

8. FEJEZET

„MINEK NEVEZZELEK?” – A PPP FOGALMA

Varga Judit

Bevezetés

A PPP napjainkban egy világszerte elterjed kifejezésnek tekinthető, mely leggyakrabban infrastrukturális beruházásokkal összefüggésben tűnik fel. A PPP rövidítés a Public-Private Partnership kifejezés kezdőbetűiből áll össze, melyet hazánkban a köz- és magánszektor partnerségeként fordítottak. Azonban nemzetközi síkon szemlélődve nem csupán a PPP kifejezéssel találkozhatunk. A Világbank például eme köz- és magánszektor közötti szerződéses együttműködésre a PPI rövidítést használja, mely a *Private Participation in Infrastructure* kifejezésre utal, mely már sejteti, hogy a szerződések főleg a magánszektor bevonását célozzák valamilyen infrastrukturális beruházásba. Felbukkan továbbá a PSP rövidítés is, *Public-Sector Participation* is előbbi ügyletek jelölésére. Észak-Amerikában gyakori a P3, Ausztráliában a PFP (*Privately-Financed Projects* = magánfinanszírozású projektek) rövidítés számít bevettnek. Az Egyesült Királyságban, Japánban és Malajziában a PFI (*Private Finance Initiative*) kifejezés a gyakori, mely magánfinanszírozási kezdeményezésként fordítható. A továbbiakban a PPP rövidítést használom, mint hazánkban és az Európai Unióban bevett jelölést eme ügyletek kapcsán. Ahhoz, hogy később, az egyes közfeladat-ellátási területeken vizsgálhatók legyenek a PPP alkalmazásának tapasztalatai, s hogy hasznosítható javaslatok váljanak megfogalmazhatóvá a magánszektor bevonásával történő közfeladat-ellátás során a közpénzfelhasználás átláthatóságának javítására vonatkozóan, szükséges meghatározni a PPP fogalmát, s annak jelentését.

A továbbiakban arra keresem a választ, hogy hogyan definiálja a magyar, illetve a nemzetközi szakirodalom a PPP-t, illetve, milyen szempontok szerint lehet csoportosítani a PPP-nek tekinthető szerződéseket. Lezárásként pedig röviden bemutatom a leggyakrabban előforduló PPP ügyleteket.

1. A hazai szakirodalmi források és a PPP

A magyar szakirodalomban csekély számú monografikus írás foglalkozik a PPP intézményével. Az első ilyen kiadvány a témában 2004-ben jelent meg a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium gondozásában: a Lenier szerkesztette *PPP-kézikönyv*, mely szerint „a *Public Private Partnership*, [...] az állam és a magánszféra olyan együttműködési formáját jelenti, amelyben a felek a közszolgáltatás-nyújtásnak felelősségét és kockázatát közösen viselik” (Leiner, 2004: 9). E definíció a közszolgáltatások-nyújtását és a kapcsolódó felelősség, illetve kockázatok megosztását tekinti a PPP szerződések tárgyának. Mint látható ez igen tágan vonja meg a PPP határait, hisz így a kifejezés alatt bármilyen a közszolgáltatások ellátásához szorosan, illetve lazábban kapcsolódó tevékenység érthető, vagyis nemcsak a tényleges szolgáltatásnyújtást, hanem a szolgáltatás nyújtásához szükséges infrastruktúra biztosítására is kiterjeszthető a definíció. Kronológiaiilag a következő nagyobb lélegzetvételű munka a témában az Állami Számvevőszék (továbbiakban ÁSZ) 2007-ben elkészült jelentése volt, melyben már az olvasható, hogy a PPP „a köz- és magánszféra olyan – többnyire fejlesztési – együttműködését jelenti, amelyben a közfeladathoz kötődő tervezési, építési, működtetési és finanszírozási feladatokat az állam a megszokottnál nagyobb vagy teljes mértékben, jellemzően komplexebb módon bízta a magánszektorra” (ÁSZ, 2007: 74). Az ÁSZ által használt fogalom már jóval szűkebben vonja meg a PPP határait, hisz az alatt csupán a közfeladathoz kötődő tervezési, építési, működtetési, valamint finanszírozási feladat ellátását, vagyis a közfeladat ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását érti. A fogalom tehát építési beruházás fókuszú, a közfeladatok ellátásához szükséges építményekkel összefüggő teendőkön keresztül határozza meg a jogintézmény lényegét. 2009-ben jelent meg *A közpénzügyek nagy kézikönyve* Zsugyel szerkesztésében, mely kötetben Hamza Lászlóné járta körül a PPP témáját, aki az Állami Számvevőszék előbb ismertett fogalmából indul ki a PPP definíciójának meghatározásakor (Zsugyel, 2009: 207–234). A hazai szakirodalom 2010-ben Nyikos monográfiájával tovább bővült, aki a PPP az Európai Unió fejlesztési-, támogatási politikájába illeszkedését vizsgálta, és visszanyúlt a 2004-es Leneir szerkesztette kiadvány által használt tágabb definícióhoz, s kimondja, hogy PPP szerződések esetében „közcelű beruházások megvalósításáról, illetve közszolgáltatások nyújtásáról van szó” (Nyikos, 2010: 17–18).

