

# NE TÖRŐDJ A MÉRLEGSEL

A Public-private partnership veszélyei  
Közép-Kelet-Európa infrastrukturális beruházásaiban



2008. november

Ez a dokumentum összefoglaló. A teljes anyag a következő helyen érhető el:  
[www.bankwatch.org/documents/never\\_mind\\_the\\_balance\\_sheet.pdf](http://www.bankwatch.org/documents/never_mind_the_balance_sheet.pdf)

#### **Kutatók és szerzők**

Fidanka Bacheva-McGrath, CEE Bankwatch Network  
Eliska Cisarova, Transparency International – Czech Republic  
Ákos Éger, National Society of Conservationists Hungary/CEE Bankwatch Network  
Pippa Gallop, CEE Bankwatch Network  
Zvezdan Kalmar, CEKOR, Serbia  
Vera Ponomareva, Save Yuntolovo Public Environmental Movement, Russia

#### **Köszönet**

Alda Ozola, Latvian Green Movement/CEE Bankwatch Network  
Andrzej Gula, CEE Bankwatch Network  
Anelia Stefanova, CEE Bankwatch Network  
Anna Roggenbuck, CEE Bankwatch Network  
David Hall, Public Services International Research Unit, UK  
Ivaylo Hlebarov, Za Zemiata/CEE Bankwatch Network  
Klara Sikorova, CEE Bankwatch Network  
David Price, Centre for International Public Health Policy, University of Edinburgh  
Roman Havlicek, Friends of the Earth - CEPA, Slovakia/CEE Bankwatch Network

#### **Szerkesztés**

Greig Aitken

#### **Fordító**

Varga Zsolt

#### **Nyomdai munkák**

Andrea Hrušková, [www.adisha.eu](http://www.adisha.eu)

#### **Címlapfotó**

Jan Prenosil, [www.fixca.info](http://www.fixca.info)

#### **Nyomtatás**

Grafokon, s.r.o., [www.grafokon.cz](http://www.grafokon.cz)



A KKE Bankfigyelő Hálózat hálásan köszöni a Nemzetközi Visegrád Alap (IVF) és az Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatóságának anyagi támogatását. A kiadvány tartalmáért egyedül a jelentés szerzői felelnek. A támogatók nem felelősek a kiadványban foglalt információk semminemű jövőbeni felhasználásáért.

# Bevezetés

Az elmúlt években a közép-kelet európai térsében (KKE) a nagyberuházási projekteknel erőteljesen előtérbe helyeződtek a köz- és magánszféra együttműködésén alapuló programok (Public Private Partnerships: PPP). A régióban tartott PPP konferenciák, szemináriumok kiadványok sokasága ellenére kevés olyan KKE ország van, ahol két-három ilyen projektnél többet valósítottak volna meg, és ezek is gyakran ellentmondásosnak bizonyultak.

A KKE országokban folyó vita a PPP projektek megvalósításának módjára koncentrált, nem arra, hogy szükség van-e egyáltalán ezek megvalósítására. Az Egyesült Királyságban, a PPP konstrukciók szülőhelyén azonban élesen kritizálták ezeket a beruházásokat, és felmerült a kérdés, hogy a KKE országok – erőteljes nyomás hatására – nem rohannak-e szükségtelenül egy már hitelét veszített befektetési módszer alkalmazása felé.

Ez a jelentés a PPP-khez kapcsolódó problémákat vizsgálja meg az Egyesült Királyságból és KKE országokból vett példák segítségével, és javaslatot tesz arra, hogy az állami hatóságok óvatosan, a rendelkezésre álló bizonyítékok gondos mérlegelésével közelítsenek a PPP megoldások felé, mielőtt további projektekbe kezdenének. Amennyiben új PPP beruházásokat kezdenek, alapvető fontosságú, hogy azokat megfelelő biztosítékok kikötésével tegyék:

- megelőzve az állami források túlzó ráfordítását
- valódi és tisztességes választást biztosítva a rendelkezésre álló különböző beszerzési lehetőségek között
- megakadályozva azt, hogy a magánszféra állami költségen túlzó profitra tegyen szert.

Amennyiben nemzetközi pénzüzetek (international financial institutions: IFI-k) vesznek részt a PPP beruházásban, a jelentés javaslata alapján kezdeményezőbb fellépést kell tanúsítaniuk annak biztosítása érdekében, hogy az állampolgárok a legjobb ár-érték arányú beruházást kapják.

## Mit jelent a PPP?

A köz- és magánszféra együttműködésén alapuló programok az állami (központi vagy helyi) hatóságok és magánvállalkozások közötti üzleti szerződéseken alapulnak, olyan közösségi infrastruktúra és szolgáltatások tervezésére, építésére, finanszírozására és működtetésére vonatkozóan, amelyeket eddig hagyományosan a közszféra biztosított, például a közlekedés, egészségügy, vízszolgáltatás és oktatás területén. Ezek a szerződések egy közhatalóság és egy magánvállalkozás olyan partnerségét jelentik, amelyek kizárólag szerződések, vagy a köz- és magánszféra bevonásával létrehozott projektcégen alapulnak.<sup>1</sup>

A PPP-k finanszírozása részben a magánszférán keresztül valósul meg, de a közszférától illetve a felhasználóktól származó kifizetésekre is szükség van a projekt élettartama során, ami általában 25-30 év, de esetenként hosszabb is lehet. A finanszírozás megvalósulhat az állami költségvetésből – például kórház-projektek esetén – vagy a felhasználók közvetlen befizetéseiből, például fizetős autópályák esetén, illetve a kettő kombinációja segítségével. A kifizetések egyes esetekben a közhatalóság által történnek a szolgáltatás tényleges felhasználása vagy a szolgáltatásért kifizetett összegek alapján, például autópályák „árnyékdíja” alapján, amit a közhatalóság fizet az utat használó járművek számának megfelelően.

Bár az ilyen nagyszabású infrastrukturális és szolgáltatási projektek esetén évek óta a koncessziós megoldást alkalmazzák, a fenti leírt PPP projektek az Egyesült Királyság 1992-ben indított magánszféra általi finanszírozási kezdeményezéssel (Private Finance Initiative: PFI) születtek meg, melynek célja az volt, hogy lehetővé tegye magántőke bevonását az állami infrastrukturális projektekbe. 2008 márciusáig 625 PFI projekt szerződését írták alá az Egyesült Királyságban, mintegy 58,7 milliárd angol font értékben.<sup>2</sup> Azóta számos ország különböző formában vette át a PPP-k koncepcióját, bár alkalmazásuk mértéke nagy szórást mutat.



A magyarországi M5 autópálya Közép és Kelet-Európa egyik legkorábbi PPP projektje. A forgalom mértéke nem érte el a várt szintet, ezért az államnak vissza kellett vásárolnia valamennyi részesedést a projektben, így biztosítva a koncessziós jog tulajdonosának bevételét. Fotó: CEE Bankwatch Network

## PPP-k áttekintése Közép-és Kelet-Európában

Bár az első PPP beruházások az 1990-es évek elején jelentek Közép-Kelet-Európában, alkalmazásuk a legtöbb KKE országban még korai szakaszban van. Eddig Magyarország volt a lelegyekesebb a PPP-k alkalmazása terén, részben az ország folyamatosan magas költségvetési hiányának következtében. Magyarország PPP programjai között megtalálhatók a diákkollégiumok, sportlétesítmények, út- és vasútépítések, börtönök, hulladékkezelési, szennyvíztisztítási és városfejlesztési beruházások.

A KKE térség egyéb PPP beruházásai a következők szerint alakultak:

**Balti államok:** néhány projekt van csak folyamatban, azonban Lettországból a rigai déli híd már botrányt okozott folyamatosan emelkedő költségei miatt.

