

Zsugyel János (szerk.) (2009): *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. Budapest: CompLex Kiadó.

1991. évi XVI. törvény a koncesszióról

## 9. FEJEZET

### PPP NEMZETKÖZI SÍKON – AZ EURÓPAI UNIÓ

*Varga Judit*

#### Bevezetés

A PPP (Public-Private Partnership), vagyis a köz- és magánszektor által közfeladat-ellátási céllal létrehozott, hosszú távra születő szerződéses megállapodások nemzetközi szintű vizsgálata a különböző államok és nemzetközi szervezetek közti anyagi és eljárásjogi különbségekből, a tipikusan ilyen formában megvalósuló projektek tárgyának változatosságából adódóan nem egyszerű feladat. A kutatások előrehaladásával úgy vélem, hogy eme alternatív közfeladat-ellátási megoldást: a PPP-t, elsősorban ország-csoportok – fejlett-, fejlődő világ államai, angolszász, kontinentális hagyományú államok –, illetve a különböző nemzetközi szervezetek szerint célszerű vizsgálat tárgyává tenni nemzetközi szinten, hiszen az egyes ország-csoportok, valamint nemzetközi szervezetek különbözőképpen határozzák meg eme jogintézmény definícióját, más-más logika alapján és cél érdekében működik együtt esetükben a közszektorbeli jogalany (az állam, vagy az államok által létrehozott nemzetközi szervezet) a profitorientált magánszektorbeli alanyokkal.

A fenti logika alapján a PPP nemzetközi síkon történő vizsgálatát az Európai Unió vonatkozó szabályanyagának, illetve gyakorlatának áttekintésével kezdeném, mivel a jogintézmény hazai alkalmazására eme szupranacionális szervezet gyakorolta a legközvetlenebb hatást.

A soron következő tanulmányban a következő kérdésekre keresem a választ: Mikor és hol bukkant fel közösségi szinten a PPP intézménye? Született-e uniós szinten kötelező jogi előírás a szabályozására? Részt vesz-e, s ha igen, hogyan az Európai Unió eme alternatív közfeladat-ellátási eszköz finanszírozásában, fejlesztésében?

#### 1. PPP és az EU

A PPP, mint kifejezés már évtizedek óta széles körben elterjed az Európai

Unió tagállamaiban, ám ennek ellenére még napjainkban sem beszélhetünk a PPP európai modelljéről, melynek oka, hogy az EU tagállamok között jelentős különbségek mutatkoznak abban, hogy milyen mértékben, illetve formában vonják be a profitorientált gazdasági társaságokat a közösségi igények kielégítésébe.

### 1.1 PPP és az Európai Bizottság

Unió szinten elsőként a Bizottság foglalkozott a Közösségi szinten addig nem definiált PPP-vel, amikor 2004-ben kiadott Zöld Könyvében<sup>250</sup> összegyűjtötte a jogintézmény legfontosabb karakterjegyeit, mellyel egyben rögzítette a PPP fogalmát is. A Zöld Könyv szerint a PPP a közszektorbeli alanyok, illetve az üzleti világ szereplői közötti együttműködés, melynek célja valamilyen szolgáltatás-nyújtáshoz szükséges finanszírozási, építési, felújítási, szervezési vagy működtetési feladat ellátása. A PPP ügyletek tipikusan a következő sajátosságokkal rendelkeznek:

- Hosszú távra, évekre jönnek létre.
- A projektek finanszírozása vegyes, vagyis pénzügyi fedezetét a köz- és magánszféra előre rögzített arányban közösen viseli saját, illetve külső források igénybevétele útján.
- E szerződések komplexek.
- A beruházások kockázatait a szerződéses alanyok megosztják. A kockázatok elosztása azonban projektről, projektre változhat.
- A közszektorbeli alany az előbbi pontban rögzítettektől függetlenül mindig felelősséggel tartozik a szerződés tárgyának, céljának, a szolgáltatás minőségének, az ellentételezési politikának (költségtérítés, díjpolitika) meghatározásáért, ahogy ő felelős a monitoring rendszer működtetéséért, ezen keresztül pedig a teljesítés ellenőrzéséért is.<sup>251</sup>

A Bizottság Zöld Könyve nemcsak a PPP fogalmának uniós szintű rögzítése miatt érdemes említésre, hanem azért is, mert kimondta, hogy – akkor még közösségi – uniós szinten nincs direkt, kötelező rendelkezés a PPP megállapodásokra vonatkozóan. Azokra az Európai Parlament, valamint Tanács által elfogadott közbeszerzési eljárásokra és koncesszióra vonatkozó rendeleteket, irányelveket, továbbá határozatokat kell alkalmazni

<sup>250</sup> COM(2004) 327 final.

<sup>251</sup> COM(2004), 327 final, pp. 3.

az alapító szerződésekben foglalt alapelvek és az Európai Unió Bírósága jogértelmező gyakorlatának figyelembe vétele és tiszteletben tartása mellett. A Zöld Könyv 2004-es kiadását követően sem született átfogó, tagállamokai köti előírás a PPP intézményére nézve.

Előrelépésnek tekinthető azonban az intézményesített PPP (Institutionalised PPP – IPPP) fogalmának megalkotása, mellyel összefüggő szakmai egyeztetés koordinálása szintén a Bizottsághoz köthető. A szakmai diskurzus eredménye egy közlemény lett, mely szerint az IPPP a közszféra és a magánszféra közötti olyan együttműködés, amelynek keretében vegyes tulajdonban álló társaságot hoznak létre a felek koncesszió és közbeszerzési szerződés végrehajtására. A magánpartner a pénzügyi és vagyoni hozzájárulás nyújtása mellett részt vesz előbbi társaság irányításában, s így az odaítélt szerződések végrehajtásában. Fontos azonban, hogy egy magánszektorból származó befektető által állami, illetve önkormányzati tulajdonban álló vállalkozás részére nyújtott vagyoni hozzájárulás nem minősül intézményesített PPP-nek.<sup>252</sup>

A Bizottság PPP kapcsán kifejtett tevékenysége körében említhető még, hogy fórumot biztosított szakmai diskurzusokra a témát illetően, melyeken a bizottsági tisztségviselők mellett közbeszerzési szakértők, tagállami képviselők és PPP-szakértők is részt vettek. A Bizottság által generált szakmai egyeztetések eredménye a PPP Szakértői Központ felállítására lett.

