert már az infrastruktúra építése idején megilletik egyes kifizetések, a PPP-projektek esetében a magánpartner az infrastruktúra teljes költségét köteles biztosítani, mielőtt még bármilyen kifizetésben részesülne. Ezért a magánpartnernek a projekt megkezdéséhez harmadik féltől kell hitelt igényelnie, és ehhez először meg kell találnia a potenciális hitelezőket.

[19] Lásd: a „Tengeri szállítás az Unióban: zavaros vizeken – sok eredménytelen és fenntarthatatlan beruházás” című 23/2016. sz. különjelentés és az „Eredményes beruházás-e a strukturális alapok és a Kohéziós Alap felhasználása a tengeri kikötők közlekedési infrastruktúrájának társfinanszírozására?” című 4/2012. sz. különjelentés. (http://eca.europa.eu).

32. A spanyolországi autópálya-projektek beszerzési eljárása során betartották a határidőket, de a szerződéseket nem sokkal később újratárgyalták (lásd: ***a 34. bekezdés a) pontja***), így felmerül a kérdés, hogy megfelelő volt-e beszerzés irányítása. A PPP-megközelítés bonyolultabb jellege ellenére a franciaországi és írországi szélessáv-projektek beszerzési eljárása során általában betartották a határidőket, igaz, ezek hatóköre kisebb volt, mint a vizsgált autópálya-projekteké.

A legtöbb vizsgált projektet a kivitelezés jelentős késedelme és költségtúllépések jellemezték

A legtöbb vizsgált projekt nem készült el időben és túllépte a költségvetést

33. A vonatkozó szakirodalom szerint a hagyományos projektekhez képest a köz-magán társulások révén végrehajtott infrastrukturális projektek nagyobb valószínűséggel érnek el hatékonyságnövekedést, azáltal, hogy a projektkivitelezés időben és a költségvetésen belül készül el[20]. A magánpartnert ugyanis rendszerint erősen ösztönzi a kivitelezés szerződés szerinti befejezésére, hogy a rendelkezésre állási díjak vagy a felhasználói díjak csak ezután folyósíthatóak, és mivel a költségnövekedésért rendszerint maga viseli a kockázatot, ezeket is igyekszik kerülni.

34. Megállapítottuk azonban, hogy a köz-magán társulások potenciális előnyei gyakran nem valósultak meg, mivel az infrastruktúra nem készült el a tervezett határidőn és költségvetésen belül. Kilenc befejezett projekt közül hét esetében[21] (összes projektköltség: 7,8 milliárd euró) 2 és 52 hónap közötti késések fordultak elő, és a költségnövekedés e projektek esetében összesen közel 1,5 milliárd eurót tett ki, amelynek kb. 30%-át az Unió társfinanszírozta. Görögországban a költségnövekedés 1,2 milliárd euró volt (ezt a közszférabeli partner viselte és 36%-ban az Unió társfinanszírozta), Spanyolországban 0,3 milliárd euró (ezt szintén a közszférabeli partner viselte), míg Franciaországban a költség

---

[20] Lásd például: EPEC, „The Non-Financial Benefits of PPPs - A review of Concepts and Methodology” (A köz-magán társulások nem pénzügyi előnyei – A koncepciók és módszerek áttekintése), 2011. június.

[21] Görögország: 3 projekt, Spanyolország: 2 projekt, Franciaország: 2 projekt.

13 millió euróval (73%-kal) nőtt: a vizsgált projektek közül – a relatív értéket tekintve – ennél nőtt a legnagyobb arányban a költség (részletesen lásd: ***III. melléklet***):

a) A spanyol autópálya-szerződéseket azok aláírása után nem sokkal újratárgyalták a tervezett munkálatok szükségessé vált módosításai miatt, ami mintegy 300 millió eurós – a közszférabeli partner által viselendő – költségnövekedést okozott. Az A-1 autópálya költsége 33%-kal (158 millió euróval) nőtt, és a projekt kétéves késedelmet szenvedett, míg a C-25 autópályával kapcsolatos költségnövekedés 20,7% volt (azaz 143,8 millió euró, ebből 88,9 millió euró pénzügyi költség), a késedelem pedig 14 hónap.

b) A franciaországi Pau Pyrénées IKT-projekt költsége 73%-kal nőtt meg (18 millióról 31 millió euróra), hogy meg tudjon felelni a szabályozásmódosításoknak; ami a Girondins projektet illeti, noha az infrastruktúra időben elkészült, az üzembe helyezés adminisztratív okokból csak 16 hónapos késéssel történt meg;

c) Írországban a nagyvárosi hálózatok kiépítését célzó *Metropolitan Area Network* (MAN) IKT-projekt kivitelezési szakaszát nem megfelelően tervezték meg, így később a teljes projekt méretét le kellett csökkenteni, ami miatt kevesebb hálózat valósult meg (95 város helyett csak 66-ban) és a költség városonként 4,2%-kal (50 953 euró) nőtt.

d) a három görögországi autópálya kivitelezése jelentős (átlagosan négyéves) késedelemmel valósult meg, és a PPP újratárgyalása – noha két projekt hatókörét nagymértékben lecsökkentették (lásd: alábbi szakasz) – igen jelentős többletköltséggel járt (1,2 milliárd euró), amelyet a közszférabeli partnernek kellett viselnie.

<u>Görögország: „újraindítás”: Mi a teendő, ha a PPP-projekt során problémák merülnek fel, és ki állja a költségeket? Közel 1,2 milliárd euró többletköltséget közpénzből kellett állni</u>

35. Görögországban a PPP-szerződések odaítélésének első hulláma az 1990-es évekre esett: ilyen projektek voltak többek között a Río-Antírrio híd, az Athént elkerülő körgyűrű és az új athéni nemzetközi repülőtér. A PPP-szerződések odaítélésének második hullámára 2007–2008-ban került sor, ez főként autópályák kivitelezéséből állt (lásd: ***5. ábra***). Ellenőrzésünk ezek közül háromra terjedt ki.

5. ábra. Koncessziós autópályák Görögországban

Forrás: A Közlekedés, Infrastruktúra, Környezet és Fenntartható fejlődés OP görögországi irányító hatósága.

36. A projekteket jelentős mértékben az előre meghatározott (a magánpartner által működtetett) szakaszokon beszedett autópályadíjakból származó bevételekből finanszírozták. A súlyos görögországi pénzügyi és gazdasági válság miatt azonban a közlekedés volumene a legborúlátóbb forgatókönyvekhez képest is még közel 50%-kal

csökkent[22], aminek következtében a tényleges és a becsült bevétel mindhárom vizsgált koncesszió esetében drámai mértékben lecsökkent. A három vizsgált autópálya bevétele különösen 2011 és az „újraindítás” (lásd: ***37. bekezdés***) között csökkent jelentős mértékben, miután a forgalom az előrejelzetthez képest legalább 63%-kal (közép-görögországi autópálya), 49%-kal (Olimpia autópálya), illetve 20%-kal (Moréasz autópálya) csökkent[23]. Mivel a PPP-szerződésekben az állami hatóságok a kereslettel (azaz a forgalommal) kapcsolatos kockázatot javarészt a magánpartnerekre (a koncessziós jogosultakra) hárították, a bevételcsökkenés súlyosan megingatta a szerződések pénzügyi egyensúlyát, és a hitelezők így megszakították a projektek finanszírozását, mivel nem hittek azok pénzügyi életképességében. Ennek nyomán a munkálatokat tüstént felfüggesztették.

37. Miután a görög hatóságok olyan szerződéses záradékban állapodtak meg, amely rendkívüli körülmények esetére kibővítette a *vis maior* fogalmát a magánpartnerre nézve, csakis a következő két lehetőség között választhattak:

a) vagy leállítják az autópályák kivitelezését, s ezzel jogi vitáknak, majd esetleg pénzbírság- és kártérítés-fizetésnek teszik ki magukat;

b) vagy újratárgyalják a koncessziós megállapodásokat a koncessziós jogosultakkal (és a hitelezőkkel), a megállapodások életképességét helyreállítandó, ami viszont további közkiadással fog járni.

A görög hatóságok úgy ítélték meg, hogy – tekintettel a döntés tágabb makrogazdasági és társadalmi következményeire – az első választás, azaz az autópálya-építés leállítása a kevésbé kedvező. Ezért egy három évig tartó tárgyalássorozatot követően 2013 novemberében (az Olimpia Odósz és a közép-görögországi E-65 autópálya), illetve 2015 decemberében (Moréasz) megszülettek az újratárgyalt szerződések a koncessziós

---

[22] A hitelmegállapodások megkötése előtt a projektek hitelezői „stresszforgatókönyveket” készítettek, amelyek azt feltételezték, hogy a forgalom az alapforgatókönyvhöz képest a legrosszabb esetben 20%-kal csökken.

[23] Lásd még: állami támogatásra vonatkozó határozatok, C(2013) 9274 final, Tárgy: SA.36 893 állami támogatás (2013/N), C(2013) 9253 final, SA.36 878 állami támogatás (2013/N), C(2014)7798 final, SA.39 224 állami támogatás (2014/N).

jogosultakkal („ún. újraindítás”) (lásd: ***2. táblázat***). Amint alább látható, a közszférabeli partnernek ennek következményeként közel 1,2 milliárd euró összegű többletköltséget kellett viselnie (lásd: ***39. bekezdés***).

2. táblázat. A projekt végrehajtásában az „újraindítást” követően fellépő késedelmek

Végrehajtás	Közép-görögországi	Olimpia Odósz	Moréasz
A koncesszió kezdete (dátum)	**2008.3.31.**	**2008.8.4.**	**2008.3.3.**
Eredeti teljesítési határidő	2013.9.30.	2014.8.3.	2012.8.31.
A munkálatok felfüggesztésének időpontja	2011.6.26.	2011.6.26.	2013.11.30.
Az „újraindítást” követően felülvizsgált várható teljesítési határidő	2015.12.31.	2015.12.31.	2015.4.30.
Projekt teljesítésének becsült/tényleges határideje	2017.8.31.	2017.8.31.	2016.12.31.
Várható késedelem az eredeti teljesítési határidőhöz képest (hónap)	**47**	**37**	**52**

Forrás: Európai Számvevőszék, a görög hatóságok által szolgáltatott információk alapján.

38. Az „újraindítással” a koncessziók határideje változatlan maradt, de jelentős hosszúságú autópálya-szakaszok (az Olimpia 45%-a és a közép-görögországi autópálya 55%-a) kivitelezésének késleltetéséről és mindhárom projekt esetében a kivitelezési határidő meghosszabbításáról született határozat, aminek következtében az infrastruktúra-költségek megtérítéséhez rendelkezésre álló működtetési időszak lerövidült. A projektek határidejének meghosszabbítása és hatókörük leszűkítése befolyásolta a görögországi autópálya-hálózat kibővítésére vonatkozó célkitűzés elérését, sőt, a dominóhatás a TEN-T hálózat egészére kihatott. Ráadásul jelenleg is fennáll a közép-görögországi autópálya és a Moréasz autópálya Lefktro és Spárta közötti szakasza nagyon alacsony kihasználtságának kockázata, ez pedig ellentmond a gondos pénzgazdálkodás kritériumainak (lásd elsősorban: ***1. háttérmagyarázat***).

39. Mindehhez hozzáadódott, hogy a közszférabeli partnernek fedeznie kellett közel 1,2 milliárd euró összegű többletköltséget is (lásd: ***3. táblázat***). A szerződések újratárgyalásáról szóló fent említett határozatot követően:

a) Az Olimpia és a közép-görögországi autópálya kivitelezésének időszakára egy 470 millió eurós kiegészítő pénzügyi hozzájárulás kifizetésére került sor (ebből 422 millió eurót uniós források biztosítottak). Ez elsősorban azokat a finanszírozási hiányokat hivatott kezelni, amelyek a pénzügyi válság következményeként kialakult forgalomcsökkenés és

a pénzügyi költségek jelentős növekedése miatti bevételcsökkenés nyomán keletkeztek, amely a szerződések pénzügyi egyensúlyát súlyosan megingatta.

b) A közszférabeli partnernek ezenkívül a kapacitásszükségletek által nem indokolt módon további 705 millió eurót kellett fizetnie a három autópálya koncessziós jogosultjainak, főként a munkálatok felgyorsításával kapcsolatos megállapodások, valamint a közszférabeli partnernek tulajdonítható, az alábbiakból adódó késedelmek miatt:

- régészeti feltárás lezárása;
- az előírt környezetvédelmi engedélyek beszerzése;
- a szükséges földterület-kisajátítások véglegesítése;

Az, hogy a kifizetés összege ilyen magas volt, a projektelőkészítés hiányos voltából is adódott, különösen pedig abból, hogy a PPP-szerződéseket már a fontos kérdések megoldása előtt megkötötték, és a késedelmek nem a működtetési időszak automatikus meghosszabbítását váltották ki, hanem azt, hogy a magánpartnereknek kevesebb idejük maradt a bevételek beszedésére és a várt jövedelmezőség elérésére.

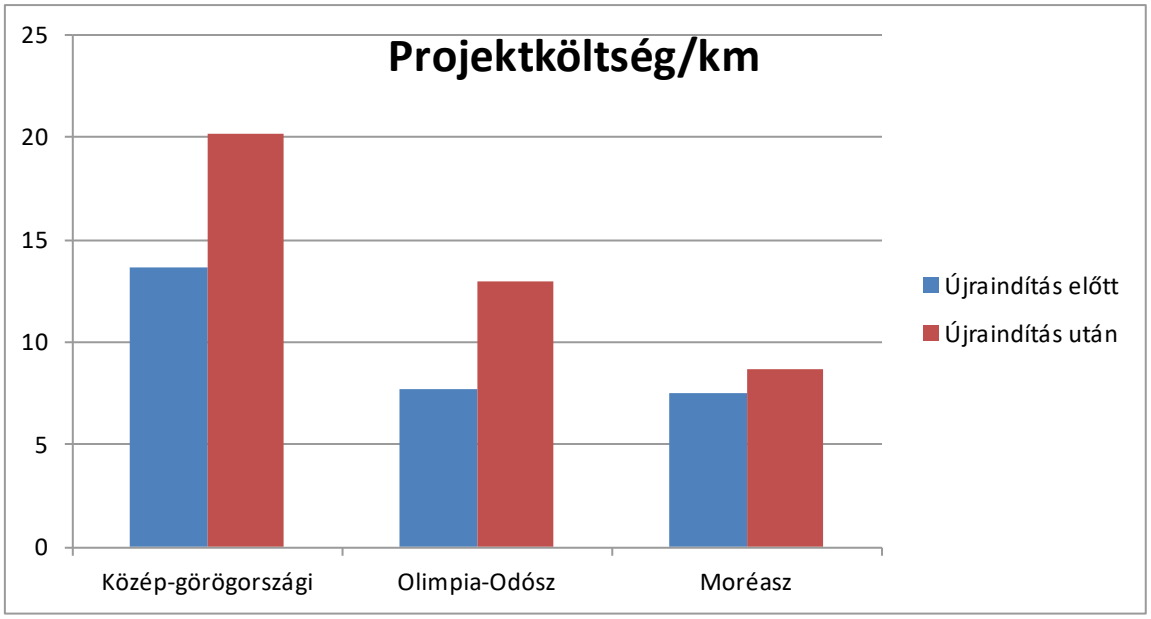
3. táblázat. Az ellenőrzött projektek költségei az „újraindítás” előtt és után

Költségek	Autópálya		
	Közép-görögországi	Olimpia Odósz	Moréasz
Eredetileg tervezett			
Úthossz (km)	174,0	365,0	205,0
Összes projektköltség (millió euró)	2375,0	2825,0	1543,0
Összes projektköltség kilométerenként (millió euró)	**13,7**	**7,7**	**7,5**
Úraindítás után			
Úthossz (km)	79,0	202,0	205,0
Összes projektköltség (millió euró)	1594,0	2619,0	1791,0
Ebből:			
Kiegészítő állami pénzügyi hozzájárulás **469,9 millió euró**	231,4	238,5	-
(Ebből uniós társfinanszírozás: **422,1 millió euró**	203,6	218,5	-
Állam által a koncessziós jogosultaknak kifizetett összegek: **705,2 millió euró**	181,4	439,7	84,1
Összes projektköltség kilométerenként (millió euró)	**20,2**	**13,0**	**8,7**

Forrás: Európai Számvevőszék, a görög hatóságok által szolgáltatott információk alapján.

40. A koncessziós jogosultaknak folyósított állami kifizetés, valamint a pénzügyi költségek jelentős mértékű növekedése miatt az Olimpia autópálya kilométerenkénti teljes projektköltsége 69%-kal (7,7 millióról 13,0 millió euróra) nőtt; a megépítendő útszakasz hossza ugyanakkor 45%-kal csökkent. A közép-görögországi autópálya esetében a kilométerenkénti teljes projektköltség szintén nőtt, ez esetben 47%-kal, az eredeti 13,7 millióról 20,2 millió euróra, míg a megépítendő útszakasz 55%-kal rövidebb lett (lásd: ***6. ábra***). Összesen az „újraindítás" miatt a három autópálya teljes projektköltsége 36%-kal, 9,1 millióról 12,4 millió euróra nőtt kilométerenként, ebből az Unió hozzájárulása a kilométerenkénti teljes projektköltséghez 95%-kal, 2,1 millió euróról 4,1 millió euróra nőtt[24].

6. ábra. Kilométerenkénti költségnövekedés az „újraindítás" után



Forrás: Európai Számvevőszék, a görög hatóságok által szolgáltatott információk alapján.

A vizsgált projektek többsége potenciálisan megfelelő szolgáltatási és fenntartási szintet tud biztosítani

41. A köz-magán társulások egy másik potenciális előnye, hogy az egész életciklusra szóló megközelítésnek köszönhetően a hagyományos projektekhez képest jobb fenntartási és

[24] A teljes költség 744 km-es hossz esetében 1,6 milliárd euró, 486 km-es hossz esetében pedig 2,0 milliárd euró volt.

szolgáltatási szintet tudnak biztosítani, mivel a kivitelezésért felelős magánpartner az infrastruktúra működtetéséért és fenntartásáért is felel, mégpedig a projekt teljes időtartama alatt, ami jóval hosszabb időtartam, mint a hagyományos beszerzési szabályok alapján meghatározott tipikus garanciaidőszak. Emiatt a magánpartnernek hosszú távra kell terveznie a rá háruló működtetési és fenntartási költségeket, valamint a PPP-szerződésben kötelezettségként vállalt szolgáltatási szintet; a kivitelezés minőségére ezért külön figyelmet kell fordítania.

42. A hagyományos projektekben rendszerint nem szerepelnek az infrastruktúra működtetéséhez és fenntartásához szükséges költségvetési források, mivel ezekről a szempontokról külön szerződés készül. Mivel a PPP-szerződésekben szerepel működtetési és fenntartási céltartalék, a szükséges források már a kivitelezési időszak kezdetén kötelezettségvállalásba vehetőek, ami biztosítja, hogy azok felhasználása ne a közszférabeli szervezetek mérlegelésétől függjön.

43. Azon kilenc vizsgált projekt, amely ellenőrzésünk idejére már lezárult, többségében megfelelő szolgáltatási és fenntartási szintet tudott felmutatni: megfelelő volt például a szerkezet épsége, az autópályák vízszintes és függőleges jelzései, és az IKT esetében a válaszadási idő az ügyfelek széles sávra irányuló megkereséseire, és sok más szempont is. Ezek a projektek potenciálisan megfelelő szolgáltatási és fenntartási szintet tudnak biztosítani a szerződés további időtartamára. Ez olyan szerződéses ösztönzőkre és bírságokra volt visszavezethető, amelyek befolyásolják a kifizetések éves összegét. A spanyolországi C-25 autópálya és a Görögországban ellenőrzött három autópálya kivételével, ahol a szankciók alkalmazása eseti eljárások keretében történik, az éves kifizetések összege automatikusan csökken, amennyiben a fenntartás szintje nem megfelelő, illetve növekszik, ha a fenntartás és a szolgáltatás szintje kiváló.

