

## Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye „Az Európai Beruházási Bank (EBB) szerepéről a köz- és magánszféra partnerségében (PPP) és ezen együttműködések hatásáról a növekedésre”

(2005/C 234/12)

2004. április 27-én az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy a Működési Szabályzat 29. cikkének (2) bekezdésében foglaltak értelmében saját kezdeményezésű véleményt alkot az alábbi témában: „Az Európai Beruházási Bank (EBB) szerepe a köz- és magánszféra partnerségében (PPP), és ezen együttműködések hatása a növekedésre”

A „Gazdasági és Monetáris Unió, gazdasági és szociális kohézió” szekció, melynek az volt a feladata, hogy a Bizottság munkáját előkészítse ezzel a témával kapcsolatban, 2005. február 16-án elfogadta véleményét (előadó: P. Levaux).

2005. március 9–10-én tartott, 415. plenáris ülésén (a 2005. március 10-i ülésen) az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 153 szavazattal, ellenszavazat nélkül, 5 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

### 1. Bevezetés

1.1 Ez a vélemény nagyban támaszkodik az EBB által az EGSZB számára 2004 júliusában készített háttérdokumentumra. <sup>(1)</sup>

1.2 Az európai országok jelenleg igen különböző módokon alkalmazzák a köz- és magánszféra partnerségének (PPP) valamely fajtáját (koncessziós és egyéb típusú szerződések). A PPP elnevezés különféle lehetőségeket takar. Az Európai Beruházási Bank (EBB) szerint „a PPP-k legfontosabb jellegzetessége, hogy a magán- és közszféra befektetői között valamely közérdekű célkitűzés megvalósítása iránt érzett közös elkötelezettség alapján a kockázat megoszlik.”

### 2. A PPP-ket és az EBB szerepét érintő kérdések

#### 2.1 Európai háttér

2.1.1 2000 évvel ezelőtt a „vehiculatio” azaz a levelek szállításának biztosítása a Római Birodalomban a császár felelősségi körébe tartozott, míg a helyi hatóságok („municipes”) feladata volt a „stationes” (postaállomások) fenntartása.

Az ajánlati felhívásokat követően a helyi hatóságok és a hatalmas „postaállomások” működtetői között megkötött szerződések az utóbbiakra ruházták át az állomások megépítéséhez, fenntartásához és működtetéséhez kapcsolódó felelősséget egy öt éves időszakra – „lustrum” – amely a római szerződések esetében viszonylag jellemző időszaknak volt tekinthető, és gyakran előfordult a földtulajdonlással kapcsolatban is (ideértve a „precaria” szerződéseket is). Tizenkét évszázadba telt, míg az ilyen típusú szerződések újra megjelentek.

Augustus császár idején nemcsak a postai szolgáltatásokat végezték koncessziós szerződések alapján, hanem hasonló rendszert alkalmaztak a kikötők, gyógyfürdők, piacok és utakra építésére is.

<sup>(1)</sup> Az Európai Beruházási Bank (EBB) szerepe a köz- és magánszféra partneri együttműködésében (PPP), Európai Beruházási Bank, 2004. július. Ez a dokumentum az EGSZB tanulmányozó csoportja számára készült, és az EGSZB titkárságától igényelhető az eco@es-c.eu.int e-mail címen.

2.1.2 A XIX. században az európai vasúthálózatot teljes egészében koncessziós szerződések alapján építették. Ez nemcsak a vasútépítés területén történt így, hanem számos egyéb közszolgáltatás – például a víz-, gáz- és áramellátás, a háztartási hulladék elszállítása, telefonszolgáltatás stb. – esetében is.

2.1.3 Ezen túlmenően, a legtöbb tagországban a közbeszerzési jog a koncessziós jogból származik.

2.1.4 A XX. században a koncessziós szerződések az autópályák és parkolók mellett vízellátó rendszerek, múzeumok, repülőterek, villamospályák, földalatti vasúti közlekedési rendszerek, városi területeken különböző létesítmények megépítését, valamint iskolák és kórházak felújítását is lehetővé tették.

2.1.5 Számos ország megkezdte a PPP-k létrehozását, az EGSZB pedig rövid összefoglalót készített a *Zöld könyv a köz- és magánszféra partneri együttműködéséről és az állami szerződéseket és koncessziókat szabályozó közösségi jogról* című dokumentumról alkotott véleményében, melynek elfogadására 2004. október 27-én került sor. <sup>(2)</sup>

#### 2.2 Az EBB akcióterve

2.2.1 A 2003. októberi Európai Tanács felkérte a Bizottságot és az EBB-t, hogy vizsgálja meg, hogyan lehetne leginkább mozgósítani a köz- és magánszférát a Növekedési Kezdeményezés pénzügyi támogatása érdekében, valamint miként lehetne jobban támaszkodni az olyan kezdeményezésekre, amelyek hozzájárulhatnak a PPP-k fejlődéséhez.