Ha a hazai gyakorlatot, illetve a jogirodalmat vizsgáljuk, akkor arra

lehetünk figyelmesek, hogy azok elsősorban az építési beruházásokra irányuló projektekre vonatkoztatják a PPP fogalmát, holott az infrastrukturális beruházásokon kívül még számos más feladat, közszolgáltatások, illetve közfeladatok nyújtásával összefüggő tevékenység ellátása során is használható e jogi konstrukció.

2. A PPP fogalma a nemzetközi szakirodalomban

A PPP fogalmának vizsgálatát különösen megnehezíti, hogy a kifejezést más-más jelentéstartalommal töltik meg az egyes jogterületeken. A PPP jelentése eltérhet az egyes államokban is. Ráadásul, az egyes államokon belül is megfigyelhetők különbségek a jogintézmény lényegét tekintve attól függően, hogy milyen közfeladat-ellátási területen alkalmazzák azt. Továbbá a PPP körébe sorolt szerződések, ahogy azok tartalma is, különböző lehet országról, országra. Jó példa erre a koncessziós szerződés (Delomon, 2010: 5).

Kanadában a Canadian Council for Public Private-Partnership szerződéses együttműködésen alapuló olyan üzleti vállalkozásként definiálja a PPP-t, mely köz- és magánszektorba tartozó alanyok között jön létre. E kontraktusok célja a közszektor nevében szolgáltatás nyújtása, illetve infrastrukturális berendezések javítása, fejlesztése, az azokkal összefüggő kockázatok és felelősség szerződéses felek közti megosztása.²⁴⁵

Duffield szerint a PPP hosszú távra (tipikusan 25 évre) szóló szerződés, amit a kormányzat ír alá a vele szerződő féllel, mely aktor speciális társaságként – nálunk projektársaságként – tűnik fel az ügyletben. A szerződés nem pusztán az állam számára egy vagyonelem rendelkezésre bocsátása, hanem az valamilyen rögzített szolgáltatás nyújtására irányul a szerződésben meghatározott időtartamra vagy időpontig. A kontraktusban felvállalt szolgáltatásért cserébe az állammal szerződő felet ellentételezés illeti meg, melyet vagy a fogyasztó fizet díj formájában, mikor a szolgáltatást igénybe veszi, vagy az állam egy előre meghatározott módszer alapján. Az állam általi ellentételezés lehet igénybevétel-arányos, teljesítmény-arányos, vagy egy előre kikötött fix összeg is. Duffield hangsúlyozza, hogy az által meghatározott definíció nem egzakt, inkább hozzávetőleges, melynek oka, hogy a különböző nemzetközi szervezetek, valamint az egyes államok között nincs teljes összhang a PPP fogalmát illetően, illetve arról, hogy milyen szerződéstípusokat is kell alatta érteni

²⁴⁵ <http://www.pppcouncil.ca/resources/about-ppp/definitions.html> (2015.02.27.)

(Duffield, 2010: 187–193).

Delmon PPP-nek tekint valamennyi szerződéses vagy más típusú kapcsolatot a köz- és magánszektorbeli alanyok között, amelyek infrastrukturális szolgáltatások fejlesztésére, illetve kiterjesztésére irányulnak (Delmon, 2010: 8). Delmon is alapvetően infrastruktúra fejlesztés kapcsán látja alkalmazhatónak az intézményt, de azzal, hogy kijelenti, hogy nem csupán szerződések hozhatják létre eme ügyleteket, erősen kiterjeszti a PPP fogalmát. Úgy gondolom, ha elfogadnánk ezt az állítást, vagyis, hogy szerződésen kívül más jogi aktus is létrehozhat PPP ügyletet, azzal a jogintézmény lényeges tulajdonsága veszne el: a partnerség. Partnerségről pedig nem beszélhetünk a felek közötti akarategyezés, és bizonyos fokú mellérendeltség nélkül, melynek legfőbb kifejezésre juttatója a szerződés. Delmon más fogalmi meghatározást is ad a PPP-re – ezt a Világbank is elfogadja, illetve használja –, mely szerint a PPP megállapodás a magánszektorral, mely azt célozza, hogy az a köz javára garantáljon infrastrukturális szolgáltatást, vagy egyáltalán, hogy előbbi segítse az államot, miközben az infrastrukturális szolgáltatást nyújt a közosság számára (Delmon, 2011: 7).

