

Károli Gáspár Református Egyetem

Állam- és Jogtudományi Kar

Az Európai Unió szakpolitikái

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK  
3 // 2013. sz. különjelentés - *feldolgozása*

EREDMÉNYESEK VOLTAK-E A MARCO POLO PROGRAMOK A TEHERFORGALOM  
KÖZUTAKRÓL VALÓ ÁTTERELÉSE TEKINTETÉBEN?

Dobai Gábor  
2013

A közutak zsúfoltságának csökkentése megoldandó kérdéskör, amely nem csak az egyes országok szintjén kezelendő, hanem egységes uniós szinten is. Magyarországon a 7,5 tonnánál nagyobb megengedett összsúllyal rendelkező tehergépjárművek - nem csak a gyorsforgalmi utakon való útdíj fizetésének bevezetése - volt egy kezdeti lépés - az infrastrukturális fejlesztések mellett, melyet az idei évtől az elektromos útdíj fizetési rendszer bevezetésével hatékonyabbá tettek. Ezzel megvalósult ugyan a bizonyos útvonalakra, folyósokra való forgalomterelés, de továbbra is a közúton maradt a fuvarozás, áruszállítás, hiszen Magyarország méreteiből adódóan sem gazdaságos a belföldi forgalomban a vasúti illetve folyami szállítás.

Nemzetközi szinten már más a helyzet, de még ott is Uniós szintű programokra van szükség, hogy bárminemű eredmény elérhető legyen. Ilyen a Marco Polo program. A rendszer a nemzetközi közúti teherforgalom csökkentését célozza, hogy javítsa ezzel az áru fuvarozás környezetvédelmi teljesítményét, csökkentse a közutak zsúfoltságát és növelje a közlekedésbiztonságot.

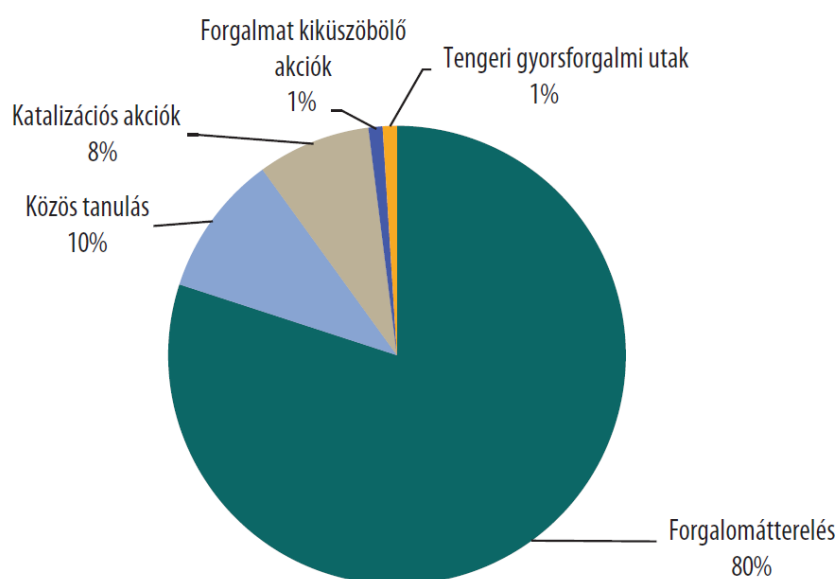
### **A Marco Polo programok**

A cél az volt, hogy a nemzetközi közúti teherforgalom megnövekedését azzal ellensúlyozzák, hogy az összes várható növekedést áttérlik vasútra, belvízi hajózásra és rövid távú tengeri hajózásra, vagy ezen közlekedési módok kombinációjára, amely a multimodalitást jelenti. A multimodális fuvarozás a környezet szempontjából általában fenntarthatóbbnak tekinthető, mert mérsékli a kizárólag közúton történő fuvarozási műveleteket. A multimodalitás alkalmazásának bővítése ezért már évek óta az Unió közlekedéspolitikájának egyik fő célja.

A Marco Polo programok mögött az a megfontolás állt, hogy a gazdasági szereplőket a piaci és szabályozási hiányosságok gátolják abban, hogy a közúti fuvarozást kiváltó alternatívákat dolgozzanak ki. A programok ezért igyekeznek kompenzálni a gazdasági szereplők azon veszteségeit, amelyeket az új vagy fejlettebb, a közúti teherforgalmat áttérelő szállítási szolgáltatásra átálló fuvarozók eleinte elszenvednek.