2.2.2 Az Európai Bizottság az EBB segítségével ezért előkészített egy intézkedéscsomagot, amelyet a 2003 decemberében az Európai Tanács által Brüsszelben elfogadott Növekedési Kezdeményezés tartalmaz. A javaslat a megfelelő szabályozási, pénzügyi és adminisztratív feltételek létrehozását helyezi középpontba, megcélozva ezzel a magánbefektetések ösztönzését, valamint a közösségi finanszírozás mozgósítását. Ehhez kapcsolódik a tagállamokhoz intézett felhívás, melynek lényege, hogy az állami költségvetés növelése nélkül továbbra is igyekezzenek az állami kiadásokat a növekedést elősegítő területekre koncentrálni.

<sup>(2)</sup> A *Zöld könyv a köz- és magánszféra partneri együttműködéséről és az állami szerződéseket és koncessziókat szabályozó közösségi jogról* (COM(2004) 327 végleges című dokumentumról alkotott EGSZB-velemény (HL C 120., 2005.5.20. (INT/239)).

2.2.3 Az EBB Tanácshoz intézett javaslata további jelentős források biztosítását célozta mind a transzeurópai hálózatok (TEN), mind pedig az Innováció 2000 Kezdeményezés (i2i) <sup>(3)</sup> érdekében. E két kulcsfontosságú szektort a Növekedési Kezdeményezés is támogatja. <sup>(4)</sup> Az EBB vállalta, hogy (...):

- megtesz minden tőle telhetőt az alkalmazott pénzügyi eszközök skálájának bővítése érdekében, különös tekintettel a PPP-k finanszírozására;
- fejleszti intézményi kapcsolatait az Európai Bizottsággal; a tagállamokkal; a szakosodott pénzügyi intézményekkel (közte a nemzeti PPP-munkacsoportokkal), valamint bank- és tőkepiacokkal ezen kiemelkedően fontos szektorok köz- és magánszférából származó fokozott finanszírozásának támogatása érdekében.

2.2.4 A Növekedési Kezdeményezés keretében tett EBB-kötelezettségvállalások az EBB korábbi – az elmúlt tíz év során hozott – intézkedéseinek természetes fejleményei és további lépései, céljuk pedig az állami infrastruktúra magánszférából történő finanszírozásának ösztönzése. (...).

2.2.5 A Zöld könyv a köz-és magánszféra partneri együttműködéseiről és az állami szerződéseket és koncessziókat szabályozó közösségi jogról című dokumentumról alkotott véleményében az EGSZB rámutatott a tagállamok között a PPP-k igénybevétele terén mutatkozó jelentős eltérésekre. <sup>(5)</sup> A vélemény azt is megjegyzi, hogy a helyi és decentralizált állami hatóságok gyakran pragmatikusabban közelítik meg a PPP-programokat, mint a központi kormányzat.

### 3. Az EBB áttekintése a PPP-k fejlődéséről Európában

#### 3.1 A PPP-k jellemzői

3.1.1 „A köz-és magánszféra partnersége (PPP)” kifejezés az 1990-es években terjedt el; ennek ellenére nem beszélhetünk egységes európai PPP-modellről. (...).

3.1.2 Európában az infrastruktúrába történő új beruházásokról egyre inkább PPP-k révén gondoskodnak, ami azon az elven alapul, hogy a magánszféra – kockázatot vállalva – részt vesz az állami infrastruktúra biztosításában, amiért a közpénzekből a magánszektor által vállalt kockázat fejében arányos térítést kap. Az ilyen állami infrastruktúra jellegzetes példái a repülőterek, utak, hidak, alagutak, környezetvédelmi létesítmé-

<sup>(3)</sup> Az EBB-csoport i2i programja közép- és hosszútávú hitelek nyújtását, résztulajdonlást, valamint ellengaranciai rendszerét tartalmazza. Figyelembe veszi a lisszaboni stratégia célkitűzéseit. A programról több információ az EBB honlapján (www.bei.org) további információk találhatóak.

<sup>(4)</sup> Lásd a 2003. november 25-i ECOFIN-tanácsához beterjesztett feljegyzést (CA 03/515. sz. dokumentum).

<sup>(5)</sup> A Zöld könyv a köz-és magánszféra partneri együttműködéseiről és az állami szerződéseket és koncessziókat szabályozó közösségi jogról (COM(2004) 327 végleges című dokumentumról alkotott EGSZB-velemény (HL C 120., 2005.5.20. (INT/239)).

nyek (mint például szemétegetők és szennyvíztisztító üzemek), középületek – hivatali épületek –, iskolák és börtönök. (...).

A 2. függelék szemlélteti a „PPP-programok, jogi rendszerek és kormányzati szervezetek fejlődésének mértékét az EU 25 tagállamán belül (...)” 2003 végéig.