### 1.2 PPP és az Európai Beruházási Bank

Az Európai Unió intézményei közül a PPP szerződések legnagyobb finanszírozója az Európai Beruházási Bank (továbbiakban EBB), mely egyike a világ legnagyobb multilaterális hitelintézeteinek. Az EBB a tagállamok tulajdonában áll (Csűrös, 2015: 358–363), ám hitelezési tevékenysége nem korlátozódik az Unió tagjaira (Baranyai–Halász, 2014: 404). Az EBB feladata az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (továbbiakban EUMSz.) 309. cikke értelmében, hogy segítse a belső piac kiegyensúlyozott és egyenletes fejlődését. Ennek érdekében nyereségszerzési cél nélkül saját, valamint külső forrásokból kölcsönt, garanciát nyújt gazdaságélénkítő projektek megvalósításához.

A Bank által támogatott projektek elsősorban a kevésbé fejlett régiók fejlesztését szolgálják; vagy vállalkozások modernizálását, átalakítását,

<sup>252</sup> C(2007)6661, pp. 2–3.

esetleg olyan új tevékenységek kialakítását célozzák, melyek a belső piac létrehozása, működtetése miatt fontosak, s amelyek olyan terjedelműek, illetve természetűek, hogy nem lehet az egyes tagállamokban rendelkezésre álló eszközökkel finanszírozni. Továbbá olyan projektek megvalósítását is támogatja a Bank, melyek több tagállam közös érdekét szolgálják, s terjedelmük vagy természetük miatt olyanok, hogy nem lehet őket az egyes tagállamokban rendelkezésre álló különböző eszközökkel finanszírozni. A Bank feladatai ellátásához a Strukturális Alapokból és az uniós pénzügyi eszközökből kap támogatást.<sup>253</sup>

### 1.2.1 Az EBB irányítása

A Bank legfőbb szervei: a Kormányzótanács, az Igazgatótanács és az Igazgatási Bizottság.

A Kormányzótanács a tagállamok által kijelölt miniszterekből áll. Ez felelős a Bank hitelpolitikájára vonatkozó irányelvek kidolgozásáért és felügyeletéért. A Kormányzótanács legfontosabb feladatai a következők:

- határoz a Bank jegyzett tőkéjének felemeléséről;
- finanszírozási elvekről dönt;
- kinevezi az Igazgatótanács és az Igazgatási Bizottság tagjait, illetve felmenti őket;
- dönt a tagállamok területén kívül eső befektetések finanszírozásáról;
- határoz a Bank tevékenységének felfüggesztéséről, felszámolásáról;
- dönt a Bank eljárási szabályainak, az éves mérlegének és eredmény-kimutatásának, valamint az Igazgatótanács éves jelentéseinek a jóváhagyásáról.<sup>254</sup>

Az Igazgatótanács 29 igazgatóból és 19 helyettesből áll. Az igazgatókat a Kormányzótanács 5 évre nevezi ki. Az igazgatósági tagokat a tagállamok, illetve a Bizottság jelölik. Az igazgatók és helyetteseik megbízataa is meghosszabbítható. E szerv gondoskodik a Bank megfelelő igazgatásáról, határoz a Bank által történő finanszírozásról. Dönt a Bank által felvett kölcsönökről, megállapítja a kiutalt kölcsönök kamatait, járulékait, illetve a díjakat. Továbbá minősített többséggel határozhat saját hatáskörének

<sup>253</sup> EUMSZ. 309. cikk

<sup>254</sup> EUMSZ. 5. Jegyzőkönyv. Továbbiakban EBB Alapokmánya.

Igazgatási Bizottságra ruházásáról is.<sup>255</sup>

Az Igazgatási Bizottságnak kilenc tagja van, egy elnökből és nyolc alelnökből épül fel, akiket az Igazgatóság javaslatára a Kormányzótanács választ hat évre. Esetükben is meghosszabbítható a megbízataa idő. E szerv felel a Bank folyó ügyeinek intézéséért, így a döntések előkészítéséért és a már meghozott döntések végrehajtásáért.<sup>256</sup>

Egy hattagú bizottság felel az EBB működésének belső ellenőrzéséért: a Felügyelőbizottság, melynek tagjait a Kormányzótanács nevezi ki. Ez a szerv szakmailag ellenőrzi a Bank működését, amelynek keretében vizsgálja, hogy az megfelel-e vagy sem a prudenciális feltételeknek. Ezen túl pedig évente ellenőrzi a szabályszerűségét a Bank műveleteinek és könyveinek.<sup>257</sup>

### 1.2.2 Az EBB finanszírozási tevékenysége

A EBB alapesetben a tagállamok területén – kivételesen azon túl – megvalósuló gazdaságélénkítő beruházások finanszírozását vállalja.<sup>258</sup> A Bank által a projektek megvalósítására nyújtott segítség kölcsönök, illetve garanciavállalás formáját ölti, melyeket az EBB tagjainak, illetve magán- és köztulajdonban álló vállalatoknak nyújt (Csűrös, 2014: 43–55). Nagyon lényeges, hogy a Bank csupán akkor biztosít finanszírozási segítséget, ha más forrásból nem állnak rendelkezésre pénzeszközök megfelelő feltételekkel. Továbbá a Bank által rendelkezésre bocsátott anyagi segítség csupán kiegészítő lehet.

A Bank feltételtől teheti függővé a kölcsön nyújtását, ha azt vállalkozás vagy közjogi testület venné fel. Tagállamok számára nyújtott kölcsönök esetén ilyen előírás nincs. A Bank által kikötött feltétel lehet például a beruházás helye szerinti államtól kapott garancia vagy egyéb megfelelő biztosíték, ami az adós szilárd pénzügyi helyzetét tanúsítja.

Az EBB Alapokmánya előírja, hogy a Bank kintlévőségeinek mindenkori összege nem lehet több, mint 250%-a a Bank jegyzett tőkéjének, tartalékainak és eredmény-kimutatási többletének.<sup>259</sup> A EBB

<sup>255</sup> EBB Alapokmánya 9–10. cikk

<sup>256</sup> EBB Alapokmánya 11. cikk

<sup>257</sup> EBB Alapokmánya 12. cikk

<sup>258</sup> Ehhez azonban a Kormányzótanács minősített többséggel meghozott határozatára van szükség.