**Bulgária:** számos ágazatban terveznek PPP beruházásokat, de a folyamatban levő projektek főként a közlekedési infrastruktúrához kapcsolódnak. Szófia már meglévő vízellátási és szemétszállítási koncessziói nyilvános elégedetlenséget szültek, és számos kritikát kaptak megvalósítási hiányosságaik miatt.

**Horvátország:** PPP beruházásokat autópálya-építéseknel alkalmaztak, valamint a zágrábi szennyvíztisztító esetében. Csak néhány projekt van folyamatban.

**Cseh Köztársaság:** különböző ágazatokban, különösen az útépítések terén számos projekt van folyamatban. A D4 7-es autópálya PPP konstrukcióban történő építésére tett kísérlet kudarcba fulladt.

**Lengyelország:** az A2 autópálya egy szakasza és az A1 autópálya Gdansk-Torun közötti szakasza PPP konstrukcióban épült meg. Számos további PPP út- és vasútépítési beruházás áll kidolgozás alatt.

**Románia:** a bukaresti víz- és szennyvíztisztító üzem PPP koncesszió alapján készült el, de a legtöbb egyéb beruházás – főként utak, néhány egészségügyi projekt – tenderezési szakaszban van.

**Szerbia:** a Horgos-Pozega autópálya PPP konstrukcióban történő megépítésére tett kísérlet a szerződés felmondásával zárult. Jelenleg dolgozzák ki a belgrádi hulladékszállítási és vízszolgáltatási PPP megoldást.

**Szlovákia:** a D1 autópálya kísérleti PPP beruházásként dolgozzák ki. A kormányzatot éles kritikák érték azzal kapcsolatban, hogy a PPP konstrukcióban megvalósítani tervezett autópályák számos szakaszát kivonták az „állami szakértői” felügyelet alól, ami bizonyíthatta volna, hogy a projektek ár-érték aránya megfelelő.

A KKE térség egyéb országaiban a PPP még korai szakaszban jár. Albániában a tiranai repülőtér modernizációja a Nyugat-Balkán igen kevés PPP beruházásainak egyike. Ukrajnában az Euro 2012 labdarúgó-világbajnokság közeledtével számítanak a PPP konstrukciók felfutására, ami felveti a kapkodva, megfelelő vizsgálatok és biztosítékok nélkül végrehajtott beruházások veszélyét, míg Oroszország első PPP autópálya projektje, a szentpétervári nyugati gyorsforgalmi átló gyorsan emelkedő költségei miatt már most aggodalomra ad okot.

Összefoglalva, a KKE térségben végrehajtott PPP projektek eddig nem voltak túl meggyőzőek, és nem egyértelmű, hogy jobb teljesítményt nyújtottak, mintha azokat tisztán közbeszerzéssel valósították volna meg.

Egy fontos kérdés megválaszolatlan maradt:

Vajon a PPP potenciális sikere a KKE régióban csupán tapasztalatszerzés kérdése – ami felveti az intézményépítésre és projektfejlesztésre fordított erőfeszítések fokozásának szükségességét –, vagy a PPP beruházások természetüknél fogva oly sok buktatóval rendelkeznek, hogy azokat ritkán, vagy egyáltalán nem érdemes alkalmazni.

## **A nemzetközi pénzügyi intézmények PPP beruházásokban történő részvételének áttekintése**

A nemzetközi pénzintézetek (IFI-k) nem csak közvetlen tőke- és kölcsönbefektetéseket eszközölnék PPP beruházásokba, azokban közvetett módon, a magánszféra állami beruházásokba történő bevonásával, és nagyobb beruházások esetén a magánszféra bevonására vonatkozó tanácsaikkal is részt vesznek.

### **Az EBRD**

Az EBRD (Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank) 1993 óta vesz részt közlekedési célú PPP beruházásokban, valamint 1996 óta hulladékgazdálkodási és környezetvédelmi infrastruktúra-fejlesztésekben is.

Az EBRD beismerte, hogy „A bank működése által érintett országok közül kevesen felelnek meg a fenti követelményeknek [a PPP-k finanszírozására vonatkozóan], de a Bank 15 országban finanszírozott PPP beruházásokat.”<sup>3</sup> Az elmúlt tíz év során az EBRD értékelő részlege 14 olyan PPP beruházás sikerét értékelte ki, amelyet a bank az energiaszolgáltatás, valamint a hulladékgazdálkodási és közlekedési infrastruktúra területén finanszírozott. Az értékelések következtetése az volt, hogy a bank változó mértékű sikereket könyvelhet el a PPP beruházások terén.<sup>4</sup>

Ennek ellenére az EBRD az PPP beruházások lelkes támogatója Albániában, Grúziában és Kazahsztánban. Az EBRD ezenkívül koncentrált erőfeszítéseket tesz a PPP-k fejlesztése érdekében Oroszországban, ahol a szentpétervári nyugati gyorsforgalmi átló tekinthető a projektek zászlóshajójának.





Az EBRD, az EIB és a Világbank is szívesen finanszírozná a 6,9 milliárd euró összköltségű szentpétervári nyugati gyorsforgalmi út PPP beruházását. Fotó: Save Yuntolovo Public Environmental Movement

### Az Európai Beruházási Bank (EIB)

Egészen 2002-ig az EIB PPP beruházásai majdnem kizárólag közlekedési projektekből álltak. Az elmúlt években azonban drámaian megnőtt a bank PPP konstrukcióban végrehajtott egészségügyi és oktatási beruházásainak aránya, ami 2004-ben a befektetések közel felét tette ki.<sup>5</sup>

Az EIB szinte összes PPP beruházása az EU területén belülre koncentrálódik, a KKE régióban csak három projekt folyik – az A3 autópálya Lengyelországban, és a magyarországi M6 autópálya két szakasza.

A Világbanktól és az EBRD-től eltérően az EIB kijelentette, hogy számára semleges, hogy az adott beruházás PPP konstrukcióban valósul-e meg.<sup>6</sup> Ez az álláspont összhangban áll az EU jogszabályaival.<sup>7</sup> Azonban különösen a Transzeurópai közlekedési hálózat esetében az Európai Bizottság és az EIB aktívan bátorítja a PPP konstrukció alkalmazását,<sup>8</sup> például a Transzeurópai közlekedési hálózat keretében megvalósított PPP beruházások hitelgarancia-mechanizmusa segítségével, valamint az EUB luxembourgi székhelyén található új Európai PPP Központ (European PPP Expertise Centre: EPPPC) létrehozásával.



Nem épülhet PPP beruhásként a csehországi D47 autópálya, mert nem volt versenytárgyalás. Fotó: Mirek Patrik, Děti Země

## A PPP-vel kapcsolatos aggályok

A KKE térség infrastrukturális programjai - függetlenül attól, hogy PPP megközelítést alkalmaznak vagy sem – gyakran irányítási problémákkal küzdenek. A programok között számos olyan, néhány évtizeddel ezelőtt készült, azóta leporolt terv található, amelyek elkészítésekor sem a pénz, sem a természetvédelem nem okozott problémát. Bár tapasztalható némi javulás, sok esetben még az új projektek sem alapos, szisztematikus elemzéseken alapulnak, hanem hevenyészett, képzeletszegény tervezés, lobbizás és személyes érdekek együttesén. A régióban továbbra is problémát okoz a korrupció, és a pályázattási folyamatok nem minden esetben felelnek meg az elvárásoknak.

A köztisztviselők sok esetben nem rendelkeznek megfelelő tapasztalattal a magánszféra igényeinek és az adófizetők érdekeinek összehangolása terén, és a beruházások költségei gyakran emelkednek. Sok tisztviselő nem rendelkezik megfelelő elkötelezettséggel a széles körű konzultáció és a rendelkezésre álló összes alternatíva figyelembe vétele mellett. A konzultációs folyamatokat gyakran pusztán formálisként hajtják végre a beruházás késői szakaszában, a közvélemény figyelembe vételének valós szándéka nélkül.