3.1.3 „Egy PPP-program közszférából származó résztvevője számára a legfontosabb célkitűzés a magánszféra szakértelmének hasznosítása a jobb közszolgáltatások érdekében. (...)» A köz- és magánszféra partnerségére éppen ezért gyakran jellemző, hogy a közszféra:

- inkább szolgáltatások megvásárlására szerződik, mint eszközök beszerzésére;
- a szolgáltatás követelményeit a teljesítmény (output) és nem a hozzájárulás (input) alapján szabja meg;
- a magánszférának folyósított kifizetéseket a ténylegesen nyújtott szolgáltatások szintjéhez és minőségéhez köti;
- a projekt eszközeinek tervezésével, építésével és működtetésével kapcsolatban néha »teljes élettartamra szóló« megközelítést követel, amennyiben egyértelmű, hogy ezeket az alkotóelemeket nem lehetséges külön, olcsóbban beszerezni;
- optimális kockázattáadásra törekszik a magánszektor felé azon az alapon, hogy egy adott tranzakcióban a kockázatot annak a félnek kell viselnie, aki hatékonyabban képes azokat kezelni;

– megköveteli a magáncégtől, hogy a projekthez szükséges befektetés részleges vagy teljes finanszírozásáért viselje a felelősséget, ha egyértelmű, hogy a finanszírozás magasabb költségét kompenzálja más költségek csökkentése és a nyújtott szolgáltatás megvalósításának gyorsasága;

– különböző fizetési mechanizmusokat alkalmaznak – piaci bevétel, árnyékdíjak, rendelkezésre állási díj stb.”

#### 3.2 A PPP-k fejlődésének ösztönzői Európában

3.2.1 A PPP-szerkezetek (...) szerte Európában az infrastruktúrafejlesztések megvalósításának eszközei lehetnek. (...) Feltéve, hogy a köz-és a magánszféra közti együttműködés teljes mértékben kihasználja a két szféra előnyeit és együttműködésük lehetséges szinergiáit, a PPP-k hozzájárulhatnak a közszolgáltatások mennyiségi és minőségi javításához.

3.2.2 A PPP-k lehetőséget kínálnak a magánszféra hatékonyságának kihasználására, valamint megfelelő kockázat-megosztási mechanizmusok bevezetésére a köz- és magánszféra között. Sajnos a múltban nem mindig így történt, különösen a nagy informatikai projektek vonatkozásában. A kockázat átadása és hosszabb távon kiegyenlített megosztása a projekt típusokon belül, valamint az érte járó javadalmazás alapvetőnek bizonyult ahhoz, hogy a PPP-k egységnyi költségen nagyobb értéket nyújtsanak a közsférának (...).

3.2.3 A közbeszerzésre vonatkozó szabályok reformja mellett ez tette lehetővé a magánszféra számára, hogy pozitívan reagálhasson az állami infrastruktúra létrehozásában és működtetésében való részvétel új lehetőségeire számos európai országban (...).

3.2.4 Ugyanakkor ez a kisebb magáncégek (KKV-k) számára is lehetővé teszi a részvételt a jelentős projektekben (valamint hozzáférést biztosít számukra a hosszú távú hitelekhez), mégpedig olyan formában, ahogyan az nehézkes lett volna a magánszférában szokásos – „mérték szerint finanszírozott” – beszerzések során (...).

3.2.5 A magánszféra pénzügyi problémái nyomán, amelyeket a közsférával szemben a magánszférát támogató politikai megközelítés, illetve – egyes országokban – a közsférában szükséges beruházások éveken át történő elhanyagolása okozott, a közszolgáltatások javításának kulcsa a magasabb befektetési szint és lehetőség az olyan projektek beindítására, melyek finanszírozása a klasszikus közbeszerzési eljárás keretében nehéz volt. A jelentős projektek finanszírozásának innovatív megközelítése azonban az állami szféra számára jobb értéket biztosíthat, mint a PPP-k.

3.2.6 Az EBB hangsúlyozza: Mivel számos ilyen projekt az állami deficit elszámolása miatt kerül be a „mérlegbe”, az állami számvitel keretében – az európai számviteli rendszer, az ESA 95szerint – történő kezelésük kérdése csak egyike azon tényezőknek, melyeket a kormányok figyelembe vehetnek egy teljes PPP-program engedélyezésére vonatkozó döntésükben, s ugyanakkor nyilvánvalóan nem a legfontosabb.<sup>(6)</sup> Az EGSZB rámutat, hogy az Eurostat a tagállamok nemzeti elszámolásai tekintetében szabályokat állapított meg a PPP-projektek nyilvánartására.<sup>(7)</sup> Ezek a szabályok a következőket veszik figyelembe:

- az építési kockázat közsférából magánszférába történő átadására vonatkozó megállapodások;
- a projekt teljesítésének feltételei;
- valamint alkalmanként a felhasználói igények.

<sup>(6)</sup> Az Egyesült Királyságban például az összes PPP-tranzakció kb. 60 %-át tüntetik fel a „mérlegben”.