Weber és Alfen szerzőpárosa a PPP fogalmának meghatározását a szerződések közös jegyeinek lajstromba vételével képzelte el. E logika alapján valamennyi olyan megállapodás, mely rendelkezik a soron következő tulajdonságok mindegyikével, PPP szerződésnek tekinthető. Ezzel kiküszöbölhetők az egyes államok között jelentkező különbségek, valamint el lehet tekinteni valamennyi PPP szerződés felsorolásától is, előbbiektől is viszonylag pontos fogalom alkotható (Alfen, 2010: 65). Valamennyi PPP megállapodásban közös az életciklus szemlélet, mely alapján a szerződési ciklus egyes fázisait elkülönítik, és minden egyes fázisra nézve megállapítják a felek jogait és kötelezettségét. Közös továbbá a hatékonyság növelés célja, melyet többek között az egyes feladatok felek közti megfelelő elosztása révén is el kívánnak érni. A szerződő partnerek közötti kiegyensúlyozott kockázatmegosztás, illetve erre való törekvés is közös ezekben az ügyletekben, valamint az eredményorientált ellentételezés, és a magánszektor tőkéjének és szaktudásának bevonása. A szerződések hosszú távra születnek. A kontraktusban nem rendezett kérdésekre vonatkozó szabályanyag, ha úgy tetszik háttér joganyag, megalkotása az államra hárul.

Előbbi szerzőpároshoz hasonlóan, a szerződések közös jellemezőinek meghatározásával definiálja a PPP-t Yescombe. Yescombe azokat a megállapodásokat tekinti PPP-nek, melyekben köz- és magánszektorbeli

alanyok vesznek részt, a szerződések hosszú távra születnek, a tárgyak pedig, hogy az állammal szerződő fél hozzon létre valamilyen közérdeklődő igényt kielégítő infrastruktúrát, lássa el a kapcsolódó tervezési, építési, finanszírozási és/vagy működtetési feladatokat. A magánpartnernek az általa elvégzett feladatokért járó – ellenértéket vagy az állam fizeti meg a szerződési idő alatt, vagy a fogyasztó a szolgáltatás igénybevétele követően. A PPP eredményeként létrejövő infrastruktúra tulajdonjoga vagy eleve az államé lesz (vagy az marad pl. barnamezős beruházások), vagy a szerződési idő leteltét követően a kikötött ellenérték megfizetését követően kerül az államhoz (Yescombe, 2007: 2–4).

Az Európai Unió a Bizottság 2004-ben megjelent Zöld Könyvében rögzíti, mit is tekint PPP-nek. Uniós szinten kötelező jogi aktus nem tartalmazza a PPP definícióját. A Zöld Könyv szerint a PPP kifejezés olyan a köz- és magánszektor alanyai között létrejövő együttműködésre utal, amelynek célja valamilyen infrastruktúra finanszírozása, létesítése, felújítása, karbantartása, illetve valamilyen szolgáltatás biztosítása. Hosszú távra szóló szerződésekről van szó. A projekteket részben a magánszektorbeli, részben a közszektorbeli partner finanszírozza. A felek gondoskodnak továbbá a felmerülő kockázatok megosztásáról is. Korábban nevesített szerzőkhöz hasonlóan a Bizottság is a PPP tulajdonságainak felsorolásában látja a fogalom-meghatározás lehetőségét.²⁴⁶

Igaz, a teljes összhang hiányzik a fenti definíciók között, azonban bizonyos kérdésekben, valamennyi egyetért. Így vitán felül áll, hogy a PPP a köz- és magánszektorból származó felek között, hosszabb távra – vagyis több évre – közfeladatok ellátásának céljával létrejövő szerződés. Megítélésem szerint a PPP kifejezést gyűjtőfogalomként kell kezelni, mely lefed valamennyi a köz- és magánszektorbeli alanyok között közfeladat-ellátási céllal több évre létrejövő megállapodást. A közfeladat pedig irányulhat közösségi igény-kielégítéssel összefüggő infrastruktúra létesítésére, működtetésére, finanszírozására, de ettől különböző is lehet. Ez a definíció tágra értelmezi a PPP-t, és a szektorok között sokszínű együttműködési formák létrejöttére ad lehetőséget.

3. PPP szerződések tipizálásának lehetőségei

Az alább bemutatásra kerülő csoportosítási lehetőségek mindegyike szerint lehet vizsgálni az egyes PPP szerződéseket. Így adott megállapodás akár

²⁴⁶ COM(2004) 327 Green Paper.

több típusba is beletartozhat.

3.1 PPP tipizálása a magánszektorbeli szereplők közfeladat-ellátásban vonásának mértéke alapján

E, Loxleytől származó, csoportképzés alapja az, hogy a közszektorral szerződő magánszférából érkező alany milyen mértékben kerül a PPP megállapodás által bevonásra a közfeladatok ellátásába. Loxley azt mondja, hogy PPP ügyletek esetén mind a magán-, mind a közszektorbeli alany részt vesz a közfeladatok biztosításában. Azonban az egyes ügyleteket vizsgálva lényeges különbség mutatkozik előbbi szereplők közösségi igény-kielégítésbe vonása között. A közösségi igények kielégítésében való részvétel tekintetében két szélsőséges megoldást tudunk megkülönböztetni egymástól. Az egyik az, amikor csak az állam²⁴⁷ vesz részt egy közösséget érintő szükséglet kielégítésében. Ezt hagyományos közfeladat-ellátásnak nevezzük. Ebben az esetben a magánszektor nem kap szerepet. A másik végletet a szűkebb értelemben vett privatizáció (Savas, 1993: 19–27) jelenti, amikor az állam teljes egészében kivonul az adott feladat ellátásából, vagyis annak megszervezését a közösségre – az esetek többségében a piacra – bízta. Előbbi két szélsőséges megoldás között foglalnak helyet azok a hosszú távra aláírt szerződéses megállapodások, melyekben az állam különböző mértékben bevonja a magánszektorbeli alanyokat a közösségi igények kiszolgálásába. Ezek a PPP ügyletek.

