

INFRASTRUKTÚRAFEJLESZTÉS: ÍGY, VAGY ÚGY?

-

SPORT XXI. LÉTESÍTMÉNYFEJLESZTÉSI PROGRAM VS. NEMZETI KÖZNEVELÉSI INFRASTRUKTÚRA FEJLESZTÉSI PROGRAM

Varga Judit



A rendszerváltást megelőzően felépült köznevelési infrastruktúrára áldozni kell, hogy a mai kor által megfogalmazott igények kielégítésére alkalmas legyen. Húsbavágó kérdés azonban, hogy miből, hogyan és mire investáljon akár a központi, akár a helyi kormányzat. A köznevelési feladatok ellátását szolgáló önkormányzati sportlétesítmények kapcsán 2004-ben indították be a Sport XXI. Létesítményfejlesztési Programot, tavaly óta pedig a sportolási célokat szolgáló épületek mellett más köznevelési feladatok ellátását biztosító létesítmények fejlesztését is támogatja a kormányzat a Nemzeti Köznevelési Infrastruktúra Fejlesztési Program keretében. Míg a 2004-es program alternatív, addig a 2014-es hagyományos módját választja a közösségi igények kielégítésének. Vajon milyen érvek szólnak egyik, illetve másik megoldás mellett?

A Sport XXI. Létesítményfejlesztési Program

A magyar döntéshozó a PPP-t, mint infrastruktúrafejlesztési alternatívát egy 2004-ben megszületett kormányhatározatban ajánlotta fel a helyi önkormányzatok számára, mely határozat a sportlétesítmények fejlesztéséről és működési rendszerük átalakításáról szólt, ebben döntöttek a Sport XXI. Létesítményfejlesztési Program keretében lezajló ingatlanfejlesztés PPP formában történő megvalósításáról. A Programnak további három alprogramja volt: a „Sport a közösségért”, a „Korszerű tornatermet mindenhol” és a „Tanuszkodát minden kistérségben” címet viselők. A Program tehát tanuszkodák, tornatermek és megyei többcélú sportcsarnokok létrehozását célozta. Az állam – annak képviselőjében pedig az önkormányzatokért felelős minisztérium – arra vállalt kötelezettséget a PPP szerződések keretében, hogy 15 éves időtartamra a vele szerződő magánszektorbeli alanyok

által nyújtott infrastruktúraüzemeltetési szolgáltatás vásárlásához szolgáltatási díjhozzájárást biztosít, így segítve az infrastrukturális beruházások megvalósulását.

A Programban összesen 184 önkormányzat nyújtott be pályázatot. A legtöbben – összesen 145-en – tornatermek építését célozták meg, azonban csak 18 településen indultak meg a munkálatok, a többiek visszaléptek. A második legnépszerűbb alprogram a tanuszodák építésére kiírt volt, melyre 66 önkormányzat pályázott, s ahol szintén csak 18 település jutott el a szerződéskötésig, hisz 48 visszakozott. A legkisebb érdeklődésre, ami valószínűleg a beruházás méretéből és költségigényéből fakadt, a „Sporttal a közösségért” tartott számot. Erre mindegy 10 önkormányzat nyújtott be pályázatot, azonban csak egy településen indult meg projekt.

1. táblázat

Sport XXI. Létesítményfejlesztési Programból visszalépett önkormányzatok – Visszalépés okai*

Visszalépés oka ↓	Beruházás célja→	Tornaterem	Tanuszoda	Sportcsarnok /fedett uszoda	Összesen	
					db	%**
Közbeszerzés		17	14	7	38	21
Önkormányzat gazdasági helyzete		48	11	–	59	32
A szerződés aláírása elmaradt		14	6	1	21	11
Nem készült vagy nem fogadták el a projekttervet		13	6	–	19	10
Egyéb		15	4	1	20	11
Nem szolgáltatott adatot		20	7	–	27	15
<i>Összesen</i>		<i>127</i>	<i>48</i>	<i>9</i>	<i>184</i>	<i>100</i>

*Önkormányzatok darabszáma van feltüntetve.