<sup>(7)</sup> Az Eurostat határozata a köz- és magánszféra hiány- és adósságkezelésről, 2004. február 11-i STAT/04/18. sz. Sajtóközlemény.

3.2.7 Az EGSZB elismeri a PPP-k elterjedéséből származó előnyöket, de még mindig számos akadályt kell ahhoz leküzdeni, hogy a tagállamok hatóságai rendszeresen igénybe vegyék ezt a típusú partnerséget.

### 3.3 A PPP-k és a költség/haszon viszony

3.3.1 „A kormányok legfontosabb indoka a PPP-programok indítására a legnagyobb érték biztosítása egységnyi költségen. (...) A »ha nincs szolgáltatás, nincs fizetség sem« elvnek garantálnia kellene a magáncég ösztönzését az időben történő teljesítésre és a projekteszközök működtetésére. (...) Ezzel szemben a hagyományos közbeszerzést bizonyos országokban gyakran az építkezések jelentős késedelme és a költségek túllépése jellemzi, mely problémák néhány PPP esetben is megfigyelhetők voltak. Ehhez kapcsolódik, hogy azokban az esetekben, amikor az egész életciklusra kiterjedő karbantartási kötelezettség a magánszférát terheli, a működtetők a tőkekiadásokat és a fenntartási költségeket a projekt teljes élettartamára igyekeznek elosztani (...). Azonban arra is volt példa, hogy a működtetők hasznot húztak a szerződésből, amikor váratlan változások álltak be a körülményekben, illetve ha a költségek előzetes megítélése pontatlannak bizonyult.

3.3.2 A közsféra számára a kockázat átadásának értékét egyenként kell bemutatni minden egyes projekt vonatkozásában, egy előre megállapodott módszertan szerint, melynek lényege a hagyományos állami beruházás hipotetikus értékével történő összehasonlítás (Public Sector Comparator »PSC«). (...) A legjobb gyakorlat átvételére irányuló mechanizmusok – mint a PPP munkacsoportok és szakosodott egységek létrehozása, az irányadó szintek széles körben elterjedt alkalmazása – az adott költségért nyújtott érték mérésére rendkívül hasznos lehet (...)” Az EGSZB rámutat, hogy számos tagállam szakértői csoportokat állított fel, melyek célja a PPP-szerződések továbbfejlesztése és a legjobb módszerek kiválasztása. Ezenkívül javasolja az állami hatóságok és a magántársaságok által irányított projektek szisztematikus összehasonlításának (költség, teljesítmény stb.) gyakoribb alkalmazását. Indítványozza továbbá, hogy egy magas szintű szakértőkből álló csoport biztosítsa a felelősséget az európai szintű koordinációért.

## 4. Az EBB részvétele a köz- és magánszféra partnerségében

### 4.1 Finanszírozási elvek

4.1.1 „Először is, az EBB megköveteli, hogy az általa támogatott minden projekt pénzügyileg szilárd alapokon álljon, gazdaságilag és technikailag megvalósítható legyen, feleljen meg a Bank környezetvédelmi követelményeinek és az EU beszerzési szabályainak (...) megfelelő pályázattal alapult.

4.1.2 Amikor csak lehetséges, az EBB már a projektek korai szakaszában igyekszik jelen lenni, még a beszerzés megkezdése előtt, és az ajánlattétel időszakában nem kizárólagos alapon együttműködik minden ajánlattevővel (...). Ez garantálja, hogy az ajánlattevők *többek között* abban is versenyeznek, hogy milyen mértékben adják tovább az EBB részvételéből származó pénzügyi előnyöket a közsférának.

4.1.3 Az EBB a projektszerkezetekben ragaszkodik ahhoz az elvhez, mely szerint a többi finanszírozó kiegészítőjeként kíván jelen lenni (...).

4.1.4 Ebből következően számos PPP-projekt számára folyósított EBB-hitelt bankgarancia vagy monoline biztosítás fedez egészen a lejáratig, vagy addig, amíg a projekt már igazolt működést is fel tud mutatni.

4.1.5 „Az EBB PPP-portfóliójának kockázati besorolását javítja, hogy a közsféra számos PPP-projekt esetében előnyt biztosít a kifizetéseknek. Sok projekt (pl. az Egyesült Királyságban a kórházakra és iskolákra létrehozott PPP-k) esetében a fizetési kötelezettség egyedül a közsférát terheli és a koncessziótulajdonosok nem szembesülnek a keresleti kockázat semmilyen formájával. A PPP-k számára jellemzően kedvező hatással van az erős szabályozási és szerződéses keret. (...) Végül, bár a PPP-tevékenység nagyságrendje megnövekedett (lásd 3. függelék), a szóbanforgó hitelek mértéke viszonylag korlátozott maradt az általános hitelezési nagyságrendekhez képest (...).

4.1.6. Az EGSZB megjegyzi, hogy az EBB-finanszírozás a PPP-projektek teljes befektetésének egyhatoda és fele közötti összeget teszi ki.