A nyilvánosság számára igen gyakran nehézkes az ilyen projektek információhoz történő hozzáférés. Míg esetenként botrányok törnek ki a magánszféra PPP ügyletekből húzott magas nyeresége miatt, általánosságban ezeket az információkat üzleti titokként kezelik. A nyilvánosság számára nem hozzáférhető, hogy ugyanaz a beruházás milyen költségekkel járt volna, ha közbeszerzéssel valósítják meg, és az sem, hogy a szerződés futamideje alatt, azaz a következő harminc vagy több év során a PPP konstrukció mennyibe fog kerülni.

Mivel fennáll a lehetőség, hogy „üzleti titokra” hivatkozva elzárkózzanak az információk nyilvánosságra hozatala elől, a projektek előkészítése során igen kevés lehetőség adódik a nyilvános bírálatra. Annak ellenére, hogy sikerült néhány rossz beruházást, mint pl. a bulgáriai Trakia autópályát és a szerbiai Horgos-Pozega autópályát megghiúsítani, ezek az esetek főként a szerződések aláírása után történtek, ami mindenki számára idő- és pénzvesztést okozott.

## Építs most, és fizess bőkezűen később

A PPP konstrukciók vonzóznak tűnnek az állami hatóságok számára, mivel a projektek gyakran kivonhatók az állami költségvetés hatálya alól. A kezdeti tőkebefektetés helyett a PPP konstrukciók esetén az állami bevételekből évente fizetnek az infrastruktúráért, így a kormányzatoknak nem kell közvetlenül kölcsönt felvenniük. Azonban gyakran hitelgaranciát kell nyújtatniuk a magánszféra számára, ami hozzáadódik az államadóssággal kapcsolatos kötelezettségekhez.

A koncepció védelmezői által gyakran emlegetett tény, miszerint a PPP többleterőforrásokat szabadít fel olyan projektekre, amelyeknek megvalósítására éveket kellene várni, igen félrevezető. Valójában a PPP konstrukciók használata nem eredményez több rendelkezésre álló pénzt, azt csak a következő mintegy harminc év állami költségvetéséből veszik kölcsön. Ez a mítosz, amelyet az állami tisztviselők gyakran el is hisznek, arra bátorítja a döntéshozókat, hogy olyan beruházásokat valósítsanak meg, amelyeket egyébként nem engedhetnének meg maguknak.

Ezenkívül az új nemzetközi számviteli irányelvek alapján a PPP beruházásokat szerepeltetni kell az említett irányelveket alkalmazni kívánó országok nemzetgazdasági kimutatásaiban. Ezáltal a PPP beruházások fő előnye lassan jogi zsákutcává válik.<sup>9</sup>

Eddig kevés vita folyt a KKE országokban a PPP beruházások által okozott jövőbeni költségvetési terhekről. A KKE térség PPP beruházásairól szóló világbanki jelentés a következőt tartalmazza:

“Az EU8 országok ... csak korlátozott információkkal rendelkeznek a PPP konstrukciók kockázatával kapcsolatban, és nincsenek tisztában a PPP-k jövőbeni hosszú távú pénzügyi költségeivel. Ezenkívül az említett országok nagyon kevés vonatkozó információt tesznek nyilvánosan hozzáférhetővé. A PPP szerződéseket és tartalmukat titkosan kezelik. Ez megnehezíti a gazdaságpolitikai elemzők számára a PPP-k hosszú távú pénzügyi költségeinek vizsgálatát – és a nyilvánosság számára azt, hogy a politikai döntéshozók felé megfelelő nyomást fejthessenek ki az óvatos pénzügyi politika megvalósításának irányába.”<sup>10</sup>

A PPP-k megfizethetősége már komoly problémát okoz az Egyesült Királyság egészségbiztosítási ágazatában, ahol a kórházakat kezelő intézmények számára a tőkeköltségek fedezése céljából a kormányzat által biztosított pénz nem elégséges a PPP konstrukciók tőkeköltségeinek fedezésére, ami azt eredményezi, hogy a PPP díjakat a szolgáltatás csökkentésével fedezik.<sup>11</sup>

A KKE térségben mind Magyarországon, mind Horvátországban felmerült a konstrukciók megfizethetőségének problémája, és mindkét országot kritizálták túl ambiciózus közútfejlesztési programjaik miatt, amelyek a jövőbeni kormányok számára hatalmas kötelezettségeket okozhatnak.<sup>12</sup>

## Ár-érték arány?

A legtöbb gyakorlati szakember egyetért azzal, hogy a PPP konstrukciók alkalmazása melletti fő tényező az ár-érték arány kell legyen. Valószínűtlen azonban, hogy a magánszféra a közszféránál olcsóbban tud infrastruktúrát építeni és üzemeltetni, mivel:





A zágrábi szennyvíztelepet azért éri bírálat, mert értéken alul teljesített. Fotó: UZOR

- 1) **A magántőkével történő finanszírozás drágább, mint a közsféra által hitelfelvétel.** Például a skóciai PPP iskolák teljes finanszírozási költsége 1998 és 2001 között évi 7–13%-ot tett ki,<sup>13</sup> míg a közsféra által fizetendő hitelkamat 4,2–5,9 % volt.<sup>14</sup>
- 2) **Az állami hatóságoktól eltérően a magánvállalkozások jelentős nyereséget várnak el befektetéseiktől.**<sup>15</sup>
- 3) **A PPP beruházások előkészítése hosszú és költséges folyamat.**<sup>16</sup>

A PPP-k költséghatékonyágának vizsgálatához hasznos eszköz a közsférával történő összehasonlítást vizsgáló számítás („állami szektor egyenérték” index, Public Sector Comparator: PSC), ami összehasonlítja egy PPP beruházás költségeit ugyanazon projekt közbeszerzéssel történő megvalósításának költségeivel. Bár az Egyesült Királyságban végzett PSC számításokat széles körben kritizálták azért, mert elfogultak a PPP konstrukciók javára,<sup>17</sup> a PSC számításokat igenis el kell végezni, azok módszertanát egyértelműen meg kell határozni, és nyilvánossá kell tenni a bírálatok és fejlesztések lehetővé tétele érdekében.

Számos, a KKE térségben megvalósított PPP beruházás esetén nem áll rendelkezésre bizonyíték arra nézve, hogy elvégezték-e egyáltalán az ár-érték vizsgálatot, és ha igen, mikor, valamint a vonatkozó módszertan nem érhető el nyilvánosan.

Ezt gyakran azzal magyarázzák, hogy más állami erőforrás nem állt rendelkezésre, ezért a „PPP vagy semmi” elve mentén zajlott. Ezt az állítást azonban különösen óvatosan kell kezelni, mivel valószínűtlen, hogy a PPP konstrukció megfizethető, míg a közbeszerzéses beruházás nem.

A PSC számításnak is csak akkor van értelme, ha az összehasonlítás alapját képező lehetőségek ténylegesen hasonlóak. Számos esetben azonban a PPP beruházások a szükségesnél nagyobbak, hogy így tegyék őket vonzóvá a magánszféra szerepvállalása számára, mint például a zágrábi szennyvíztisztító üzem Horvátországban, és Coventry város Walsgrave kórháza az Egyesült Királyságban.<sup>18</sup>

## Hatékonyság a verseny következtében?

A PPP konstrukcióban épülő beruházások melletti gyakori érv az, hogy magasabb finanszírozási költséjük ellenére a versenyztetési eljárás és a magánszféra vélemezett hatékonyabb működése miatt maguk is hatékonyabbak. A gyakorlatban azonban a PPP eljárásokra a verseny hiánya jellemző, ami olyan költségnövekedéseket eredményez, amelyek elkerülhetők lettek volna, ha elvégzik a PPP-k ár-érték arányának vizsgálatát.

A KKE térség számos PPP beruházása esetén elmondható, hogy nem is volt versenyztetés, például a csehországi D4 7 útépítésnél, a horvátországi Bina Istra és Zágráb-Macelj útépítésnél, valamint a bulgáriai Trakia autópálya esetében.