A köz-magán társulások nem óvták meg a közszférabeli partnert a jövőbeni kereslettel és az infrastruktúra tervezett használatával kapcsolatos túlzott derűlátástól

44. Általában elfogadott vélemény, hogy egy PPP-projekt kialakításakor hasznos dolog egyesíteni a közszférabeli és a magánpartner tapasztalatait, mivel ez segít reálisan értékelni a tervezett infrastruktúra jövőbeni kihasználtságát. Az azonban, hogy a fizetések folyósítása akár 20–30 évre is elhúzódhat, csökkenti az arra irányuló nyomást, hogy a projekt hatókörét

a tényleges igények alapján optimalizálják. Így viszont megnő annak a kockázata, hogy az állami szereplők a ténylegesen szükségesnél vagy a számukra egyébként megfizethetőnél nagyobb infrastrukturális projektbe kezdenek[25]. Ha ehhez hozzávesszük, hogy túl derűlátó várakozás övezheti a tervezett infrastruktúrára irányuló jövőbeni keresletet és annak kihasználtságát, olyan projektek állhatnak előttünk, amelyek a vártnál alacsonyabb kihasználtsággal, kisebb értékarányossággal és kevesebb előnnyel járnak.

45. Így történt a vizsgált autópálya-projektek közül e háromnak az esetében (ahol félő, hogy az elkészült infrastruktúrák kihasználtsága nagyon alacsony marad): Görögországban a közép-görögországi autópálya (lásd: ***1. háttérmagyarázat***), a Moréasz autópálya Lefktro és Spárta közötti szakasza, valamint a spanyolországi A-1 autópálya, amelynek megépítésével elkészültek, de a forgalom szintje 35%-kal elmarad az eredeti tervektől (31 719 jármű helyett csupán 20 463).

1. háttérmagyarázat. Példa olyan görögországi autópályára, amelynél félő, hogy kihasználtsága nagyon alacsony marad

Már a közép-görögországi E-65 autópálya-projekt indulásakor kevéssé volt várható, hogy az útszakasz nagy forgalmat vonz majd (a várakozások szerint a működtetés első évében mindössze napi 4832 jármű vette volna igénybe az infrastruktúrát, ami a gondos pénzgazdálkodás elve szerint nem indokolja autópálya építését). 2013-ban a forgalom becsült volumene még tovább, napi 1792 járműre csökkent: az eredeti becsléshez képest ez több mint 63%-os csökkenést jelentett. Nagy a valószínűsége tehát, hogy az infrastruktúra kihasználtsága nagyon alacsony marad. Ennek ellenére úgy határozták meg az autópályával kapcsolatos előírásokat, hogy nem vették kellően figyelembe egy más megoldásnak, egy kevésbé költségigényes alternatíva kivitelezésének a lehetőségét[26]. A projekt hatókörét is jelentősen leszűkítették úgy, hogy jelenleg csak a tervezett autópálya középső (79 kilométeres) szakaszának építése van folyamatban (lásd: ***7. ábra***), a meglévő más autópályákhoz kapcsolódó északi és déli szakasz építését azonban elhalasztották. E kapcsolódások nélkül a forgalom

[25] Ezt a helyzetet gyakran nevezik „a megfizethetőség illúziójának”.

[26] A „Megfelelően használják-e fel a közúti beruházásokra fordított uniós kohéziós forrásokat?” című 5/2013. sz. számvevőszéki különjelentés szerint autóutak építése gyakran eredményez megtakarítást az autópálya-építéshez képest, átlagosan 43%-osat.

jövőbeni szintje valószínűleg a már amúgy is alacsonyra becsült várható szinteknél is jóval szerényebb lesz.

7. ábra. A közép-görögországi E-65 autópálya kivitelezési munkálatai

Forrás: Európai Számvevőszék.

46. A vizsgált franciaországi és írországi széles sávú projektek esetében is a vártnál alacsonyabb – gyakran jóval alacsonyabb – volt a kihasználtság. A Meurthe-et-Moselle megyében (Franciaország) végrehajtott projekt bevételei közel 50%-kal elmaradtak a várakozásoktól (lásd: ***4. táblázat***), az NBS projekt (Írország) esetében pedig a tényleges kihasználtsági adatok az előre jelzettnél 69%-kal alacsonyabbak voltak (135 948 ügyfél helyett csupán 42 004).

4. táblázat. Az infrastruktúra kihasználtsága franciaországi (Gironde, Meurthe-et-Moselle és Hautes-Pyrénées) PPP-projektek esetében

Projekt (kezdőnap)	Gironde (2009)	Meurthe-et-Moselle (2008)	Hautes-Pyrénées (2010)
Tényleges bevételek 2015 végéig (a 2015 végéig becsült bevételek %-ában)	7,8 millió euró (83,9%)	7,0 millió euró (50,9%)	9,2 millió euró (89,6%)

A késedelmek, a költségnövekedések és az alacsony kihasználtság részben a nem megfelelő elemzésekre és módszerekre voltak visszavezethetőek

47. Annak érdekében, hogy megvizsgáljuk, melyek a projektvégrehajtás esetleges hiányosságainak okai (a potenciális előnyök és kockázatok áttekintését, valamint a kapcsolódó ellenőrzési észrevételeket lásd a ***IV. mellékletben***), értékeltük, hogy elegendő előzetes elemzés készült-e az egyes projektek kiválasztásának és méretének, valamint a PPP mint lehetőség választásának indokolásához. Azt is megvizsgáltuk, hogy a választott PPP-megközelítés megfelelt-e az adott körülményeknek.

A vizsgált projektek zöménél a PPP mint lehetőség választása előtt nem készült azt alátámasztó összehasonlító elemzés, hogy értékarányosság szempontjából csakugyan ez a legjobb választás

48. Mivel számos ország nem írja elő, hogy a PPP-projektek teljes költségét a kötelezettségvállalás időpontja előtt rögzítsék a költségvetésben, és az éves költségeket csak a projektjóváhagyás és a kivitelezés vége után több évvel állapítják meg, a PPP-projektekkel kapcsolatos költségkimutatások jelentős késedelemmel, jóval a fő döntések meghozatala után készülnek csak el. Előfordulhat, hogy a döntéshozók a PPP-projektek ellenőrzésére kevesebb figyelmet fordítanak, mint a hagyományos szerződésekére, mivel az utóbbiak beruházási kiadásait már előre rögzítik a költségvetésekben, és azok más projektekkel is versenyben állnak a korlátozott mértékben rendelkezésre álló forrásokért. Továbbá a közszférabeli partnerek gyakran a hitelezők által végzett ellenőrzésekre hagyatkoznak, akiknek azonban adott esetben egészen mások lehetnek a célkitűzéseik.

49. Mivel a PPP-projektek következményei hosszú távon kihatnak a jövőbeni generációkra, kiválasztásukat különösen alapos elemzésnek és indokolásnak kell megelőznie. A követendő irányítási gyakorlat azt írja elő, hogy az értékarányosság szempontjából legmegfelelőbb lehetőséget a különböző (hagyományos vagy PPP) beszerzési lehetőségek közötti összehasonlító elemzéssel válasszák ki. Ehhez gyakran alkalmazzák a PSC-elemzés (*Public Sector Comparator*) eszközét. Ha a PPP-t mint lehetőséget úgy választják ki, hogy előtte nem végeznek az egyenlő feltételek biztosítása végett a különböző beszerzési módszerek közötti összehasonlító elemzést, akkor nem garantálható, hogy éppen ez a választás biztosítja a lehető legnagyobb értékarányosságot és a közérdek leghatékonyabb védelmét.

50. A 12 vizsgált projektből három esetében a tagállami eljárások nem irányoztak elő összehasonlító elemzést (pl. PSC-elemzést) a legmegfelelőbb közbeszerzési lehetőség azonosítására, mivel ezek a projektek nem terveztek közpénzekből való közvetlen finanszírozást. A fennmaradó kilenc vizsgált projekt közül öt (lásd: ***III. melléklet***) – azaz a Görögországban és Spanyolországban ellenőrzött autópálya-projektek – esetében a kiválasztás mögötti indokokat nem alapozta meg összehasonlító elemzés, noha az további számszerű adatokkal és értékarányossági szempontokkal szolgált volna a közbeszerzési lehetőségek közötti választáshoz (a ***2. háttérmagyarázat*** példával támasztja alá az ilyen elemzés fontosságát). Ráadásul a kilenc projektből egy esetében a Számvevőszéktől megtagadták a vonatkozó dokumentációhoz való hozzáférést (lásd: ***51. bekezdés***).

51. Noha a Bizottságnak a Marguerite Alapba történő beruházása a TEN-rendelet hatálya alá tartozik (ennek előírása szerint pedig a Számvevőszék akkor is rendelkezik ellenőrzési joggal, ha a kedvezményezett magánpartner[27]), az ír hatóságok megtagadták a Számvevőszéktől az N17/18 autópálya-projektre vonatkozó PSC-elemzést és pályázati dokumentációt, és ezek a Bizottságnál sem álltak rendelkezésre. Ennélfogva nem állt módunkban értékelni sem a projekt kialakításának és beszerzési eljárásának indokait, sem azt, hogy más beszerzési módszerek (például hagyományos közbeszerzés és koncesszió) helyett miért esett a választás inkább a köz-magán társulásra.

2. háttérmagyarázat. A PSC-elemzések relevanciája az infrastrukturális projektek szempontjából

A PSC-elemzések különösen relevánsnak bizonyulhatnak annak értékelésekor, hogy az infrastrukturális projektek esetén értékarányosnak tekinthető-e a köz-magán társulás választása.

[27] A Bizottság a 680/2007 rendelet (TEN-rendelet) keretében nyújtott finanszírozást a Marguerite Alapnak. A rendelet 11. cikke értelmében a tagállamoknak bizonyos kötelezettségeket kell teljesíteniük, például: végrehajtják „a TEN-rendelet keretében nyújtott közösségi pénzügyi támogatásban részesülő közös érdekű projekteket”, „a Bizottsággal szoros együttműködésben biztosítják a projektek technikai monitoringját és pénzügyi ellenőrzését” és „igazolják a projekttel vagy a részprojekttel kapcsolatosan felmerülő költségek valódiságát és megfelelőségét”, mindezt úgy, hogy nem tesznek megkülönböztetést a különböző finanszírozási formák között. Ebből következik, hogy a Marguerite Alap által támogatott projektek végrehajtása, nyomon követése és pénzügyi ellenőrzése tekintetében a Számvevőszék kérhetné közvetlenül a tagállamokat, hogy adják meg neki az ellenőrzés számára releváns információkat, beleértve a PPP-szerződések odaítélése céljából lefolytatott tagállami eljárásra vonatkozóakat is.

Mivel a magánpartnerekre általában magasabb pénzügyi költségek hárulnak, és kockázati tőkéjükre nagyarányú megtérülést igényelnek[28], a hosszú távú fenntartási költségek lehető legalacsonyabbra csökkentése érdekében ők igyekeznek javítani a kivitelezési minőséget, ami viszont felhajtja a kivitelezés költségeit. A magánpartnernek tehát meg kell tudnia takarítani annyit a karbantartáson, hogy azzal ellensúlyozni tudja a magasabb kivitelezési és pénzügyi költségeket. Ezért fontos, hogy a PSC-elemzés felmérje, mekkora hosszú távú megtakarítás érhető el, illetve hogy egy adott infrastruktúra esetében valóban a PPP nyújt-e megfelelő megoldást. Különösen számít ez az olyan infrastruktúra esetében, mint a közút vagy az autópálya, amelyek éves fenntartási kiadásai az infrastruktúra költségének legfeljebb 3%-át teszik ki, és ezért esetükben kevés hosszú távú megtakarítás érhető el a fenntartás terén[29].

52. A vizsgált három francia rendelkezésreállás-alapú PPP esetében ugyan sor került PSC-elemzésre, annak előrejelzéseit azonban eltorzította a megbízható költségadatok hiánya, valamint a bevételi szint rendszeres derűlátó túlbecslése[30] (lásd: ***46. bekezdés***): a tényleges kihasználtság azután elmaradt a várttól, s az eredményesség emiatt a tervezettnél alacsonyabb lett. Emellett a franciaországi Pau-Pyrénées projekthez és az írországi MAN projekthez nem készült átfogó költség-haszon elemzés sem, így nehezen lehetett megállapítani a várható előnyöket, illetve megszabni a projektek optimális méretét és hatókörét. A MAN projekt esetében a projekt hatóköre 95 nagyvárosi hálózatról 66-ra csökkent, míg a projekt által kiszolgált egy településre eső költség 4,2%-kal nőtt (lásd: ***34. bekezdés c) pontja***).

---

[28] A magánpartnerek általában drágábban jutnak hitelhez, mint a kormányzati szervek, és a kockázati tőke nagyarányú megtérülését igénylik, az ellenőrzött projekteknél esetenként akár évi 14%-osat is.

[29] Az általunk kidolgozott pénzügyi modellek tanúsága szerint minél nagyobb az infrastruktúra fenntartási költsége és minél kisebb a köz-, illetve a magánszféra által fizetett kamatláb különbsége, annál valószínűbb, hogy PPP révén elegendő hosszú távú megtakarítás érhető el.

[30] A PSC-elemzéssel kapcsolatos hiányosságokat a *Les partenariats public-privé des collectivités territoriales: des risques à maîtriser, Cour des comptes, Rapport public annuel 2015* (Önkormányzatok által létrehozott köz-magán társulások: a kezelendő kockázatok, Cour des comptes, 2015-ös éves jelentés) című jelentésében már a francia számvevőszék is megállapította.

53. A vizsgált PPP-projekteket értékelve rámutattunk, hogy bizonyos szempontok jelentős mértékben befolyásolhatják a projekt teljesítményét, és ezért ezekre külön bizottsági értékelés vonatkozhatna. Bár a PPP-projektek strukturálása, pályáztatása és végrehajtása kizárólag a tagállamok hatáskörébe tartozik, a Bizottság is fontos szerepet játszhat, amikor uniós forrásokból társfinanszírozott nagyprojekteket kell jóváhagynia. Ennek ellenére a 2007–2013-as programozási időszakig kifejezetten annak értékelésére, hogy milyen hatást gyakorolnak a PPP sajátos jellemzői az egyes nagyprojektekre, a Bizottság nem alkalmazott külön eszközöket (amilyenek pl. az uniós többletértéket, az értékarányosságot és a hosszú távú szerződésekkel való összeegyeztethetőséget kimutató projektértékelési kritériumok)[31].

A kockázatmegosztás gyakran nem volt megfelelő: emiatt a magánpartner kevésbé állt készen a PPP-projektekben való részvételre vagy túlzottan nagy kockázatot vállalt

54. A köz-magán társulásra gyakran többek között azért esik a választás, mert lehetővé teszi, hogy azon elv szerint osszák meg az – kivitelezési, illetve a kereslettel és a rendelkezésre állással kapcsolatos – kockázatokat, hogy azokat az adott kockázat kezelésére legalkalmasabb partner viselje.

55. A köz-magán társulások sikere döntően a projektkockázatok helyes meghatározásától és elosztásától függ, attól, hogy megvalósul-e az optimális egyensúly a kockázat áthelyezése és a kockázatviselő félnek nyújtott kompenzáció között. Ennek híján a közpartner pénzügyi következményekkel is számolhat, és megnehezül a projekt célkitűzéseinek megvalósítása. Ha ez kedvezőtlenebb az optimálisnál, akkor kevesebb ösztönző marad a magánpartner számára, a közszférabeli partnernek pedig alkalmasint magasabb projektköltségekkel és kevesebb haszonnal kell számolnia.

56. Bár legalább egy bevált gyakorlatot azonosítottunk – a franciaországi (Gironde) széles sávú hálózattal kapcsolatos projekt figyelembe vette a várt szolgáltatási szint elérését, és

---

[31] Az esb-alapok 2007–2013-as programozási időszakában az Európai Bizottság által jóváhagyott, összesen 155,2 milliárd euró értékű 968 nagyprojekt közül 28 állt PPP-projektekből (ezek értéke összesen 11,8 milliárd euró volt, és 4,8 milliárd euró uniós hozzájárulásban részesültek). A Marguerite Alap által társfinanszírozott projekteket az Alap Beruházási Bizottsága hagyja jóvá. Az Európai Bizottság nem tagja ennek a bizottságnak.

szankciókat helyezett kilátásba, ha a kihasználtság nem felelt meg a pályázatban bemutatott pénzügyi modelleknek –, számos olyan esetet is találtunk, amikor a kockázatmegosztás nem volt koherens. Néhány példa:

a) A PPP-szerződés odaítélésének kritériumaival nem összeegyeztethető kockázatmegosztás: noha Franciaországban a Meurthe-et-Moselle megyei projekt ajánlattevőit az odaítélési szempontoknak megfelelően választották ki – a potenciális magánpartnereknek többek között pénzügyi modelleket kellett bemutatniuk a széles sávú szolgáltatások értékesítésére –, a kereskedelmi kockázatokat mégsem a magánpartnerek, hanem a közszférabeli partner viselte. Emiatt a magánpartnerek nem voltak elszámoltathatóak az ajánlattételi szakaszban bemutatott bevételi előrejelzéseikért. Ellenőrzésünk során azt állapítottuk meg, hogy a bevételek majdnem 50%-kal elmaradnak az elv; egy koherensebb kockázatmegosztás jobban ösztönözte volna a széles sávú szolgáltatások eredményes kereskedelmi hasznosítását;

b) A magánkockázati tőke megtérülésével nem összhangban álló kockázatmegosztás: Az egyik autópálya-projekt esetében a magánpartnerre hárult a rendelkezésre állási kockázat, a keresleti kockázat azonban nem. Mivel az előbbi kockázat jobban függ a magánpartner által biztosított fenntartási szinttől, mint külső tényezőktől, a magánpartner kevesebb bizonytalanságnak van kitéve: ezért ilyen esetben alacsonyabb megtérülési rátát kellene alkalmazni a magánpartner tőkéjéhez képest, mint a keresleti kockázat esetében. A kiemelt esetben a PPP-szerződés mégis évi közel 14%-os megtérülési rátát biztosított a magánpartner saját tőkéje arányában: ez az arány az egyik legmagasabb volt az ellenőrzött projektek között.

c) Nem megfelelő kockázatmegosztás – a magánpartner túlzott mértékű kockázatot visel: a Görögországban ellenőrzött projektek jól szemléltették, hogy amennyiben a magánpartner kockázati részesedése túl magas – mint például az Olimpia autópálya esetében, ahol a közszférabeli partner a teljes keresleti kockázatot áthárította a magánpartnerre, noha az semmiképp nem befolyásolhatta a forgalmi keresletet –, akkor a csődveszély növekedése erősen megnehezítheti a magánpartner dolgát, ez pedig a közszférabeli partner számára többletköltségeket és az értékarányosság csökkenését jelenti (lásd: ***36–40. bekezdés***). Hasonló kockázatmegosztást irányoztak elő

az írországi NBS projekt esetében is, ahol a tényleges kihasználtság az eredetileg tervezettnél jóval alacsonyabb volt (lásd: ***46. bekezdés***); ha a magánpartner nem lett volna pénzügyileg stabil, a lényegesen alacsonyabb összegű bevételek miatt a teljes projekt veszélybe került volna.

d) Nem hatékony kockázatmegosztás: A spanyolországi A-1 autópálya-projekt esetében (lásd: ***8. ábra***) mind a keresleti kockázat, mind a rendelkezésre állási kockázat a magánpartnerre hárult, mivel a projekt jövedelmezése a közszférabeli partner által fizetett – az infrastruktúra-fenntartás minőségének függvényében prémiumokkal vagy bírságokkal is kiegészülő – árnyékdíjon alapult. A forgalom szintje jelentősen elmaradt ugyan a várakozásoktól, ám a gyér forgalom mellett könnyebb volt az autópályát jó minőségben fenntartani, amiért prémium járt, ez pedig ellensúlyozta a magánpartner keresleti kockázatból eredő veszteségét. Ezért a magánpartner – annak ellenére, hogy az összes kockázatot ő viselte – a gyakorlatban szinte egyáltalán nem szenvedett pénzügyi hátrányt, míg a közpartnert szerződés kötelezte arra, hogy jelentősen magasabb összegeket fizessen az alacsony kihasználtságú autópálya kiváló minőségű fenntartásáért.

8. ábra. A spanyolországi A-1 autópálya

Forrás: Európai Számvevőszék.

A hosszú távú PPP-szerződések nem illenek a technológia gyors változásaihoz

57. Általános elvárás, hogy a köz-magán társulások alapozzanak a köz- és a magánszféra szakértelmének erősségeire, és hogy azokat egyesítve maximalizálják a tőlük várható előnyöket. Az ilyen társulások ekképp a várakozások szerint egyrészt javítják az infrastruktúra és a szolgáltatások minőségét, másrészt innovatív megoldásokra ösztönöznek a közszolgáltatások nyújtása terén[32].