<sup>259</sup> Ez alól is vannak kivételek. Lásd EBB Alapokmány 16. cikk (5) bek.

továbbá nem nyújthat kamatesökkentési kedvezményt. Az általa nyújtott kölcsönök kamatát, a járulékokat, a különböző díjakat a tőkepiaci feltételekhez köteles igazítani, hogy az előbbiekből származó bevétel a Bank költségeit, kockázatait fedezze, valamint járuljon hozzá a Bank számára előírt tartalék képzéséhez.<sup>260</sup> További előírás, hogy az EBB-nak biztosítania kell, amikor finanszírozási segítséget nyújt, hogy a kiutalt pénzeszközök az Unió érdekében és a lehető legcélszerűbben legyenek felhasználva.<sup>261</sup>

Főszabály szerint a Bank vállalkozásban nem szerezhethet érdekeltséget, és nem vállalhat felelősséget annak vezetésében sem, kizárólag akkor, ha erre a kiutalt pénzeszközök védelme miatt van szükség.<sup>262</sup> Lényeges, hogy a Bank nem finanszírozhat olyan projektet, amely ellen a beruházás helye szerinti tagállam tiltakozik.<sup>263</sup>

A kölcsönért az arra jogosultak közvetlenül a Bankhoz fordulhatnak. A finanszírozási kérelmek azonban benyújthatók a Bankhoz a Bizottságon, illetve a beruházás helyszínénél szolgáló tagállamon keresztül is. Ha a kölcsönért folyamodó a Bizottságon keresztül nyújtja be igényét, akkor azt a kérelmet el kell juttatni a beruházás helyszínénél szolgáló tagállamhoz is véleményezésre. Amennyiben pedig a tagállamon keresztül juttatnák el a kérelmet, akkor pedig azt a Bizottságnak is meg kell kapnia véleményezésre. A Bankhoz közvetlenül befutó igényeket pedig mind a Bizottsággal, mind a projekt helyszínénél szolgáló tagállammal is véleményeztetni kell. Az arra jogosultaknak kettő hónap áll rendelkezésre véleményük kifejtésére. Ha a két hónap eredménytelenül telne el, vagyis nem fogalmazna meg véleményt az erre jogosult, akkor azt úgy kell tekinteni, mintha nem nyújtott volna be kifogást a beruházás ellen.<sup>264</sup>

Az Európai Beruházási Bank külön szerve, az Igazgatási Bizottság vizsgálja meg, hogy az egyes projektek megfelelnek-e az Alapokmány rendelkezéseinek, azaz, hogy fennáll-e az EBB finanszírozásban való részvételének összes szükséges feltétele. Ha az Igazgatási Bizottság, vagy az Európai Unió Bizottsága nem ad kedvező véleményt, vagyis nem támogatja az EBB projekt finanszírozásában való részvételét, akkor a Bank kizárólag az Igazgatótanács erről szóló egyhangú határozata révén vehet

<sup>260</sup> A Bank jegyzett tőkéjének 10%-ig köteles folyamatosan tartalékalapot képezni.

<sup>261</sup> EBB Alapokmánya 18. cikk (1) bek.

<sup>262</sup> EBB Alapokmánya 18. cikk (2) bek.

<sup>263</sup> EBB Alapokmánya 15–18. cikk

<sup>264</sup> EBB Alapokmánya 19. cikk

részt a beruházás szponzorálásában.<sup>265</sup> A projektek elbírálása szempontjából lényeges szempont, hogy azoknak jelentősnek, gazdasági és technikai szempontból életképesnek kell lenniük. Továbbá, csak az uniós közbeszerzési előírásoknak megfelelő versenyzetési eredményeként aláírt szerződések támogatásáról lehet szó, amelyek ráadásul megfelelnek az EBB környezetvédelmi követelményeinek is (EIB, 2004).

Az Európai Beruházási Bank által nyújtott kölcsönök kiegészítő jellegűek és hosszú lejáratúak – 20 vagy annál is több évre jönnek létre (EIB, 2004: 7–8).

Az EBB nemcsak közvetlen módon, hitelezési tevékenységével, hanem közvetett módon is ösztönzi a PPP ügyletek létrejöttét, például oly módon, hogy együttműködik a köz- és magánjogi alanyokkal azért, hogy megkönnyítse a magánszektorbeli alanyok bevonását az infrastrukturális fejlesztésekbe, illetve, hogy a hagyományoshoz képest új, alternatív finanszírozási megoldások bemutatásával segítse elő előbbi projektek megvalósítását. Az EBB projektvállalatokkal, kereskedelmi bankokkal, illetve egyéb tőkepiaci szereplőkkel is együttműködik. Szakértői és tanácsadói funkciókat is ellát a Bank, elsősorban az Európai PPP Központon keresztül (European PPP Expertise Center – EPEC). Előbbi intézmény révén közszektorbeli alanyokat, Európai Unió tagállamokat, csatlakozás előtt álló államokat és uniós intézményeket is ellát szakmai tanácsokkal. A Banknak nincsenek szakpolitikai preferenciái a PPP szerződéseket illetően. A tagállamok azok, akik eldöntik, hogy a célzott projektet PPP révén valósítják meg, vagy más módon (EIB, 2004: 13).

Az EBB közreműködése nem ér véget a projektek finanszírozásában való részvétellel, hiszen a Bank bekapcsolódik az általa finanszírozott beruházások felülvizsgálatába, monitoringjába.

### 1.3 Az Európai PPP Szakértői Központ

Az Európai PPP Szakértői Központ (továbbiakban EPEC) egy olyan szakértői intézmény, mely az Európai Unió intézményrendszerén belül – szoros kapcsolatban az Európai Beruházási Bankhoz – hívtak életre az uniós tagállamok, azonban eme intézmény munkájába EU-n kívüli államok is bekapcsolódhatnak.<sup>266</sup> A Központ feladata a PPP intézményének

<sup>265</sup> EBB Alapokmány 19. cikk (4)–(8) bek.