### Horvátországi autópályák: Bina Istra és Zágráb-Macelj

Horvátországban egyelőre csak a Bina Istra (isztriai Y autópálya) és Zágráb-Macelj (szlovén határ) autópálya-szakaszokat építették PPP konstrukcióban, míg a Zágráb-Rijeka autópályát a teljes mértékben Horvátország tulajdonában levő koncessziós társaság építi. A kép PPP koncessziós szerződést egyedüli ajánlattevőkkel kötötték meg, ami „valószínűtlenné teszi, hogy a legjobb ár-érték arányt nyújtják, de ezt az ár-érték arányra vonatkozó felülvizsgálatok hiányában nehéz bizonyítani, valamint a rendelkezésre álló idő- és adatnyilvántartások hiányában a jelen fázisban nem lehet részletesebb benchmarking elemzést készíteni.”<sup>19</sup>

Áttekintésében az Atkins tanácsadói a koncessziós szerződések nem megfelelő garanciarendelkezéseit emelték ki, mint az ár-érték arányt és a felhasználók számára biztosított előnyt csökkentő tényezőket. Mindkét esetben a horvát állam (illetve az állami tulajdonban álló HAC autópálya-társaság) rendelkezik a projekt cég részvényeinek 49 százalékaival, és amennyiben az előrejelzés szerinti forgalom az adott szint alá csökken, az állam támogatást nyújt a beruházás számára. Ezenkívül a projekt finanszírozási csomagja nagymértékben horvátországi állami támogatásra támaszkodott, ami a gyakorlatban garantált adósságszolgálatot biztosított a projekt hitelezői számára, a konstrukció teljesítményétől függetlenül. Ezért kérdéses, hogy a kockázatból mennyit ruháztak át a magánszférára.

A kormányzat részvétele a koncessziós társaságokban egyben azt is jelenti, hogy a konstrukciók továbbra is állami hitelfelvétellel, ezáltal az államadósság növelésével jártak.<sup>20</sup>

Míg az IFI szervezetek általában nem finanszíroznak olyan projekteket, ahol nem hajtanak végre versenyztetési eljárást, a PPP-k esetében igen korlátozott a verseny.<sup>21</sup> A szentpétervári nyugati gyorsforgalmi átló esete is azt mutatja, hogy ha a tender során csak egy ajánlattevő van, az nem zárja ki az IFI szervezetek által finanszírozást, még akkor sem, ha a versenytársak hiánya következtében az egyedüli ajánlattevő tárgyalási pozíciója igen erős.

Több ajánlattevő esetén a „preferált ajánlattevő” szakasz, amelynek során egy kiválasztott ajánlattevővel folytatnak tárgyalásokat a szerződés részleteinek kidolgozása érdekében, gyakran az ár, vagy a projekt specifikációinak növelését eredményezi.<sup>22</sup> Egy 15 angol PFI kórház tökeköltségeit a kezdeti üzleti tervezési szakaszban és a szerződéskötési szakaszban vizsgáló felmérés átlagos 114,6 százalékos költségnövekedést mutatott ki.<sup>23</sup>

## Hatékonyság a határidők teljesítése által?

A PPP-k melletti másik fő érv az, hogy a magánszféra hatékonyabb az építés és szolgáltatásnyújtás területén, de egyre több bizonyíték szól amellett, hogy a PPP-k melletti érvek nagy része hamis, vagy legalábbis kérdéses feltevéseken alapul.

Gyakran hivatkoznak arra, hogy az Egyesült Királyságban a PFI konstrukciókban megvalósuló beruházások 88%–át határidőben adták át,<sup>24</sup> míg a nem PFI beruházások 70%–a késve valósult meg, és 73%–uk túllépte a költségvetést.<sup>25</sup> Ezek a statisztikai adatok azonban később valótlannak bizonyultak.<sup>26</sup>

Az EIB által a bank PPP projektekben történő részvételéről készített értékelés rámutatott, hogy a PPP beruházások határidőn és költségvetésen belüli befejezése a rögzített áras, rögzített feltételekkel kulcsrakész állapotban történő átadásra kötött építési alvállalkozási szerződéseknek volt köszönhető, amelyeket azonban közbeszerzés esetén is alkalmazni lehetett volna.<sup>27</sup>

## **Közszolgáltatások: költségcsökkentés vagy felelőtlenség?**

A PPP támogatói viszonylag kevés figyelmet fordítottak arra, hogy a hagyományosan a közszféra által ellátott funkciók a magánszférának történő átadása pozitív hatással lesz-e a szolgáltatásnyújtás minőségére. Ahogy azt Armin Riess az EIB számára megfogalmazta, *„egyes esetekben azzal a kritika nélküli, sőt ideológiai feltételezéssel éltek, hogy a magánszféra részvétele a közszolgáltatások nyújtásában nem járhat káros hatásokkal.”*<sup>28</sup>

Ha egy létesítményt tervezését, építését és üzemeltetését közös PPP szerződésbe foglalják bele, a magánszférát képviselő partner elméletileg nagyobb mértékben van ösztönözve a költségek csökkentésére, mintha a közszféra három külön vállalattal kötött volna szerződést az egyes szakaszok elvégzésére. Az Egyesült Királyságban vizsgált esetek azonban azt mutatják, hogy a haszonkulcs gyakran már önmagában is olyan magas,<sup>29</sup> hogy kevés további ösztönző erő hat a költségek csökkentésének irányába.

Ezenkívül a költségcsökkentés nem mindig előnyös, mivel a szolgáltatás minőségét is csökkentheti. Elméletileg a szolgáltatásnyújtást a szerződéses kötelezettségekkel és a nemteljesítés esetére kikötött szankciókkal is fenn lehet tartani. A szerződések azonban nem láthatják előre az összes körülményt. Ez különösen az oktatási, egészségügyi és börtönnel kapcsolatos szolgáltatásokra terjednek ki. Vasúti hálózatok esetén sem alkalmazhatók PPP konstrukciók, mivel a közbiztonság igénye elsőbbséget élvez a költségek csökkentésével szemben.<sup>30</sup>

A börtönökkel kapcsolatos PPP-k gyakran magukban foglalnak bizonyos alapszolgáltatásokat, ami igen sok vitára adott okot. Komoly kétségek merültek fel azzal kapcsolatban, hogy megfelelően mérhető-e a magánszféra által börtönökben nyújtott szolgáltatások; mivel a vállalatok teljesítési kötbér fizetését kockáztatják azzal, ha erőszakos cselekmények vagy kábítószer-csempészet történik a börtönökben, ezért hajlamosak nem minden fent említett eseményt jelenti. Az Egyesült Királyságban számos PFI börtön problémákkal küszködik a megfelelő személyzet felvételével és megtartásával kapcsolatban is.<sup>31</sup>

A PPP-k nem csak az alapszolgáltatásokkal, hanem az elhelyezéssel kapcsolatban is okoztak problémákat. Mivel a PPP-k drágák, az Egyesült Királyságban a PFI konstrukcióban finanszírozott kórházakban átlagosan 30%-kal csökkentették az ágyak, és 20%-kal a személyzet számát.<sup>32</sup>

A PFI kórházaknak fizetendő összegek által okozott hiányt az állami tulajdonban levő kórházak is megérik, mivel a PFI tőke- és szolgáltatási költségei nagyrészt rögzítettek, ezért könnyebb a költségcsökkentést a nem PFI kórházakban végrehajtani. Más szóval a nem PFI konstrukcióban nyújtott közszolgáltatások szenvedik meg a PFI beruházások által okozott megfizethetőségi problémákat.<sup>33</sup>

Problémák merültek fel továbbá a PPP épületek tervezésével és kivitelezésével kapcsolatban is. Például az egyesült királyságbeli Swondin város Princess Marget kórházában a betegszoba 80 méterre helyezkedik el a műtőtől.<sup>34</sup> Az Egyesült Királyság építészeti és épített környezeti bizottsága (Architecture and the Built Environment: CABE) nagyobb léptékű problémákat tárt fel, mivel az Egyesült Királyság tíz legrosszabb kialakítású iskolája közül kilencet PFI konstrukcióban építették.<sup>35</sup>

A fent említett hiányosságok ellenére a kiszabott szankciók csak kis mértékű levonásokat eredményeztek a kifizetésekben:<sup>36</sup>

*“...az Egyesült Királyságban szerzett tapasztalatok felhívják a figyelmet arra, hogy javítani kell a magánszféra teljesítményének eredményes nyomon követésére és befolyásolására szolgáló eszközökön. Ezért valódi szankciókat, teljesítméymérést és fizetéslevonási rendelkezéseket kell meghatározni és gondosan végrehajtani. És ami legfontosabb, a szerződés felmondásának valós fenyegetéssé kell válnia.”*<sup>37</sup>



A budapesti Művészetek Palotája esetében a szerződés nem kötött ki bírságot a beruházó hiányos teljesítése esetére.