58. Az ellenőrzött széles sávú projekteket főként azért hajtották végre PPP keretében, mert a közszférabeli partnerek úgy ítélték meg, hogy nem rendelkeznek olyan műszaki kapacitással, amely a technikai összekapcsolásból adódó problémák kockázata nélkül lehetővé tenné a hagyományos módon történő végrehajtást. Így azonban azzal – az új technológiák területén működő köz-magán társulásoknál gyakran felmerülő – problémával

[32] Lásd például: EPEC, „The Non-Financial Benefits of PPPs - A review of Concepts and Methodology" (A köz-magán társulások nem pénzügyi előnyei – A koncepciók és módszerek áttekintése), 2011. június.

szembesültek, hogy a hosszú távú szerződések sikeres végrehajtásához kulcsfontosságú a legalkalmasabb technológiai megoldások kiválasztása. Aki a PPP-szerződés – általában hosszú – időtartamára egy adott technológia és adott teljesítmény mellett kötelezi el magát, az a projektet a technológiai elavulás jelentős kockázatának teszi ki, és amint új technológia áll rendelkezésre, a bevételek elkerülhetetlenül csökkennek.

59. A négy, Franciaországban ellenőrzött széles sávú PPP-projekt közül például három időtartamát 18–24 évben határozták meg: ezek több technológia ötvözetén alapulnak, így olyan vezeték nélküli technológiák széles körű alkalmazásán is, amelyek öt–hat évente költséges frissítésre szorulnak (lásd még: ***3. háttérmagyarázat***). Franciaországban a nagyon nagy sebességű internetre vonatkozó stratégia[33] bevezetésével a megfelelő infrastruktúra létrehozása érdekében új közbeszerzési eljárásokat kell majd kiírni olyan területek lefedéséhez, amelyeket épphogy elért a vezeték nélküli technológia, és amelyekre vonatkozóan már 2030-ig, sőt az azt követő időszakra is van hatályos PPP-szerződés. Ez valószínűleg azt eredményezi majd, hogy egyazon területen két vagy több, egymást átfedő PPP-szerződés lesz majd hatályban – és egyikük elavult technológián alapul –, valamint hogy a meglévő PPP-szerződéseket alkalmasint újra kell tárgyalni, megnőnek a költségek, és a teljes hálózatra nézve előre nem látható következményekre is kell számítani.

3. háttérmagyarázat. A köz-magán társulások és a gyors technológiai változás: a Meurthe-et-Moselle megyei projekt

Meurthe-et-Moselle megye széles sávú projektjének odaítélési kritériumai nagy hangsúlyt fektettek a kívánt földrajzi lefedettségnél a sebesség tényezőjére, az ajánlattevők által javasolt műszaki megoldások minőségére azonban nem adtak pontokat. Emiatt a háztartások 95%-át lefedték ugyan 6 Mbit/s-os sávszélességgel, ez azonban sok esetben műholdas vagy Wifi-MAX megoldással valósult meg. Ezek a technológiák kevésbé tartósak és hatékonyak, továbbá nincsenek összhangban azzal a trenddel sem, hogy a háztartások lefedettségét optikai szálas megoldással biztosítsák. Ezért további jelentős forrásokat kellett elkülöníteni a hálózat minőségének rendszeres frissítésére, olyannyira, hogy a fő infrastruktúra fenntartásának és felújításának költsége (32 millió euró) a 37 millió eurós

[33] A *Plan France Très Haut Débit 2013–2022* elnevezésű, 2013 februárjában elindított terv keretében a francia kormány kötelezettséget vállalt arra, hogy 2022-re 100%-os lefedettséget biztosít a optikai szálas széles sávú infrastruktúra terén az országban.

teljes projektberuházási költség 84,4%-ának felel meg: ez sokkal nagyobb arány, mint az optikai szálakat intenzívebben használó más széles sávú projektek esetében.

Még nincs megfelelő intézményi és jogi keret az uniós támogatású PPP-projektekhez

60. Megvizsgáltuk, hogy az uniós intézményi és jogi keretek mellett lehetséges-e nagyobb számú PPP-projektet kezelni a tagállamok összességében A szempontok között szerepelnek a PPP-kre vonatkozó megfelelő jogszabályok, a PPP-projektek végrehajtását segítő tanácsadók, szabványos szerződések, az összehasonlító elemzéshez alkalmas minták és megfelelő, az összes ilyen rendszer végrehajtását elősegítő, működő mechanizmusok, valamint a PPP-k alkalmazására vonatkozó, az átfogó beruházási politika részét képező megfelelő stratégiák megléte.

A felkeresett tagállamok jól ismerik ugyan a köz-magán társulásokat, de nem mindegyikben kellően fejlett ilyen szempontból az intézményi és jogi keret

61. A köz-magán társulások sikeréhez stabil és átfogó jogi és intézményi keretekre és eljárásokra van szükség. Eredményes megvalósítása emellett nagymértékben függ a felelős hatóságok adminisztratív kapacitásától is.

62. Megvizsgáltuk a négy felkeresett tagállam intézményi és jogi kereteit, és megállapítottuk, mely hiányosságok akadályozzák a köz-magán társulások sikeres végrehajtását:

a) Franciaországban és Írországban a PPP-keret csak a köz-magán társulások egyes típusai esetében működik központi szinten: Franciaországban a nemzeti szinten tárgyalt ún. *contrat de partenariat* (partnerségi szerződés) esetében működött átfogó intézményi keret, ilyen pl. a rendelkezésreállás-alapú DBFMO PPP-szerződés. A PPP-k egyéb formáira, mint például a *Délégation de Service Public* (koncesszió típusú PPP) és a regionális szintű partnerségi szerződések (CP) nem vonatkoztak hasonló intézményi keretek. Írországban az olyan szerződéses megállapodásokra, mint amilyeneket a MAN projekt esetében alkalmaztak, nem vonatkozik ugyanolyan ellenőrzési eljárás és összehasonlító elemzés, mint a rendelkezésre állási alapú PPP-kre; máskülönben alighanem megelőzhető lett volna a nem megfelelő tervezés (lásd: ***34. bekezdés c) pontja***).

b) Görögországban a PPP-keret csak olyan projektek esetében működik, amelyek kivitelezési költsége nem haladja meg az 500 millió eurót, és az olyan nagy infrastrukturális projektek, mint pl. az ellenőrzésünk keretében kiválasztott három autópálya-projekt[34], nem tartoznak a PPP-törvényben meghatározott kötelező értékelések hatálya alá. Ez megnehezíti a PPP-kért felelős szervezeti egység számára, hogy bevett eljárásokat alkalmazzon, és a nagyméretű projektek esetében következetesen felhasználja a PPP-egység tapasztalatait.

c) Spanyolországban a vizsgált PPP-projektek végrehajtását nem támogatta külön szervezeti egység vagy PPP-egység: A PPP-k ezért nem tudtak hasznosítani központi szintű szabványosított szerződési feltételeket, iránymutatásokat vagy egyéb eszközöket. A spanyol PPP-projektekre nézve nem végeztek azokat más közbeszerzési lehetőségekkel összevető elemzést (lásd: ***50. bekezdés***), sem más, kifejezetten a PPP-projektekre szabott értékarányossági vizsgálatot.

63. Megállapítottuk továbbá, hogy csak néhány tagállamban gyűlt össze a PPP-projektek sikeres végrehajtásával kapcsolatos elegendő, sokéves közszektorbeli szakmai tapasztalat (lásd: ***3. ábra***). Az ESBA által finanszírozott PPP-projektekre vonatkozó elemzésünk megerősítette, hogy az ilyenek azokban a tagállamokban a leggyakoribbak, ahol a legjobban ismerik ezt a közbeszerzési lehetőséget: az ESBA keretében 2017 júniusáig jóváhagyott 18 PPP-projekt közül 14 helyszíne Franciaország, az Egyesült Királyság, Hollandia, Olaszország, Németország, Írország és Görögország volt. Ezt a jelenlegi ESBA-rendelet kibővítésére és időtartamának meghosszabbítására irányuló javaslatról szóló számvevőszéki vélemény[35] is megerősíti, amely felhívta a figyelmet a súlyos földrajzi egyensúlytalanságokra és az ágazati koncentrációra: az ESBA infrastrukturális és innovációs keretének 63%-át ugyanis az Egyesült Királyság, Olaszország és Spanyolország kapja, főként az energia (46%) és a közlekedés (19%) területén.

---

[34] A magasabb költségű PPP-projektek a PPP-kkel foglalkozó tárcaközi bizottság egyhangú határozata alapján kerülhetnek a PPP-törvény hatálya alá.

[35] A Számvevőszék „Túl korai még az ESBA kibővítésére és időtartamának meghosszabbítására irányuló javaslat” c. 2/2016. sz. véleménye (http://www.eca.europa.eu).

Noha a köz-magán társulások kihatásai hosszú távúak, a felkeresett tagállamok nem dolgoztak ki egyértelmű stratégiát az alkalmazásukra

64. A PPP-projektek egyik potenciális előnye a tervezett beruházási program korábbi megvalósítása, ugyanis a köz-magán társulások a hagyományos költségvetési keretek kiegészítéséhez további jelentős finanszírozási forrást biztosíthatnak.

65. A nagy infrastrukturális projektek finanszírozása, valamint ezek kivitelezésére, működtetésére és fenntartására szánt éves kifizetések vállalása azonban hosszú távon befolyásolja a tagállamok költségvetését és politikai döntéshozatalát. Emiatt a kormányoknak stratégiai megközelítést kellene kidolgozniuk annak meghatározására, hogy mely területeken és milyen körülmények között essen a választás a köz-magán társulásra, és hol lehet szükség hosszú távú költségvetés lekötésére. Megállapításunk szerint a felkeresett tagállamok többsége nem rendelkezett egyértelmű politikával és stratégiával a köz-magán társulás alkalmazására nézve:

a) Írországban és Görögországban a köz-magán társulásra elsősorban a többletfinanszírozás forrásaként tekintettek, amelynek révén főként kiegészítő beruházások – azaz a nemzeti tőkeköltségvetés keretében nem fedezhető további projektek – finanszírozhatóak, akár PPP útján (Írország), akár magánforrások bevonásával (Görögország);

b) Franciaország nem dolgozott ki stratégiai megközelítést a PPP alkalmazására. A kormány megpróbálta ugyan ösztönözni a köz-magán társulások alkalmazását – anticiklikus intézkedésként, a pénzügyi és gazdasági válság leküzdése érdekében –, arra azonban nem adott egyértelmű jelzést, hogy a PPP milyen szerepet játsszon a beruházási stratégiákban. Az általunk ellenőrzött széles sávú PPP-projekteket például anélkül hajtották végre, hogy átfogó, nemzeti szintű stratégiát alkalmaztak volna annak a célkitűzésnek az elérésére, hogy nagy sebességű internet-hozzáférést biztosítsanak mindenki számára (lásd: ***59. bekezdés***);

c) Spanyolországban annak alapján döntötték el, hogy mely projekteknél alkalmazzanak köz-magán társulást, hogy mennyire volt kiforrott a projekt, nem pedig annak relevanciája, hatása vagy értékarányossága alapján: így érthető, hogy például az A-1 autópálya egy kevésbé nagy forgalmú szakaszán a kiforrottabb projektet miért köz-magán társulás keretében hajtották végre.

66. Ami az uniós infrastrukturális szakpolitikát illeti, a Franciaországban és Írországban ellenőrzött hat széles sávú projekt az Unió fő IKT-prioritásaival foglalkozott. A vizsgált autópálya-projektek kétharmada[36] esetében azonban azt állapítottuk meg, hogy nem a kiemelt fontosságú, 2030-ig kiépítendő TEN-T törzshálózaton találhatóak, hanem az átfogó hálózaton, amely várhatóan csak 2050-re fog elkészülni. Noha a PPP-kben megvan a potenciál, hogy – a hagyományos beszerzési módszerek további alternatívájaként – hozzájáruljanak kiemelt fontosságú nagy infrastrukturális projektek létrejöttéhez, mégis megkérdőjelezhető, hogy érdemes és indokolt volt-e felvállalni a PPP-hez kapcsolódó összetett pluszkövetelményeket és kockázatokat ezeknél a projekteknél, amelyek nem is képezik részét a 2030-ig kiépítendő törzshálózatnak, és amelyek – mint azt jelentésünk kiemelte – végül különösen problémásnak is bizonyultak.

67. A köz-magán társulások által a tágabb körű beruházási stratégiákban játszandó szerepnek lehetőleg egységes stratégiai megközelítésen kellene alapulnia. A négy felkeresett tagállam közül csak Írország és – kisebb mértékben – Görögország vette fontolóra a köz-magán társulások alkalmazásának korlátozását annak érdekében, hogy (az előzetes költségvetésbe vétel és előzetes kontrollok hiányát kihasználva) ne kössenek le túlzottan nagy összegeket a jövőbeni költségvetésekből. Írország a PPP-kiadások felső határát az éves összesített tőkekiadások 10%-ában tervezte előirányozni, míg Görögországban a PPP jogszabályi keretébe tartozó PPP-kre vonatkozó összes kifizetés nem haladhatja meg az éves

---

[36] Az N17/N18 autópálya Írországban, a C-25 autópálya Spanyolországban, valamint Görögországban a közép-görögországi és a Moréasz autópálya, valamint az Olimpia autópálya fennmaradó szakaszai.

állami beruházási program 10%-át, és a magánüzemeltetők számára kifizetett rendelkezésre állási díjak teljes éves összege nem haladhatja meg a 600 millió eurót[37].

68. Franciaország és Spanyolország nem határozott meg felső határt a PPP-kre vonatkozó éves kifizetésekre. Elsősorban regionális szinten volt nyilvánvaló annak a kockázata, hogy a költségvetési rugalmasság csökken, mivel a tőkefinanszírozás szintje meghaladta a jelenlegi és hosszú távú költségvetési korlátok által megengedett szintet (lásd: ***4. háttérmagyarázat***).

4. háttérmagyarázat. A költségvetési rugalmasság csökkenése Katalónia régióban (példa)

A spanyolországi Katalónia régió jelentős PPP-beruházási programot működtet, amelyet gazdaságilag a gazdasági és pénzügyi válság előtti gyors növekedésen alapuló, optimista államháztartási kilátások indokoltak. Ennek megfelelően 2007-ben a PPP-projektek kiadásainak összege 178,8 millió euró volt, ez a közlekedési infrastruktúráért felelős regionális minisztérium éves költségvetése (2000 millió euró) 8,9%-ának felel meg. Mivel akkoriban a gazdaság jelentős ütemben növekedett, a regionális minisztérium úgy vélte, hogy ez a pénzügyi teher nem veszélyezteti a jövőbeli költségvetések fenntarthatóságát. A válságot követően azonban a részleg éves költségvetését 300 millió euróra csökkentették, így jelenleg a PPP-kifizetések teszik ki a költségvetés legnagyobb részarányát. Ez nagyon kevés költségvetési mozgásteret és rugalmasságot hagy, és emiatt a régió kevésbé képes alkalmazkodni az újonnan felmerülő prioritásokhoz, illetve forrást biztosítani a sürgős beruházásokra.

Az uniós finanszírozás köz-magán társulásokkal való összekapcsolása új követelményeket támaszt és bizonytalanságot is kelt

69. Csak nagyon kevés tagállam vett igénybe szisztematikusan uniós támogatást a PPP-projektek végrehajtásakor (lásd: ***9–19. bekezdés***). Az Írországban, Franciaországban, Spanyolországban és Görögországban tett helyszíni vizsgálataink megerősítették, hogy a vegyes finanszírozású PPP-projektek egyik fő akadályát az uniós támogatási kérelmezési folyamat során előírt összetettebb követelmények jelentik, amelyek hozzáadódnak a PPP-k egyébként is összetett közbeszerzési és irányítási folyamataihoz. Ez a helyzet mindkét partnert arra késztetheti, hogy kezdettől fogva kerüljék a vegyes finanszírozást, és inkább a

[37] Ezek a rendelkezések a PPP-kereten kívül eső, 500 millió eurót meghaladó összegű nagyszabású PPP-projektekre nem vonatkoznak.

hagyományos közbeszerzési eljárás vagy köz-magán társulások uniós támogatás nélkül történő végrehajtása mellett döntsenek.

70. Más tényezők mellett – mint például a pénzügyi és gazdasági válság hatásai, a politikai preferenciák és a közszférában a PPP-kre rendelkezésre álló korlátozott kapacitás — a PPP-k uniós támogatásának igen szerény felhasználása bizonyos mértékben olyan gyakorlati nehézségekre vezethető vissza, amelyek még a korábbi uniós finanszírozási rendeletekből adódtak. A 2007–2013-as programozási időszakra vonatkozó strukturális és kohéziós alapokról szóló rendeletek nem tartalmaztak PPP-specifikus rendelkezéseket, mivel e rendeleteket alapvetően a hagyományos beszerzési formákhoz illeszkedő támogatás-jóváhagyási és -kifizetési mechanizmusok igényei szerint alakították ki.

71. A 2014–2020-as programozási időszakra vonatkozó, új közös rendelkezésekről szóló rendelet a köz-magán társulásoknak szentelt külön fejezetben fejti ki, hogy milyen lehetőségeket nyújtanak az esb-alapok a PPP-projektek támogatására, és megoldásokat kínál a főbb gyakorlati nehézségekre. Így például lehetővé vált a finanszírozási hiány kiszámításának egyszerűsítése és a kifizetési időszak meghosszabbítása (részletesebben lásd: ***II. melléklet***). Ezek a rendelkezések ugyan elősegíthetik a vegyes uniós finanszírozású PPP-projektek szélesebb körű alkalmazását, ám ellenőrzésünk idején (2017. szeptember) nagyon kevés ilyen projekt volt előkészületben.

Fennáll a kockázat, hogy a PPP-projektek mérlegen kívüli tételként történő elszámolásának lehetősége csökkenti az átláthatóságot és az értékarányosságot

72. Megállapításunk szerint sokat számít a PPP-k statisztikai besorolása, amikor a hatóságok eldöntik, hogy ezt a közbeszerzési lehetőséget választják-e. Az ESA 2010 szerint (lásd: ***6. bekezdés***) a PPP-ket az eszköz gazdasági tulajdonosának, azaz annak a félnek a mérlegében kell szerepeltetni, aki a kockázatok legnagyobb részét viseli, és akit az eszközhöz kapcsolódó nyereség döntő része illet meg. A köz- és magánpartnerek közötti kockázat-, illetve nyereségfelosztástól függően a szabályok két lehetőséget biztosítanak:

a) a PPP-k – a hagyományos beszerzésű projektekhez hasonlóan – az államháztartási mérlegben rögzíthetőek. Ez a lehetőség a PPP-eszközt olyan állami beruházásként kezeli, amely a beruházás volumenével arányosan az államadósság növekedését eredményezi, és ezért hatással van a maastrichti kritériumok betartására;

b) a PPP-k az államháztartási mérlegen kívüli tételként is szerepeltethetőek oly módon, hogy a beruházási költségeket a tőkeköltségvetésből az elkövetkező évek éves működési költségvetéseihez csoportosítják át. Ez azzal az előnnyel jár, hogy a maastrichti kritériumok betartása szempontjából nem veszik figyelembe a PPP-hez kapcsolódó adóssághányadot.

73. A PPP-szerződés egyik legfontosabb jellemzője a közszférabeli és magánpartnerek közötti kockázatmegosztás (lásd: ***54. bekezdés***). Mivel a PPP-k államháztartási mérlegen kívüli tételként való rögzítése esetén a kockázatok és hasznok legnagyobb része a magánpartnerre tevődik át, fennáll az a veszély, hogy a megosztás módját inkább az előnyösebbnek ítélt statisztikai besorolás fogja befolyásolni, mintsem az az elv, hogy a kockázatokat az azok kezelése és az értékarányosság maximalizálása szempontjából jobb helyzetben lévő fél viselje. Általánosságban elmondható, hogy a PPP-eszköz mérlegtételként való szerepeltetése inkább képes egyenlő versenyfeltételeket biztosítani a különböző beszerzési lehetőségek között, és ez esetben a választást csak az értékarányosság szempontja befolyásolja.