Loxley a magánszektorbeli alanyok közösségi igény-kielégítésbe vonásának mértéke szerint a következő kategóriákat különíti el a PPP szerződéseknek (Loxley–Loxley, 2010):

- Szolgáltatási, működtetési és karbantartási szerződések (*operate and maintain*), amikor a magánszektor kötelezettsége mindössze egy, már meglévő, állami tulajdonban lévő infrastruktúrához kapcsolódó szolgáltatás végzése, a létesítmény működtetése és karbantartása.
- A tervezési és építési szerződések (*design-build*), mely ügyletek esetén az állammal szerződő fél infrastruktúra tervezését és építését vállalja. Kötelezettségei ennyiben kimerülnek.
- A tervezési, építési és működtetési szerződések (*design-build-operate*) annyiban különböznek az előbbi csoport ügyleteitől, hogy

itt a magánfél már nemcsak a létesítmény tervezését, építését, de működtetését is vállalja.

- A tervezési, finanszírozási, építési és lízing szerződésekben (*design-finance-build-lease*) a magánszektorbeli alanyok a korábbiakhoz képest még több teendőt ellátnak, hisz a tervezés, építés mellett a finanszírozást is magukra vállalják. A létesítmény ekkor a magánpartner tulajdonában van, az állam legfeljebb bérli, lízingeli tőle.
- A tervezési, építési, finanszírozási, átruházási és működtetési szerződések (*build-transfer-operate, build-operate-transfer, build-own-operate*) abban különböznek előbbi megállapodásoktól, hogy itt a létesítmény tulajdonjogát idővel az állam megszerzi. Ennek a jövőbeli tulajdonszerzésnek a lehetősége már benne van az aláírt szerződésben. Az építmény ellenértékét a szerződési idő végén vagy egy összegben fizeti meg az állam, vagy a szerződési idő folyamán több részletben, melynek eredménye a szerződési idő végén az állam tulajdonszerzése.

Loxley magánszektorbeli szereplőkre háruló feladatok számosságára építkező csoportképzési sémája remek elméleti modell. Azonban gyakorlati alkalmazása nehézségekbe ütközik, különösen azon szerződések esetén, ahol a piaci szereplőkre háruló feladatok száma gyarapszik. Előbbi ügyletek esetén már jóval nehezebb annak megállapítása, hogy melyek esnek közelebb, illetve távolabb a privatizáció állapotától. Továbbá lényeges megemlíteni, hogy Loxley csak a leggyakrabban előforduló PPP fajtákat tipizálta ilyen módon.

3.2 PPP, mint privatizációs lehetőség

PPP ügyletek e csoportosítási lehetősége Weber és Alfen nevéhez köthető. A szerzőpáros által kimunkált tipizálás a Loxley-féle csoportképzés továbbgondolásaként is értelmezhető. Weber és Alfen a privatizáció három típusát különbözteti meg: a funkcionális, a formális és a tényleges privatizációt. A PPP ügyleteket a szerzőpáros a privatizáció lehetséges formájaként kezeli. A formális privatizáció alatt Weber és Alfen a költségvetési szervek gazdasági társasággá alakítását értik, mely a feladatellátás hatékonyságának előmozdítása érdekében történik meg. A tényleges privatizáció esetén az állam teljes egészében kivonul egy korábban közfeladatnak minősült közösségi igény ellátásából, s az érintett

²⁴⁷ Értve az állam alatt a központi és a helyi kormányzatokat is.

feladatok ellátását magánszektorbeli alanyokra bízta. A funkcionális privatizáció alatt az állam által ellátott feladatok átadását értik magánszektorbeli alanyoknak. Gyakorlatilag itt az állami feladatok kiszervezéséről van szó (outsourcing), mely feladatok leadása, átadása főszabály szerint szerződések kötésével történik, ilyen szerződésnek tekinthetők a különböző PPP megállapodások is, melyeket két csoportba osztanak a szerzők. Megkülönböztetnek vertikális PPP és horizontális PPP ügyleteket. Vertikális PPP megállapodások esetén csupán valamely közfeladathoz kapcsolódó tevékenység elvégzését vállalja magára a magánszektorbeli alany. Ezzel szemben horizontális PPP-k aláírásakor nemcsak a feladatok átadásáról van szó, hanem a feladatellátáshoz szükséges infrastruktúra tulajdonjogára vonatkozóan is megállapodást írnak alá a felek (Alfen-Weber, 2010: 55–62).