## 4.2 A bank kitétsége a PPP-k tekintetében

### 4.2.1 Az EBB szektoronkénti kitétsége

2003-ban a Bank összesen 2,7 milliárd euró összegben folyósított hitelfinanszírozást 17 új PPP-projekt számára. A portfólió alapján az EBB teljes névleges és súlyozott kockázati kitétsége a PPP-k vonatkozásában 14,7 milliárd, illetve 5,9 milliárd eurót tett ki. A PPP-portfólióban a legnagyobb kitétséget (...) a 4. függelék „A” táblázata mutatja.

### 4.2.2 Az EBB országokénti kitétsége

„Az országokénti kitétség a 4. függelék »B« táblázatában látható. A súlyozott kockázati kitétség jelenleg elsősorban az Egyesült Királyságra, Portugáliára és Spanyolországra összpontosul”.

## 4.3 A hitelek futamideje

„A PPP-knek folyósított hitelekre a hosszú törlesztési futamidő jellemző”. (4. függelék, „C” táblázat)

### 4.3.1 Az EBB kitétsége hitelfutamidő szerinti lebontásban

„2003 december 31-én a PPP-k vonatkozásában a névleges kitétség 83 %-a és a súlyozott kockázati kitétség 87 %-a kapcsolódott 20 év és annál hosszabb futamidejű hitelekhez. A leghosszabb hitelfutamidők a szociális infrastruktúrában, (elsősorban kórházak esetében, melyekre jellemző a hosszú gazdasági élettartam és a közsféra stabil kötelezettségvállalása), a városfejlesztésben és a helyi közlekedési ágazatban található, ahol a kölcsönök futamideje általában 25 és 30 év között van (...). A hosszú lejáratú idő miatt még várunk kell, amíg az első PPP-k lezárulnak. Következésképpen jelen pillanatban nehéz határozott véleményt mondani az értékükről. Ezenkívül a körülmények változása is elkerülhetetlen ilyen hosszú idő alatt. A PPP-k rugalmatlansága ezért korlátozhatja a közsférát abban, hogy rugalmasan reagáljon az új fejleményekre, ami pedig általános érdek <sup>(8)</sup>.”

### 4.3.2 Az EBB leendő kitétsége

Itt a PPP-projektek hitelfutamidejének növekedésére utaló tendencia figyelhető meg. <sup>(9)</sup> (...) Az is figyelemre méltó, hogy az ehhez hasonlóan hosszú lejáratok a közsféra igényeihez igazodva általánossá válnak, tükrözve annak szükségességét, hogy a hitelek – ha konzervatív értelemben is – illeszkedjenek a PPP-projektek bevételi profiljaihoz.

## 5. Az EBB által a PPP-k vonatkozásában szerzett tapasztalatokból levonható tanulságok

### 5.1 A PPP-projektek kiválasztása, értékelése és nyomonkövetése

„A tapasztalatok szerint az EBB és az illetékes állami hatóságok közötti korai párbeszéd kedvez a legalkalmasabb projektek kiválasztásának: (...), mivel lehetővé teszi a Bank számára, hogy PPP-tevékenységeinek jelentős részét a kiemelkedően fontos szektorokra (TEN, oktatás és i2i, egészségügy), valamint a regionális fejlesztésre összpontosítsa. A PPP-k további igényeket támasztottak a bank értékelési, strukturálási és tárgyalási kapacitásával szemben (...).

<sup>(8)</sup> Az EGSZB „Koncessziók és közsféra/magánszféra partnerségek” című véleményében (HL C 120., 2005.5.20. (INT/239)) állást foglalt a tapasztalatok megszerzése után végrehajtandó hosszú távú vizsgálat mellett.

<sup>(9)</sup> A leendő kitétségek közel 30 %-a esetében a törlesztés futamideje meghaladja a 30 évet.

## 5.2 A beszerzéshez és az állami támogatáshoz kapcsolódó kérdések

5.2.1 „A PPP-k sikerének a megfelelő, versenyeztetésen alapuló közbeszerzés az egyik legfontosabb feltétele. A pályázati eljárás igen összetett lehet, amely mind a közszféra, mind a magánszféra részéről magasan képzett szakértőket kíván. Bizonyos esetekben a PPP-k létrehozásához hosszadalmas és költséges tárgyalásokra lehet szükség; más esetekben (gyakran a koncesszió terén tapasztalattal rendelkező országokban) a versenynyomás fenntartása mellett lehetőség nyílt a szerzési eljárás egyszerűsítésére. A szerzési eljárás felülvizsgálata elengedhetetlen része az EBB-től a PPP-projektekkel kapcsolatosan elvárható gondosságnak (...)”.