** Egész számra kerekítve.

Forrás: saját szerkesztés, ÁSZ, 2009

Az Állami Számvevőszék (továbbiakban ÁSZ) 2009-es jelentése vette górcső alá a helyi önkormányzatok által kötött PPP szerződéseket. Az ÁSZ által e kontraktusok kapcsán feltárt problémákat nagyobb csoportokba rendezhetjük. Egyrészt beszélhetünk azokról, melyek a jogi konstrukció hazai szabályozottságából vagy annak hiányosságaiból fakadnak. Az önkormányzati PPP szerződések speciális helyzetben voltak, hisz a jogintézmény kapcsán kialakult hazai szabályozás rájuk nézve nem fogalmazott meg kötelező előírásokat, csupán a központi kormányzat által megkötött ilyen ügyletekre, így a fékek és garanciák, mint a hitelfelvételi vagy a hitelállomány méretére irányadó korlátok nem vonatkoztak rájuk. A felszámolásáig, azaz 2009 októberéig működő PPP Tárcaközi Bizottság – mely egy szakmai véleményező szerv volt – hatáskörét nem terjesztették ki a helyi önkormányzati szinten

létrejött ilyen megállapodások jóváhagyására, támogatására, ide vonatkozóan csak véleményezési feladatai voltak.

Az önkormányzati PPP szerződésekkel összefüggésben problémák fakadtak továbbá a központi kormányzat támogatási politikájából és a helyi kormányzatok szándékából is. Egyrészt nem készült hazai PPP stratégia. Másrészt a helyi autoritásokat gyakorlatilag kényszerpályára állítottak, hisz csak abban az esetben részesültek támogatásban a Programból, ha a beruházások formájának a PPP-t választották. Továbbá elmaradt azoknak a kimutatásoknak az elkészítése, amelyekben ugyanazon beruházás PPP-formátumú és hagyományos állami kivitelezését vetették volna össze. Nem lehetetlenítette el a Programban való részvételt, ha a pályázó önkormányzat működési forráshiánnyal küzdött, vagy épp korábban ÖNHIKI-ben részesült. A jogalkotó nem fűzött negatív következményeket ahhoz, ha egy önkormányzat az eredetileg támogatott mintaprojektekhez képest több funkciót ellátó létesítmények kivitelezésére írt ki pályázatot, ami értelemszerűen többletköltséget keletkeztetett, mely költségek fedezetét is a Program „állta”. Említhetők itt még az egyes közbeszerzési eljárások során érzékelt egyéb visszasságok is, mint a verseny kialakulásának elmaradása az ajánlattevők között vagy a megfelelő dokumentáció, közzététel hiánya.

Súlyos gond volt a szolgáltatási díjak más-más funkciót betöltő díjtételeinek el nem különítése, a közcélú igénybevételi arány rögzítésének elmaradása (Ez az arány határozta meg az állam szolgáltatási-díj fizetési kötelezettségét.), illetve az önkormányzatok és az üzemeltetők között létrejött „háttérszerződések” is.

Nem csak a szerződéskötés előkészítése során, de a végrehajtás vonatkozásában is adódtak nehézségek, így a gazdasági környezet kedvezőtlen megváltozása (pl. 2008-as hitelválság) vagy az, hogy a különböző szinten (központi és helyi) tevékenykedő kormányzati döntéshozóknak nem sikerült a profitorientált magánszektorbeli alanyok gondolkodásmódját megfelelően elsajátítaniuk. Ez utóbbira példa, hogy bár volt precedens rá, hogy a magánpartner nem szerződészerűen teljesített, ám arra nem, hogy bármelyik önkormányzat a szolgáltatási-díj csökkentésének ilyen esetre fenntartott szankciójával élt volna.

A megkötött szerződések monitoringja sem volt problémamentes, így például nem volt biztosított a helyi PPP beruházások évenkénti figyelemmel kísérése, az önkormányzatok e szerződéseket nem szerepeltették könyveikben, mint hosszú lejáratú kötelezettségvállalást, illetve a magánpartnereket, akik a vagyonyilvántartáshoz szükséges adatokat kezelték, nem kötelezte jogszabály adatszolgáltatásra. De említhető még itt az is, hogy a Minisztérium, mely az állam nevében szerződéskötőként jelent meg eme ügyletekben, a helyszíni ellenőrzés jogáról részben le is mondott a szolgáltatási szerződésekben, illetve több esetben kialakult

összeférhetetlenség az ellenőrzés során, így amikor mint alvállalkozó az üzemeltetést és az ellenőrzést is az önkormányzat végezte el.