3.3 PPP szerződések csoportosítása tárgyuk szerint

Az Egyesült Királyságban három csoportba rendezik a PPP megállapodásokat tárgyuk szerint. Az első kategóriába azok a szerződések tartoznak, melyek tárgya a magánszektorbeli szereplők által alkalmazott feladat-ellátási technikák, szervezési megoldások átvétele az állami intézmények által. E szerződésektől a közszektorbeli alanyok működésének hatékonyabbá válását várják. A második csoportot azok a megállapodások képezik, melyek tárgya valamilyen infrastruktúra biztosítása (pl. épület építése), illetve működtetése. Ezeket a szerződéseket további alcsoportokba lehet sorolni aszerint, hogy az állami vagy a magánszektorbeli alany nyújtja-e közszolgáltatást, illetve, hogy a két fél közül ki biztosítja a feladat ellátásához szükséges létesítményeket. A PPP ügyletek utolsó csoportját azok a megállapodások alkotják, melyek célja a közszektor által megtermelt javak (árak, szolgáltatások) kereskedelmi értékének növelése azok újszerű hasznosítási lehetőségének elősegítése révén (McQuaid-Scherrer, 2008: 7–15). Az egyes szerződéseket ügyletről ügyletre kell vizsgálni annak érdekében, hogy el lehessen dönteni, azok a fenti három csoport közül melyikbe is integrálhatók.

3.4 PPP ügyletek a vagyontárgy feletti kontroll és a feladatellátó személye szerint

A Világbank a PPP megállapodásokat mátrixba rendezve csoportosítja. A mátrix egyik oldalán a szolgáltatást nyújtó személye foglal helyet, aki lehet

a közszektorból vagy a magánszektorból érkező alany, vagy egyszerre mindkettő. A másik szempont, mely alapján a csoportosításra sor kerül: a szolgáltatás nyújtáshoz szükséges vagyonelem feletti kontroll gyakorlása. A kontroll ügyszintén lehet a magán-, a közszektorbeli alany, illetve egyidejűleg előbbi két szereplő kezében is.

E klasszifikációs módszer a korábbiakhoz képest komplexnek tekinthető, hisz két jellemző egyidejű számbavételével végzi el az ügyletek csoportosítását. Hiányossága azonban, hogy csak a leginkább elterjedt ilyen szerződéseket gyűjti össze, illetve rendszerezi.

1. táblázat

PPP szerződések csoportosítása (Világbank)

		Vagyontárgyak feletti kontroll gyakorlója		
		Közszektorbeli alany	Köz- és magánszektorbeli alany együtt	Magánszektorbeli alany
A szolgáltató	Magánszektorbeli alany	menedzseri szerződés, franchise, O&M	lizing szerződés, bérleti szerződés	kiszervezés, kiszervezés
	Köz- és magánszektorbeli alany együtt	szolgáltatási szerződések	vegyes vállalat	BOT, BOOT, BDFO, DCMF, IPP, BOO***
	Közszektorbeli alany	központi és helyi kormányzat által nyújtott szolgáltatás, létesített infrastruktúra *	szövetségek	**

* Ez hagyományos közfeladat-ellátási módszer, nem PPP.

** Nem értelmezhető a mátrixban.

*** Szerződések angol nevének rövidítései. Magyarázatuk 4. fejezetben.

Forrás: Delmon, 2011: 8.

3.5 Zöld- vagy barnamezős beruházások

A PPP szerződések irányulhatnak valamely infrastruktúra újonnan történő létesítésére, például egy új autópálya szakasz vagy új büntetés-végrehajtási épület megépítésére. Ezeket a beruházásokat, melyek nem egy már meglévő építmény rekonstrukciójára vagy rendeltetésük megváltoztatására irányulnak, hanem valami teljesen új megalkotására, nevezzük zöldmezős

beruházásoknak. PPP ügyletek természetesen irányulhatnak barnamezős beruházások megvalósítására is, melyek esetén egy, már meglévő létesítményt érintő projektekről van szó (Delomon, 2011: 23–24).

3.6 PPP szerződések a finanszírozás forrása szerint

PPP ügyletek esetén a magánszektorbeli alannak járó ellenértéket, ahogy azt már korábban is említettük, fizetheti közvetlenül az állam, mint megrendelő vagy bérlő, de a szolgáltatást igénybe vevő fogyasztó is díj formájában. Azonban mielőtt az állammal szerződő fél az őt megillető ellentételezéshez hozzájut, meg kell történnie részéről a vállalt kötelezettségek teljesítésének is (pl. épület megépítése, működtetése, szolgáltatásnyújtás stb.), melyhez szükséges pénzeszközök biztosítása az ő feladata. A PPP szerződések azonban főszabály szerint magas költségigényű beruházásokra irányulnak, melyekhez szükséges források előteremtése komoly feladat. Így e szerződéseket aszerint is lehet csoportosítani, hogy honnan származik a kivitelezéshez szükséges tőke.