I. Marco Polo program, 102 millió eurós költségvetéssel 2003 és 2006 között működött. Ezt követte a jelenlegi II. Marco Polo program (2007-2013), jóval nagyobb, 450 millió euro költségvetéssel és kibővített hatókörrel. A 2013 utáni időszakra a Bizottság azt javasolja, hogy folytatódjon az áruszállítási szolgáltatások uniós támogatása „innovatív szállítási szolgáltatások vagy bevált meglévő szállítási szolgáltatások új kombinációi bevezetésének az előmozdításával, ideértve az intelligens közlekedési rendszerek alkalmazását és megfelelő irányítási struktúrák létrehozását.

A programból finanszírozott ötféle akció közül a forgalomátterelési akció projektjei képezik a programok lényegét, és ezek teszik ki az aláírt támogatási megállapodások 80%-át.



### **Az Európai Számvevőszéki ellenőrzés**

A számvevőszéki ellenőrzés az I. Marco Polo programra, valamint a folyamatban levő II. Marco Polo program 2012 júliusáig megvalósított részeire terjedt ki. A feladat többféle ellenőrzési eljárásból tevődött össze: dokumentumok vizsgálata; kikérdezések; hatástanulmányok, értékelések és felmérések elemzése; a projektjavaslatok értékeléseinek vizsgálata.

A számvevőszéki ellenőrzés célja annak feltárása volt, hogy a Marco Polo programok eredményesek voltak-e. Ennek keretében a Számvevőszék értékelte, hogy a Bizottság úgy tervezte-e meg a programokat, és oly módon irányította és felügyelte-e azokat, hogy azok eredményessége a lehető legnagyobb legyen.

A 16 ellenőrzött projekt összesen 19,5 millió euró kötelezettségvállalásnak és 11,4 millió euró kifizetésnek felelt meg. Ennek egyik fele az I. MP, másik fele a II. MP program keretében került jóváhagyásra. Négy projekt tárgya rövid távú tengeri hajózás volt, egy kombinálta a vasúti és belvízi utakat, a többi 11 pedig vasúti projekt volt.

## **Az Európai Számvevőszék észrevételei**

### **1. Az eredmények messze alulmúlják az elvárásokat**

- számszerű forgalomátterelési célokat fogalmaztak meg, amelyeket mind a két programnak teljesítenie kellett. A kitűzött célok és a jelentések szerinti programeredmények összehasonlítása folyamatos és jelentős alulteljesítést mutat.
- jelentések szerinti forgalomátterelési adatok csak az I. MP esetében tekinthetők véglegesnek, ahol a program keretében kitűzött célnak csupán 46%-át érték el.
- 2007 és 2010 között a II. MP program keretében vállalt forgalomátterelésnek csupán 23,9%-a valósult meg és nem fogja elérni a megfogalmazott célt, mert a projektjavaslatokat kérő éves ajánlattételi felhívásokra nem érkezett elegendő pályázat.

### **2. Az áru fuvarozás közutakról való átterelésére gyakorolt hatás csekély**

- az I. MP program keretében a jelentések szerint megvalósított 22,1 milliárd tkm forgalomátterelés az uniós nemzetközi közúti

áru fuvarozásnak csupán 0,3%-át, az uniós nemzetközi közúti áruszállítás ugyanezen időszakban tapasztalt növekményének pedig nagyjából 25%-át tette ki. Ennek fő oka az volt, hogy 2003 és 2006 között a nemzetközi közúti áru fuvarozás növekménye messze felülmúlta az eredeti előrejelzést.

- a 2007-ben kezdődött pénzügyi és gazdasági válság hatására a fuvarozási volumen általában csökkent. Néhány fuvarozási mód komoly veszteségeket szenvedett: a vasúti fuvarozás aránya 17,9%-kal, a belvízi hajózásé 10,6%-kal csökkent. A válsággal szembesülve a közúti áru fuvarozók csökkentették áraikat, hogy továbbra is forgalomban tarthassák járműveiket. Ez egyszerre fogta vissza a nem közúti fuvarozási módokra történő átállást, és ösztönözte a nem közúti fuvarozásról a közúti fuvarozásra való átállást.