<sup>266</sup> A Központ legfőbb finanszírozója az Európai Bizottság és az Európai Beruházási Bank. Tagok: Albánia, Ausztria, Belgium, Bulgária, Horvátország, Ciprus, Cseh Köztársaság, Dánia,

alkalmazásában való szakmai segítségnyújtás elsősorban a közszektorbeli alanyok, vagyis az államok és intézményeik számára. Az EPEC tagjai tapasztalatokat, szakismereteket, elemzéseket osztanak meg egymással a témában, illetve az eddig kialakult „jó gyakorlatokat” illetően, valamint a Központ olyan fórumot biztosít a közszektorbeli alanyok számára, ahol tapasztalataikat kicserélhetik, megbeszélhetik. A tagok továbbá gyors szakmai segítségre is számíthatnak a közszektorbeli alanyoktól, ha egy hirtelen felmerülő kérdés megválaszolása válik szükségessé. Az EPEC célja, hogy segítse a PPP intézményének használatát, erősítse a jogintézmény alkalmazását, szakmai segítséget nyújtson. E célok által vezérelve bőséges, mindenki számára ingyenesen hozzáférhető szakmai anyagokat tesz közzé honapján a PPP eszközének használatával, alkalmazásával összefüggésben.<sup>267</sup>

## 2. Európai Beruházási Bank által finanszírozott PPP projektek trendjei

Átfogó statisztikai kimutatások ritkán készülnek a különböző államok, illetve nemzetközi szervezetek által finanszírozott PPP ügyletekből, ami eme dokumentumok összeállításának roppant idő és költségigényével függ össze elsősorban. Másrészt lényeges, hogy ha még készülnek is ilyen kimutatások, azok összehasonlíthatóságát nehezíti, sokszor lehetetlenné teszi, hogy a PPP-nek nincs egy általánosan elfogadott fogalma. Az egységes definiálás helyett minden állam, illetve szubnacionális szervezet saját PPP fogalmat használ, így az általuk elkészített statisztikai kimutatások nem pontosan ugyanazokat a szerződéses megállapodásokat teszik vizsgálat tárgyává. Persze a vizsgált ügyletek halmazai között vannak metszetek, átfedések, de a teljes egyezés híján előbbi statisztikák legfeljebb tendenciák megfigyelésére alkalmasak, mint pontos összehasonlításra.

Az Európai Unió által finanszírozott szerződések kapcsán jelentkező trendek vizsgálatára az Európai Beruházási Bank és az Európai PPP Szakértői Központ által összeállított jelentéseket használtam fel, melyek azért alkalmasak a PPP-re vonatkozó uniós szintű trendek vizsgálatára, mert azonos PPP definícióval operálnak.

Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Írország, Izrael, Olaszország, Kosovo, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Montenegró, Hollandia, Észak-Írország, Lengyelország, Portugália, Románia, Skócia, Szerbia, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország, Törökország, Egyesült Királyság, Wales.

<sup>267</sup> European PPP Expertise Center: <http://www.eib.org/epcc/index.htm> (2017.06.20.)

Az Európai Beruházási Bank statisztikái azokat a PPP ügyleteket tartalmazzák, amelyek finanszírozásában a Bank segítséget nyújtott. Ennek megfelelően nem csupán az uniós tagállamok területén megkötött ilyen szerződéseket tartalmazzák ezek a kimutatások. Valamint nem tartalmazzák az össze tagállam által életre hívott PPP szerződést, csak azokat, amelyeket részben az EBB is finanszírozott. A Szakértői Központ által készített anyagok az Európai Unió tagállamaira nézve adnak áttekintést, a jellemzően előfordul bennük, hogy a grafikonon ábrázolt adatokat nem rendezik pontos számadatok tartalmazó táblázatos formában. Hiába használ tehát a két intézmény azonos PPP definíciót, ám adataik töredékesek, s így az EBB és az EPEC által összeállított statisztikai kimutatások elsősorban trendek megfigyelésére alkalmasak.

Az 1. táblázat (lásd a következő oldalon) az EBB által finanszírozott PPP projekteket tartalmazza 1990 és 2015 között éves és szektorok szerinti bontásban, minden egyes évben feltüntetve, hogy az egyes közfeladat-ellátási szektorokban hány darab szerződést írtak alá, és az egyes projektek finanszírozásához a Bank mekkora összeggel járult hozzá. Első ránézésre látszik, hogy leggyakrabban és a legnagyobb összegben közlekedési infrastruktúra fejlesztésére utalt ki hitelt a Bank. 1990 és 1998 között a Beruházási Bank kizárólag közlekedési infrastruktúra létrehozására adott hitelt a hozzá forduló államoknak. 1998 után már oktatási, víz- és csatornarendszer, illetve egészségügyi fejlesztésekre is fordítottak források. Az ezredfordulóhoz közeledve pedig megjelentek, és növekvő gyakorisággal tűntek fel a különböző „zöld” beruházások, úgymint energetikai, hulladékkezelési célokat szolgáló PPP megállapodások.

Mivel e táblázat számos információt tartalmaz még, és roppant alkalmas az elmúlt 25 év trendjeinek áttekintésére, ezért a továbbiakban e táblázatot és tartalmát részletes elemzésnek vetjük alá.

1. táblázat  
Az EBB által finanszírozott PPP szerződések közfeladat-ellátási területenként éves bontásban 1990–2015 között az EU tagállamaiban

Év	millió euró/év	Terület	szerződések száma (db)	millió euró
1990	246	Közlekedés	1	246
1992	176	Közlekedés	1	176
1993	415	Közlekedés	2	415
1994	784	Közlekedés	1	784
1995	1083	Közlekedés	3	1083
1996	2647	Közlekedés	5	2647
1997	1210	Közlekedés	2	1210
1998	808	Közlekedés	4	752
		Oktatás	1	56
1999	1201	Víz- csatornarendszer	1	80
		Közlekedés	4	1121
2000	1683	Oktatás	2	212
		Közlekedés	7	1471
2001	1740	Közlekedés	7	1528
		Oktatás	2	99
		Egészségügy	1	113
2002	2120	Közlekedés	5	2049
		Energia	1	71
2003	2309	Közlekedés	7	1975
		Oktatás	3	137
		Víz- és csatornarendszer	1	125
		Egészségügy	1	72
2004	1727	Közlekedés	8	945
		Víz- és csatornarendszer	1	44
		Egészségügy	2	393
		Oktatás	1	345
2005	1476	Közlekedés	5	1055
		Egészségügy	2	237
		Oktatás	2	184
2006	2766	Közlekedés	9	1360
		Víz- és csatornarendszer	2	181
		Energia	1	75
		Egészségügy	3	942
		Hulladékkezelés	1	120
		Oktatás	1	88
2007	2165	Közlekedés	10	1448
		Oktatás	1	79
		Egészségügy	3	638
2008	3348	Közlekedés	13	2996
		Hulladékkezelés	1	273