5.2.2 Az EGSZB fontosnak itéli, hogy az egészséges versenykörnyezethez való hozzájárulás érdekében az EBB által támogatott projektek tartsák tiszteletben az európai versenytörvényeket, különös tekintettel az állami támogatásokra vonatkozó jogszabályokra. Az EGSZB emlékeztet a témával kapcsolatos álláspontjára, melyet a fent említett Zöld Könyvről megfogalmazott véleményében fejtett ki. <sup>(10)</sup>

## 5.3 A PPP-projektek teljesítménye

5.3.1 „A nemzeti ellenőrző hatóságok különleges figyelmet szenteltek a saját felelősségi körükben finanszírozott PPP-projektek teljesítményének és költséghez viszonyított értékének (...). Az EGSZB azt ajánlja, hogy a PPP-projektek eredményeinek értékeléséhez – valamennyi országban, amely PPP-projekteket valósított meg – minden rendelkezésre álló elemzést vegyenek igénybe. Igaz ugyan, hogy közszolgáltatásainak finanszírozásához legtöbbször az Egyesült Királyság alkalmazta ezt az eszközt, de más országokban is vannak ezzel kapcsolatos tapasztalatok. Ezenkívül – az értékelés teljessége érdekében – az összes rendelkezésre álló forrás elemzéseit figyelembe kell venni, többek között a szociális partnerek – különösen a szakszervezetek és a fogyasztók – tapasztalatait a munkakörülmények fejlődésével, illetve a szolgáltatások minőségével kapcsolatban.

5.3.2 Az 5. függelék az Egyesült Királyság Nemzeti Számvevőszékének jelentéséből <sup>(11)</sup> tartalmaz szemelvényeket. Ezek alapján megállapítható, hogy az egyesült királysági PPP-projektek teljesítménye általában jó, különösen a jelentős infrastruktúra beruházások idő- és költségteljesítménye szempontjából, noha az első iskolaprojektek területén akad néhány gyengébb pont. A Számvevőszék segítőkészen felhívta a figyelmet a nehézségekre és az elkövetett hibákra is, mindenekelőtt az IT-

szektorban, amely ez ideig általában nem szolgált kedvező tapasztalatokkal a PPP-k szempontjából. Hasonló jelentések <sup>(12)</sup> rendelkezésre állnak más nemzeti ellenőrző hatóságoktól is; jó példa erre a portugál számvevőszék nemrégiben készült – igen kritikus – jelentése a SCUT programról <sup>(13)</sup>.

5.3.3 Az EGSZB általános tapasztalata, hogy az általa finanszírozott projektek teljesítménye jó. Az építési projektek többnyire elkészültek a projektszerződésekben meghatározott határidőre. A teljes portfóliót tekintve csak egyetlen projekt maradt el jelentősen az ütemezéstől (...).

5.3.4 Általánosságban véve a projektek a működés megkezdésétől számított 6-12 hónapon belül elérték a tőlük elvárt működési teljesítményszintet. Az EBB-projektekre vonatkozó feloldási és refinanszírozási tesztek többnyire a megfelelő időben teljesültek”.

## 5.4 Ágazati prioritások

5.4.1 „Ahogyan azt már a fentiekben említettük, megfigyelhető, hogy a PPP-beszerzések középpontjában a legtöbb országban a közlekedési szektor áll. Ezt követően az egyes országok gyakran más szektorok felé is fordulnak (mint például az oktatás, egészségügy, energia, vízügy és szennyvíztisztítás), mivel ezekben a PPP-beszerzés technikai ugyanolyan értékesnek bizonyulhatnak.

5.4.2 Az Egyesült Királyság például igen nagy hangsúlyt – a legnagyobbat a Nemzeti Egészségügyi Szolgálat történetében – fektetett a PPP-szerkezetekre a szociális szektorban (oktatás, egészségügy). 1997 óta az Egyesült Királyság Egészségügyi Minisztériuma 64 kórházi PPP-projektet hagyott jóvá összesen 11,1 milliárd angol font (15,7 milliárd euró) értékben. Ezekből 27 projekt – 3 milliárd angol font (4,3 milliárd euró) értékben – már megvalósult és működik, illetve az építés szakaszában tart (...).

5.4.3 Legalább három másik európai ország (Portugália, Spanyolország és Olaszország) szándékozik jelentős PPP-programokat beindítani az egészségügyben.

5.4.4 Az is megemlítendő, hogy a nemzeti PPP-programok gyakran viszonylag nagy volumenű, a központi kormányzat által ösztönzött projektekkel indulnak, melyeket később kisebb (néha ismétlődő) helyi vagy regionális szintű projektek követnek”.

<sup>(10)</sup> A Zöld Könyv a köz-és magánszféra partneri együttműködéseiről és az állami szerződéseket és koncessziókat szabályozó közösségi jogról (COM(2004) 327 című dokumentumról alkotott EGSZB vélemény (HL C 120., 2005.5.20. (INT/239)).

<sup>(11)</sup> www.nao.org.uk

<sup>(12)</sup> www.tcontas.pt/pt/actos/rel\_anual/2003/ra-2003-res.pdf

<sup>(13)</sup> A jelentés a www.tcontas.pt weboldalon megtalálható.