A magánszektorbeli szereplők teljesíthetik kötelezettségeiket saját forrásokból, ám a szükséges pénzeszközök idegen forrásból is származhatnak: kölcsönből, hitelből, melyeket nyújthatnak kereskedelmi bankok, államok, nemzetközi szervezetek is. A tipikus azonban az, hogy az állammal szerződő fél saját és külső forrásokat egyaránt felhasznál valamilyen arányban kötelezettségének teljesítése érdekében. Az idegen tőke bevonása azonban kamat-, illetve árfolyamkockázatokkal jár.

3.7 A fogyasztók személye szerinti csoportosítás

A PPP szerződések, melyek valamilyen szolgáltatás nyújtására (is) irányulnak aszerint is tipizálhatók, hogy a magánszektorbeli alany kinek vagy kiknek nyújtja a szolgáltatását. Az állammal szerződő fél végezheti a tevékenységet közvetlenül az állam részére vagy a szolgáltatást igénybe vevő fogyasztók részére is. Ám a szolgáltatás közvetítők számára is nyújtható, akik eljuttatják a szolgáltatást a végső fogyasztókhoz. Ekkor a PPP ügyletben részt vevő fél főszabály szerint csak a közvetítők irányában tartozik felelősséggel, a közvetlen fogyasztókkal szembeni felelősség alól mentesül.

3.8 Az állammal szerződő fél bevételeinek forrása szerinti csoportképzés

A csoportosítási metódus lényege, hogy aszerint rendezi a PPP ügyletek, hogy ki fizeti a magánszektorbeli partner által nyújtott szolgáltatásokért, ellátott feladatokért. Az állammal szerződő fél számára fizethet ellenértéket maga az állam az elvégzett feladatokért cserébe. Ekkor a magánfél bevételeit közpénzből, vagy helyi, vagy a központi kormányzati költségvetésből fogják finanszírozni. Azonban az is lehetőség, hogy közvetlenül a végső fogyasztók fizessenek az általuk igénybe vett szolgáltatásokért cserébe díj formájában saját forrásaikból. Ekkor nem közpénzből történik a finanszírozás. Gyakran előfordul azonban a két megoldás valamilyen kombinációja, vagyis, hogy a magánpartner szolgáltatásaiért járó ellenértéket részben az állam, részben a fogyasztók viselik.

Az ellentételezés formája és a felek közötti kockázatok megosztása erősen összefüggenek. Ha csak az állam fizet ellenértéket, akkor egyértelműen ő az, aki viseli a piaci kockázatok jó részét. Még ha magánpartner csak a fogyasztók díjbefizetéseiből várhat bevételt, akkor a piaci kereslet alakulásával kapcsolatos kockázatok kizárólag a magánfélre hárulnak. Ha a finanszírozás vegyes formáját választják a szerződést kötők, akkor is igaz az, hogy minél nagyobb részben a fogyasztói befizetésekből kap ellenértéket a magánfél, annál több kockázatot visel ő, illetve minél nagyobb részt visel az állam a szolgáltatási díjakból, annál több kockázat csapódik le a közszektor oldalán. A kockázatok felek közötti megosztása a PPP ügyletek kardinális vonása. Stratégiai jelentőséggel bíró döntés e szerződésekben a felek közötti kockázatmegosztás. Azonban, azt is jó szem előtt tartani, hogy minél nagyobb arányban viseli a lehetséges kockázatokat a magánpartner, annál drágábban kínálja fel szolgáltatásait, hisz beárazza bizonytalan várakozásait.

3.9 Zöldmezős beruházások a létrehozott vagyonelem feletti tulajdon alapján

Zöldmezős beruházások esetén, vagyis amikor egy új vagyonelem (épület) jön létre, aszerint is csoportosíthatjuk a PPP megállapodásokat, hogy hogyan alakul eme új vagyontárgyon fennálló tulajdon.

Alapvetően három lehetőség van. Az egyik, hogy a létesítmény a magánszektorbeli alany tulajdonát képezi a szerződési idő kezdetétől a

végéig és azt követően is. A másik út, hogy a létesítmény tulajdonjoga kezdetben az építetőt, vagyis a magánszektorbeli szereplőt illeti meg, majd a szerződési idő végén átszáll az államra. A harmadik lehetőség, hogy a létesítést követően az épület az állam tulajdonába kerül.

3.10 PPP szerződések a feladatok létesítményigénye szerint

A PPP szerződések valamilyen, a közösség oldalán megfogalmazódott igény kielégítésére jönnek létre. A közösségi igények, azok kielégítése az esetek nagy többségében létesítményez kötött. Például oktatási feladatok ellátáshoz szükség van iskolákra, kollégiumokra. Büntetés-végrehajtási teendők ellátásához büntetés-végrehajtási intézetekre, a közlekedés hatékony megszervezésére utakra, vasútvonalakra, hidakra, csatornákra van szükség. Így a PPP megállapodások is első sorban infrastrukturális beruházások megvalósítására, épületek felújítására és a hozzájuk kapcsolódó teendők, szolgáltatások ellátására irányulnak. Vannak tehát olyan PPP szerződések, melyek esetén a magánpartner által felvállalt feladatok létesítményhez kötődnek. Ezeket az ügyleteket tovább csoportosíthatjuk aszerint, hogy ki a létesítmény tulajdonosa (a magánszektorbeli vagy a közszektorbeli alany), illetve, hogy barna- vagy zöldmezős beruházásról van-e szó.