2009	1835	Oktatás	1	79
		Közlekedés	4	1209
		Tűzoltó szolgáltatás	1	9
		Egészségügy	3	332
2010	3158	Hulladékkezelés	1	106
		Közlekedés	9	2127
		Oktatás	1	46
2011	2653	Egészségügy	2	666
		Közlekedés	7	2526
2012	728	Egészségügy	1	120
		Közlekedés	3	678
2013	2757	Oktatás	1	60
		Közlekedés	8	2182
		Egészségügy	4	360
		Oktatás	1	96
2014	3259	Hulladékkezelés	1	120
		Közlekedés	10	2625
		Egészségügy	1	400
2015	1227	Oktatás	1	36
		Hulladékkezelés	1	198
		Közlekedés	4	424
		Hulladékkezelés	1	13
		Egészségügy	4	480
		Oktatás	4	310

Forrás: saját szerkesztés<sup>268</sup>

A 2. táblázat szemlélteti, hogy a legtöbb kölcsönt az Európai Beruházási Bank a megfigyelt negyed évszázad alatt a közlekedési infrastruktúra fejlesztésére utalta ki, összesen mintegy 35103 millió euró összegben. Az összes többi közfeladat-ellátási célra együttesen kiutalt támogatás még csak meg sem közelíti előbbi pénzmennyiséget. Sorban a második legtöbb forrást felemészítő szektor az egészségügyi, melyre az EBB 5081 millió euró kölcsönt adott. A harmadik legköltségesebb szektor az oktatási, mely így is messze elmarad az első kettő közfeladat-ellátási céllal megvalósult projektek költségigényétől a maga 1815 millió eurójával.

<sup>268</sup> EPEC, 2016.

2. táblázat  
Az EBB által finanszírozott PPP szerződések feladat-ellátási területenként 1990–2016 között az EU tagállamaiban

Feladat-ellátási terület	millió euró
1. Közlekedés	35103
2. Egészségügy	5081
3. Oktatás	1815
4. Hulladékkezelés	919
6. Viz- és csatornarendszer	181
7. Energia	146
8. Tűzoltó szolgáltatás	9

Forrás: saját szerkesztés<sup>269</sup>

3. táblázat  
Az EBB által finanszírozott PPP szerződések az EU tagállamaiban államonkénti bontásban 1990–2015 között

Állam	PPP projektek száma (db)	PPP projektek összértéke (millió euró)
Egyesült Királyság	66	12573
Spanyolország	29	4981
Portugál	18	4482
Dánia	6	4262
Franciaország	11	3268
Olaszország	7	2167
Görögország	9	2152
Hollandia	10	1978
Németország	11	1685
Lengyelország	4	1575
Írország	15	1198
Svédország	1	699
Belgium	3	669
Ausztria	4	467
Magyarország	2	400
Norvégia	2	273
Finnország	3	289
Horvátország	1	80

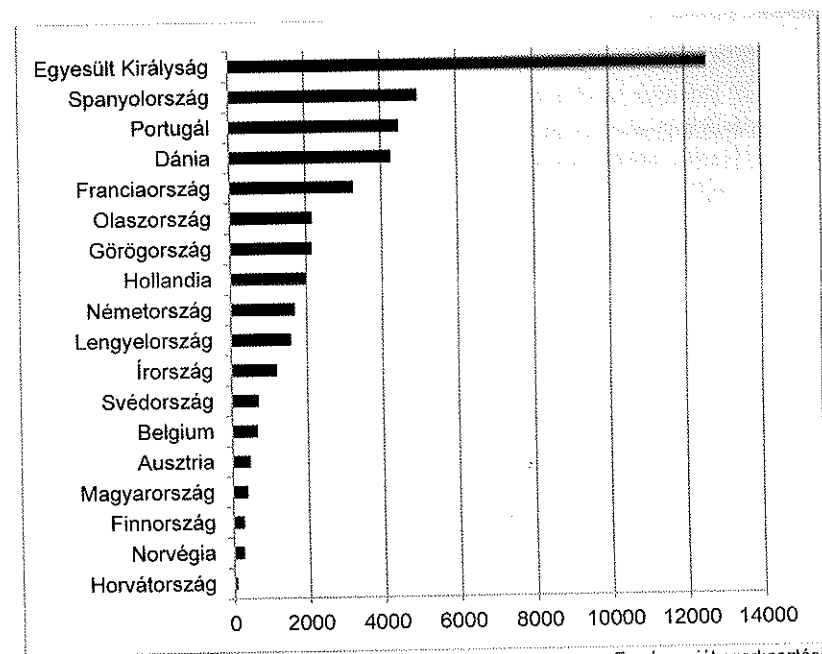
Forrás: saját szerkesztés<sup>270</sup>

<sup>269</sup> EPEC, 2016.

<sup>270</sup> EPEC, 2016.

A 3. táblázat az EBB által finanszírozott azon PPP projektek számát és értékét tartalmazza összesen, melyek az egyes uniós tagállamok területén valósultak meg. Az államok sorrendbe állíthatók egyrészt aszerint, hogy melyek voltak azok, akik számára a Bank a legtöbb forrást utalta ki, másrészt az egyes országok a területükön aláírt PPP szerződések számára szerint is. A két szempont szerint összeállított rangsor azonban nem mutat teljes egyezést.

4. ábra  
Az EBB által finanszírozott PPP szerződések az EU tagállamaiban államok szerinti bontásban 1990–2014 között (millió euró)



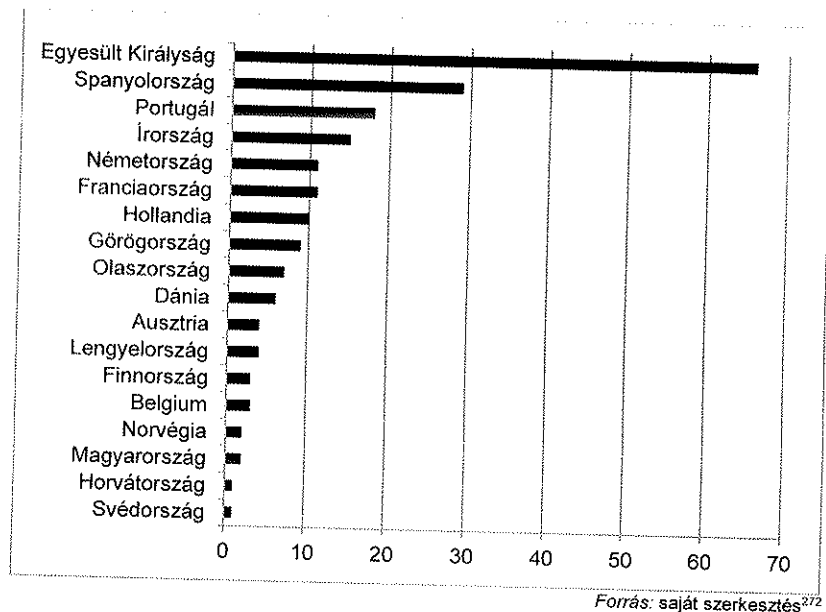
Forrás: saját szerkesztés<sup>271</sup>

Ha az EBB által kiutalt kölcsönök összegét nézzük, akkor az 1. ábrából leolvasható, hogy a legtöbb kifizetés az Egyesült Királyság javára történt az elmúlt 25 év alatt, összesen 12573 millió euró. Az Egyesült Királyság