Nem könnyű elképzelni a megvalósítás módját, mivel az állami hatóságoknak az az érdeke, hogy a projektcég továbbra is működjön. Ha az adott cég összeomlik, a közhatóságnak újra kell államosítania a projektet, támogatni kell a céget, vagy vállalnia kell a PPP eljárás újbóli elindításának költségeit.

A KKE térségben ez a probléma súlyosabb jelleget ölthet, mivel a tapasztalatok szerint az ellenőrzési kapacitás és a végrehajtás sok KKE országban általánosságban nagyon alacsony szintű, legyen az környezetvédelmi, korrupciós vagy egyéb szabálysértés. Ezért nem reális az az elvárás, hogy a teljesítményre vonatkozó PPP előírásokat szigorúan számon kérjék.

Mindezek miatt a PPP konstrukciók kerülendők, különösen az olyan társadalmilag vagy környezetileg érzékeny szolgáltatásoknál, mint az egészségügy, iskolák, börtönök és vízszolgáltatás, mivel fennáll a kísértés a felelőtlenségre, és nem kielégítő az ennek megakadályozására hivatott végrehajtási mechanizmusok.

### **Hatékonyság a kockázatok átruházása által?**

Elméletileg a PPP konstrukciók esetén a kockázatokat arra félre ruházzák át, amelyik leginkább képes a kockázatok korlátozására és szabályozására. A gyakorlatban azonban, ha a magánszféra kockázatot vállal, azért lényeges ellenszolgáltatást számít fel a vonatkozó díjakban.

A KKE térség PPP beruházásai kapcsán a nem megfelelően megosztott kockázat az egyik legnagyobb probléma. Ez egyes esetekben olyan szerződéseket megkötéséhez vezetett, amelyek az adófizetők költségén garantálják a profitot (például a bulgáriai Trakia autópálya és a zágrábi szennyvíztisztító üzem Zágrábban), míg más esetekben pénzügyi problémákat okozott a koncesszió birtokosa számára, aki aztán folyamatosan kísérletet tett a profitgarancia kicsikarására a közszférától.



### **A2 autópálya, Lengyelország**

A Varsót Poznannal és Slubicénél a német határral összekötő A2 autópálya a legnagyobb, a magánszféra közreműködésével végrehajtott közlekedési beruházás Lengyelországban, 870 millió euró teljes finanszírozási igénnyel. A Nowy Tomysl és Konin közötti 150 kilométeres szakaszt BROT (építés-felújítás-üzemeltetés-átadás, Build-Rehabilitate-Operate-Transfer) beruházásként indították 2000-ben, 40 évre szóló koncesszióval. Az építés 2001-ben kezdődött és 2005-ben fejeződött be, de igen kevesen hajlandóak kifizetni az autópályadíjat. A becslések szerint a teherautók legalább 60–80 százaléka kikerüli az autópálya fizetős szakaszát.<sup>38</sup> A jelentős elkészítések a kormányzat és a koncesszió birtokosa a kompenzációs kifizetésekről folytatott tárgyalásokat.

A KKE térségben a kockázatok átruházása szempontjából a fizetős autópályák jelentik a legproblémásabb beruházásokat.<sup>39</sup> A KKE térség döntéshozói folyamatosan túlbecsülik a közlekedési mutatószámokat, és ez nem csak a koncesszió birtokosa által termelt nyereség és az állami költségvetés ráfordításai szempontjából okoz nehézségeket, de az autópályák forgalmának növelését célzó kísérletekhez is vezet,<sup>40</sup> ami teljes mértékben ellentétes a közúti forgalom csökkentésére vonatkozó környezetvédelmi célkitűzésekkel.

Sajnálatos módon a koncesszió birtokosa számára nyújtott haszongarancia, vagy a projekt újbóli államosítása következtében végül az adófizetők állják a számlát.

### **Túlzott mértékű nyereség a refinanszírozás miatt**

A refinanszírozás következtében realizált haszon a PPP beruházások legbotrányosabb vonatkozásai közé tartozik. A refinanszírozás azt jelenti, hogy a magánbefektető partner az eredeti kölcsönt úgy fizeti vissza, hogy az infrastruktúra építésének befejezésekor új kölcsönt vesz fel. Mivel ebben a szakaszban a projekt kockázatainak nagy része eltűnik, sokkal alacsonyabb kamattal lehet finanszírozási forrást szerezni, mint az építés előtt, ezért a projekt ára csökken. Azonban a közsféra által fizetendő díjat az eredeti, drágább kölcsön alapján számították ki, és amennyiben a szerződés nem rendelkezik a refinanszírozási ügyletekből származó haszon visszaforgatásáról, fennáll a veszély, hogy a magánbefektető túlzott mértékű nyereséget realizál. Az Egyesült Királyságban számos botrányos eset derített fel, többek között a norfolki és norwich-i kórház esetében, ahol az Octagon konzorcium 82 millió angol font nyereséget szerzett, és a befektetők megtérülési rátája az előzetes várakozások szerinti – amúgy is magas – 19 százalékról 60 százalékra nőtt.<sup>41</sup> A KKE térségben jelenleg nem foglalkoznak érdemben ezzel a problémával, mindazonáltal célszerű ezt is figyelembe venni.



A lengyel A2 autópálya 2005-ben elkészült Nowy Tomysl és Konin közötti szakasza a vártnál kisebb forgalmat vonz.

# Ki kinek dolgozik? Az IFI szervezetek szerepe a PPP beruházásokban

Az IFI szervezetek részvétele a PPP beruházásokban azt a célt szolgálja, hogy azok előnyösek legyenek az állampolgárok számára, megfizethető áron vagy díjazás ellenében biztosítsanak árukat vagy szolgáltatásokat, valamint azt, hogy garantálják az ajánlatkérő és a magánbefektető számára a tisztességes üzleti feltételeket, és a bank pénzügyi helyzetének stabilitását.

Az IFI szervezeteket már a projektek korai szakaszában be kell vonni annak érdekében, hogy a későbbi költségnövekedést megelőzve ellenőrizzék, a projektek minden szükséges összetevőt tartalmaznak-e. Ez történt például a zágrábi szennyvíztisztító, és a rigai déli híd esetében.

Az IFI-knek kulcsfontosságú szerepet kell játszaniuk abban is, hogy csak akkor válasszák a PPP konstrukciókat, ha azok ár-érték aránya megfelelő. Az EIB azonban kijelentett, hogy általában nem végzi el a közszférával történő összehasonlítást vizsgáló PSC számításokat<sup>42</sup> – ami súlyos hiányosság egy olyan banktól, amelynek a köz érdekében kellene eljárnia. Ezenkívül az EBRD sem gondolja úgy, hogy kötelessége lenne a megfelelő ár-érték arányról gondoskodnia a közszféra számára. Ehelyett a bank viszonylag semleges álláspontot próbál képviselni, így kerülve el a vitákat.<sup>43</sup> Ez elfogadhatatlan egy közintézménytől, amelynek habozás nélkül a közérdek védelmét kellene szem előtt tartania a megfelelő ár-érték arány biztosításával.