### 3. A valós hatás nem értékelhető

- a Számvevőszék tudomásul vette a Bizottság azon becslését, hogy a Marco Polo programba fektetett minden egyes euró 13,30 euró értékű környezetvédelmi hasznot generál.
- a közutak zsúfoltságáról és a közúti balesetekről elérhető adatok azonban nem teszik lehetővé a valóságos hatás felmérését, mivel az Eurostatnak nincs hivatalos egyeztetett módszere, harmonizált statisztikai adatokkal sem rendelkezik a közutak zsúfoltságát illetően, a közúti balesetekről szóló adatok pedig hiányosak.

### 4. Nem volt elegendő releváns projektjavaslat

- az előirányzatok felhasználása. Az I. MP-re beállított 101,8 millió eurós pénzügyi keretből csak 41,8 millió euró (41%) került kifizetésre<sup>11</sup>. A II. MP programra szánt költségkeret 450 millió eurót tesz ki, amelyből 2012 végéig csak 77,8 millió euró (a költségkeret 25%-a) került kifizetésre, főleg előlegek formájában.

- A piaci helyzet változásán kívül a rendelkezésre álló előirányzat csekély mértékű felhasználásának jelentős oka, hogy az MP programokból származó támogatások megszerzése időigényesnek, kockázatosnak, bonyolultnak és költségesnek bizonyult.

#### 5. Az ellenőrzött projektek fele korlátozottan fenntartható

- egyszeri intézkedések finanszírozása kevésbé célszerű, a finanszírozott projektektől elvárható, hogy a projekt ideje, azaz legfeljebb három év alatt életképessé váljanak, majd azt követően tovább működjenek.
- a gyenge fenntarthatóság egy másik oka a – különösen a vasútra jellemző – nehéz működési környezet - előre nem látható karbantartási munkák, vasúti és kikötői munkabeszünetések, illetve a hiányzó interoperabilitás.
- a program számos kedvezményezettje úgy döntött, hogy már jóval a szerződés lejárta előtt felhagy a projektekkel.
- azok közül sokan, akik befejezték a projektjüket, a projektfinanszírozás lezárulta után vagy megszüntették a szolgáltatásukat, vagy jelentősen megváltoztatták annak tartalmát.

#### 6. A projekteket sokan Uniós támogatás nélkül is elkezdték volna – *talált pénz effektus*

- a 16 kedvezményezett közül 13 támogatás nélkül is megindította és működtette volna szállítási szolgáltatásait.
- a kedvezményezettek 42%-a kijelentette, hogy a Marco Polo-féle finanszírozás nélkül is biztosan belefogott volna a projektjébe.

#### 7. A piaci szükségletek felmérése nem volt elégséges

- a MP programokat azért hozták létre, hogy az új szállítási szolgáltatások kiépítéséhez vagy a meglévők fejlesztéséhez

szükséges jelentős beruházásokat az uniós finanszírozás részben kompenzálja, abban a reményben, hogy ezen szolgáltatások kínálatának növekedése piaci keresletet teremtsen.

- a Számvevőszék ezt azonban nem ítéli elegendőnek, mivel a gazdasági szereplők rendes piaci viszonyok között csak akkor váltanak át kizárólag közúton történő fuvarozásról más áruszállítási módokra, ha azt a körülmények (rendszerint a költségek, az idő, a megbízhatóság, a szállítandó mennyiségek vagy a célállomások közelsége) szükségessé teszik.
- először elemezni kellett volna, hogy rendes piaci viszonyok között miért nem jöttek létre vagy fejlődtek ki multimodális fuvarozási szolgáltatások, és hogyan lehet lebontani azokat az akadályokat és korlátokat.

## **Következtetések**

A Marco Polo programok hozzájárulnak ahhoz a közlekedéspolitikai célhoz az Unión belül, hogy a kizárólag közúton történő áruszállításra könnyebben lehessen alternatívát találni. A programok csekély eredményeket értek el:

- a kifizetett célokat csak nagyon korlátozott mértékben érték el.
- az áru fuvarozás közútról való áttérelésére gyakorolt hatásuk csekély volt.
- nincsenek adatok, amelyek alapján értékelni lehetne az áru fuvarozás környezeti mellékhatásai mérséklésének, a közúti zsúfoltság csökkenésének és a közlekedésbiztonság növelésének várt pozitív hatásait.