A Sport XXI. Létesítményfejlesztési Program keretében létrejött szerződésekről nyilvántartás vezetésére egyetlen szervezetnek, intézménynek sem volt jogszabályi kötelezettsége, így e megállapodásokról naprakész, egységes rendszerű és átlátható nyilvántartás napjainkban sem áll rendelkezésre. Az ÁSZ által 2009-ben a témában készített jelentés is csupán a 2008 végéig fennálló állapotokról szolgáltat hiteles adatokat. Azóta azonban történtek változások. A kormányzat 2010-ben kezdte meg a hazai PPP szerződések felülvizsgálatát, s előbbi alapján később döntött azok megszüntetéséről. E szerződések kivásárlása lassan halad(t) előre, egyrészt a felszámolni kívánt szerződések költségessége, másrészt a költségvetés adta pénzügyi mozgástér korlátozottsága okán. A PPP kontraktusok állami kivásárlása az önkormányzati sportlétesítményekkel vette kezdetét, mely magyarázható azzal, hogy arányaiban ezek voltak a legkisebb ilyen ügyletek, illetve azzal is, hogy e szerződések bizonyos önkormányzatok működését jelentékenyen megnehezítették pl. Magyaratád, Kiskunfélegyháza.

Az önkormányzati PPP beruházásokat 2008-at követően érintő eseményekről mindössze töredékinformációk állnak rendelkezésre, melyek egyrészt kormányzati portálok tájékoztatásaiból, különböző médiumok hírközléseiből, a központi költségvetési és azok végrehajtásáról szóló törvényekből, valamint a helyi önkormányzatok költségvetéseiből nyerhetők ki, ám melyekből teljes és objektív kép nehezen vázolható fel a témát érintően.

A Nemzeti Köznevelési Infrastruktúra Fejlesztési Program

Tíz évvel később a Sport XXI. Létesítményfejlesztési Program elfogadása után, jelentős részben annak fejlesztési tárgykörét érintően, az 1086/2014. (II.28.) Korm. határozat elfogadásával a Kormány a Nemzeti Köznevelési Infrastruktúra Fejlesztési Program beindításáról döntött, mely köznevelési-infrastruktúra bővítő, kiemelten tanuszoda, tornaterem és tanterem megvalósítását célzó beruházásokra irányul. A jogalkotó úgy rendelkezik, hogy e jövőbeli létesítmények beruházója, építtetője egy központi költségvetési szerv: a Nemzeti Sportközpont lesz, mely szervet 2005-ben a Nemzeti Utánpótlás-nevelési Intézet és a Testnevelési és Sportmúzeum jogutódjaként alapítottak, s felette az irányítói és felügyeli jogokat a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium gyakorolja. A leendő tornatermek kapcsán egy másik központi költségvetési szerv is érintett, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ, mellyel a tulajdonosi jogállás kerül tisztázásra az előbbi beruházások kapcsán, míg a

tanuszkodák vonatkozásában vagyongazdálkodóknak a Nemzeti Sportközpontot jelölik ki. Lényeges, hogy e beruházásokat nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánították, így a kapcsolódó hatósági eljárásokra nézve a főszabályhoz képest eltérő, kivételes rendelkezések irányadók, melyek a létesítmények minél egyszerűbb, gyorsabb megvalósítását célozzák.

A Program keretében 72 települést érintően kerül sor összesen 23 tan-, 26 tornaterem és 25 tanuszoda fejlesztési projekt megvalósításra hagyományos állami beruházás keretében. A Program által célzott projektek közül egyelőre az izsáki és a dunakeszi iskolaépítésre nézve irányoztak elő forrásokat a 2015-re vonatkozó központi költségvetési törvényben. Az alapján az izsáki 4479 millió, még a dunakeszi beruházás 4698 millió Ft-ba kerül majd.

Hagyományos állami beruházások azok, amelyek közpénzből, vagyis költségvetési forrásokból, költségvetési szerv útján valósulnak meg, s a létrejövő vagyonelem az állami (Értve ez alatt a központi és a helyi kormányzatot is.) vagyon körét gazdagítja. Ha ez a három feltétel egyszerre érvényesül a közösségi igények kielégítése során, hagyományos állami beruházásról beszélhetünk. Ellenben alternatív megoldásnak tekinthető az a közfeladat-ellátást célzó beruházás, mely esetén akár egy, akár valamennyi előbbi feltétel hiányzik. Ilyen alternatív közfeladat-ellátási megoldások a PPP szerződések is.