74. A PPP-kre vonatkozó politikák és stratégiák, valamint PPP-projektek négy tagállamban végzett elemzése a következőket mutatta ki:

a) Írországban a kulcsfontosságú értékarányosság mellett az a tényező is lényeges volt a PPP-lehetőség kiválasztásakor, hogy az ilyen projektek mérlegen kívüli tételként szerepeltethetőek az államháztartási mérlegben. A ellenőrzött projektek közül kettő (1,2 milliárd euró teljes költséggel) volt mérlegen kívüli tétel, egy pedig mérlegtétel;

b) Görögországban a PPP lehetőségének választásakor a fő szempont a magánfinanszírozás bevonására való törekvés volt. Szerepet játszottak a statisztikai besorolással kapcsolatos megfontolások is, elannyira, hogy a három ellenőrzött, összesen 6,7 milliárd euró értékű koncessziós szerződést kezdetben mérlegen kívüli tételként tartották nyilván. Később

azonban, a szerződéses feltételek újratárgyalását és jelentős módosítását követően átsorolták őket a mérlegtételek közé (lásd: ***37–40. bekezdés***). Egyik projekt esetében sem végeztek azt más beszerzési lehetőségekkel összevető, értékarányossági elemzést.

c) Franciaország a PPP-ket rendszerint az államháztartási mérlegben rögzíti, így a PPP lehetőségének választása kizárólag az értékarányosság szempontjától függ. A négy ellenőrzött projektet mérlegtételként rögzítették, és a Pau Pyrénées projekt kivételével összehasonlító elemzést is végeztek az alternatív beszerzési lehetőségekre nézve.

d) A spanyol hatóságok számára is meghatározó szempont volt, hogy a PPP-projekteket mérlegen kívüli tételként is lehet rögzíteni. Általánosságban elmondható, hogy nem ösztönözték olyan PPP-k alkalmazását, amelyek hatással lettek volna az államháztartási mérlegre, és az ellenőrzésünkben szereplő PPP-ket nem vetették össze értékarányossági szempontból az alternatívákkal. Például az A1 autópálya-projektre irányuló megvalósíthatósági tanulmány a kockázatmegosztásnál azt tartotta szem előtt, hogy a projekt az államháztartási mérlegen kívüli tételként kerüljön rögzítésre, és így megmaradjon „a PPP-konstrukciók egyik alapvető előnye”[38]. A Nemzeti Számviteli Hivatal ezt felülírva azt állapította meg, hogy a két vizsgált projektet a mérlegben kell feltüntetni, mivel a magánpartner nem vállalt kellő mértékű kockázatot.

75. Megállapításunk szerint a 12 vizsgált projektből öt esetében (ezek teljes költsége 7,9 milliárd euró volt) a PPP-lehetőségek kiválasztásakor fontos szempont volt a PPP-k mérlegen kívüli tételként való rögzítésének lehetősége. Az ilyen gyakorlat növeli az olyan kedvezőtlen mellékhatások – például a PPP-projektekkel kapcsolatos elfogult megközelítés – kockázatát, amelyek árthatnak az értékarányosságnak, még azokban az esetekben is, amikor az értékarányossági szempontok eltérő választást, kiegyensúlyozatlan kockázatmegosztást és a közszférabeli partner számára magasabb költségeket eredményezhetnek.

---

[38] *Estudio de viabilidad Económica Financiera Autovía A-1 Tramo 2 P.K. 101 a 247*, 15. o., 2006. március.

76. A PPP-projektekkel kapcsolatos, a közintézmények kötelezettségvállalásait az elkövetkező évekre vonatkozóan bemutató, nyilvánosan elérhető adatbázisok hiánya[39], valamint a PPP-projekteknek az államháztartási mérlegen kívüli tételként való szerepeltetése miatt kevés, a szélesebb nyilvánosság számára is elérhető, átlátható információ áll rendelkezésre a hosszú távú PPP-kötelezettségvállalásokról és az egyéb kapcsolódó kötelezettségekről, és így arról is, hogy ezek milyen hatással vannak az érintett tagállamok adósság- és hiányszintjére.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

77. Megállapítottuk, hogy bár a köz-magán társulások lehetőséget nyújtanak a szakpolitikák gyorsabb végrehajtására és a fenntartás megfelelő szintjének a projekt egész életciklusa alatt történő biztosítására, az Unió által támogatott általunk vizsgált köz-magán társulások irányítása nem mindig volt eredményes, és az értékarányosság sem mindig volt biztosítva. A vizsgált PPP-projektek potenciális előnyeit gyakran nem sikerült megvalósítani, mivel – hasonlóan a hagyományosan beszerzéssel végrehajtott projektekhez – azokat késések, költségnövekedés és a projektek eredményeinek kihasználatlansága jellemezte: mindez összesen 1,5 milliárd euró összegű nem hatékony és nem eredményes kiadáshoz vezetett, amelyből 0,4 milliárd euró származott uniós forrásból.

78. Emellett nem volt megfelelő elemzés arra vonatkozóan, hogy a PPP-k milyen potenciállal rendelkeznek az értékarányosság javítása szempontjából, és sem a PPP-k, sem az intézményi és jogi keretek alkalmazására nézve sem álltak rendelkezésre megfelelő stratégiák. Mivel csak néhány tagállam rendelkezik kellő tapasztalattal és szakértelemmel a sikeres PPP-projektek végrehajtása terén, jelentős a kockázata annak, hogy a PPP-k nem járulnak hozzá azon – többek között a közlekedésről szóló fehér könyvben, valamint a jelenlegi CEF- és az ESBA-rendeletekben megfogalmazott – cél eléréséhez, hogy az uniós források egyre nagyobb tőkeáttételi hatást érjenek el magánforrások, köztük PPP-k bevonásával.

---

[39] A tagállamoknak félévente kell elküldeniük az Eurostathoz a tíz legnagyobb PPP-projektjük listáját, ez a lista azonban nem érhető el nyilvánosan.

1. ajánlás. Mindaddig, amíg a megállapított problémák nem rendeződnek és az alábbi ajánlásokat nem hajtják sikeresen végre, ne ösztönözzék a köz-magán társulások intenzívebb és minél szélesebb körű alkalmazását

Mindaddig, amíg a jelentésünkben megállapított problémák nem rendeződnek és az alábbi ajánlásokat nem hajtják sikeresen végre, a Bizottság és a tagállamok ne ösztönözzék a köz-magán társulások intenzívebb és minél szélesebb körű alkalmazását; ezen belül elsősorban tökéletesítsék az intézményi és jogi kereteket, valamint a projektirányítást, és nyújtsanak nagyobb bizonyosságot arra vonatkozóan, hogy a PPP-opció a legelőnyösebb az értékarányosság szempontjából, illetve arra, hogy a PPP-projekteket valószínűsíthetően sikeresen fogják irányítani.

Ajánlott megvalósítási határidő: haladéktalanul.

A vizsgált PPP-projektek nem mindig érték el a várt előnyöket

79. A kapcsolódó uniós stratégiák és rendeletek a köz-magán társulásokat mint olyan eszközöket javasolják alkalmazni, amelyek révén különböző formájú köz- és magánforrások ötvözésével potenciálisan eredményesen hajthatóak végre az egyes közpolitikai célok megvalósítását biztosító infrastrukturális projektek. Megállapításunk szerint azonban az, ha a szokásosnál nagyobb méretű projekteket hajtottak végre, valamint ha a projekt megtervezését, finanszírozását, kivitelezését, működtetését és fenntartását egyetlen szerződésbe vonták össze, az növelte mind a verseny gyengülésének kockázatát – ami függőségi helyzetbe hozhatta az állami hatóságot –, mind a projekt általános komplexitását.

80. Ami a határidők és a költségvetés betartását illeti, az ellenőrzött projektek többségének esetében a PPP lehetőségének választása végül nem hozta meg a PPP-től elvárt előnyöket. Amint azt már a hagyományos beszerzéssel végrehajtott projektek esetében is megfigyeltük, a vizsgált PPP-projektek többsége (a tizenkét projektből hét, amelyek projektköltsége összesen 7,8 milliárd euró volt) esetében megfigyelhető volt a hatékonyság hiánya: a közbeszerzési eljárások elhúzódtak (akár 6,5 évre is), a kivitelezési szakaszok (2–52 hónapos) késedelmekkel zárultak le. A PPP-projektek valójában igen kevéssé tudták megvalósítani az említett előnyöket, mivel a késedelmek egy részét olyan tényezők okozták (a vonatkozó jogosítványok és engedélyek késedelmes beszerzése, a közbeszerzési eljárással vagy a

projektek újratárgyalásával kapcsolatos jogi viták), amelyeket a PPP lehetőségének választása semmiképp sem tudott befolyásolni. Más tényezők azonban közvetlenül a PPP választásának voltak betudhatóak (például a pénzügyi zárással kapcsolatos nehézségek és a gazdasági és pénzügyi visszaesésekkel szembeni nagyobb kiszolgáltatottság, ami miatt egyes hitelezők visszaléptek, így a közszférabeli partnernek jelentős – 1,5 milliárd eurós – többletköltséggel kellett számolnia).

81. Amiatt, hogy lehetőség van a nagyszabású projektek hosszabb ideig tartó finanszírozására, csökken a nyomás, hogy a projekt hatókörét a tényleges igények alapján optimalizálják. Így viszont nő annak a kockázata, hogy az állami szereplők a ténylegesen szükségesnél nagyobb infrastrukturális projektbe kezdenek. A vizsgált projektek esetében sem a közszférabeli és magánpartnerek, sem a hitelezők értékelései nem vették elejét annak, hogy a tervezett infrastruktúra iránti jövőbeli keresletet és annak kihasználtságát túl derűlátó várakozás övezze. Egyes görög és spanyol autópálya-szakaszok forgalmi becslései például messze a potenciális kapacitás alatt voltak, Franciaországban és Írországban pedig a vizsgált széles sávú projektek tényleges kihasználtsági adatai jóval (akár 69%-kal is) elmaradtak az előrejelzésektől, így az értékarányosság és az eredményesség kisebbnek bizonyult a vártnál.

2. ajánlás. Enyhítsék azt a pénzügyi hatást, amely a késedelmek és újratárgyalások miatt éri a PPP-projekteknek a közszférabeli partnerre háruló költségeit

Egyrészt a késedelmek, valamint a partnerek közötti újratárgyalások költségeinek jobb megosztása érdekében, másrészt a végleges költségekre a közszférabeli partnernek tulajdonítható késedelmekből és az újratárgyalásokból adódó pénzügyi hatások közszférabeli partner által viselt enyhítése céljából a következőket javasoljuk:

a) a tagállamok határozzanak meg és javasoljanak olyan standard szerződéses rendelkezéseket, amelyek behatárolják a közszférabeli partner által fizetendő esetleges többletköltségek összegét;

b) a tagállamok vizsgálják meg az esetleges korai szerződés-újratárgyalásokat, és győződjenek meg róla, hogy az ezekből fakadóan a közszférabeli partnerre háruló költségek kellően indokoltak-e és összhangban vannak-e az értékarányosság elvével.

Ajánlott megvalósítási határidő: haladéktalanul.

A késedelmek, a költségnövekedések és az alacsony kihasználtság részben a nem megfelelő elemzésekre és módszerekre voltak visszavezethetőek

82. Megállapításunk szerint a PPP lehetőségének választása gyakran kellően alapos elemzés nélkül történt. A vizsgált projektek legtöbbje esetében nem készült összehasonlító elemzés (pl. PSC-elemzés) annak alátámasztására, hogy csakugyan a PPP biztosította a legkedvezőbb ár-érték arányt és – szavatolva a különböző közbeszerzési módok közötti esélyegyenlőséget – a közérdek védelmét.

83. Noha a Bizottság Marguerite Alapba történő beruházása a TEN-T rendelet hatálya alá tartozik (e rendelet pedig úgy rendelkezik, hogy a Számvevőszék abban az esetben is ellenőrzési joggal rendelkezik, ha a kedvezményezett magánpartner), az ír hatóságok megtagadták számunkra az N17/18 autópálya-projektre vonatkozó PSC-elemzés és pályázati dokumentáció átadását és ezek a dokumentumok a Bizottságnál sem álltak rendelkezésre. Ennélfogva nem állt módunkban értékelni sem a projekt kialakításának és beszerzési eljárásának indokait, sem azt, hogy más beszerzési módszerek (például hagyományos közbeszerzés és koncesszió) helyett miért esett a választás inkább a köz-magán társulásra

84. A vizsgált PPP-projektek legtöbbjénél észlelni lehetett, hogy a köz-magán társulás alkalmazása nem volt mindig megfelelő. Kellő kidolgozottság híján A kockázatmegosztás nem volt kellően kidolgozott: ez nem hatékony, illetve következetlen kockázatmegosztást eredményezett, vagy túlzott kockázatot jelentett a magánpartner számára. Az egyik vizsgált esetben a magánpartner kockázati tőkéjének nagy (14%-os) megtérülési aránya nem volt összhangban a hozzá rendelt alacsony kockázattal. Ezen túlmenően nem mindig kezelték megfelelően azt a kérdést, hogy az új technológiák – például az IKT-ágazatban – hogyan egyeztethetőek össze a hosszú távú szerződésekkel: a közszférabeli partnereknek ugyanis még akkor is hatályban kellett tartaniuk egy szerződést, ha a gyors ütemű változás elavulttá tette az adott technológiát.

3. ajánlás. Akkor essen a választás a köz-magán társulásra, ha az a legjobb beszerzési opcióra irányuló, megbízható összehasonlító elemzéseken alapul

Annak biztosítása érdekében, hogy a köz-magán társulás választása a legelőnyösebb az értékarányosság szempontjából, a következőket javasoljuk:

a) A tagállamok megbízható összehasonlító elemzések (pl. PSC-elemzés) alapján, illetve olyan megfelelő megközelítések révén válasszák a köz-magán társulás lehetőségét, amelyek biztosítják, hogy ez a választás még pesszimista forgatókönyvek szerint is a legelőnyösebbnek bizonyul az értékarányosság szempontjából;

b) A Bizottság biztosítsa, hogy a Számvevőszék teljes körűen hozzáférjen a közbeszerzési lehetőségek közötti választás és az állami hatóságok által ahhoz kapcsolódóan végrehajtott közbeszerzések értékeléséhez szükséges információkhoz, még olyan esetekben is, amikor az uniós támogatást pénzügyi eszközökön keresztül közvetlenül nyújtják magánszervezeteknek.

Megvalósítás céldátuma: 2018 szeptemberétől.

Még nincs megfelelő intézményi és jogi keret az uniós támogatású PPP-projektekhez

85. Az ellenőrzésünk során feltárt hiányosságok arról tanúskodnak, hogy a PPP-projektek sikeres végrehajtásához jelentős adminisztratív kapacitás szükséges, és ez csak megfelelő intézményi és jogi keretek, valamint kiterjedt tapasztalat révén biztosítható. Megállapításunk szerint ezek a feltételek jelenleg csak nagyon kevés tagállamban állnak fenn, ami ellentmond annak a hangsúlyos uniós törekvésnek, hogy a közpénzeket szélesebb körben és intenzívebben ötvözzék magánforrásokkal, és hogy a köz-magán társulások töltsenek be jelentős szerepet ebben.

86. Megerősíti ezt, hogy az általunk vizsgált projektek földrajzilag és ágazatilag is nagy mértékben egyes területekre összpontosultak (a teljes uniós összeg 59%-ában, azaz 3,3 milliárd euró összegű támogatásban Görögország részesült; az uniós támogatású projektek teljes költségének 88%-a a közlekedési ágazatra irányult), és erre mutat az esb-alapok keretében finanszírozott projektek típus szerinti megoszlása is, mivel az esb-alapokból folyósított összegek 63%-a az Egyesült Királyságra, Olaszországra és

Spanyolországra, illetve mindenekelőtt az energiaágazatra (46%) és a közlekedésre (19%) irányult.

87. A felkeresett tagállamok közül három (Franciaország, Görögország és Spanyolország) ugyan járatos volt a PPP-projektek és a koncessziók végrehajtásában, mégsem rendelkezett teljes mértékben megfelelő, a PPP-projektek sikeres irányítását biztosító intézményi kerettel.

88. A felkeresett tagállamok – különböző mértékben – híján voltak a köz-magán társulások alkalmazásához szükséges megfelelő stratégiai megközelítésnek. A köz-magán társulást olyan eszköznek tekintették, amelynek révén magánforrások formájában további finanszírozás vonható a projektbe, arra vonatkozóan azonban nem volt egyértelmű iránymutatás, hogy a köz-magán társulások milyen szerepet játsszanak a tagállami beruházási stratégiákban, illetve hogy mely területeken lenne tanácsos a jövőbeli költségvetések jelentős részét lekötni.

89. Bár a PPP-k a hagyományos beszerzési módszerek melletti újabb alternatívaként hozzájárulhatnak a kiemelt fontosságú nagy infrastrukturális projektek teljesítéséhez, emellett biztosíthatják a szolgáltatások és a fenntartás megfelelő színvonalát is, megállapítottuk, hogy a vizsgált autópálya-projektek kétharmada nem a kiemelt fontosságú, 2030-ig kiépítendő TEN-T törzshálózaton található, hanem az átfogó hálózaton, amely várhatóan csak 2050-re fog elkészülni. Emellett a vizsgált PPP-k némelyikét olyan ágazatokban (például IKT) hajtották végre, amelyek a technológia gyors változása miatt kevéssé illettek össze azzal, hogy a szerződések hosszú távra szóltak.

90. Végezetül: csak néhány tagállam tervezte, hogy felső határt szab meg a köz-magán társulások alkalmazására nézve, elkerülendő, hogy túl magas összegeket kelljen – a közpartner számára gazdasági visszaesés idején is kötelező módon – lekötni a jövőbeli költségvetésekből, ami miatt ezen összegek nem szolgálhatnának a jövőben szakpolitikák végrehajtására.

4. ajánlás. Egyértelmű PPP-koncepciók és stratégiák kidolgozása

Annak céljából, hogy a tagállamok rendelkezzenek a szükséges igazgatási kapacitással, és hogy egyértelmű PPP-koncepciók és stratégiák segítsék az uniós támogatású PPP-projektek sikeres végrehajtását, a következőket javasoljuk:

a) A tagállamok a köz-magán társulásokkal kapcsolatban dolgozzanak ki olyan egyértelmű koncepciókat és stratégiákat, amelyek világosan megszabják, hogy miben áll az azoktól az infrastrukturális beruházási politikák terén elvárt szerep, rámutatva arra is, hogy azok mely ágazatokban bizonyulhatnak a legalkalmasabb megoldásnak, és meghatározva azokat a korlátokat, amelyek között biztosított a köz-magán társulások eredményes alkalmazása.

b) A Bizottság javasolja a jogszabályok módosítását annak érdekében, hogy köz-magán társulások a jövőben csak olyan ágazatokban részesüljenek pénzügyi támogatásban, amelyeket a Bizottság nagy stratégiai jelentőségűnek és a köz-magán társulások hosszú távú kötelezettségeivel összeegyeztethetőnek tekint (ilyen például a TEN-T törzshálózat).

Megvalósítási határidő: a következő programozási időszaktól kezdve.

91. A 12 vizsgált PPP-projektből ötöt (teljes projektköltség: 7,9 milliárd euró) eredetileg mérlegen kívüli tételként rögzítettek. Ez a gyakorlat, noha összhangban van az uniós számviteli kerettel, növeli annak kockázatát, hogy negatív mellékhatásai csorbítják az értékarányosságot és az átláthatóságot: a döntéshozók például hajlamosak akkor is inkább a köz-magán társulást választani, ha az értékarányossági szempontok alapján más lehetőségre esne a választás.

92. Az uniós finanszírozás köz-magán társulásokkal való ötvözése növelte a komplexitást és bizonytalanságokat okozott, és ez nem ösztönöz azok alkalmazására. Az Unió által támogatott PPP-projektek aránya még mindig alacsony a PPP-piac egészéhez képest. Az új esba-rendeletek részben pontosították, hogy melyek a PPP-k finanszírozására szolgáló alapok által biztosított lehetőségek, és megszüntettek néhány olyan tényezőt, amelyek bonyolulttá tették a vegyes finanszírozást, de még további egyszerűsítésre van szükség.