<sup>271</sup> EPEC, 2016.

pozíciója e listán nem meglepő, lévén angolszász állam, s mint ilyen a köz- és magánszektor kontinentális jogi hagyományú államokban megfigyelt éles elválasztása nem történt meg, s a közösségi igények kielégítésnek bevett módja a szektorok közötti együttműködés. A leginkább kiforrott jogszabályi, intézményi közeggel, valamint a legtöbb gyakorlati tapasztalattal itt találkozhatunk a PPP vonatkozásában Európában. Az Egyesült Királyságot Spanyolország követi lényeges különbséggel a részére folyósított 4981 millió euróval. A sorban a harmadik Portugália 4482 millió euróval. Spanyolország és Portugália is elsősorban az EU átlagtól való infrastrukturális elmaradottságának lefaragása érdekében írt alá PPP megállapodásokat. Portugáliától alig elmaradva negyedik a sorban Dánia, a részére kiutalt 4262 millió euróval. Franciaország az ötödik a számára folyósított 3268 millió euróval.

2. ábra  
Az EBB által finanszírozott PPP szerződések száma (darab) az EU tagállamaiban államok szerinti bontásban 1990–2015 között

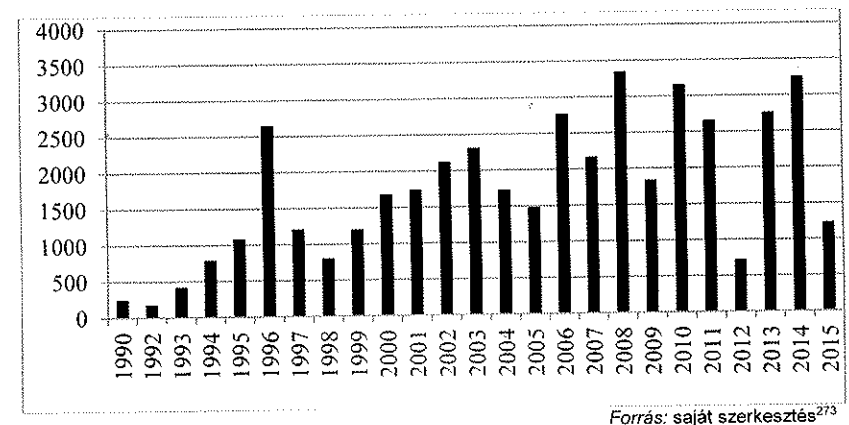


<sup>272</sup> EPEC, 2016.

A fent látható ábra az 1990 és 2015 között az Európai Unió tagállamai által megkötött olyan PPP szerződések darabszámát mutatja, melyek finanszírozásában az Európai Beruházási Bank részt vett. Az első öt államot vizsgálva látható, hogy a rangsort ismét az Egyesült Királyság vezeti, szám szerint 66 projekttel. A sorban a következő Spanyolország 29 aláírt szerződéssel, Portugália a harmadik tagállam a maga 18 szerződésével. A negyedik, ahol a legtöbb EBB által (is) finanszírozott PPP projekt megvalósult Írország 15 szerződéssel. Az ötödik helyen pedig holtversenyben találjuk Németországot és Franciaországot 11-11 projekttel.

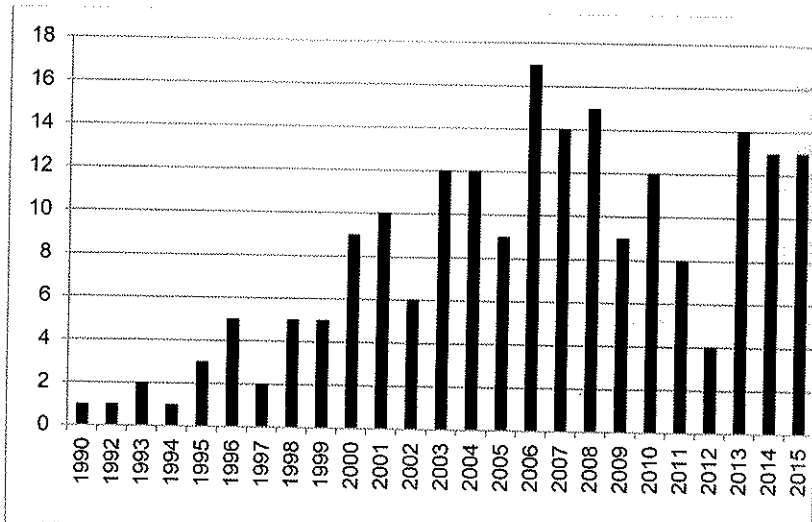
A következő grafikonok éves szinten vizsgálják a tagállamok által aláírt EBB által (is) finanszírozott PPP projektekre kiutalt kölcsönök összegét, illetve aláírt szerződések számát. Az évek szerinti vizsgálat során érdekes ciklikusság figyelhető meg a PPP projektek kapcsán. Látható ugyanis, hogy minden nagyobb összegű hitelezéssel járó év után a PPP-re fordított kifizetések visszaesnek jellemzően a következő két évben, majd ismét növekedésnek indulnak.

3. ábra  
Az EBB által PPP-re fordított kiadások éves bontásban 1990–2015 között az EU tagállamaiban (millió euró)



<sup>273</sup> EPEC, 2016.

4. ábra  
Az EBB által finanszírozott PPP szerződések száma (darab) éves bontásban 1990–2016 között az EU tagállamaiban



Forrás: saját szerkesztés<sup>274</sup>

A ciklikusság nem csupán a folyósított kölcsönök összegét, de a PPP projektek számosságát vizsgálva is megfigyelhető. Bár az ügyletek számosságát tekintve inkább jellemzőbb, hogy 3-4 évente történik visszaesés 1997-et követően.

A soron következő táblázatok az Európai PPP Szakértői Központ által kiadott szemlékből kivonatolt információkat tartalmazzák, s a 2010 és 2016 között a PPP piacon zajló folyamatokat tekintik át. Egészen konkrétan arra keressük a választ, hogy mely közfeladat-ellátási területeken alkalmazták a PPP intézményt a fenti időszakban.