Sajnos számos olyan esetet ismerünk a KKE térségből, amelyekben az IFI-k – közel sem az állampolgároknak nyújtott megfelelő ár-érték arány biztosításának szem előtt tartásával – valós indokok, esetenként a vonatkozó közhatóság támogatása nélkül szorgalmazták a magánszféra részvételét a beruházásokban.



A Világbank elismerte, hogy hibázott, amikor a lemergi (Lviv) vízszolgáltatási projektjénél ragaszkodott ahhoz, hogy külföldi magánbefektetőt szerződtessenek az üzemeltetés vezetésére.

### **Lvovi vízmű projekt – PPP, ha kell, ha nem**

2001-ben a Világbank 24 millió dolláros kölcsönt hagyott jóvá a Lviv Vodokanal (LVK) vízmű számára a város vízszolgáltatása megbízhatóságának és minőségének javítása, valamint a vízszolgáltató társaság intézményi megerősítése érdekében. A Világbank arra próbálta rávenni a Lviv Vodokanal társaságot, hogy egy külföldi magánbefektetőt bízjon meg az üzemeltetés vezetésével, amit a társaság visszautasított. Az elvárás később egy külföldi vezetési tanácsadó alkalmazására módosult, amiről később elismerték, hogy nem bizonyult hatékony megoldásnak.<sup>44</sup>

A Világbank értékelése összefoglalja az így szerzett tapasztalatokat:

*„Ha egyértelműen ellenállásba ütközik, a Bank számára fontos, hogy körültekintően megvizsgálja a Hitelfelvevővel támasztott igények tartalmát. A Lviv Vodokanal esetében a Bank törekvése arra, hogy a társaság külföldi magánbefektetőt bízjon meg az üzemeltetés vezetésével az Ügyfél egyértelmű ellenállásába ütközött. Az a javaslat sem volt kellően megfontolt, hogy menedzsment szerződést később drága külföldi vezetési tanácsadói szolgáltatásokkal helyettesítsék, mivel a Hitelfelvevő kifejezett és erős ellenállást tanúsított az üzemeltetés vezetésének átadásával szemben.*

## Javaslatok

A PPP-k fent tárgyalt hátrányainak figyelembe véve valószínűleg igen korlátozott azon beruházások száma és típusa, ahol a PPP alkalmazása valódi előnyöket eredményez. A KKE térség kormányainak, az IFI szervezeteknek, agytrösztöknek és tanácsadóknak felül kell vizsgálniuk álláspontjukat, és végig kell gondolniuk, hogy a PPP konstrukciók ösztönzése a térségben nem vezet-e túlzó költsékezéshez, az adófizetők túlzott terheléséhez, valamint az alternatív finanszírozási megoldások kiszorításához.

A következő javaslatok célja az, hogy a KKE térségben csak akkor alkalmazzák a PPP konstrukciókat, ha azok megfizethetők, és valódi előnyökkel járnak.

### **Megfizethetőség**

- Figyelembe véve annak valós veszélyét, hogy az állami költségvetést hosszú éveken keresztül súlyosan terhelő PPP projekteket valósíthatnak meg, plafont kell szabni arra nézve, hogy az adófizetőktől a jövőben beszedett összegekből az egyes minisztériumok vagy helyi hatóságok mennyit fordíthatnak PPP beruházásokra.
- Új PPP-k vállalása előtt nyilvánosságra kell hozni a múltbeli<sup>45</sup> PPP beruházások finanszírozási költségeit.
- A jövőbeni PPP kifizetések éves pénzáramlásait fel kell tüntetni a nemzetgazdasági kimutatásokban. Egyértelműen meg kell határozni, hogy milyen költségvetésből finanszírozzák az éves költségeket, és hogy mekkora mértékűek a kormányzat és a lakosság által viselt költségek.

### **Közszolgáltatásokra gyakorolt hatás**

- Egyes ágazatokban nem szabad PPP beruházásokat végrehajtani, mivel nehézségeket okoz a teljesítmény mérése, és fennáll a veszélye annak, hogy a szolgáltatás minősége a költségcsökkentések hatására romlik. Ezek közé az ágazatok közé tartozik a kórházak, iskolák és börtönök üzemeltetése, valamint a vízszolgáltatás, vízforrások és vasúthálózatok.

### **Ár-érték arány**

- Ha döntést kell hozni PPP konstrukció alkalmazására vonatkozóan, azt egyenlő feltételek mellett, egyéb lehetőségek kizárása nélkül kell megtenni. A kormányok, IFI-k és tanácsadó cégek ne sugallják azt, vagy határozzanak úgy önkényesen, hogy egy adott projekt esetén a PPP az egyetlen lehetőség. Ahol nem jöhet szóba egy beruházás állami forrásokból történő finanszírozása, valószínűleg a PPP konstrukciót sem fizethető meg, és ezzel kapcsolatban a hatóságoknak fontossági sorrendbe kell állítani a tervezett beruházásaikat, vagy azokat megfizethető méretűre kell csökkenteniük.
- Intézményi szinten ez azt jelenti, hogy a beszerzést integrált módon kellene megközelíteni, amely magában foglalja

számos állami és magántőkéből megvalósított lehetőséget, azaz a közhatóságoknak nem PPP központokat, hanem beszerzési központokat kell kialakítaniuk, így elkerülhető, hogy kényszeresen a PPP-t propagálják még azokban az esetekben, ahol nem ez a legmegfelelőbb megoldás.

- Minden beruházás esetén megfizethetőségi vizsgálatot kell végezni, amelynek eredményeit nyilvánosan elérhetővé kell tenni. <sup>46</sup> Ennek magában kell foglalnia a felhasználók, adófizetők, dolgozók, és a kormányzat kockázatainak teljes vizsgálatát, beleértve a projekt meghiúsulásának lehetőségét is.
- El kell végezni a közszférával történő összehasonlító vizsgáló számítást („állami szektor egyenérték” index, Public Sector Comparator: PSC), és annak eredményét nyilvánosságra kell hozni. A számítás módszertanát nyilvánosan elérhetővé kell tenni annak magyarázatával együtt, és a számítás során el kell kerülni az olyan túlzottan rugalmas kategóriákat (mint pl. az Egyesült Királyság PSC számításaiban alkalmazott „kockázattáruházas”), amelyek könnyen igazíthatók úgy, hogy a számítás a PPP javára kedvezzen.

### **Átláthatóság és elszámoltathatóság**

- A PPP szerződések tervezeteit nyilvánosságra kell hozni annak érdekében, hogy lehetőség legyen javaslatokat tenni a pénzügyi kockázatok csökkentésére a szerződés aláírása előtt.
- A korrupció és a projektek költségnövekedésének megelőzése érdekében minden pályázati dokumentumot, ajánlatot és szerződés nyilvánosságra kell hozni a részletes pénzügyi adatokkal együtt. Eddig ezeket az adatokat üzleti titokként kezelték, de ha a köz számára megfelelő ár-érték arányt kívánunk biztosítani, ennek a gyakorlatnak véget kell vetni.