5.4.5 Az EGSZB rámutat arra, hogy az Európai Unió gazdaságpolitikájában a kutatás, a fejlesztés és az innováció átfogó megközelítést igényel, és úgy látja, hogy az Európai Beruházási Bank ezen a téren nem használja ki teljes mértékben a lehetőségeit. Az EGSZB ezért arra szeretné ösztönözni az EBB-t, hogy forrásainak egy jelentős részét erre a területre, különösen az alkalmazott kutatásra és az innovációra fordítsa. Ehhez az EBB összes eszközét – a PPP-t is beleértve – alkotó módon alkalmazni kell a kutatás területén – ez a legtöbb esetben méltán tekinthető közszolgáltatásnak.

## 6. Megjegyzések a PPP-szerkezetekben történő kifizetésekhez

6.1 „Jelentős eltérések tapasztalhatók az EBB PPP-portfóliója tekintetében a fizetési mechanizmusok strukturálásában, ami tükrözi az európai PPP-szerkezetek változatosságát. (...)”.

6.2 A kormányzati kifizetések elengedhetetlenek. „Bizonyos esetekben a koncessziótulajdonosok számára a baleseti arányszámokhoz kapcsolódó kifizetések közvetlen ösztönzést jelentettek a biztonság fokozására (hatékony karbantartás, jobb világítás stb.).”

6.3 A gyakorlatban a Bank azt az általános tendenciát figyelte meg, hogy a közsféra a közlekedési PPP-k esetében a díjfizetésen alapuló szerkezetektől áttér a rendelkezésre állás alapján fizetett díjazásra; mindazonáltal a PPP-szerkezetek sajátos fizetési mechanizmusai által kínált lehetőségek kiaknázása a különböző politikai célkitűzések elérése és a kockázatmegosztás optimalizációja érdekében a PPP-k egyik legfontosabb jellegzetessége és erőssége (...).

6.4 Mivel az Európai Bizottság bizonyos esetekben hajlandó az új tagállamokban a strukturális és kohéziós alapokat a közsféra hozzájárulásának részleges finanszírozására felhasználni igencsak kívánatos, hogy a nemzeti munkacsoportok együttműködjenek a Régiópolitikai Főigazgatósággal és más bizottsági szervekkel (...).

## 7. Az EBB-szakértelem értéke a PPP-k számára

7.1 „Az EBB jelentős hozzáadott értéket vitt az általa finanszírozott PPP-kbe. Tekintettel a finanszírozott eszközök hosszú gazdasági életciklusára és a cashflow jellegzetes alakulására egy adott projekt élettartama alatt (...), pénzügyi szempontból a Bank által felajánlott hosszú hitelfutamidők és a tőkevárakozási idő különösen kedvező a jelentős infrastruktúrák vonatkozásában.

7.2 Ezenkívül az EBB-finanszírozás költsége a közsféra számára nagyobb hasznot is jelent. A projektek gazdaságosságának növekedése a többi finanszírozó számára is kedvező hatást jelent (...).

7.3 Ebben az összefüggésben az EBB-től elvárható magasfokú gondosság, valamint elkötelezettsége, hogy a projektadóságot a lejáratig fenntartsa (az adóságot nem értékesíti vagy vonja konzorcium alá, ami más jelentős hitelezők esetében

gyakran előfordul), számottevő stabilitást, szilárdságot, tapasztalatot és hozzáadott értéket kínál a magánszférának.

7.4 A Bank azon képességét, hogy képes a projektelőkészítés szakaszában tanácsadói feladatokat felvállalni a közsféra számára a PPP-programok kidolgozása, illetve az egyedi, kiemelten fontos mintaprojektek vonatkozásában, akár közvetlenül, akár közvetve (például szakértői, tapasztalatok átadása vagy szakértők kirendelése révén), ugyancsak nagyra értékeli a közsféra azon része, amelynek volt alkalma megtapasztalni ennek előnyeit (...).

7.5 Ehhez kapcsolódik, hogy tekintettel különleges – »pártatlan«, nem profitorientált finanszírozói – helyzetére, aki tekintélyes szakmai tapasztalattal bír és akinek feladata valamely közcél elérése, a Bank részvételének a projektben az a fontos hatása lehet, hogy kiépíti azt a bizalmat a köz- és magánszféra között, amelyre a tranzakció alapozható. A Bank folyamatokat gyorsító hatására példa a Tagus Bridge projekt – a portugál PPP-program mintaprojektje –, amelyben ez a szerep különösen szembeötlő.

7.6 Végül, az EBB képes volt innovatív és rugalmas finanszírozási szerkezetek kidolgozására is a PPP-projektek számára. (...) Ahogy a Növekedési Kezdeményezés is kimondja, a Bank munkálkodik a pénzügyi eszközök kibővített skálájának továbbfejlesztésén is: ilyenek a garanciák; junior és mezzanine (köztes finanszírozású) hitelek; infrastrukturális alapok és – amennyiben ez szükséges – az értékpapír-kibocsátás alkalmazásának kiterjesztése a magáncégek fokozott részvételének megkönnyítése céljából az állami infrastruktúra biztosításában. Az ilyenfajta innováció, valamint a bank elvárható gondosságának értéke a hitelezők számára hozzájárul ahhoz, hogy a Bank más finanszírozási források esetében is vállalkozék a katalizátor szerepére (...).