4. táblázat  
Az EU tagállamok által megkötött PPP szerződések számossága (darab) közfeladat-ellátási területenként 2010–2016 között

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1.	Oktatás	Oktatás	Oktatás	Oktatás	Közlekedés	Oktatás	Oktatás
2.	Közlekedés	Általános közszolgáltatások	Közlekedés	Közlekedés	Egészségügy	Közlekedés	Egészségügy
3.	Egészségügy	Közlekedés	Egészségügy	Környezet	Oktatás	Egészségügy	Közlekedés
4.	Általános közszolgáltatások	Közrend és közbiztonság	Rekreáció és kultúra	Egészségügy	Környezet	Általános közszolg.	Telekomm. és környezet
5.	Közrend és közbiztonság	Környezet	Közrend és közbiztonság	Lakásügy, Közrend és közbiztonság *	Általános közszolg.	Környezet	Közrend és közbizt. Ált. közszolg. *

\* E két közfeladat-ellátási területen született PPP szerződések számossága között nincs lényegi különbség.

Forrás: saját szerkesztés<sup>275</sup>

5. táblázat  
Az EU tagállamok által megkötött PPP szerződések összértéke (millió euró) közfeladat-ellátási területenként 2010–2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1.	Közlekedés	Közlekedés	Közlekedés	Közlekedés	Közlekedés	Közlekedés	Közlekedés
2.	Oktatás	Közrend és közbiztonság	Oktatás	Környezet	Egészségügy	Egészségügy	Egészségügy
3.	Egészségügy	Általános közszolg.	Közrend és közbiztonság	Egészségügy	Környezet	Oktatás	Oktatás
4.	Általános közszolg.	Környezet	Környezet	Oktatás	Oktatás	Általános közszolgáltatások	(Hon)védelem
5.	Kommunikáció	Oktatás	Egészségügy	Lakásügy	Általános közszolg.	Környezet	Telekomm. és Környezet*

\* E két közfeladat-ellátási területen született PPP szerződések számossága között nincs lényegi különbség.

Forrás: saját szerkesztés<sup>276</sup>

<sup>274</sup> EPEC, 2016.

<sup>275</sup> EPEC, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016.

<sup>276</sup> EPEC, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016.

Ha a projektek költségigényét vesszük, akkor az 5. táblázatban látható, hogy a legdrágább PPP beruházások a vizsgált időszakban a közlekedési szektorban valósultak meg. Az elmúlt három évben tetemes összeget fordítottak továbbá egészségügyi projektek megvalósítására, ahogy az oktatási céllal megvalósult beruházások is dobogós helyet foglalnak el. A környezetvédelmi, az általános közszolgáltatás fejlesztési, valamint kommunikációs célokat szolgáló projektek főszabály szerint a kevésbé költséges beruházások közé tartoznak.

Amennyiben a megvalósult PPP ügyletek számosságát tekintjük – 4. táblázat –, látható, hogy a legtöbb projekt oktatási területen született az elmúlt hat esztendőben. A második leggyakrabban szolgált célja – ha a projektek számát nézzük – a PPP szerződéseknek közlekedésiek. A 4. táblázat tartalmát értékelve az egészségügyi területen megvalósult projektek tekinthetők a harmadik legsűrűbben előfordulóknak. A közrendet és közbiztonságot, környezetvédelmi célokat, illetve általános közszolgáltatás-fejlesztést szolgáló projektek évről évre cserélődő sorrendben töltik be a negyedik, illetve ötödik helyet előbbi rangsorokban.

### 3. PPP alkalmazásának legújabb területei

A PPP-t napjainkra már nem csupán a különböző közösségi igényeket kielégítő infrastruktúra kivitelezésére vagy fejlesztésére használják. A PPP alkalmazási területeinek bővítésére remek példa az Európai Unió által életre hívott Horizont 2020 Keretprogram.<sup>277</sup> Az EU a köz- és magánszektorbeli szereplők közti együttműködésben a Keretprogram által kitűzött célok megvalósításának eszközét látja. A PPP-t a Horizont 2020 Keretprogramon keresztül kutatásfejlesztési, ezáltal gazdaságélénkítési célok szolgálatába akarják állítani az aktuális gazdasági és társadalmi kihívások megoldása mellett (Csűrös, 2012: 36–37). Ez egy lényeges szemléletbeli változás a közszektorbeli alany – itt EU – részéről, hiszen míg korábban a PPP keretében a magánszektor szereplőit a közfeladatok ellátásába kívánták bevonni, a Keretprogram PPP projektjeiben inkább a közszektorbeli alany kíván kapcsolódni a profitorientált gazdasági szereplők kutatás-fejlesztési tevékenységébe, így élénkítve a gazdasági működést és fokozva a magánszektorbeli alanyok versenyképességét. Az EU ezzel már nemcsak a versenyfeltételek garantálásában vesz részt, hanem aktív szerepet vállal a

<sup>277</sup> 1291/2013/EK Regulation.

gazdaság versenyképességének fokozásában is.

A Horizont 2020 hatéves (2014–2020), innováció orientált program. Elsődleges célja az Európai Unió versenyképességének javítása, erősítése, fenntartása, valamint korunk társadalmi, környezeti problémáinak kezelése. Előbbiek elérése érdekében a Keretprogramot három alprogramra osztották fel összesen mintegy 78,9 milliárd eurós költségvetési keretet különítve el rájuk. A teljes költségvetési keret 31%-át, körülbelül 24,4 milliárd eurót a Kiváló Tudomány Alprogram kapta, melyből az Unió tudományos kutatásokat támogat. Egyrészt az egyes kutatók, kutatócsoportok munkájához szükséges források biztosítása, a mobilitás, valamint az infrastruktúra fejlesztésének finanszírozása révén. Az Ipari Vezető Szerep címet viselő alprogram a 78,9 milliárdos költségvetési keret 22%-át teszi ki, ami körülbelül 17 milliárd eurót jelent. Ebből az ipari versenyképesség fokozó innovációkat támogatják, különösen: az információs és kommunikációs technológiai, a nanotechnológiai, az anyag-, gyártási- és biotechnológiai újításokat. Ugyanez az alprogram kiemelt figyelmet szentel a kis- és közép-, valamint innováció orientált vállalatok támogatására. A Keretprogram harmadik pillére a Társadalmi Kihívások elnevezést viselő alprogram, mely 29,7 milliárd euró kerettel gazdálkodhat, amit napjaink hűsbavágó társadalmi kihívásainak kezelésére fordít. Olyan problémák kezelésére, mint a demográfiai folyamatokkal együtt járó változások, az élelmiszerbiztonsággal összefüggő kérdések, az energiabiztonság és – függetlenség, az éghajlatváltozás stb. A fennmaradó összegek egyéb, kapcsolódó célokra vannak elkülönítve. Ilyen cél például az Európai Innovációs és Technológiai Intézet és a Közös Kutatóközpont működtetése.