5. ajánlás. A köz-magán társulások révén végrehajtott projektek eredményességének növelése érdekében tökéletesítsék az uniós kereteket

A köz-magán társulás választásának kedvező részrehajlás kockázatának csökkentése, az átláthatóság további növelése, valamint annak biztosítása érdekében, hogy az uniós alapok eredményesen támogathassák a köz-magán társulásokat, a Számvevőszék a következőket javasolja:

a) A Bizottság a PPP-projekteknek nyújtott uniós támogatást kösse annak biztosításához, hogy a PPP-re értékarányossági megfontolásból esett a választás, vagyis ezt a választást nem befolyásolták indokolatlanul a költségvetési megszorításokkal vagy a projektek statisztikai kezelésével kapcsolatos megfontolások.

b) A tagállamok javítsák azzal az átláthatóságot, hogy időszakosan jegyzékeket tesznek közzé a PPP-projektekről: ezek tartalmazzanak elégséges érdemi adatot a finanszírozott eszközökre vonatkozóan, valamint adják meg a jövőbeli kötelezettségvállalásokat és a mérlegbesorolást, ugyanakkor ügyeljenek a bizalmas és üzleti szempontból érzékeny adatok védelmére.

c) A Bizottság az uniós programok vonatkozó szabályainak és eljárásainak egyszerűsítését célzó további intézkedések kidolgozása érdekében végezzen értékelést arról, hogy mennyiben összetettebbek a vegyes uniós finanszírozású PPP-projektek.

Ajánlott megvalósítási határidő: 2019 vége.

A jelentést 2018. február 7-i luxembourgi ülésén fogadta el az Iliana IVANOVA számvevőszéki tag elnökölte II. Kamara.

a Számvevőszék nevében

Klaus-Heiner LEHNE

elnök

I. MELLÉKLET

Uniós támogatásban részesülő köz-magán társulások a 2000–2014-es időszakban, országonként (millió euró)

Ország	Projektek száma	Teljes költség	Uniós hozzájárulás	Uniós hozzájárulás aránya (%)
Görögország	**8**	**6 806**	**3 301**	**58,53%**
Portugália	3	2 379	564	10.00%
Franciaország	**21**	**9 856**	**324**	**5,74%**
Spanyolország	**4**	**2 422**	**311**	**5,51%**
Lengyelország	4	388	272	4,82%
Németország	14	2 147	254	4,50%
Olaszország	6	553	210	3,72%
Egyesült Királyság	3	2 212	110	1,95%
Belgium	2	686	101	1,79%
Írország	**3**	**1 286**	**81**	**1.44 %**
Litvánia	3	99	40	0,71%
Szlovénia	10	52	36	0,64%
Horvátország	1	331	20	0,35%
Málta	1	21	12	0,21%
Észtország	1	4	4	0,07%
Mindösszesen	**84**	**29 242**	**5 640**	**100,00%**

Forrás: A táblázatot az Európai Számvevőszék készítette a Bizottság, az EPEC és a kiválasztott tagállamok által szolgáltatott adatok alapján. Az uniós hozzájárulással kapcsolatos adatok forrásai: ERFA, Kohéziós Alap, Marguerite Alap, LGTT, PBI és JESSICA.

A fennmaradó 13 tagállamban nem került sor PPP-projektek uniós támogatására.

II. MELLÉKLET

A vegyes finanszírozású köz-magán társulások alkalmazásának fő nehézségei a 2007–2013-as időszakban, és a közös rendelkezésekről szóló rendelet módosításai a 2014–2020-as időszakra

2007–2013	2014–2020
Amiatt, hogy a magánpartnert már a támogatáskérelmezés megkezdése előtt ki kell választani, az állami hatóságok azt kockáztatták, hogy a kérelem nem részesül jóváhagyásban, miközben a PPP keretében már kötelezettségvállalást tettek.	Továbbra is lehetséges, hogy a támogatási kérelmet a PPP-közbeszerzés lebonyolítása után nyújtsák be, de az új rendelkezések értelmében arra is van lehetőség, hogy a magánpartner a PPP-közbeszerzési eljárás keretében történő hivatalos kiválasztását megelőzően feltételesen kerüljön jóváhagyásra támogatási kedvezményezettként. Ez lehetővé teszi az ajánlatkérő számára, hogy a közbeszerzési eljárással párhuzamosan kérelmezze a támogatást és még a PPP-szerződés odaítélése előtt megkapja a támogatás feltételes jóváhagyását, ami már a korai szakaszban egyértelműbb és bizonyosabb képet ad a finanszírozási forrásokról, és a közszférabeli partner számára megszünteti annak kockázatát, hogy nem részesül támogatásban, miközben már megkötötte a PPP-kötelezettségvállalást.
Az az előírás, hogy a támogatásokat az odaítélésük évét követő két éven belül kell folyósítani (az n + 2. szabály), korlátozta annak lehetőségét, hogy a támogatásokat előzetes tőkeköltségek kifizetésére használják fel, és kevéssé illett az olyan PPP-struktúrákhoz, amelyek esetében a kifizetések jóval hosszabb távon történnek.	Az új rendelkezések hosszabb támogatásfolyósítási időszakot tesznek lehetővé, amely akár meg is egyezhet a PPP teljes időtartamával. A támogatást a közszférabeli partner ellenőrzése alatt álló escrow számlára utalják, aminek köszönhetően a kifizetések jobban összhangba hozhatóak a PPP hosszabb távú kifizetési profiljával.
Az, hogy jövedelemtermelő projektek esetében a PPP-beszerzési eljárás teljes lebonyolítása előtt az Unió által nyújtandó támogatás pontos maximális összegét (a finanszírozási hiányt[1]) csak bonyolultan és bizonytalan eredménnyel lehetett kiszámítani, az állami hatóságok számára finanszírozási kockázatot jelentett, hiszen előfordulhatott, hogy a támogatás összege a vártnál kevesebb lett.	Bár a jövedelemtermelő projektekhez nyújtandó uniós támogatás összege továbbra is kiszámítható a finanszírozási hiány módszerével, az új rendelkezések egy jóval egyszerűbb alternatívát kínálnak, az egyes ágazatokra átalányösszegű finanszírozási hiányok megállapítását.
	Az új rendelkezések értelmében a támogatás elveszítése nélkül lehetséges a kedvezményezettet egyik magánpartnerről a másikra lecserélni, így jobban érvényesíthetőek a hitelezők közbelépési és helyettesítési jogai.

[1] A jövedelemtermelő projektek esetében a felhasználók közvetlenül fizetnek a szolgáltatásokért. Az alapelv az, hogy az esb-alapok támogatásait csak a projekt költségei és a keletkező bevételek közötti különbség fedezésére lehet felhasználni. A tagállami és az uniós hozzájárulások összege nem haladhatja meg a finanszírozási hiányt.

III. MELLÉKLET

A vizsgált projektek

	Ágazat/Projektek	Szerződés státusza és időtartama	Késedelem (hónap)	A projekt teljes tervezett költsége	A projekt teljes előzetes költsége	A közszférabeli partnerre háruló kiegészítő költségek	Költségnövekedés (%)	Megjegyzések	Uniós támogatás	Uniós finanszírozás forrása	Mérlegtétel/mérlegen kívüli tétel	PSC-elemzés
				(millió euró)					(millió euró)			
	Görögország											
1	Közlekedés: E-65 autópálya[1]	30 éves koncesszió (2038-ig), építés folyamatban	47	2 375	1 594	413	lásd: megjegyzés	Az előzetes teljes költség a projekt hatókörének 55%-os leszűkítése miatt nem éri el a tervezett teljes költség összegét. A kilométerenkénti teljes költség azonban 47%-kal nőtt. A 413 millió eurós adat az állam 231,4 millió eurós kiegészítő pénzügyi hozzájárulásából, valamint a koncessziós jogosultnak folyósított 181,4 millió eurós kifizetésből áll.	647,6	ERFA és Kohéziós Alap	Eredetileg mérlegen kívüli, majd az „újraindítás” után a mérlegben rögzített tétel	nem készült
2	Közlekedés: Olimpia autópálya[2]	30 éves koncesszió (2038-ig), építés folyamatban	37	2 825	2 619	678	lásd: megjegyzés	Az előzetes teljes költség a projekt hatókörének 45%-os leszűkítése miatt nem éri el a tervezett teljes költség összegét. A kilométerenkénti teljes költség azonban 69%-kal nőtt. A 678 millió eurós adat az állam 238,5 millió eurós kiegészítő pénzügyi hozzájárulásából, valamint a koncessziós jogosultnak folyósított 439,7 millió eurós kifizetésből áll.	1012,4	ERFA és Kohéziós Alap	Eredetileg mérlegen kívüli, majd az „újraindítás” után a mérlegben rögzített tétel	nem készült
3	Közlekedés: Moréasz autópálya[3]	30 éves koncesszió (2038-ig), építés befejeződött	52	1 543	1 791	84	lásd: megjegyzés	A kilométerenkénti teljes költség 16%-kal nőtt. A 84 millió eurós adat a koncessziós jogosultnak folyósított kifizetés összege.	328,6	ERFA és Kohéziós Alap	Eredetileg mérlegen kívüli, majd az „újraindítás” után a mérlegben rögzített tétel	nem készült
	Spanyolország											
4	Közlekedés: A-1 autópálya[4]	19 éves koncesszió (2026-ig), építés befejeződött	24	475	633	158	33%	A tervezett munkálatokat módosítani kellett.	2,2	Marguerite Alap	mérlegtétel	nem készült
5	Közlekedés: C-25 autópálya[5]	33 éves koncesszió (2044-ig), építés befejeződött	14	695	838	144	21%	A tervezett munkálatokat módosítani kellett, a szerződés újratárgyalására volt szükség.	70	LGTT	mérlegtétel	nem készült
	Írország											
6	Közlekedés: N17/18 autópálya[6]	25 éves koncesszió (2042-ig), építés folyamatban	n.a.	946	n.a.	n.a.	lásd: megjegyzés	A projekt építése az ellenőrzés idején még nem zárult le.	2,7	Marguerite Alap	mérlegen kívüli	n.a.
7	IKT: Nemzeti széles sáv program (NBS)[7]	5,7-éves projektmegállapodás, építés befejeződött	0	223	169	n.a.	lásd: megjegyzés	A projekt a vártnál jóval kisebb kihasználtság miatt a vártnál (és az eredeti pályázathoz képest) kevesebb bevételt termelt. Ez hatással volt a teljes operatív kiadás összegére is, mivel csökkent az eredetileg becsült finanszírozási összeg.	36	ERFA	mérlegen kívüli	n.a.
8	IKT: *Metropolitan Area Networks*[8]	A legutóbbi MAN tanúsítást követően legfeljebb 25 év	n.a.	117	84	n.a.	lásd: megjegyzés	A projekt hatókörét leszűkítették, városonként 4.2%-kal nőtt az átlagos költség. A költségre vonatkozó adat nem tartalmazza sem az infrastruktúra működtetésének és fenntartásának költségét, amelyekre vonatkozóan külön szerződést kötöttek, sem a helyi hatóságok hozzájárulásait.	42,1	ERFA	mérlegtétel	n.a.

	Ágazat/Projektek	Szerződés státusza és időtartama	Késedelem (hónap)	A projekt teljes tervezett költsége	A projekt teljes előzetes költsége	A közszférabeli partnerre háruló kiegészítő költségek	Költségnövekedés (%)	Megjegyzések	Uniós támogatás	Uniós finanszírozás forrása	Mérlegtétel/mérlegen kívüli tétel	PSC-elemzés
				(millió euró)					(millió euró)			
	Franciaország											
9	IKT: Le numérique au service des Girondins[9]	20 év (2029-ig), építés befejeződött	16	146	143	-4	-2%	Az infrastruktúra megépítése időben befejeződött, az üzembe helyezés azonban adminisztratív okokból csak 16 hónapos késéssel történt meg.	12,5	ERFA	mérlegtétel	igen
10	IKT: SPTHD Communauté de l'agglomération de Pau Pyrénées[10]	15 év (2018-ig), építés folyamatban	n.a.	18	31	13	73%	A projekt építése az ellenőrzés idején még nem zárult le. 73%-os költségnövekedés, a szabályozásmódosításoknak való megfelelés végett.	7,7	ERFA	mérlegtétel	n.a.
11	IKT: Proximit-e broadband in Meurthe et Moselle[11]	26 év (2034-ig), építés befejeződött	2	148	148	0	0%		5,9	ERFA	mérlegtétel	igen
12	IKT: Hautes-Pyrénées numérique[12]	22 év (2031-ig), építés befejeződött	0	107	106	-1	-1%		0,9	ERFA	mérlegtétel	igen
	Összesen			**9 618**	**8 156**	**1 490**			**2 169**			

[1] A projekt részei: a) az új 174 km-es autópálya-szakasz tervezése, finanszírozása, megépítése, működtetése, fenntartása és b) az Athén és Thesszaloniki közötti autópálya – a görög állam által épített – Szkarfia–Rahesz szakaszának (57 km) működtetése, fenntartása és hasznosítása (DBFMO).

[2] A projekt részei: a) a Kórinthoszt és Cakónát összekötő új 283,7 km-es autópálya-szakasz tervezése, megépítése, működtetése, fenntartása és hasznosítása és b) két meglévő autópálya-szakasz – az Athén közelében található Elefszína, illetve Kórinthosz között (63,2 km) és a patrai elkerülő szakasz (18,3 km) – működtetése, fenntartása és hasznosítása (DBFMO).

[3] A projekt részei: a) a Trípolit és Kalamatát összekötő új 76 km-es autópálya-szakasz, valamint egy másik, ezt az autópályát (Lefktrótól) Spártával összekötő 47 km-es új autópálya-szakasz tervezése, megépítése, működtetése, fenntartása és hasznosítása, valamint b) a Kórinthosz és Trípoli közötti meglévő autópálya 82 km-es szakaszának korszerűsítése, működtetése, fenntartása és hasznosítása (DBFMO).

[4] A projekt részei: az A-1 autópálya Santo Tomé del Puerto és Burgos közötti szakaszának megfelelő szabványok szerinti korszerűsítése és fenntartása (teljes hossz: 150,12 km) (DBFMO).

[5] A projekt részei: két sáv létrehozása, az út autópálya-szabványok szerinti korszerűsítése és fenntartása (DBFMO).

[6] 53 km hosszú kétsávos autópálya Gort és Tuam között (zöldmezős DBFMO) és egy Tuamot nyugatról elkerülő szakasz + 4 km hosszú, Tuamot nyugatról elkerülő kétsávos szakasz (nem autópálya) (DBFMO).

[7] Az NBS célja, hogy olyan meghatározott célterületeken, ahol jelenleg nem elérhető ilyen szolgáltatás, ösztönözze és biztosítsa megfizethető széles sávú szolgáltatások nyújtását (projektmegállapodás).

[8] A program második szakasza, amelynek része egy szolgáltatósemleges, nyílt„middle-mile" optikai hálózat hagyományos beszerzéssel, helyi hatóságok által történő megvalósítása, és ezt követően egy magánpartnerrel kötött koncessziós megállapodás a kezelésre, fenntartásra és a hírközlési szolgáltatók felé történő nagykereskedelmi értékesítésre vonatkozóan (hagyományos beszerzés és koncesszió).

[9] A projekt keretében nagysebességű telekommunikációs infrastruktúra megépítésére és hasznosítására kerül sor Gironde megyében. A projekt célja egyrészt nagyon nagy sebességű (több mint 30 Mbps) internetszolgáltatás nyújtása gazdasági tevékenységi zónák (ZAE) és közintézmények számára, másrészt nagysebességű (több mint 2 Mbps) internetszolgáltatás nyújtása az ún. „fehér területeken" élő lakosság számára, ahol az alacsony jövedelmezőség miatt a szolgáltatók magánkezdeményezésére nem lehet számítani (*contrat de partenariat*).

[10] A projekt keretében nagyon nagy sebességű telekommunikációs infrastruktúra hasznosítására és értékesítésére kerül sor Pau (Pyrénées) agglomerációjában. A projekt célja nagysebességű (több mint 10 Mbps) internetszolgáltatás nyújtása volt a *Communauté d'Agglomération de Pau Pyrénées* körzetében lakó valamennyi felhasználó számára (*délégation de service public*).

[11] A projekt keretében nagysebességű megyei telekommunikációs hálózat megépítésére és működtetésére kerül sor Meurthe et Moselle megyében. A projekt célja a következő volt: száloptikás gerinc-infrastruktúra rendelkezésre bocsátása és 100%-os, legalább 2 Mbps sebességű internetlefedettség biztosítása, ezen belül 95%-ban több mint 6 Mbps sebességű internetlefedettség biztosítása, vegyes technológia (optikai szál, ADSL és WiFiMax) alkalmazásával (*contrat de partenariat*).

[12] A projekt keretében nagysebességű megyei telekommunikációs hálózat megépítésére és működtetésére kerül sor Hautes-Pyrénées megyében. A projekt célja a következő volt: száloptikás gerinc-infrastruktúra rendelkezésre bocsátása és 100%-os, legalább 2 Mbps sebességű internetlefedettség biztosítása, valamint a nyilvános helyeken és üzleti zónákban több mint 20 Mbps sebességű internetlefedettség biztosítása, vegyes technológia (optikai szál, ADSL, WiFiMax és műhold) alkalmazásával (*contrat de partenariat*).

IV. MELLÉKLET

Köz-magán társulások révén megvalósuló (PPP-) projektek – A potenciális előnyök és kockázatok áttekintése az ellenőrzési észrevételek fényében, tekintettel az ellenőrzés hatókörére

A PPP elméleti előnyei	Kockázatok	Ellenőrzési észrevételek tekintettel az ellenőrzés hatókörére: 12 uniós társfinanszírozású köz-magán társulás (hat autópálya és hat IKT-projekt) négy tagállamban: Franciaország, Görögország, Írország és Spanyolország	
		Pozitív	**Negatív**
Lehetővé teheti, hogy nagyszabású projekteket egyetlen lépésben hajtsanak végre	A beszerzendő infrastruktúra mérete miatt kisebb a verseny; „A megfizethetőség illúziója”, vagyis az állami költségvetésnek a szokásosan megfizethetőnél több vagy nagyobb projektre való felhasználása.	A többletfinanszírozás nagyobb méretű infrastrukturális tervek megvalósítását tette lehetővé az állami hatóságok számára.	Az, hogy nagyobb méretű projekteket hajtottak végre, növelte mind a verseny gyengülésének – az állami hatóságot függőségi helyzetbe hozó – kockázatát, mind általában véve a projekt összetettségét. Ez történt például egy görögországi autópálya esetében, ahol az ajánlat benyújtására felkért négy jelölt közül kettő tett eleget a felkérésnek, de a közbeszerzés végső szakaszában csak egy ajánlatot értékeltek.
Annak köszönhetően, hogy a projekt tervezési, finanszírozási, kivitelezési, üzemeltetési és fenntartási szakaszát egyetlen szerződésbe foglalják, hosszú távú előnyökkel járó, egész életciklusra szóló megközelítés alkalmazható.	Az, hogy a kivitelezés teljes költségét a magánpartner finanszírozza, nem csak megnehezítheti és késleltetheti a pénzügyi zárást, és növelheti a pénzügyi költségeket, hanem nagyobb pénzügyi kockázatot is róhat a magánpartnerre; Ha több különböző szakaszt egy szerződésben foglalnak össze, az		Az egyik írországi autópálya-projekt esetében a beszerzés a pénzügyi zárás terén adódó nehézségek miatt három évet késett, ami öt évre növelte a közbeszerzés teljes időtartamát. Mindhárom görögországi autópálya-projektet felfüggesztették, mivel a hitelezők visszaléptek a projektből;

A PPP elméleti előnyei	Kockázatok	Ellenőrzési észrevételek tekintettel az ellenőrzés hatókörére: 12 uniós társfinanszírozású köz-magán társulás (hat autópálya és hat IKT-projekt) négy tagállamban: Franciaország, Görögország, Írország és Spanyolország	
		Pozitív	Negatív
	összetettebbé teheti a közbeszerzési eljárás követelményeit, nagyobb kockázatoknak teheti ki azt, és késedelmeket is okozhat; A hosszú távú szerződések nem illenek a technológia gyors változásaihoz.		Ha PPP-beszerzést alkalmaztak IKT-projektekre, az a gyors technológiai változások közepette költségnövekedéssel járt, és esetleges átfedéseket eredményezett jövőbeli kezdeményezésekkel (például Franciaországban, négy széles sávú projekt közül három esetében).
A kockázat megosztása, különösen azzal a féllel, amely a kockázat kezelésére a legalkalmasabb	A kockázatmegosztást az érintett felek tárgyalási képességei is befolyásolhatják, nem mindig kielégítő eredménnyel; A kockázatmegosztást a projekt statisztikai besorolásával kapcsolatos megfontolások is befolyásolhatják.		A kockázatmegosztás vagy következetlen volt (például a magánpartner kockázati tőkéjének 14%-os megtérülési aránya az alacsony kockázati kitettség ellenére), vagy nem volt megfelelő, mivel a magánpartnerre túl nagy keresleti kockázatot ruháztak át (azaz a teljes forgalmi kockázatot); Ezenfelül egy esetben a bírságok és a prémiumok kiegyenlítették egymást, így a magánpartnerre egyáltalán nem hárult kockázat (nem eredményes kockázatmegosztás).
Költség- és időhatékonyság	Bármely többletkövetelmény miatt valószínűleg nő a beszerzés időtartama, ami rontja a kivitelezés során megnyilvánuló hatékonyságot;		Jelentős késedelmek jelentkeznek a közbeszerzésben a köz-magán társulás választása vagy olyan tényezők miatt, amelyekre a PPP nem lehetett hatással;