A közösségi igények, melyek kielégítésére a PPP szerződések létrejönnek azonban nem feltétlenül létesítményhez kötöttek. Jó példa erre az innováció, tudásfejlesztés, környezetvédelmi célok teljesítése. Ezen célokhoz nem szükséges külön, csak e célok elérésének szolgálatában álló infrastruktúra létrehozása. Persze a tudásanyag bővítése is igényel bizonyos létesítményi feltételeket (pl. laboratóriumok, könyvtárak, iskolák stb.), ám ezek az épületek saját funkcióval, feladattal rendelkeznek, a PPP szerződésektől függetlenül is működnek, nem a PPP szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítése érdekében hozzák őket létre.

4. Tipikus PPP megállapodások

A nemzetközi szakirodalomban és a gyakorlatban is a leggyakrabban a koncesszió, továbbá BOO, BOT, BTO és DBFO rövidítéssel ellátott PPP szerződések tűnnek fel. A továbbiakban néhány sorban foglalnám össze eme megállapodások legfontosabb tulajdonságait.

A BOT betűszó az angol *build, operate és transfer* kifejezések rövidítése, s mindegyik ige a magánszektorbeli partner PPP szerződés

keretében felvállalt kötelezettségeire utal. Ugyanis BOT szerződések esetén az állammal szerződő fél vállalja a kontraktusban meghatározott létesítmény megépítését, a szerződési idő végéig annak működtetését. A szerződési idő lejártáig az infrastruktúra tulajdonjoga a magánpartnerrel illeti meg, majd azt az államra ruházza. A magánfél által nyújtott szolgáltatásért az ellenértéket vagy a végső fogyasztók, vagy az állam, vagy előbbi kettő közösen fizeti meg.

A koncessziós szerződések is PPP megállapodásnak tekinthetők, hisz az állam eme ügyletekben is egy közszektoron kívül alannyal köt megállapodást hosszabb időre, s a szerződés tárgya valamilyen közfeladat, közösségi igény garantálásával függ össze (Bodás, 2014: 265). Az állam gyakorlatilag a koncessziós jog jogosultjának monopolhelyzetet (Papp, 2007: 91–94) biztosít az ügylet tárgyát képező tevékenység végzése kapcsán, amikor a központi kormányzat, vagy a helyi önkormányzat által végezhető gazdasági tevékenység gyakorlását átengedi időlegesen, visszatérhes szerződés keretében a vele szerződő fél számára.²⁴⁸

Gyakran előforduló PPP ügyletek a DBFO szerződések, mely rövidítés a *design, build, finance és operate* kifejezések kezdőbetűiből áll össze, melyek szintén a magánszektorbeli alany által vállalt kötelezettségekre utalnak. Az állammal szerződő fél tervezési, építési, finanszírozási és működtetési feladatok ellátására vállalkozik. A létesítmény tulajdonjoga lehet már a megépítés pillanatában az államhoz kerül, de lehet csak a szerződési idő végén szerzi azt meg. A létesítményhez kapcsolódó közszolgáltatást a magánfél nyújtja a szerződésben rögzített időpontig, vagy időtartamon keresztül. Előbbinek a szolgáltatásáért járó ellenértéket itt is fizetheti az állam, vagy a végső igénybe vevő (fogyasztó), vagy előbbi kettő együtt valamilyen arányban megosztva.

A BOO a *build, own és operate* szavak kezdőbetűiből összeálló kifejezés. E PPP szerződésekben a közszektorral szerződő fél feladata egy a megállapodásban rögzített létesítmény kivitelezése és működtetése. Az épület tulajdonjoga a magánfélre kerül. A magánfélnek tevékenységéért járó ellenérték megfizetése itt is vagy az állam, vagy a végső fogyasztók, vagy előbbiek közös kötelezettsége. Ez a típusú PPP közel áll a privatizációhoz, hisz a közszolgáltatással szorosan összefüggő majdnem minden feladat a magánszektorbeli félre terhel, s még a szolgáltatásnyújtáshoz szükséges létesítmény tulajdonjoga is az övé.

A BTO (*build, transfer, operate*) ügyletek abban különböznek a BOT

²⁴⁸ 1991. évi XVI. törvény, I. §., 13. §.

megállapodásokról, hogy itt a szerződésben rögzített létesítmény kivitelezését követően az épület tulajdonjogát az állam szerzi meg,²⁴⁹ ám a magánszektorbeli alany ezt követően is, egészen a szerződési idő lejártáig köteles a létesítményhez kapcsolódó szolgáltatásokat ellátni.