A Horizont 2020-ból valamennyi tagállam, illetve tagállamban működő jogi személy hívhat le támogatást az eljárási szabályok betartása mellett. A Keretprogram céljait szolgáló pályázatokat Brüsszelben bírálják el. A Program nyitott, vagyis bizonyos feltételek fennállása esetén lehetőséget teremt nem EU-s tagállamok jogi személyei számára a részvételre.<sup>278</sup> Sőt a Horizont 2020 azt is lehetővé teszi, hogy a tagállamok közszektorbeli szervezetei hozzanak létre kutatási programokat, melyeket közszférán belüli partnerségnek (P2P) nevez, s hogy előttek is nyitva állnak a pályázati

<sup>278</sup> A társult államok listáját lásd részletesen: [http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/grants\\_manual/hi/3cpart/h2020-hi-list-ac\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/grants_manual/hi/3cpart/h2020-hi-list-ac_en.pdf) (2015.12.30.). Részvételre jogosultak még a következők is: [http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014\\_2015/annexes/h2020-wp1415-annex-a-countries-rules\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014_2015/annexes/h2020-wp1415-annex-a-countries-rules_en.pdf) (2015.12.30.)

lehetőségek.

A Keretprogram a fenti célok elérésére alapvetően négy területen kívánja alkalmazni a PPP szerződéseket, melyekre külön programokat hozott létre:

- a) „A jövő gyárai” (*Factories of the Future – FoF*)<sup>279</sup>,
- b) „Energia-hatékony épületek” (*Energy-efficient Buildings – EeB*)<sup>280</sup>,
- c) „Kezdeményezés az európai zöld járművekért” (*European Green Vehicles Initiative – EGVI*)<sup>281</sup> és
- d) „A fenntartható feldolgozóipar” (*Sustainable Process Industry – SPIRE*)<sup>282</sup> programja.

\*\*\*

Az Európai Unió és tagállamai mind a mai napig alkalmazzák a PPP-t a közösségi igények kielégítésének egyik alternatívájaként. Évről-évre születnek közfeladatok ellátását lehetővé tevő infrastrukturális beruházások ilyen formában, elsősorban közlekedési, oktatási, egészségügyi, környezetvédelmi, szolgáltatásfejlesztési célokkal. Mind előbbi szerződések száma, s így költségvonzata tekintetében is megfigyelhető ciklikusság. Jellemzően három-, négyévente vissza-visszaesik az aláírt ügyletek száma. 2014-et követően a két szektor közötti együttműködés a Horizont 2020 Keretprogramnak köszönhetően nem korlátozódik uniós szinten csupán infrastrukturális fejlesztésekre, hanem azt kutatás-fejlesztési célok szolgálatába is állították, mely a PPP alkalmazási lehetőségének újragondolását és kiterjesztését jelenti.

### Felhasznált irodalom

European Investment Bank (EIB) (2004), *The EIB's role in Public-Private Partnerships (PPPs)*.  
[http://www.eib.org/attachments/thematic/eib\\_ppp\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/thematic/eib_ppp_en.pdf) 6. (2015.06.23.)

<sup>279</sup> Lásd [http://ec.europa.eu/research/industrial\\_technologies/factories-of-the-future\\_en.html](http://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/factories-of-the-future_en.html) (2015.12.30.)

<sup>280</sup> Lásd [http://ec.europa.eu/research/industrial\\_technologies/energy-efficient-buildings\\_en.html](http://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/energy-efficient-buildings_en.html) (2015.12.30.)

<sup>281</sup> Lásd <http://www.egvi.eu/> (2015.12.30.)

<sup>282</sup> Lásd <http://www.spire2030.eu/> (2015.12.30.)

Baranyai László–Halász Zsolt (2014): Az Európai Beruházási Bank az Európai Unió Intézményrendszerében. In: *Közgazdasági Szemle*. 61. évf., 4. sz., 404–413. o.

Csűrös Gabriella (2014): Az Európai Unióhoz kapcsolódó britekkel, kölcsönnyújtási műveletek. In: *Közjogi Szemle*. 7. évf., 1. sz., 43–55. o.

Csűrös Gabriella (2012): Gazdaságpolitikai együttműködés az Európai Unióban – Új utakon? In: *Pro Futuro*. 2. évf., 2. sz., 34–52. o.

Csűrös Gabriella (2015): *Unió pénzügyek. Az európai integráció fejlődésének pénzügyi jogi vizsgálata*. Budapest: HVG–ORAC.

C(2007)6661 Commission Interpretative Communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised Public-Public Partnerships (IPPP). Brussels. 05. 02. 2008.

COM(2004) 327 final. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concession. Brussels, 30. 4. 2004.

### Felhasznált jogszabályok jegyzéke

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, HL C 326., 2012.10.26., 47–390. o.

EUMSz. 5. Jegyzőkönyv, Az Európai Beruházási Bank Alapokmányáról, HL C 83. 2010.3.30., 251–264. o.

1291/2013/EK Regulation of European Parliament and the Council establishing Horizon 2020 – the Framework Programme for Research and Innovation (2014–2020) and repealing Decision, No. 1982/2006/EC, HL 347/104. 2013.12.20., pp. 104–173.

### Adatforrások

European PPP Expertise Center (EPEC): *Market Update Review of the European PPP Market in 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016*.

[http://www.eib.org/epec/library/index.htm#Market\\_Updates](http://www.eib.org/epec/library/index.htm#Market_Updates) (2017.06.20.)

European PPP Expertise Center (EPEC) (2016): *PPPs financed by the European Investment Bank from 1990 to 2015*.

[http://www.eib.org/epec/resources/publications/ppp\\_financed\\_by\\_EIB\\_1990\\_2015](http://www.eib.org/epec/resources/publications/ppp_financed_by_EIB_1990_2015) (2017.06.20.)

European PPP Expertise Center (EPEC): <http://www.eib.org/epec/index.htm> (2017.06.20.)