A PPP elméleti előnyei	Kockázatok	Ellenőrzési észrevételek tekintettel az ellenőrzés hatókörére: 12 uniós társfinanszírozású köz-magán társulás (hat autópálya és hat IKT-projekt) négy tagállamban: Franciaország, Görögország, Írország és Spanyolország	
		Pozitív	Negatív
	A késedelem okai gyakran függetlenek attól, hogy az adott projektnél hagyományos beszerzést vagy köz-magán társulást alkalmaztak. A projekttervezés és -végrehajtás hiányosságainak hatása felerősödik, és emiatt jelentős kifizetések hárulnak a közszférabeli partnerre.		Ami a kivitelezési szakaszt illeti: a kilenc lezárult projektből hét (2 és 52 hónap közötti) késedelemmel zárult le, ami 1,5 milliárd euró többletköltséget eredményezett (Görögországban 1,2 milliárd eurót, Spanyolországban 0,3 milliárd eurót), amelyet a közszférabeli partner viselt (az összeg 30%-a uniós társfinanszírozásból származott). Ezeket olyan körülmények okozták, amelyekért elsősorban a közszférabeli partner volt felelős.
Az infrastrukturális igényeknek és az infrastruktúra jövőbeni kihasználtságának valósághűbb és megbízhatóbb értékelése	A közszférabeli partner esetleg magánpartnerek és hitelezők értékeléseire támaszkodik, ez utóbbiak céljai azonban nem feltétlenül esnek egybe a közérdekkel; Az infrastruktúra több részletben történő kifizetése (bizonyos esetekben költségvetésbe vétel nélkül) tompítja az arra irányuló ösztönzőket, hogy a projekteket megfelelően a követelményekhez igazítsák.		A vizsgált projektek legtöbbjénél úgy esett a választás a köz-magán társulásra, hogy előzőleg nem készült megbízható elemzés (pl. PSC-elemzés) az alternatívákról, így nem volt bizonyítva, hogy – a köz-magán társulást és a hagyományos közbeszerzést méltányosan egybevetve – csakugyan a választott megoldás biztosította a legkedvezőbb ár-érték arányt és a közérdek védelmét. A PPP opció kiválasztása nem vette elejét annak, hogy a tervezett infrastruktúra iránti jövőbeli keresletet

A PPP elméleti előnyei	Kockázatok	Ellenőrzési észrevételek tekintettel az ellenőrzés hatókörére: 12 uniós társfinanszírozású köz-magán társulás (hat autópálya és hat IKT-projekt) négy tagállamban: Franciaország, Görögország, Írország és Spanyolország	
		Pozitív	**Negatív**
			és annak kihasználtságát túl derűlátó várakozás övezze (az egyik IKT-projekt esetében például a tényleges kihasználtsági adatok a vártnál 69%-kal alacsonyabbak voltak).
Jobb színvonalú fenntartás és szolgáltatás	A bírságok automatikus kiigazításának hiánya miatt – különösen a hosszú időre szóló szerződések esetében – a magánpartnerek alkalmasint kevésbé éreznek ösztönzést az infrastruktúra jó minőségű fenntartására.	A hosszú távú költségvetés-tervezés (különösen a fenntartás tekintetében) lehetővé teszi, hogy a szerződés teljes időtartama alatt megmaradjon a megfelelő szolgáltatási és karbantartási szint.	
Az uniós számviteli keret bizonyos feltételek mellett lehetővé teheti, hogy a PPP-projektekben az állami részvétel mérlegen kívüli tételként kerüljön nyilvántartásba, s így ösztönözheti azok alkalmazását az eurókonvergencia-kritériumoknak való fokozott megfelelés jegyében.	Ha a különböző beszerzési lehetőségek közötti választás nem egyenlő feltételek mellett történik, akkor torzulhat a választás eredménye. Kevésbé veszik figyelembe az értékarányosság szempontját, amikor a köz-magán társulásra esik a választás; A PPP-projektek mérlegen kívüli tételként való szerepeltetése azt eredményezheti, hogy hiányosak maradnak az információk.	A PPP-projekteket a négy vizsgált tagállam közül mindössze egy (Franciaország) tartja rendszeresen mérlegtételként nyilván.	A 12 vizsgált projektből öt esetében (ezek teljes költsége 7,9 milliárd euró volt) a PPP lehetőségének kiválasztásakor fontos szempont volt a PPP mérlegen kívüli tételként való rögzítésének lehetősége. Ez növeli az értékarányosságot potenciálisan csökkentő negatív mellékhatásoknak, a kiegyensúlyozatlan kockázatmegosztásnak és az átláthatóság hiányának a kockázatát.

A PPP elméleti előnyei	Kockázatok	Ellenőrzési észrevételek tekintettel az ellenőrzés hatókörére: 12 uniós társfinanszírozású köz-magán társulás (hat autópálya és hat IKT-projekt) négy tagállamban: Franciaország, Görögország, Írország és Spanyolország	
		Pozitív	Negatív
Az átfogó jogi és intézményi keretek elősegíthetik a PPP-projektek végrehajtását.	Ha hiányoznak egy átfogó beruházási politika részét képező megfelelő PPP-alkalmazási stratégiák, ha a PPP terén nincsenek megfelelő jogszabályok és szabványos szerződések, s ha ehhez a megfelelő adminisztratív kapacitás hiánya társul, akkor kevesebb PPP-projekt valósulhat meg.		A bizottsági és tagállami intézményi és jogi keretek hozzájárultak a projektszinten megfigyelhető alulteljesítéshez: a PPP-k végrehajtásához szükséges szakértelem és kapacitás például csak kismértékben állt rendelkezésre a közszektorban, és nem volt a PPP-k használatára vonatkozó egységes stratégiai megközelítés. Ezek a keretek tehát ellentmondásban állnak azzal a hangsúlyos uniós törekvéssel, hogy a közpénzeket szélesebb körben és intenzívebben ötvözzék magánforrásokkal, és hogy a köz-magán társulások töltsenek be jelentős szerepet ebben.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK KÜLÖNJELENTÉSÉRE

„AZ EURÓPAI UNIÓ TÁMOGATÁSÁBAN RÉSZESÜLŐ KÖZ-MAGÁN TÁRSULÁSOK: A SZÉLES KÖRBEN TAPASZTALHATÓ HIÁNYOSSÁGOK NAGYMÉRTÉKBEN CSÖKKENTIK A POTENCIÁLIS ELŐNYÖKET”

ÖSSZEFOGLALÁS

III.

Első franciabekezdés: A Bizottság véleménye szerint a nagyon nagyszabású és nagy méretű projektek nem feltétlenül csökkentik a versenyt, mivel az ilyen projekteket nemzetközi szinten pályáztatják; általánosságban az EU és az EGT építőipari piacai elég nagyok a kellő mértékű verseny biztosításához.

A Bizottság megjegyzi, hogy a leggyakrabban konzorciumok fognak nagyszabású projektekbe annak érdekében, hogy minden szükséges technikai, emberi és pénzügyi erőforrást összegyűjtsenek, ami lehetővé teszi a kiválasztott ajánlattevők részére, hogy az összes kért terméket vagy szolgáltatást rendelkezésre tudják bocsátani.

Második franciabekezdés: A Bizottság hangsúlyozza, hogy a kizárólag a köz-magán társulási forma választásának betudható késedelem időtartama a legtöbb érintett projekt esetében az egész közbeszerzési eljárás teljes időtartamának csak egy töredékét jelentette. Ez amiatt vált szükségessé, hogy bizonyos esetekben (Görögországban) a szerződéseket a nemzeti parlamentnek is meg kellett erősítenie, ahogy azt a nemzeti jogszabályok a nagyszabású szerződések esetében előírják.

Lásd még a Bizottság 30. és 31. bekezdésre adott válaszát.

Harmadik franciabekezdés: A Bizottság elismeri, hogy az ellenőrzött projekteket késedelmek és költségtúllépések jellemezték. Úgy véli azonban, hogy a 34. bekezdésben említett példák esetében ezek a késedelmek és költségváltozások nem feltétlenül kapcsolódtak a közbeszerzési megközelítés megválasztásához. Emlékeztet továbbá az államadósság-válság és a recesszió európai gazdaságot érintő hatásaira.

A Bizottság emlékeztet arra, hogy a köz-magán társulási forma megválasztása a tagállamok (megosztott irányítás) vagy a projektgazda hatáskörébe tartozik. Az infrastrukturális projektek és különösen a nagyprojektek állandó jellemzője – a közbeszerzési modelltől függetlenül – a hozzájuk kapcsolódó jelentős kezdeti és fejlesztési idő.

Negyedik franciabekezdés: A Bizottság megjegyzi, hogy a Számvevőszék által ellenőrzött befejezett görög autópálya-projektek jelentősen hozzájárulnak a TEN-T törzshálózat elkészüléséhez annak ellenére, hogy Görögországban 2009 óta rendkívül kedvezőtlen gazdasági feltételek uralkodnak. Megjegyzi továbbá, hogy a Moréasz autópályára vonatkozó, 2017 végéig rendelkezésre álló jelenlegi forgalmi adatok szerint a forgalom nagymértékben megközelítette az újraindítási művelet előrejelzéseit. Az Olimpia autópálya tekintetében – a 38. bekezdésre adott válaszban kifejtett okok miatt – a Bizottság szerint észszerű azt gondolni, hogy javulni fognak a forgalom volumenére vonatkozó 2018-as adatok, tekintve, hogy az lesz az első teljes olyan év, amikor a projekt egészét ki tudják használni.

A Bizottság hangsúlyozza továbbá, hogy a Számvevőszék által is említett pénzügyi válság súlyos hatással volt a (2000–2006-os időszakban előkészített) projektek eredetileg tervezett forgalmi volumenére és bevételeire, másrészről emiatt minden részt vevő banknak likviditási nehézségekkel és szigorú kockázatkerüléssel kellett szembenéznie, ami a Bizottság véleménye szerint az ellenőrzött görög autópályák megépülése tekintetében rendkívüli körülményeket teremtett. A Bizottság megjegyzi, hogy Görögországban a ’90-es évek közepén találhatunk olyan köz-magán társulási példákat, amelyek tényleges hasznot hoztak.

Ötödik franciabekezdés: A görög autópálya-projekteket és a 45. bekezdésben említett, finanszírozásban részesülő szakaszokat illetően a Bizottság emlékeztet arra, hogy a köz-magán társulások révén megvalósuló görög autópálya-projektek megszervezése a görög hatóságok kizárólagos döntése volt. Ezeket a projekteket a társadalmi-gazdasági hasznuk indokolja.

A nemzeti széles sávú rendszerrel (NBS) kapcsolatos ír projektet illetően a Bizottság emlékeztet arra, hogy az összeköttetések számát nem határozták meg az NBS-szerződésben; a végső soron várt kihasználtsági szint a sikeres pályázó piaci előrejelzése volt.

Lásd még a Bizottság 45. és 46. bekezdésre, továbbá az 1. háttérmagyarázatra adott válaszát.

Hetedik franciabekezdés: A Bizottság megjegyzi, hogy a tagállamok felelősségi körébe tartozik annak vizsgálata, hogy a köz-magán társulások esetében lehet-e jobb ár-érték arányt elérni.

Az esb-alapokból finanszírozott, köz-magán társulásként megvalósuló nagyobb projektek végrehajtását illetően a Bizottság rámutat, hogy a közös rendelkezésekről szóló rendelet értelmében 2014 és 2020 között a köz-magán társulások esetében a költség-haszon elemzés részeként gazdasági és pénzügyi elemzést kell végezni. Lásd a Bizottság 53. bekezdésre adott válaszát.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a közszféra összehasonlító eszközének (PSC) használatához jelentős számú feltételnek kell teljesülnie. Lásd a Bizottság 50. bekezdésre adott válaszát.

Ami az érintett ellenőrzött projektek egy részét illeti, különféle elemzéseket végeztek a kiválasztási eljárás során, amelyek ahhoz a következtetéshez vezettek, hogy a rendelkezésre álló uniós és nemzeti források magánforrásokkal való ötvözését tekintik az egyetlen járható útnak.

Lásd a Bizottság 50. és 52. bekezdésre adott válaszát.

Nyolcadik franciabekezdés: Egy adott szerződésen belül a kockázatmegosztás több tényezőn alapul. A Bizottság úgy véli, hogy az összes ilyen szempontot fontos figyelembe venni az olyan elemek értékelésekor, mint a magánpartnerek által elért megtérülési ráták. Mivel óriási különbségek vannak az egyes köz-magán társulások között, úgy véli, hogy az egyes kérdéseket eseti alapon kell megvizsgálni. Jóllehet a Bizottság elismeri, hogy bizonyos gyakorlatok egységesebbek lehetnének, azonban azt is hozzáteszi, hogy nincs jogalapja ahhoz, hogy beavatkozzon a partnerek közötti tárgyalásokba.

A köz-magán társulási forma választása nem feltétlenül zárja ki eleve az olyan rendelkezések belefoglalását, amelyek biztosítják az ahhoz szükséges rugalmasságot, hogy lehetővé tegyék a technológiai változásoknak betudható fejlődést. A franciaországi széles sávú rendszerrel kapcsolatos projektet illetően lásd még a Bizottság 3. háttérmagyarázatra adott válaszát.

IV. A Bizottság hangsúlyozza, hogy különböző csatornák állnak már a tagállamok rendelkezésére, amelyek segítséget kínálnak, többek között a JASPERS program, az EBB tanácsadó platformja, az Európai PPP Szakértői Központ (EPEC) és a strukturálisreform-támogató program keretében létrehozott Strukturálisreform-támogató Szolgálat. A 2017. november 3-i közleményével a Bizottság ezenfelül bevezetett egy ügyfélszolgálati mechanizmust (helpdesk), egy értesítési mechanizmust és egy információcsere-mechanizmust azzal céllal, hogy segítséget nyújtson a tagállamoknak és az ajánlatkérő szerveknek a nagy léptékű infrastrukturális projektek kialakításához.

Lásd a Bizottság 85–87. bekezdésre adott válaszát.

V. A Bizottság elismeri, hogy a köz-magán társulások összetettebbek, mint a tisztán állami projektek, valamint a nemzeti hatóságoktól megkövetelik a szükséges tapasztalatot. Jóllehet a köz-magán társulási közbeszerzési modell megválasztásával kapcsolatos döntés nemzeti előjog, a Bizottság kérésre támogatást biztosít (lásd a Bizottság IV. bekezdésre adott válaszában foglalt

példákat) a nemzeti hatóságok számára a magas színvonalú projektek, köztük a köz-magán társulások előkészítése tekintetében.

Ami a köz-magán társulások mérlegen kívüli besorolásának lehetőségét illeti, az Eurostat az Európai PPP Szakértői Központtal együttműködve már kidolgozott egy iránymutatást a köz-magán társulások statisztikai besorolásáról, amely kedvező fogadtatásra talált az érdekelt felek körében. (Lásd a Bizottság 72. bekezdésre adott válaszát.) Az iránymutatás értelmében a köz-magán társulásokat az ár-érték arány, valamint a megfelelő kockázatmegosztás és működési hatékonyság alapján hozzák létre, különös tekintettel a megfizethetőségre és a hosszú távú költségvetési felelősségre.

a) A Bizottság elfogadja az ajánlást, amennyiben az a Bizottságot érinti, a Bizottság által a 2–5. ajánlásra adott válaszokra is figyelemmel. Lásd még a Bizottság 1. ajánlásra adott válaszát.

b) A Bizottság megjegyzi, hogy ezen ajánlás (2. ajánlás) címzettjei a tagállamok.

c) A Bizottság megjegyzi, hogy a vonatkozó ajánlás adott részének (3. ajánlás a) pontja) címzettjei a tagállamok. Az esb-alapokból finanszírozott nagyprojekteket illetően lásd a Bizottság 53. bekezdésre adott válaszát. Lásd még a Bizottságnak a 3. ajánlás a) pontjára adott válaszát.

Az ajánlás Bizottság által elfogadott részét illetően – amely a Számvevőszéknek a kért információkhoz való hozzáférésével foglalkozik (3. ajánlás b) pontja) – a Bizottság úgy véli, hogy azt már végrehajtották. Lásd a Bizottságnak a 3. ajánlás b) pontjára adott válaszát.

d) A Bizottság megjegyzi, hogy a vonatkozó ajánlás adott részének (4. ajánlás a) pontja) címzettjei a tagállamok.

A Bizottság a 4. ajánlás b) pontjára adott válaszában meghatározott okokból nem fogadja el az ajánlás azon részét, amely felkéri a Bizottságot, hogy javasoljon jogalkotási módosításokat azzal a céllal, hogy olyan ágazatokra koncentrálva nyújtson pénzügyi támogatást jövőbeli köz-magán társulásoknak, amelyeket nagy stratégiai jelentőségűnek és a köz-magán társulások hosszú távú kötelezettségeivel összeegyeztethetőnek tekint, mint a TEN-T törzshálózat (4. ajánlás b) pontja).

e) Ami az 5. ajánlás azon részét illeti, amelyben annak biztosítására kérik a Bizottságot, hogy egy PPP-projekt csak akkor részesüljön uniós támogatásban, ha a köz-magán társulási lehetőség választását bizonyosan értékarányossági megfontolások indokolták (5. ajánlás a) pontja), és ezért azt nem befolyásolták indokolatlanul költségvetési megszorításokhoz vagy a projektek statisztikai besorolásához kapcsolódó megfontolások, a Bizottság azt nem fogadja el az 5. ajánlás a) pontjára adott válaszában meghatározott okokból.

Ami az 5. ajánlás azon részét illeti, amelyben arra kérik a tagállamokat, hogy azzal javítsák az átláthatóságot, hogy időszakosan jegyzékeket tesznek közzé a PPP-projektekről, amely jegyzékek elégséges érdemi adatot tartalmaznak a finanszírozott eszközökre vonatkozóan, valamint megadják a jövőbeli kötelezettségvállalásokat és a mérlegbesorolást, ugyanakkor fenntartva a bizalmas és különleges üzleti adatok védelmét (5. ajánlás b) pontja), a Bizottság megjegyzi, hogy ennek címzettjei a tagállamok.

Ami az ajánlás azon részét illeti, amelyben arra kérik a Bizottságot, hogy az uniós programok vonatkozó szabályainak és eljárásainak egyszerűsítését célzó további intézkedések kidolgozása érdekében végezzen értékelést a vegyes uniós finanszírozású PPP-projektek bonyolultabb jellegéről (5. ajánlás c) pontja), a Bizottság azt az 5. ajánlás c) pontjára adott válaszában kifejtetteknek megfelelően elfogadja.

BEVEZETÉS

6. Noha az ESA 2010 lehetővé teszi a PPP-k államháztartási mérlegen kívüli tételként való rögzítését, ha a magánpartner viseli a kockázatok túlnyomó részét, valamint őt illeti meg a nyereség

döntő része, nincs egyértelmű összefüggés az ösztönzőket illetően. Néhány országban a PPP-ket mindig rögzítik az államháztartási mérlegben.

10. Az Európa 2020 stratégia végrehajtása során rendszeresen értékelik a köz-magán társulásokra vonatkozó nemzeti keretrendszert, és ajánlásokat fogalmaznak meg a hatékonyságuk növelése érdekében.