### **Pályázati eljárások:**

- A pályázati eljárások lebonyolítása során nem csak az EU közbeszerzési szabályait kell szem előtt tartania, hanem ha csak egy ajánlattevő van, az eljárás le kell állítani, mivel így különösen alacsony a megfelelő ár-érték arány elérésének esélye. Ha nem áll rendelkezésre bizonyíték arra nézve, hogy az új pályázat eltérő eredménnyel járna, a beruházást át kell tervezni.
- Plafont kell meghatározni az előnyben részesített ajánlattevő fázisban történő költségmódosítások megengedett maximális mértékére vonatkozóan. A szerződésben ne lehessen lényeges változtatásokat végezni, és a „lényeges” változtatás fogalmát az EU szintjén vagy tagállami szinten meg kell határozni. A közszférának ezen kívül világos stratégiával kell rendelkeznie, és egyértelműen meg kell határoznia azokat a kiváltó okokat, amelyek előfordulásakor felállnak a tárgyalásztaltól, ha a magánszféra túlzó igényeket támaszt az egyéb területeken, például a kockázat átruházása vagy a kötbérek rendszere terén. Lényeges módosítások esetén a PSC számításokat ismét el kell végezni, és újra meg kell hirdetni a pályázati eljárást.

### **Szerződések**

- A nem megfelelő teljesítés miatti kötbér kivetésének automatikusan magával kell vonnia a jó teljesítésért fizetendő jutalom visszavonását a többi területen.
- A PPP szerződéseknek mindig biztosítaniuk kell azt, hogy a közszféra a refinanszírozásból származó haszon legalább 50 százalékát visszakapja, és ez lehetőleg járjon a magánszféra által realizált haszon plafonjának meghatározásával.
- A szerződésnek tartalmaznia kell olyan rendelkezést, amely lehetővé teszi a szerződés a köz érdekében történő felmondását előre nem látható helyzetekben.
- Útépítési PPP beruházások esetén a kifizetés nem alapulhat a forgalom elvárt szintjén, mivel ez a közúti forgalom volumenének növelését célzó erőfeszítéseket eredményezhet, ami ellentétben áll az EU éghajlatváltozásra vonatkozó célkitűzéseivel és fenntartható fejlődési politikájával. Az utak működtetésével járó pénzügyi kockázatok jelentős részét a magánszektort képviselő partnernek kell viselnie.
- A szerződéseknek meg kell követelniük a környezetvédelmi és munkavédelmi és munkajogi előírásoknak történő megfelelést, beleértve a szakszervezet általi érdekvégyesítéshez való jogot.

### **Szerződések végrehajtása**

- A PPP beruházásokra javaslatot tevő közhatóságoknak be kell mutatniuk, miként biztosítják a teljesítményre vonatkozó előírásoknak történő megfelelés végrehajtásához szükséges kapacitást és pénzügyi forrásokat.
- Ha a szerződés felmondását komolyan gondolják, a közszférát képviselő partnernek tisztában kell lennie azzal, hogy mikor jogosult a szerződést felmondani, és fel kell készülnie e jogának alkalmazására. A szerződéskezelési eljárások



részeként a közzsférának vészhelyzeti tervet kell készítenie és fenntartania a vállalkozó nemteljesítésének esetére, még akkor is, ha ez valószínűtlennek látszik.<sup>47</sup>

- A közhatalóságoknak minden PPP projektet értékelniük kell, és ezt az értékelést nyilvánosságra kell hozniuk. Ezt kétszer kell elvégezni: először a kezdeti beruházás befejezésekor és a szolgáltatás indulásakor, majd másodszor 4–6 évvel a működés elindulása után, az esetleges problémák minimálisra csökkentése érdekében.

### **A nemzetközi pénzügyi intézmények szerepe**

A nemzetközi pénzügyi intézmények (IFI-k) szerepe a következő:

- aktívabb szerepet kell játszaniuk abban, hogy a részvételükkel érintett PPP beruházások esetén elvégezzék a megfizethetőségi vizsgálatokat és PSC számításokat, valamint ésszerű feltételezésekre kell alapozniuk döntéseiket. Közhatalóságként aktívan kell gondoskodniuk arról, hogy a közzsféra megfelelő ár-érték arányú beruházásokat hajtsanak végre.
- gondoskodjanak a PPP beruházások más állami költségvetési kötelezettségvállalások hosszútávú kumulatív hatásainak számszerűsítéséről és arról, hogy készüljenek elemzések ezeknek a kötelezettségvállalásoknak a jövőbeli állami költségvetési kiadásokra gyakorolt megszorító hatásairól.
- gondoskodjanak arról, hogy a közhatalóságok nyilvánosságra hozzák a beruházásokkal kapcsolatos dokumentumokat, mint pl. a PSC számításokat és módszertant, a szerződések tervezeteit és aláírt változatait, a megfizethetőséggel kapcsolatos információkat, és ez egyúttal magával vonhatja a projektinformációk "üzleti titoktartás" alapján történő visszatartására vonatkozó követelmények felülvizsgálatát.
- gondoskodjanak arról, hogy a közhatalóságok megfelelően demonstrálják a teljesítményre vonatkozó előírások ellenőrzését és végrehajtását. Amennyiben egy közhatalóság nem rendelkezik megfelelő kapacitással a munka hatékony elvégzésére, az IFI-k ne finanszírozzák a PPP projekteket.
- fontolóra kell venniük azt, hogy inkább a közhatalóságoknak, mintsem a magánbefektető partnernek hitelezzenek, ezáltal is csökkentve a finanszírozási költségeket, így a magánbefektető bevonásával kapcsolatos döntéseket ne az alapján hozzák meg, hogy így a vonatkozó költségek nem jelennek meg a költségvetési mérlegben.
- csak azokat a projekteket hitelezzék, amelyek esetében a finanszírozás más ésszerű módon oldható meg.
- gondoskodjanak arról, hogy a projekt minden szükséges összetevőt tartalmazzon, elkerülve a későbbi költségnövekedést.
- határozzanak meg egyértelmű korlátokat az előnyben részesített ajánlattevő fázis során a költségek növekedésével és a specifikációk változásával kapcsolatban, és legyenek készek a tárgyalások megszakítására abban az esetben, ha a köz számára nem biztosított a megfelelő ár-érték arány.
- minden PPP beruházás esetén végezzenek nyilvánosan elérhető értékelést a projekt megnevezésével, és vegyék fontolóra két értékelését elvégzését is a projektek során esetlegesen felmerülő problémák minimálisra csökkentése érdekében. Ezeket az értékeléseket a közhatalóságok által a fent említettek szerint elvégzendő értékeléseknek megfelelően lehet időzíteni. Ügyelni kell arra, hogy az érintettek széles körével folytassanak konzultációkat a kiegyensúlyozott elemzések érdekében, és figyelembe kell venni az esetlegesen kedvezőtlen információkat is.
- fontolóra kell venniük a közzsféra-közzsféra közötti együttműködések számára történő hitelnyújtást az olyan ágazatok esetében, mint pl. a vízgazdálkodás, ahol javítani kell a vezetés teljesítményét, például jól vezetett hulladékgazdálkodási vállalatok társulhatnak olyan vállalatokkal, amelyeknek kapacitásépítésre van szükségük.
- a hitelnyújtást a fenntarthatóbb közlekedési, valamint energia- és hulladékgazdálkodási formák felé kell átirányítani.