Hagyományos vs. alternatív közfeladat-ellátás



A hagyományos úton, közpénzből megvalósuló beruházások mellett szóló érv, hogy ha a döntéshozó nem él a hitel- vagy a kölcsönfelvétel lehetőségével, akkor nem terhelik meg hosszú távon az állami költségvetést ezek a projektek, így az épp hatalmon lévő kormányzatok sem kell, hogy elköteleződjenek korábbi

döntéshozók által megkötött szerződések fejlesztési céljai mellett. Ugyanakkor ezek is, ahogy valamennyi beruházás gazdaságélénkítő hatással bírnak. Nem túl szerencsés sajátossága azonban e közfeladat-ellátási útnak, hogy idő kell még az egyes projektek fedezete rendelkezésre áll, így a fennálló társadalmi igények kielégítése elodázódhat. Amennyiben belevágnak e beruházások megvalósításába, akkor az ezzel járó költségek egy összegben terhelik meg a költségvetést, mely rövid távon az államháztartási egyensúlynak, hosszú távon pedig az államadósságcélok teljesítésének nem kedvez. Az állam főszabály szerint nem

profitorientált gazdasági szereplő, így a haszonmaximalizálásra törekvő gazdasági alanyokhoz képest hajlamosabb a pazarlásra, mely sajátosság a beruházásai megvalósítása során is felbukkan. Az állam, mint szolgáltató továbbá hajlamos az általa nyújtott szolgáltatás használóira igénybevevőként, s nem fogyasztóként tekinteni, s azok igényét így kevésbé képes, illetve szándékozik kielégíteni, ez következik abból, hogy az állam ezt szokta meg, erre „szocializálódott”, hisz őt eddig egyáltalán nem vagy csak alig terhelte a piaci versenyből fakadó nyomás, illetve az államháztartási funkciók, mint redisztribúció, gyakorlása arra predesztinálja, hogy ne pusztá fogyasztóként tekintsen a szolgáltatás igénybevevőire.

Mivel az alternatív közfeladat-ellátás során jellemzően külső, államháztartáson kívüli források is bevonásra kerülnek, így nem kell az állami források rendelkezésre állásától függővé tenni a közösségi igények kielégítését, illetve a beruházás költségei a legtöbb esetben nem is terhelik meg egy összegben a költségvetést. Ha a versenyszektor is érdekelté válik a közfeladatok ellátásban, akkor garantált a megtakarításra törekvés a profitmaximalizálás célja miatt. A versenyszektor ilyen esetekben nemcsak tőkéjét, hanem szakértelmét is a közösség szolgálatába állítja. A legnagyobb problémát a hosszú, akár több évre, évtizedre születő szerződések okozhatják e körben, amikor is az államnak időben elnyúlva keletkezik fizetési kötelezettsége, amely relatíve kisebb összegben, de hosszú távon köti az államot, s az egymást váltó kormányzatokat.

Mindkét infrastruktúrafejlesztési „út” mellett és ellen is hozhatók fel érvek, így bármelyik lehet hatékony, eredményes, feltéve, ha átgondoltan, minél több megoldást mérlegelve, s érdekeit megfelelő garanciákkal biztosítva kötelezi el magát a döntéshozó egyik, vagy akár másik megoldás mellett.

Szerző: Varga Judit, egyetemi tanársegéd, DE-ÁJK

Közzétéve: 2015. 10. 26.

A bejegyzés elérhető: <http://www.kozjavak.hu/infrastrukturafejleszt-es-igy-vagy-ugy-sport-xxi-letesitmenyfejleszt-esi-program-vs-nemzeti>

A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közzolgáltatási Kutatócsoportjának a *Területi közzolgáltatások szabályozásai* című projektje keretében készült. A projekt leírására l.: Horváth M.T.: Szempontok a területi közzolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: HMT (szerk.) *Kilengések. Közzolgáltatási változások*. Budapest: Dialóg Campus, 2013. 9–25. old.