ÉSZREVÉTELEK

27. A Bizottság szerint helytálló a görög hatóságok azon álláspontja, hogy a rendelkezésre álló nemzeti közpénzek és uniós források nem voltak elegendőek ahhoz, hogy Görögországban észszerű időn belül befejezzék a transzeurópai autópályát. Ezenfelül korábban rendszeresen jelentős késedelmeket tapasztaltak az autópálya-törzshálózat egyéb szakaszainak a görög hatóságok által kiírt közbeszerzések útján történő megépítése tekintetében, ami indokolta a köz-magán társulási forma választását. Ennélfogva az ERFA és a Kohéziós Alap 2007–2013-as programozási időszakában az öt autópálya-koncessziót beépítették a Görögországra vonatkozó nemzeti stratégiai referenciakeretbe.

A két autópálya-koncesszió hatókörének ezt követő csökkentését a gazdasági válságra való hivatkozással indokolták.

28. A Bizottság véleménye szerint a nagyon nagyszabású és nagy méretű projektek nem feltétlenül csökkentik a versenyt, mivel az ilyen projekteket nemzetközi szinten pályáztatják; általánosságban az EU és az EGT építőipari piacai elég nagyok a kellő mértékű verseny biztosításához.

A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy a leggyakrabban konzorciumok fognak ilyen nagyszabású projektekbe pontosan azért, hogy minden szükséges technikai, emberi és pénzügyi erőforrást összegyűjtsenek, ami lehetővé teszi a kiválasztott ajánlattevők részére, hogy az összes kért terméket vagy szolgáltatást rendelkezésre tudják bocsátani.

29. A Bizottság elismeri, hogy a közép-görögországi autópálya tekintetében sajátos helyzet alakult ki.

Mindamellett Görögországban az autópálya-projektekre vonatkozó pályázatokban érintett nagyszabású köz-magán társulások valójában egész Európából vonzottak ajánlattevőket.

30. A Bizottság úgy véli, hogy a 2008-as válság miatt nyomás alá került piacokon felmerült nehézségek a válság kiszámíthatatlan természetéből fakadóan nem köthetők a PPP-mechanizmusokhoz vagy a projekt végrehajtásával, finanszírozásával, működésével és fenntartásával kapcsolatos átfogó megközelítés iránti igényhez. Egyébként sok esetben a projekttel kapcsolatos hosszú távú kérdések átgondolása helyes gyakorlatnak tekinthető.

31. A Bizottság elismeri, hogy a görög autópálya-közbeszerzésekhez szükséges összesen 6,5 évből csupán 3,5 hónap volt kizárólag annak betudható, hogy köz-magán társuláshoz folyamodtak. A nemzeti jogszabályok értelmében a görög parlamentnek minden olyan köz-magán társulás és koncessziós projekt esetében meg kell erősítenie a szerződéseket, amelyek teljes költsége meghaladja az 500 millió EUR-t. Ennek oka nem a koncessziókra vonatkozó uniós jogi keret hiányában keresendő, hanem inkább abban, hogy az olyan kérdéseket, mint az autópályadíjak, reptéri díjak stb. szedése, nemzeti szinten kell szabályozni.

34. A Bizottság úgy véli, hogy az e példában említett költségváltozások és késedelmek nem feltétlenül a beszerzési megközelítéshez kapcsolódnak.

Franciaország esetében a költségvetési igények szórványos növekedését a magánpartner kezelte, teljes mértékben tiszteletben tartva a köz-magán társulásokra vonatkozó szerződéses feltételeket.

a) A spanyolországi C-25 autópálya-projekt tekintetében – az EBB-től kapott információk alapján – a projekt pénzügyi zárása valóban jelentős késedelmet szenvedett, ez viszont a gazdasági világválságnak volt betudható; a koncessziós megállapodás újratárgyalásából kitűnt, hogy a válság hatással volt a projekt finanszírozási költségeire és a forgalom volumenére. Az infrastruktúrát 2013 januárjában, azaz 2013 augusztusához – az újratárgyalást követően kitűzött határidőhöz – képest hét hónappal korábban adták át a nyilvánosságnak.

b) A Bizottság megjegyzi, hogy a Pau Pyrénées IKT-projekt akkoriban különösen innovatívnak számított, mivel egyetlen másik francia helyi önkormányzat sem indított ilyen projektet. Meghatározták a kiírási feltételeket, azonban egyetlen magánszereplő sem tudott megfelelni a követelményeknek, és sem regionális, sem nemzeti szinten nem állt rendelkezésre semmilyen mintaszerződés az ilyen típusú projektekhez. A pénzügyi tervet benyújtották a francia regionális ellenőrző hatóságnak. A projekt esetében a következő pozitív eredményt tapasztalták: a belső területeken teljes mértékben sikerült megvalósítani a digitális infrastruktúra kiépítésére irányuló célt, az egyéni fogyasztóknak biztosított összeköttetések ára minden esetben megegyezik a legutóbbi projektek esetében alkalmazott árakkal, az elmúlt évek lehetővé tették, hogy összességében pozitív pénzügyi mutatók szülessenek, sőt az 55 000 összeköttetés kiépítésére vonatkozó konkrét célt még túl is teljesítették.

c) A Bizottság értesült arról, hogy az ír hatóságok átfogó felülvizsgálati eljárást folytattak a MAN projekt keretében kiválasztott 95 város ismételt értékelése érdekében, miután Írországban igen jelentős változások mentek végbe a távközlési piacokon és a széles sáv elérhetősége terén. E felülvizsgálatok azzal az eredménnyel zárultak, hogy 95 város helyett csak 66-ban építették ki a nagyvárosi hálózatokat. E felülvizsgálat azt követően vált szükségessé, hogy néhány MAN projekt esetében már elindult a közbeszerzés és megkezdődött a hálózat kiépítése.

A hálózatonkénti költségnövekedés abból a döntésből fakadt, hogy a vezeték nélküli technológiák helyett számos MAN-városban inkább hatékonyabb száloptikás hálózatot építenek ki. Az erre irányuló döntés stratégiai jellegű volt, mivel a legkorszerűbb kritikus infrastruktúrát tette elérhetővé, amely kiállta az idő próbáját.

35. E három ellenőrzött – 2007-ben aláírt – koncessziós szerződés teljes tervezett projektköltsége 6 743 milliárd EUR-ra rúgott, ami a Számvevőszék által ezen ellenőrzés keretében vizsgált összes PPP-projekt teljes költségének mintegy 25 %-át tette ki. A szóban forgó szerződések azonban a 2000 és 2006 közötti forgalmi és bevételi adatok és előrejelzések elemzésén alapultak, amikor a görög bruttó hazai termék (GDP) átlagosan évente körülbelül 3 %-kal nőtt. Ezekre az előrejelzésekre természetesen hatással volt a 2009-es görög válság, először is az autópályák építési szakaszában bekövetkező példa nélküli forgalom-visszaesés és bevételcsökkenés miatt, másodsorban az összes részt vevő bank által elszenvedett likviditási nehézségek és szigorú kockázatelkerülés miatt. Nem szabad elfelejteni, hogy a 2009-ben kirobbant görög államadósság-válság az elmúlt két évszázad legmélyebb és leghosszabb recesszióját váltotta ki, amelyet feljegyeztek egy országban. A Bizottság ezért rendkívülinek tartja azokat a körülményeket, amelyek között az ellenőrzött görög autópályák megépültek. A Bizottság megjegyzi, hogy Görögországban a ’90-es évek közepén találhatunk olyan köz-magán társulási példákat, amelyek tényleges hasznot hoztak.

38. A Bizottság úgy véli, hogy az EU és a görög állami szektor által rendelkezésre bocsátott további összegeket az indokolta, hogy lehetővé tegyék a leállt autópálya-projektek újraindítását. Ez a „újraindítási” művelet valójában lehetővé tette, hogy 2017 márciusában lezáruljanak az ellenőrzött autópálya-koncessziók, amelyeket a görög gazdasági válság miatt a 2009 és 2013 közötti években komoly megrázkódtatás ért.

A Bizottság megjegyzi, hogy a befejezett projektek jelentősen hozzájárulnak a TEN-T törzshálózat elkészüléséhez annak ellenére, hogy Görögországban 2009 óta rendkívül kedvezőtlen gazdasági feltételek uralkodnak.

Megjegyzi továbbá, hogy a Moréasz autópályára vonatkozó, 2017 végéig rendelkezésre álló jelenlegi forgalmi adatok szerint a forgalom nagymértékben megközelítette az újraindítási művelet előrejelzéseit, és ez a jövőre nézve sokkal optimistább kilátásokkal kecsegtet a forgalom volumenét illetően. A 2017 augusztusában teljesen elkészült és a felhasználóknak teljes egészében átadott Olimpia Odósz autópálya tekintetében a 2017-ben feljegyzett forgalom volumene 15 %-kal elmarad az „újraindítási" művelet keretében benyújtott, a projekt teljes befejezésekor várható éves forgalmi volumenre vonatkozó előrejelzésektől. Észszerű azt gondolni, hogy javulni fognak a forgalom volumenére vonatkozó 2018-as adatok, tekintve, hogy az lesz az első teljes olyan év, amikor a projekt egészét ki tudják használni.

A Moréasz autópályával kapcsolatos koncesszió esetében az éves forgalmi volument és bevételeket alapvetően az egész koncesszió szintjén mérik, és nem csak az egyes szakaszok, például a Lefktro és Spárta közötti szakasz tekintetében.

A közép-görögországi autópálya-szakaszt 2017. december 22-én adták át, és még nem áll rendelkezésre forgalmi adat.

39.

Harmadik bekezdés: A Bizottság megjegyzi, hogy a koncessziós megállapodások egyértelműen rendelkeztek a régészeti feltárások, a környezetvédelmi engedélyek és a földterület-kisajátítások miatti késedelmek kockázatáról.

40.

A Bizottság megjegyzi, hogy Görögországban az Olimpia autópálya-koncessziók esetében az autópálya-építéssel kapcsolatos tőkekiadásokat 2 220 millió EUR-ról 1 238 millió EUR-ra csökkentették az újraindításkor, tekintve, hogy a projekt méretét jelentősen csökkentették.

45. A Bizottság megjegyzi, hogy a köz-magán társulások révén megvalósuló görög autópálya-projektek megszervezése a görög hatóságok kizárólagos döntése volt. Ezeket a projekteket a társadalmi-gazdasági hasznuk is indokolja. A köz-magán társulás révén megvalósuló két autópálya-projekt a nyereségesebb szakaszok bevételeiből is részesül, és ez a rendelkezés hozzájárul a regionális fejlesztési célok eléréséhez.

1. háttérmagyarázat. Példa olyan görögországi autópályára, amelynél félő, hogy kihasználtsága nagyon alacsony marad

A Bizottság megjegyzi, hogy az E-65 autópálya teljes megépítését elhalasztották. Görögországon múlik, hogyan dönt a fennmaradó szakaszok megvalósításáról. A Lamía és Xyniada közötti déli szakaszt előre láthatóan a 2014–2020-as programozási időszakban fogják társfinanszírozni az Európai Regionális Fejlesztési Alapból és a Kohéziós Alapból. A Bizottság az esb-alapokra vonatkozó – az uniós finanszírozás iránti kérelem Bizottsághoz való benyújtásakor hatályos – rendelet idevágó rendelkezései alapján fogja értékelni a projekteket.

46. Ami a francia projektet illeti, a díjak és a bevételek becsült összegét a projekt elindítása előtt készített megvalósíthatósági tanulmányok és becslések alapján állapították meg. A bevételi adatokat a becsült bevételek helyett a tényleges bevételekhez igazították. Ezeket az adatokat egy – 2020-ig tartó – 10 éves időszakra vizsgálták, de azok elmaradtak a kezdeti várakozásoktól.
A 2009-ben indult nemzeti széles sáv program (NBS) elérte a szerződéses célját, miszerint 2010 őszéig a program lefedettségi területén belül kijelölt területek mindegyikében elérhetővé teszi a széles sávú rendszert. Igaz ugyan, hogy a vártnál alacsonyabb volt a kihasználtság, ám az NBS-

szerződésben nem határozták meg az összeköttetések számát; a végső soron várt kihasználtsági szint a sikeres pályázó piaci előrejelzése volt. Tekintettel a széles sávú rendszer általános elfogadottságára, más szereplők jelentkeztek a nemzeti széles sáv programra. 2011-re a program által lefedett területen a széles sávú előfizetések száma összességében (mind az NBS, mind a kereskedelmi előfizetések) elérte az eredeti cél kétharmadát.

50. A görög autópályák esetében a pályázati eljárást megelőzően nyílt, versenyeztetéses kiválasztási eljárás keretében kiválasztott tanácsadók forgalmi, pénzügyi, műszaki és jogi elemzéseket végeztek. Valamennyi elemzés arra a következtetésre jutott, hogy a TEN autópálya-hálózathoz kapcsolódó görögországi projektek következő 10 éven belüli befejezésének egyetlen járható útja, ha az uniós és a nemzeti erőforrásokat magánforrásokkal ötvözik. A közszféra összehasonlító eszközének (PSC) használatához jelentős számú feltételnek kell teljesülnie, mivel módszertana a közszférán belüli megvalósítás legvalószínűbb és leghatékonyabb formájával kapcsolatos feltételezéseken alapul, amelyeket a teljesítmény-jellemzők valamennyi elemének teljesítésére vonatkozóan alkalmazni lehet.

Mindenesetre a hagyományos közbeszerzések állandó hiányosságainak fényében a PSC semmilyen hozzáadott értékkel nem járult volna hozzá ahhoz döntéshez, hogy hogyan szervezzék meg Görögországban az autópálya-koncessziókat. A hagyományos közbeszerzési szerződéseknél megfigyelt késedelmek és az elégséges pénzügyi források hiánya egyaránt a PPP-megoldás mellett szóltak.

Az Európai Számvevőszék dokumentumokhoz való hozzáférését illetően a Bizottság az 51. bekezdésre adott válaszára hivatkozik.

51. A Bizottság a beruházásai által érintett alapok dokumentációjába már belefoglal olyan záradékokat, amelyek gondoskodnak arról, hogy a Számvevőszék hozzáférhessen az alapok dokumentumaihoz. Ezenfelül a Bizottság fenntartja magának a jogot, hogy a tagállamoktól olyan információkat kérjen, amelyek az alkalmazandó jogszabályi és szerződéses rendelkezésekkel összhangban a Bizottság által elvégezhető ellenőrzések keretében lefolytatott, a kiadások jogszerűségével, szabályszerűségével és teljesítésével kapcsolatos ellenőrzés szempontjából lényegesek. Az ennek keretében esetlegesen begyűjtött információk szükség esetén a Számvevőszék rendelkezésére bocsáthatók.

A Bizottság úgy véli, hogy az érintett tagállamnak meg kell adnia a Számvevőszék által említett, az azonosítással, tervezéssel és beszerzéssel kapcsolatos dokumentumokhoz való hozzáférést, mivel nemzeti szabályaival összhangban a közbeszerzési eljárás során a tagállamnak kell biztosítania a jogszerűséget, a szabályszerűséget és a teljesítménykritériumoknak való megfelelést.

52. Az ír projekt esetében – jóllehet jogilag nem volt kötelező hivatalos költség-haszon elemzést készíteni és voltaképpen nem is készítettek – a második szakaszba tartozó nagyvárosi hálózatok „költséghatékony” kiépítése volt az egyik olyan kritérium a felülvizsgálat során, amely a kiépített hálózatok számának csökkenéséhez vezetett. E felülvizsgálat azt követően vált szükségessé, hogy néhány MAN projekt esetében már elindult a közbeszerzés és megkezdődött a hálózat kiépítése.

A Bizottság a 34. bekezdés c) pontjában megfogalmazott válaszára hivatkozik.

53. Ami az esb-alapok keretében megvalósuló nagyprojekteket illeti, a közös rendelkezésekről szóló rendelet 101. cikke a köz-magán társulások esetében a nagyprojektekre vonatkozó költség-haszon elemzés keretében már teljes gazdasági és pénzügyi elemzést ír elő a jelenlegi 2014–2020-as programozási időszakra (ezt a kérdést a Bizottság (EU) 2015/207 végrehajtási rendelete tovább pontosítja).

56. A Bizottság hangsúlyozza, hogy egy adott szerződésen belül a kockázatmegosztás több tényezőn alapul. A Bizottság úgy véli, hogy az összes ilyen szempontot fontos figyelembe venni az olyan elemek értékelésekor, mint a magánpartnerek által elért megtérülési ráták.

b) Egy adott szerződésen belül a kockázatmegosztás több tényezőn alapul. A Bizottság elismeri, hogy bizonyos gyakorlatok egységesebbek lehetnének, azonban azt is hozzáteszi, hogy nincs jogalapja ahhoz, hogy beavatkozzon a szerződő felek közötti tárgyalásokba.

c) A gazdasági válság súlyossága és időtartama minden kivitelezési munkát és építési projektet érintett Görögországban. Görögország esetében mind az E65, mind pedig a Moréasz autópálya tekintetében értékelték a keresleti kockázatokat. E projektek működési szakaszára állami támogatást helyeztek kilátásba.

58. A technológiai elavulást illetően, az NBS projekt keretében kiépített infrastruktúra arra szolgált, hogy segítse az érintett térségben a 4G technológia későbbi bevezetését.

59. A köz-magán társulási forma választása nem zárja ki eleve az olyan rendelkezések belefoglalását, amelyek biztosítják az ahhoz szükséges rugalmasságot, hogy lehetővé tegyék a technológiai változásoknak betudható fejlődést.

Lásd még a Bizottság 3. háttérmagyarázatra adott válaszát.

3. háttérmagyarázat. A köz-magán társulások és a gyors technológiai változás: a Meurthe-et-Moselle megyei projekt

A Meurthe-et-Moselle megyei projektbe belefoglalták a technológiai fejlődést, valamint azt figyelembe veszik. Általánosságban minden távközlési hálózatnak rendszeresen korszerűsítenie kell berendezéseit. Ezért irányítási és tervezési szempontból csaknem ugyanakkora fejlesztési beruházásra van szükség, mint induló beruházásra. A száloptikai hálózatot kezdettől fogva úgy tervezték meg, hogy gerinc-infrastruktúraként, emellett pedig a jövőbeli otthoni üvegszálas hálózat számára átviteli hálózatként szolgáljon, ami határt fog szabni a jövőbeli létesítményeknek való megfelelés miatt szükséges beruházásoknak.

62.

b) A Bizottság megjegyzi, hogy az 500 millió EUR-t (amely tartalmazza a hozzáadottérték-adót is) meghaladó értékű infrastrukturális nagyprojektekre, így az öt görög autópálya-projektre vonatkozó görög nemzeti jogszabályokat először is a PPP-kkel és koncessziókkal foglalkozó tárcaközi bizottságnak jóvá kell hagynia az illetékes minisztérium javaslata alapján. A tárcaközi bizottság kedvező véleményét követően a nemzeti parlamentnek a törvények értelmében meg kell vizsgálnia és adott esetben meg kell erősítenie a PPP-kre vonatkozó és a koncessziós szerződéseket. Ez az oka annak, hogy miért zárja ki a 3389/2005 sz. törvény PPP-kkel kapcsolatos jogi kerete az 500 millió EUR-t meghaladó értékű PPP-ket és koncessziókat a hatálya alól.

Görögországban az 500 millió EUR alatti PPP-k és koncessziók esetében a tárcaközi bizottság és a Gazdasági Minisztérium PPP-kel foglalkozó különleges hivatala közösen koordinálja azok előkészítését és végrehajtását. Három PPP-projekt tartozik a 3389/2005 sz. törvény hatálya alá. Az ilyen PPP-projekteket és koncessziókat az előkészítési és végrehajtási szakaszban a különleges hivatal segíti. A szóban forgó projektek közül három a közelmúltban nemzetközi kitüntetéseket és díjakat nyert el: a) a World Finance magazin az „Education deal of the Year 2014” (A 2014. év oktatási kezdeményezése) díjjal tüntette ki a „24 iskola” elnevezésű PPP-projektet, b) ugyanez a magazin a „Waste deal for the year 2014” (A 2014. év hulladékgazdálkodási kezdeményezése) díjjal tüntette ki a nyugat-makedóniai hulladékgazdálkodási PPP-projektet, valamint c) az Európai Bizottság a „Területi kohézió a vidéki térségekben és a távoli területeken” kategóriában az

„European Broadband award 2017” (Európai Széles Sáv Díj 2017) díjjal tüntette ki a vidéki térségekben megvalósított széles sávú PPP-projektet.