A projektek rendszerint nagyobb haszonnal jártak a tágabb közösség számára. Mivel azonban a gazdasági szereplőket visszatartotta a piaci helyzet és a korlátozó körülmények (az elhúzódó eljárások, a kockázatok, a bonyolultság és az adminisztrációs költségek), nem érkezett be elegendő releváns projektjavaslat.

A programok napi irányítása idővel javult. Megalapozott projekt kiválasztási módszerek biztosítják, hogy csak jó minőségű projektek kerüljenek kiválasztásra.

## Ajánlások

### A Számvevőszék ajánlásai

A Tanács, az Európai Parlament és a Bizottság mérlegelje, nem kellene-e felhagyni a Marco Polo programok mintájára kialakított áru fuvarozási szolgáltatások uniós finanszírozásával („felülről lefelé történő kínálatélénkítés”), hiszen az ilyen kialakítás a jelentésünkben leírt hiányosságokhoz vezetett

A projektek finanszírozását kösse ahhoz a feltételhez, hogy történt-e az esetlegesen keletkező uniós többletérték és annak nagyságát kimutató előzetes hatásvizsgálat. Ehhez szükséges lenne egy részletes piacelemzés a potenciális piaci keresletről, és figyelembe kellene venni a hasonló tagállami támogató rendszerekben-legjobban bevált módszereket.

- közútról átterelendő árumennyiségekre tűzzön ki reális célokat; vizsgálja rendszeresen a program során megvalósult tevékenységeket és eredményeket.
- az uniós finanszírozást tegye eredményfüggővé.
- mérje fel az infrastruktúrák és létesítmények támogatásának igényeit, korlátait és feltételeit, hogy részt vállaljon a multimodális szállítás fejlesztésébe beruházó gazdasági szereplők kockázataiból.
- tegyen intézkedéseket a projektek eredményességét gátló műszaki, működési és infrastrukturális akadályok eredményes kezelésére.
- biztosítsa, hogy álljanak rendelkezésre megfelelő adatok, amelyek igazolják a finanszírozott akciókkal elért eredményeket.

### A Bizottság válasza

A Bizottság szerint a jövőben az EU közlekedéspolitikai céljainak megvalósítása, valamint az ezek előnyös hatásait élvező uniós polgárok mindenek felett álló érdekeinek biztosítása céljából kívánatos uniós támogatást nyújtani az innovatív áru fuvarozási szolgáltatásokhoz.

A Bizottság egyetért azzal, hogy szükség van előzetes hatásvizsgálatra, amely kellőképpen számításba veszi a nemzeti támogatási programok bevált módszereit. Mivel az áruszállítási szolgáltatásokat támogató eszköz kialakítása ezen az előzetes elemzésen alapul majd, a Bizottság úgy véli, hogy az alábbi pontokban megfogalmazott ajánlások egy része jelenleg túl korai még.

- a Marco Polo program utódjának központjában a továbbiakban nem feltétlenül a forgalomátterelés áll majd, és céljait nem feltétlenül a közútról átterelendő árumennyiség tekintetében határozzák meg.
- jövőbeli fellépések finanszírozási mechanizmusa a szakpolitikai kerettől függ majd és alapját az előzetes elemzés képezi.
- ezt az értékelést az említett előzetes elemzés keretében végzik majd el.
- az uniós beavatkozás fő céljai között említik a szűk keresztmetszetek kezelését és az interoperabilitás előmozdítását.
- a Bizottság vállalja annak biztosítását, hogy legyenek megfelelő adatok, melyek alátámasztják a finanszírozott akciókkal elért



- csökkentse, lehetőleg hat hónapra, a projekt kiválasztáshoz és szerződéskötéshez a szükséges időt.
- tegye szükséges feltétellé, hogy a projektek befejezése után a szolgáltatások még legalább három évig működjenek.
- a „talált pénz” jelenség elkerülendő, erre már a projektértékeléskor fordítson figyelmet.

eredményeket.

- A Bizottság erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy a projektek kiválasztásához és a szerződéskötéshez szükséges időt a költségvetési rendelettel összhangban tovább csökkentse.
- A gyorsan változó üzleti környezetre való tekintettel nem realiztikus feltételként meghatározni, hogy a projektek befejezése után a szolgáltatásokat még legalább három évig fenntartsák, és ennek ellenőrzése sem kivitelezhető.
- A „talált pénz” jelenséggel kapcsolatos kockázatokat és ezek hatékony kezelési módjait az említett előzetes elemzés tárgyalja majd.