# Végjegyzet

- 1 Európai Bizottság: Green Paper On Public-Private Partnerships And Community Law On Public Contracts And Concessions, COM(2004) 327 final, 30.4.2004
- 2 HM Treasury: Infrastructure Procurement: Delivering Long-Term Value, March 2008,
- 3 Fredrick Korfker és Nicolas Mathieu, EBRD: EBRD's Past Experience from PPP Operations, Lessons Learned and Recommendations, 24-25 April 2008, p.4
- 4 Ibid, p.6
- 5 Campbell Thomson, Judith Goodwin: Evaluation of PPP projects financed by the EIB, European Investment Bank, March 2005, p.15
- 6 Campbell Thomson, Judith Goodwin: Evaluation of PPP projects financed by the EIB, European Investment Bank, March 2005, p.15
- 7 European Commission Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions, COM/2004/0327 final, 2004
- 8 Lásd például: [http://ec.europa.eu/ten/transport/financing/partnership\\_en.htm](http://ec.europa.eu/ten/transport/financing/partnership_en.htm)
- 9 Deloitte: iGAAP alert: IFRIC 12, Service Concession Agreements, February 2007 [www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/UK\\_Audit\\_iGAAP\\_Alert\\_February07\(2\).pdf](http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/UK_Audit_iGAAP_Alert_February07(2).pdf)
- 10 Nina Budina, Hana Polackova Brixi, Timothy Irwin: Public-Private Partnerships in the New EU Member States - Managing fiscal risks, World Bank Working Paper No. 114, June 2007, p.16
- 11 Mark Hellowell és Allyson Pollock: Private Finance, Public Deficits - A report on the cost of PFI and its impact on health services in England, Centre for International Public Health Policy, 12 September 2007
- 12 Andreas Brenck, Thorsten Beckers, Maria Heinrich, és Christian von Hirschhausen: Public-private partnerships in new EU member countries of Central and Eastern Europe, EIB Papers, Volume 10, No. 2, 2005 p.94 and 100.
- 13 "overall blended cost of capital"
- 14 Audit Scotland: Taking the initiative: Using PFI contracts to renew council schools, Audit Commission, 06.2002, p. 58-59.
- 15 Terry Macalister: "PFI triples profits say firms" The Guardian, 08.09.2003, <http://business.guardian.co.uk/story/0,,1037267,00.html>
- 16 Presentation by David Price, Senior Research Fellow, Centre for International Public Health Policy, University of Edinburgh, 16 April 2008.
- 17 Nicholas Timmins: "Warning of 'spurious' figures on value of PFI", Financial Times, 05.06.2002
- 18 George Monbiot: Private Affluence, Public Rip-Off, The Spectator, 10 March 2002
- 19 Atkins: Update on Best International Practices in Public Private Partnership with Regards to Regional Policy Issues, Review Report, EBRD, November 2005, p.58
- 20 Atkins: Update on Best International Practices in Public Private Partnership with Regards to Regional Policy Issues, Review Report, EBRD, November 2005, p.57-59
- 21 House of Commons Committee of Public Accounts: HM Treasury: Tendering and benchmarking in PFI, Sixty-third Report of Session 2006-2007, 10 October 2007, p.7
- 22 Patricia Leahy, Director of PPPs, UK National Audit Office: Lessons from the Private Finance Initiative in the United Kingdom, EIB Papers Volume 10, No.2, 2005, p.63
- 23 Presentation by David Price, Senior Research Fellow, Centre for International Public Health Policy, University of Edinburgh, 16 April 2008.
- 24 HM Treasury: PFI: Meeting the investment challenge, HM Treasury, 2003, p.46
- 25 UK National Audit Office: PFI: Construction Performance, London: The Stationery Office, 5 February 2003, p.3
- 26 Allyson M. Pollock, David Price, és Stewart Player: An Examination of the UK Treasury's Evidence Base for Cost and Time Overrun Data in UK Value-for-Money Policy and Appraisal, Public Money and Management, April 2007.
- 27 EIB Operations Evaluation Department: Evaluation of PPP Projects Financed by the EIB, March 2005, p.4
- 28 Armin Riess, Deputy Head of the Economic and Financial Studies Division of the EIB: Is the PPP model applicable across sectors? EIB Papers, Volume 10, No. 2, 2005, p.11
- 29 Terry Macalister: "PFI triples profits say firms" The Guardian, 08.09.2003, <http://business.guardian.co.uk/story/0,,1037267,00.html>
- 30 Armin Riess, Deputy Head of the Economic and Financial Studies Division of the EIB: Is the PPP model applicable across sectors? EIB Papers, Volume 10, No. 2, 2005, p.25
- 31 BBC1: Prison Undercover: The Real Story, 9 March 2005, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/real\\_story/4319627.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/real_story/4319627.stm), cited in Public Services International Research Unit: Prison Privatisation Report International, No. 67, March 2005, <http://www.psir.org/justice/ppri67.htm#UK>
- 32 Allyson M Pollock, Jean Shaoul, Neil Vickers: Private finance and "value for money" in NHS hospitals: a policy in search of a rationale? British Medical Journal 324, 18 May 2002, p. 1205

- 33 South London and Maudsley Strategic Health Authority: Acute Sector deficits in SE London, 2007, cited in Mark Hellowell and Allyson Pollock: Private Finance, Public Deficits - A report on the cost of PFI and its impact on health services in England, Centre for International Public Health Policy, 12 September 2007, p.24
- 34 Allyson M Pollock, Jean Shaoul, Neil Vickers: Private finance and "value for money" in NHS hospitals: a policy in search of a rationale? British Medical Journal 324, 18 May 2002, p. 1209
- 35 Commission for Architecture and the Built Environment briefing: Assessing secondary school design quality, CABE, 3 July 2006
- 36 Patricia Leahy, Director of PPPs, UK National Audit Office: Lessons from the Private Finance Initiative in the United Kingdom, EIB Papers Volume 10, No.2, 2005, p.68
- 37 Andrea Renda és Lorna Schrefler: Public-Private Partnerships - National experiences in the European Union, Centre for European Policy Studies, Brussels, 22.02.2006, p.5
- 38 Andreas Brenck, Thorsten Beckers, Maria Heinrich, és Christian von Hirschhausen: Public-private partnerships in new EU member countries of Central and Eastern Europe, EIB Papers, Volume 10, No. 2, 2005 p.96
- 39 Andreas Brenck, Thorsten Beckers, Maria Heinrich, és Christian von Hirschhausen: Public-private partnerships in new EU member countries of Central and Eastern Europe, EIB Papers, Volume 10, No. 2, 2005 p.103
- 40 Például Horvátország 2005 decemberében azért döntött a téli autópályadíj bevezetése mellett, mert az ország autópályáit a vártnál kevesebb jármű használta.
- 41 House of Commons Committee of Public Accounts: The refinancing of the Norfolk and Norwich PFI Hospital, 27 March 2006
- 42 Campbell Thomson, Judith Goodwin: Evaluation of PPP projects financed by the EIB, European Investment Bank, March 2005, p.21
- 43 Fredrick Korfker és Nicolas Mathieu, EBRD: EBRD's Past Experience from PPP Operations, Lessons Learned and Recommendations, 24-25 April 2008, p.4
- 44 World Bank: Implementation Completion and Results Report (IBRD-46100) on a loan in the amount of US\$24.25 million to the Ukraine for a Lviv Waste and Wastewater project, July 23, 2008, p.12
- 45 Nina Budina, Hana Polackova Brixi, Timothy Irwin: Public-Private Partnerships in the New EU Member States - Managing fiscal risks, World Bank Working Paper No. 114, June 2007, p.21
- 46 Nina Budina, Hana Polackova Brixi, Timothy Irwin: Public-Private Partnerships in the New EU Member States - Managing fiscal risks, World Bank Working Paper No. 114, June 2007, p.21
- 47 Patricia Leahy, Director of PPPs, UK National Audit Office: Lessons from the Private Finance Initiative in the United Kingdom, EIB Papers Volume 10, No.2, 2005, p.69

„Közép és Kelet-Európában eddig többnyire arról folyt a vita, hogyan lehet legjobban kivitelezni a PPP beruházásokat, nem pedig arról, hogy *egyáltalán szükség van-e rájuk*. Az Egyesült Királyságban azonban, a PPP-k „szülőhazájában” heves kritika éri őket. Így felmerül a kérdés, Közép és Kelet-Európa országai veszélyben vannak-e amiatt, hogy – erős fejlesztési nyomás alatt – tömegesen egy már hitelét veszített beruházási eszközhöz folyamodnak.”



Magyar Természetvédők Szövetsége – Föld Barátai Magyarország  
[www.mtvsz.hu](http://www.mtvsz.hu)



CEE Bankwatch Network  
[www.bankwatch.org](http://www.bankwatch.org)