7.7. Az EGSZB megjegyzi, hogy az EBB a költségek csökkentése, valamint a projektértékelés és a kockázatátadás terén követett szigorú politika révén hozzájárulhat az állami hatóságok támogatásához a PPP-projektek tagállamokban történő végrehajtása terén.

## 8. Következtetések

8.1 Az EGSZB üdvözlöi az EBB hozzájárulását a PPP-k fejlődéséhez, valamint a tagállamokban a növekedés támogatásához és a közszolgáltatások javításához, melyet az alábbi területeken elvégzendő tevékenységekhez szükséges alapok biztosítása által gyakorol:

- „transzeurópai hálózatok és a közlekedési infrastruktúra korszerűsítése;
- alsó- és felsőfokú oktatás;
- elsődleges és másodlagos egészségügyi ellátás;
- környezeti fejlesztések (...);
- alkalmazott kutatás és innováció.”

Az EGSZB azonban új tevékenységi terület felvételét is ajánlja az EBB számára: az EU számára az elsőség jogát világszerte biztosító szabadalmak finanszírozásának támogatása.

8.2 A *Zöld könyv a köz-és magánszféra partneri együttműködéseiről és az állami szerződéseket és koncessziókat szabályozó közösségi jogról* című dokumentumról alkotott véleményében az EGSZB hangsúlyozta: <sup>(14)</sup>

- szükség van a PPP-k segítségével létrehozott munka,- egészségügyi és elérhetőségi szabványok megőrzésére. Az EBB-nek meg kellene győződnie arról, hogy ezeket a normákat tiszteletben tartják az általa társfinanszírozott projekt tervezésének, fejlesztésének és irányításának különböző szakaszaiban.
- szükség van az állami és magáncégek közötti egészséges verseny fenntartására. Az EBB-nek éppen ezért szigorúan tartania kell magát a (jogi és adópolitikai szempontból) egyenlő versenyhez az állami és magántársaságok között. Az állami támogatások semmiképpen sem akadályozhatják a szerződések odaítélési eljárását.

Brüsszel, 2005. március 10.

- szükség van a PPP-projektek rendszeres értékelésére egy olyan kritériumjegyzék alkalmazása révén, amely figyelembe veszi a közszolgáltatások különböző alternatíváinak finanszírozási költségeit, valamint az összes érintett – beleértve a munkavállalókat és a fogyasztókat is – tapasztalatait.

8.3 Az EGSZB úgy véli, hogy a különböző tagállamok nemzeti szakértői szerveinek kivétel nélkül együtt kellene működniük egymással és az EBB-vel annak érdekében, hogy át tudják adni az Európai Bizottságnak a legjobb gyakorlattal kapcsolatban összegyűjtött tapasztalataikat, amelyek révén lehetővé válik majd vita indítása az európai jogalkotási keretek javítása érdekében.

8.4. Figyelembe véve az EBB-nél folyamatban lévő ügyek nagy számát és tapasztalatát a PPP-k területén, az EGSZB javasolja, hogy az ECOFIN és Versenyképesség Tanács évente egy alkalommal tárgyaljon meg egy – az EBB és az Európai Bizottság által közösen összeállított – jelentést a PPP-kről.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Anne-Marie SIGMUND

<sup>(14)</sup> A *Zöld könyv a köz-és magánszféra partneri együttműködéseiről és az állami szerződéseket és koncessziókat szabályozó közösségi jogról* (COM(2004) 327 című dokumentumról alkotott EGSZB vélemény.

*1. függelék***az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményéhez**

A következő módosító indítványok megszerezték a szavazatok legalább egynegyedét, ám a vita során elvetették őket.

**4.1.5 pont: A második mondat után betoldandó a következő szövegrész:**

„Valójában számos projektben nehéz megítélni, hogy a magánszektorban milyen kockázatok lettek átadva.”

**Indokolás**

Szóban történik.

**A szavazás eredménye:**

Igen: 47

Nem: 69

Tartózkodás: 17

**5.3.2. pont: A második mondat után betoldandó a következő szövegrész:**

„A PPP-k támogatására irányuló megbízására való tekintettel, a kincstári munkacsoportot néhány szociális partner nem tekinti elfogulatlan szervnek. Ebből következően optimista értékelése is vitatott, különösen, mivel a legtöbb PPP nem működött a lejárati idő végéig, és az egyik legelsőt, a Skye Road Bridge projektet, az állami szektornak ki kellett vásárolnia”

**Indokolás**

Szóban történik.

**A szavazás eredménye:**

Igen: 48

Nem: 74

Tartózkodás: 13

---