66. Az uniós alapok és az uniós költségvetés végrehajtását szabályozó jogi aktusok minden esetben konkrétan meghatározzák, hogy az uniós eszközök mely területeken működhetnek közre, és ezek a konkrét feltételek a köz-magán társulások alkalmazására is vonatkoznak. Mindazonáltal e jogi aktusok nem írnak elő további, kizárólag a PPP-kre vonatkozó követelményeket, például a PPP-k alkalmazásának olyan projektekre való korlátozását, amelyek a kiemelt fontosságú TEN-T törzshálózat alá tartoznak stb.

69. A Bizottság elismeri, hogy a köz-magán társulások összetettebbek, mint a tisztán állami projektek, valamint a nemzeti hatóságoktól megkövetelik az előkészítésükhöz és végrehajtásukhoz szükséges tapasztalatot. A Bizottság a nemzeti hatóságok kérésére segítséget nyújt számukra a magas színvonalú projektek, köztük a PPP-projektek előkészítéséhez, adott esetben esetleg az esb-alapokból nyújtott támogatásokkal ötvözve. A JASPERS program és a tanácsadó platform például (lásd a Bizottság 85. bekezdésre adott válaszát) ebben a viszonylatban a tagállamokat segítő kulcsfontosságú eszköznek számít.

70. A Bizottság megjegyzi, hogy a strukturális alapok 2007–2013-as programozási időszaka tekintetében 28 olyan, az ERFA és a Kohéziós Alap által társfinanszírozott nagyprojektet hagyott jóvá, amelyek köz-magán társulási formában valósultak meg.

71. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a tagállamokban jelenleg számos PPP-projekt van előkészületben, amelyet a 2014–2020-as programozási időszakban támogatások vagy az esb-alapok pénzügyi eszközei révén kívánnak társfinanszírozni.

72. A Bizottság hangsúlyozza, hogy néhány országban a PPP-ket rendszerint rögzítik az államháztartási mérlegben.

Az Eurostat a statisztikai keretrendszer javítása érdekében az Európai PPP Szakértői Központtal együttműködve kidolgozott egy iránymutatást a köz-magán társulások statisztikai besorolásáról, amely az állami és magánszférában egyaránt nagyon kedvező fogadtatásra talált az érdekelt felek körében, ideértve az Ecofin Tanácsot is, és most ezen iránymutatás tagállamokon belüli népszerűsítésére vállalkozik.

http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7204121/epec-eurostat-statistical-guide-en.pdf

A Bizottság közös válasza a 73–75. bekezdésre:

Igaz ugyan, hogy „mivel a PPP-k államháztartási mérlegen kívüli tételként való rögzítése esetén a kockázatok és hasznok legnagyobb része a magánpartnerre tevődik át”, a Bizottság hangsúlyozni kívánja, hogy a köz-magán társulások statisztikai besorolásáról szóló, fent említett iránymutatásban utalás történik arra, hogy a köz-magán társulásokat az ár-érték arány, valamint a megfelelő kockázatmegosztás és működési hatékonyság alapján kell létrehozni, különös tekintettel a megfizethetőségre és a hosszú távú költségvetési felelősségre.

74. A PPP-projekt választására irányuló döntés nemzeti előjog. Éppen ezért a Bizottság nincs abban a helyzetben, hogy válaszolni tudjon a Számvevőszék felvetéseire.

b) A Bizottság megjegyzi, hogy még egy olyan súlyosan eladósodott országban is, mint Görögország, a nemzeti és regionális számlák európai rendszerének (ESA) hatályos szabályait alkalmazták, és az ellenőrzött köz-magán társulási autópálya-szerződések újraindítását követően azokat mérlegtételként sorolták be újra.

76. A Bizottság úgy véli, hogy a PPP-projektekkel kapcsolatos kötelezettségvállalások és az azokhoz kapcsolódó kötelezettségek előírása nemzeti előjog.

Az Eurostat a nemzeti statisztikai hivatalok által szolgáltatott adatok alapján információkkal szolgált a tagállamok függő kötelezettségeihez, köztük a PPP-projektekhez kapcsolódó adósság- és hiányszintre gyakorolt hatásokról.

Következtetések és ajánlások

77. A Bizottság elismeri, hogy az ellenőrzött projekteket késedelmek és költségtúllépések jellemezték. Úgy véli azonban, hogy ez nem feltétlenül a PPP-projektek természetéből fakad. Emlékeztet az államadósság-válság és a recesszió európai gazdaságot érintő hatásaira. Lásd még a Bizottságnak a 34. bekezdés a) pontjára adott válaszát.

78. A Bizottság megjegyzi, hogy a tagállamok felelősségi körébe tartozik annak vizsgálata, hogy a köz-magán társulások esetében lehet-e jobb ár-érték arányt elérni.

1. ajánlás. Mindaddig, amíg a megállapított problémák nem rendeződnek és az alábbi ajánlásokat nem hajtják sikeresen végre, ne ösztönözzék a köz-magán társulások intenzívebb és minél szélesebb körű alkalmazását

A Bizottság elfogadja az ajánlást, amennyiben az a Bizottságot érinti, a Bizottság által a 2–5. ajánlásra adott válaszokra is figyelemmel.

A köz-magán társulásokkal kapcsolatos nemzeti keretrendszereket rendszeresen megvizsgálják a szakpolitikai összehangolási eljárás során, és ha problémákat tárnak fel, az egyes tagállamokat azok megoldására ösztönzik. Az európai szemeszter keretében az országspecifikus ajánlások kitérhetnek a köz-magán társulásokkal kapcsolatos szempontokra is. Ami az európai szemesztert és az Európa 2020 stratégiát illeti, külön nem ösztönözik a köz-magán társulások intenzívebb alkalmazását. Ebben az összefüggésben a Bizottság az országelemzéseiben már elismeri az ajánlásban kitűzött célokat.

Ami az ágazati eszközöket illeti, a köz-magán társulás a tagállamok és a projektgazdák rendelkezésére álló eszközök közé tartozik mint lehetséges szakpolitika-végrehajtási eszköz. A Bizottságnak semmilyen jogalapja nincs arra kérni a tagállamokat, hogy a hagyományos közbeszerzési szerződésekhez viszonyítva több vagy kevesebb köz-magán társulást alkalmazzanak.

Az esb-alapok megosztott irányítása keretében a köz-magán társulás alkalmazása a tagállamok kizárólagos megítélésére van bízva.

79. Lásd a Bizottság 10. és 28. bekezdésre adott válaszát.

80. A Bizottság elismeri, hogy az ellenőrzött projekteket késedelmek és költségtúllépések jellemezték. Úgy véli azonban, hogy ez nem feltétlenül kapcsolódik a köz-magán társulás révén megvalósuló közbeszerzési modell megválasztásához. Emlékeztet az államadósság-válság és a recesszió európai gazdaságot érintő hatásaira.

A Bizottság emlékeztet arra, hogy a köz-magán társulási forma megválasztása a tagállamok (megosztott irányítás) vagy a projektgazda hatáskörébe tartozik. Az infrastrukturális projektek állandó jellemzője – a közbeszerzési modelltől függetlenül – a hozzájuk kapcsolódó jelentős kezdeti és fejlesztési idő.

81. Lásd a Bizottság 22. és 46. bekezdésre adott válaszát.

2. ajánlás. Enyhítsék azt a pénzügyi hatást, amely a késedelmek és újratárgyalások miatt éri a PPP-projekteknek a közszférabeli partnerre háruló költségeit

A Bizottság megjegyzi, hogy az ajánlás címzettjei a tagállamok.

82. Az esb-alapokból finanszírozott, PPP-projektnek minősülő nagyprojektek végrehajtását illetően lásd a Bizottság 53. bekezdésre adott válaszát.

A PSC-eszköz használatát illetően lásd a Bizottság 50. bekezdésre adott válaszát.

83. Lásd a Bizottság 51. bekezdésre adott válaszát.

84. Egy adott szerződésen belül a kockázatmegosztás több tényezőn alapul. A Bizottság úgy véli, hogy az összes ilyen szempontot fontos figyelembe venni az olyan elemek értékelésekor, mint a magánpartnerek által elért megtérülési ráták. Ezenfelül, mivel óriási különbségek vannak az egyes köz-magán társulások között, úgy véli, hogy az egyes kérdéseket eseti alapon kell megvizsgálni. Jóllehet a Bizottság elismeri, hogy bizonyos gyakorlatok egységesebbek lehetnének, azonban azt is hozzáteszi, hogy nincs jogalapja ahhoz, hogy beavatkozzon a partnerek közötti tárgyalásokba.

3. ajánlás. Akkor essen a választás a köz-magán társulásra, ha az a legjobb beszerzési opcióra irányuló, megbízható összehasonlító elemzéseken alapul

a) A Bizottság megjegyzi, hogy az ajánlás e részének címzettjei a tagállamok.

Az esb-alapokból finanszírozott nagyprojekteket illetően lásd a Bizottság 53. bekezdésre adott válaszát.

b) A Bizottság részben elfogadja az ajánlást az alábbiakban ismertetettek szerint. Az általa elfogadott rész tekintetében a Bizottság úgy véli, hogy azt már végrehajtották.

A Bizottság a beruházásai által érintett alapok dokumentációjába már belefoglal olyan záradékokat, amelyek gondoskodnak arról, hogy a Számvevőszék hozzáférhessen az alapok dokumentumaihoz. Ezenfelül a Bizottság fenntartja magának a jogot, hogy a tagállamoktól olyan információkat kérjen, amelyek az alkalmazandó jogszabályi és szerződéses rendelkezésekkel összhangban a Bizottság által elvégezhető ellenőrzések keretében lefolytatott, a kiadások jogszerűségével, szabályszerűségével és teljesítésével kapcsolatos ellenőrzés szempontjából lényegesek. Az ennek keretében esetlegesen begyűjtött információk szükség esetén a Számvevőszék rendelkezésére bocsáthatók.

A Bizottság úgy véli, hogy az érintett tagállamnak meg kell adnia a Számvevőszék által említett, az azonosítással, tervezéssel és beszerzéssel kapcsolatos dokumentumokhoz való hozzáférést, mivel nemzeti szabályaival összhangban a közbeszerzési eljárás során a tagállamnak kell biztosítania a jogszerűséget, a szabályszerűséget és a teljesítménykritériumoknak való megfelelést.

A Bizottság közös válasza a 85–87. bekezdésre:

A Bizottság hangsúlyozza, hogy különböző csatornák állnak már a tagállamok rendelkezésére, amelyek segítséget kínálnak.

A JASPERS program, amely az ERFA és a Kohéziós Alap társfinanszírozásában valósul meg és a Bizottság kezdeményezésére technikai segítségnyújtást biztosít, kérésre segítséget adhat a tagállamoknak és a régióknak a magas színvonalú PPP-projektek előkészítése és végrehajtása során.

Az EBB-n belül működő tanácsadó platform ugyancsak kérésre segítséget nyújthat a tagállamok és a projektgazdák számára a köz-magán társulások tekintetében.

Az Európai PPP Szakértői Központ (EPEC) 2008-ban jött létre azzal a céllal, hogy segítse az uniós tagállamokat, az uniós tagjelölt országokat és másokat a köz-magán társulásokkal kapcsolatos munkájukban. Ez a központ az Európai Beruházási Bank (EBB) tanácsadói szolgáltatások osztálya alatt működik, és az EPEC 41 tagszervezetének szolgálatában áll, amelyek: nemzeti, illetve regionális PPP-egységek, a köz-magán társulásokkal foglalkozó más állami szervezetek, valamint az Európai Bizottság. Az EPEC kimerítően foglalkozik a köz-magán társulásokra vonatkozó iránymutatások és eszközök kidolgozásával, a köz-magán társulásokkal kapcsolatos információk, tapasztaltok és bevált gyakorlatok megosztásával azzal a céllal, hogy segítséget nyújtson a közszféra számára a stabil köz-magán társulások létrehozásához, miközben semleges marad a köz-

magán társulásokkal kapcsolatos megoldásokat illetően. Az ilyen eszközök egyike például a „Project Preparation Status Tool”, azaz a projekt előkészítettségi fokát vizsgáló eszköz, amelynek célja, hogy segítséget nyújtson a közbeszerzést végző hatóságok számára a stabil PPP-projektek előkészítése során azáltal, hogy a) meghatározza a megfelelő tennivalók listáját és b) figyelmeztet az eljárás során felmerülő lehetséges és tényleges hiányosságokra.

„A beruházás segítése nagy léptékű infrastrukturális projektek esetében a közbeszerzés aspektusainak önkéntes előzetes értékelésével” című, 2017. November 3-i közleményével a Bizottság ezenfelül bevezetett a) egy ügyfélszolgálati mechanizmust (helpdesk), b) egy értesítési mechanizmust és c) egy információcsere-mechanizmust azzal céllal, hogy segítséget nyújtson a tagállamoknak és az ajánlatkérő szerveknek a nagy léptékű infrastrukturális projektek kialakításához, amelyek az uniós közbeszerzési szabályokkal összhangban akár köz-magán társulási formát is ölthetnek.

A Bizottságnak a strukturálisreform-támogató program keretében létrehozott Strukturálisreform-támogató Szolgálata kérésre technikai segítséget nyújt a tagállamok számára a közigazgatási kapacitásuk megerősítése céljából, többek között a köz-magán társulások vonatkozásában, olyan mértékben, hogy ez a támogatás megerősítse az adott tagállamon belüli strukturális reformot.

89. Az uniós alapok és az uniós költségvetés – ideértve adott esetben a PPP-projektekhez való hozzájárulást is – végrehajtását szabályozó jogi aktusok rendelkeznek a konkrét jogi szövegekben meghatározott alkalmazási kritériumokról.

A köz-magán társulási forma választása nem feltétlenül zárja ki eleve az olyan rendelkezések belefoglalását, amelyek biztosítják az ahhoz szükséges rugalmasságot, hogy lehetővé tegyék a technológiai változásoknak betudható fejlődést.

4. ajánlás. A köz-magán társulásokra vonatkozó politikák és stratégiák kidolgozása

a) A Bizottság megjegyzi, hogy ezen ajánlás címzettjei a tagállamok.

Jóllehet a Bizottság szerint fontos, hogy eszközként fejlesszék a köz-magán társulásokat, valamint segítsék a tagállamokat a PPP-projektek sikeres megvalósítása előtt álló akadályok leküzdésében, mégsem tartja hasznosnak, hogy stratégiákat dolgozzanak ki, meghatározva azon ágazatok és helyeztek konkrét jellemzőit, ahol kívánatosabb lenne a köz-magán társulásokat alkalmazni. A Bizottságnak e tekintetben nincs felhatalmazása arra, hogy beavatkozzon ezen a területen, amely a tagállami szinten eljáró, közbeszerzést végző hatóságok felelősségi körébe tartozik.

A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy az uniós köz-magán társulásoknál felmerülő közbeszerzési és végrehajtási kérdésekkel kapcsolatban eddig az EPEC, az Európai PPP Szakértői Központ adott érdemi iránymutatást, amely Európa-szerte támogatást nyújt a közszféra számára a PPP-k jobb megvalósítása érdekében.

b) A Bizottság nem fogadja el az ajánlást.

Az uniós alapok és az uniós költségvetés végrehajtását szabályozó jogi aktusok minden esetben konkrétan meghatározzák, hogy az uniós eszközök mely területeken működhetnek közre, adott esetben a köz-magán társulások alkalmazása tekintetében is. A Bizottság nem szándékozik olyan jogalapot javasolni, amely olyan további szakpolitikai korlátozások és kritériumok bevezetését teszi lehetővé, amelyek kizárólag a köz-magán társulási formában megvalósuló projektekhez kapcsolódnak.

91. A köz-magán társulások összetett megállapodásokat takarnak, amelyeket főként magánszférabeli érdekelt felek alakítanak ki, és a kockázatok fogalmát egyértelműen meg kell határozni, még akkor is, ha a projekteket államháztartási mérlegen kívüli tételként sorolják be.

A köz-magán társulások statisztikai besorolásáról szóló, fent említett iránymutatásban már utalás történik arra, hogy a köz-magán társulásokat az ár-érték arány, valamint a megfelelő kockázatmegosztás és működési hatékonyság alapján hozzák létre, különös tekintettel a megfizethetőségre és a hosszú távú költségvetési felelősségre.

92. A Bizottság a 69. bekezdésre adott válaszára hivatkozik.

5. ajánlás. A köz-magán társulások révén végrehajtott projektek eredményességének növelése érdekében tökéletesítsék az uniós kereteket

a) A Bizottság nem fogadja el az ajánlást.

Habár a Bizottság elismeri, hogy a köz-magán társulási lehetőség tagállamok általi választását értékarányossági megfontolásoknak kell indokolniuk, mégsem tartja kivitelezhetőnek, hogy PPP-projekt csak akkor részesüljön uniós támogatásban, ha a tagállam megerősíti, hogy a közbeszerzési modell megválasztásához (pl. a költségvetési megszorításokhoz vagy statisztikai besoroláshoz) kapcsolódó megfontolások nem mennek az értékarányosság rovására. A statisztikai besorolás megerősítésére rendszerint csak a pénzügyi zárás teljesítésekor kerülhet sor, ami nem feltétlenül esik egybe a PPP-projekt uniós költségvetésből való pénzügyi támogatására vonatkozó döntés meghozatalával. A jelenlegi 2014–2020-as programozási időszakban a Bizottság az esb-alapok megosztott irányítása keretében programokat hagy jóvá, amelyek végrehajtásáról a tagállamok által benyújtott éves végrehajtási jelentésekben kap tájékoztatást. A Bizottságot – a programba tartozó nagyprojektek kivételével – nem tájékoztatják az esb-alapok által társfinanszírozott egyes projektekről, és ezek tekintetében nincs szükség a jóváhagyására. A Bizottságot az irányító hatóságok által már kiválasztott nagyprojektekhez az esb-alapokból nyújtott hozzájárulásról tájékoztatják, amely hozzájárulást jóváhagyja (vagy elutasítja).

b) A Bizottság megjegyzi, hogy ezen ajánlás címzettjei a tagállamok.

c) A Bizottság elfogadja az ajánlást az alábbiakban ismertetettek szerint.

A Bizottság már elkezdett foglalkozni azzal, hogy a következő többéves pénzügyi keret esetében általánosságban hogyan lehetne egyszerűsíteni a végrehajtási szabályokat és az irányítási rendszereket. Kulcsfontosságú célkitűzés valamennyi finanszírozási eszköz egyszerűsítése, ideértve a támogatásokat és a pénzügyi eszközöket is.

Esemény	Dátum
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	2016.4.20.
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (vagy más ellenőrzött félnek)	2017.11.23.
A végleges jelentés elfogadása az egyeztető eljárás után	2018.2.7.
A Bizottság (vagy más ellenőrzött fél) válaszainak beérkezése az összes uniós nyelven	2018.3.8.

A köz-magán társulások (Public-Private Partnership, PPP) a köz- és a magánszféra együttes bevonásával biztosítanak olyan javakat és szolgáltatásokat, amelyek hagyományosan a közszférából származnak; ily módon lazítani lehet a közkiadásokra nehezedő szigorú költségvetési korlátozásokat. Megállapítottuk, hogy bár a PPP lehetőséget nyújt a szakpolitikák gyorsabb végrehajtására és a fenntartás megfelelő szintjének biztosítására, a vizsgált projektek irányítása nem mindig volt eredményes, és értékarányosságuk sem volt mindig biztosítva. Késések, költségnövekedés és kihasználatlanság miatt a PPP potenciális előnyei gyakran nem valósultak meg: emiatt 1,5 milliárd euró összegű kiadás nem volt eredményes (ebből 0,4 milliárd euró származott uniós forrásból). Oka volt ennek a megfelelő elemzések hiánya is, és az, hogy sem a PPP, sem az intézményi és jogi keretek alkalmazására nézve nem álltak rendelkezésre megfelelő stratégiák. Mivel csak néhány tagállam tett szert jól bevált tapasztalatra és szakértelemre a sikeres PPP-projektek végrehajtása terén, jelentős a kockázata annak, hogy a PPP nem járul hozzá az elvárt mértékben azon cél eléréséhez, hogy az uniós források mind nagyobb része esetében kerüljön sor vegyes finanszírozású (többek között PPP-) projektek végrehajtására.

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK

Kiadóhivatal

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx
Weboldal: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Európai Unió, 2018

Az olyan fényképek és más anyagok felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek szerzői jogainak nem az Európai Unió a tulajdonosa, közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.