A fenti megállapodások jelölésére az említett betűszavak használatosak tipikusan, ám a nemzetközi szakirodalomban eltérő jelöléssel is találkozni az egyes szerződések kapcsán. A BTO helyett ugyanezen szerződések jelölésére előfordul a BTL (*build, transfer, lease*), illetve a BLOT (*build, lease, operate, transfer*) is. A BOT szerződések kapcsán találkozni a BOOT rövidítéssel is, mely a *build, own, operate és transfer* kifejezések kezdőbetűiből áll össze. A DBFO helyett pedig van, hogy a DCMF (*design, conduct, manage, finance*) vagy a DBFM (*design, build, finance, maintain*) rövidítést említik a források. Az eltérő rövidítések használata elsősorban azzal magyarázható, hogy az egyes államok, illetve nemzetközi szervezetek ugyanazt a szerződésben felvállalt kötelezettséget eltérő kifejezéssel jelölik. Vagyis nem feltétlen a szerződések tartalmában, típusában jelentkező különbségek miatt jöttek létre a különböző rövidítések.

Összegzőként megállapítható, hogy a PPP gyűjtőfogalom, amely magába foglal valamennyi olyan szerződést, melynek aláírói egyrészt köz-, másrészt magánszektorbeli szereplők, s mely megállapodások hosszú távra jönnek létre, valamely közfeladat-ellátásának, közösségi igény kielégítésének céljával. A PPP legtöbbször egy szerződés-komplexumot takar, mely számos tipikus, illetve atipikusnak tekintett szerződést olvaszt együvé. Így magának a PPP-nek is számos fajtája különböztethető meg, melyek csoportosítására több szempont szerint kerülhet sor. A szerződési idő hosszából fakadó bizonytalanság, a köz- és magánszektorbeli alanyok egyidejű jelenlétéből származó speciális helyzetek kezelése alapvetően összefügg a közpénzfelhasználás transzparenciájának garantálásával. Előbbi nehézségek kezelése közfeladat-ellátási területről közfeladat-ellátási területre változó stratégiák, eszközök alkalmazását tehetik szükségessé. Ugyanakkor lehetnek generális, valamennyi típusú közösségi igény kielégítése során használható, olyan technikák, melyek elősegítik a közpénzek felhasználásának transzparenciáját, ez által a közpénzekkel való felelősebb gazdálkodást.

²⁴⁹ Értve ez alatt központi és helyi kormányzatot is.

Felhasznált irodalom

- Alfen, Hans Wilhelm–Weber, Barbar (2010): *Infrastructure as an Asset Class, Investment Strategies, Project Finance and PPP*. UK: WILEY Publication.
- Állami Számvevőszék (ÁSZ) (2007): *A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok*. <http://www.asz.hu/tanulmanyok/2007/a-koz-es-maganszfera-egyuttmukodesevel-kapcsolatos-nemzetkozi-es-hazai-tapasztalatok/1134.pdf> (2015.09.07.).
- Bordás Mária (2014): *A közigazgatás gazdaságtana. A gazdasági kormányzás lehetőségei és dilemmái*. Budapest–Pécs: Dialóg–Campus Kiadó.
- COM(2004) 327 final. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. Brussel. HL. 30. 4. 2004.
- Delmon, Jeffrey (2011): *Public-Private Partnership Project in Infrastructure. An Essential Guide for Policy Makers*. New York: Cambridge University Press.
- Delmon, Jeffrey (2010): *Understanding Options for Public-Private Partnerships in Infrastructure – Sorting out the forest from the trees: BOT, DBFO, DCMF, concession, lease...* Washington: The World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/19947/WPS5173.pdf?sequence=1> (2015.05.12.)
- Duffield, Colin F. (2010): Different Delivery models. In: Hodge, Graeme A.–Greve, Carsen–Boardman, Anthony E. (eds): *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham: MPG Books Group.
- Leiner Vera (szerk.) (2004): *PPP-kézikönyv: a köz- és magánszektor sikeres együttműködése*. Budapest: GKM Protokoll és Sajtóosztály.
- Loxley, John–Loxley, Salim (2010): *Public Service Private Profits. The Political Economy of Public-Private Partnerships in Canada*. Halifax–Winnipeg: Fernwood Publishing.
- McQuaid, Ronald W.–Scherrer, Walter (2008): Public-Private Partnership in the European Union: Experience in the UK, Germany and Austria. In: *Uprava*. Vol. 4., No. 2., pp.7–34.
- Nyikos Györgyi (2010): *A PPP finanszírozási technika és az EU fejlesztési támogatásai a közcélú beruházások megvalósításában*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.
- Papp Tekla (2007): *Atipikus szerződések*. Szeged: Palatia Kiadó.
- Savas, Emanule S. (1993): *Privatizáció – Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból?* Budapest: Akadémia Kiadó.
- Yescombe, E. R. (2007): *Public-Private Partnerships – Principles of Policy and Finance*. London: Elsevier.

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