

10. FEJEZET

LEHETŐSÉGEK ÉS VESZÉLYEK A PPP-BEN – AZ ÁSZ JELENTÉSEK ALAPJÁN

Varga Judit

Bevezetés

A PPP, vagyis a Public-Private Partnership, mint a köz- és magánszektor közötti szerződéses együttműködés fogalmát, s így a jogintézmény esszenciáját sokan sokféleképpen közelítik (Varga, 2016), s határozzák meg. A különböző, akár hazai, akár külföldi szerzők, illetve nemzetközi szervezetek által adott fogalmi meghatározásban felfedezhetők átfedések. Olyan típusjegyekről van itt szó, melyek fennállását senki sem vitatja, s mely alapján meghatározható a PPP-nek a gyűjtőfogalma. E szerint a PPP alatt azokat a hosszabb időre – több évre – létrejött a szerződéseket kell érteni, melyek egyik alanya valamely közszektorbeli alany (az állami érdekek képviselőjében), a másik oldalon pedig mindig profitorientált, magánjogi jogalany helyezkedik el. Az ügylet tárgya valamilyen közösségi szükséglet kielégítése, a felek pedig osztoznak valamilyen arányban a szerződési cél elérése közben felmerülő felelősségben, terhekben.

A PPP intézménye az angolszász államok jogi hagyományaiban gyökerezik, s hódító útját a 20. század második harmadától kezdte meg, mely összefüggésbe hozható az olajválság generálta kormányzati szemléletváltással és a globalizáció előrehaladásával egyre erősebbé váló nemzetközi szervezetek közvetítő tevékenységével. Az 1970-es évek végén 1980-as évek elején kirobbant olajválság gazdaságpolitikai szemléletváltásra kényszerítette az ekkora már évek óta deficitessé gazdálkodással küzdő jóléti államokat (Zagyi, 2011: 129–130). Az aktivista modellt követő jóléti államok (Wright, 2000: 38–40) számos közösségi igény kielégítését magukra vállalták. A felvállalt közfeladatok számossága okán az állam a gazdasági szereplők által megtermelt GDP egy viszonylag nagyobb részét volt kénytelen elvonni, melyből feladatainak finanszírozását megoldotta. Ám sajnos nem ritkán többet osztott újra, mint, amennyit a gazdasági szereplőktől elvont, vagyis gazdálkodása deficitessé lett, mely hosszú távon az államok komoly eladósodásának irányába ható tendenciát mutatott. Bár a polgárok a széles körű állami feladat-ellátással még egyet is

értettek, ám az annak megteremtéséhez szükséges közterhek növelését kevésbé támogatták. Nemcsak az egyes gazdasági szereplők számára voltak kényelmetlenek, hanem a globalizáció kiterjedésével az államok számára is nemzetközi versenyképességüket korlátozó tényezőkké váltak a magas közterhek. Előbbi folyamatok hatására a jóléti államok egyre nyitottabbá váltak a kormányzatok klasszikus szerepeit (Wright, 2000: 36–38) propagáló, liberálisabb gazdaságpolitika nézetek iránt (Kaul–Conceicao, 2006: 5–7). A liberális nézetek az állami szerepek csökkentésének, az állam „leépítésének” irányába hatottak (Maynard, 1986: 1161–1162), s ennek keretében merült fel az ötlet, hogy a kormányzatok a korábbihoz képest nagyobb mértékben is bevonhatják más szektorok, így a profitorientált magánszektor szereplőit, és azok pénzügyi forrásait, valamint szakutódását a közösségi szükségletek, közfeladatok kielégítésébe. A versenyszektor szereplői is potenciált láttak a PPP-ben, konkrétan azon piacokban rejlő profit lehetőségét, melyeket korábban kizárólag az állam, vagyis a közszektorbeli szereplők uraltak.

A PPP az állami feladat-ellátás hagyományos módszerének egyik alternatíváját jelentette. Hagyományos állami feladat-ellátás során az állam által felvállalt feladatok ellátása költségvetési forrásokból (közpénzből), költségvetési szerv(ek) útján, igazgatási eszközök alkalmazása révén valósulnak meg. Ezzel szemben az alternatív közfeladat-ellátási módszerek azok, amelyek esetén a közfeladatok kielégítésébe az államon, vagyis a közszektoron kívüli szereplőkön kívül más szektorból érkező alanyok és azok forrásai is bevonásra kerülnek. Ám alternatív közfeladat-ellátásra csak állami koordináció mellett, vagyis az állam szervezési, szabályozási funkciójának tiszteletben tartásával kerülhet sor.

A soron következő tanulmány a PPP, mint alternatív közfeladat-ellátási eszközben rejlő lehetőségeket és veszélyeket veszi górcső alá, valamint eme intézmény hazai alkalmazásának tapasztalatait vizsgálja az elkészült Állami Számvevőszéki jelentések alapján.

1. Lehetőségek és veszélyek a PPP használatával összefüggésben

A PPP alkalmazásában rejlő pozitív és negatív következményeket a legtöbb szakirodalmi alkotás csupán felsorolja, kevesek tesznek kísérletet azok csoportosítására. Eme ritka kivételek közé tartozik Manzo, aki a PPP használatával együtt járó előnyöket és hátrányokat kétféle szempont szerint csoportosítja. Egyrészt vizsgálja, hogy előbbiek rövid, közép esetleg hosszú távon jelentkeznek (Manzo, 2014: 2), másrészt pedig, hogy azok a

közszektor vagy a magánszektor oldalán keletkeznek (Manzo, 2014: 3–5). Manzo sajnos azzal nem számol, hogy az egyes következmények akár mindkét fél oldalán jelentkezhetnek, sőt előfordulhat, hogy ugyanaz a hatás az egyik alany számára előnyt, a másiknak hátrányt jelent. Lehetőségek csoportosítási szempont továbbá, hogy a pozitív, illetve negatív következmények a szerződés előkészítése során, a kivitelezés fázisában, a megvalósult infrastrukturális beruházások működtetése során, vagy a projekt lezárását követően jelentkeznek. A Yescombe által felállított rendszerezés is említésre méltó, hisz ő több pont köré építi az esetleges előnyöket és hátrányokat, ezek: költségvetési előnyök, hozzáadott jelleg, finanszírozási költségek és kockázatok megosztása, kockázat áthárítás és „értéket a pénzért”-elv érvényesülése, méretgazdaságosság, életciklus személet, magánszektorbeli képességek és készségek felhasználása, a közszektor reformja, komplexitás és rugalmasság (Yescombe, 2007: 17–27).

Úgy vélem, hogy a PPP-ben rejlő kedvező és kedvezőtlen tulajdonságok, így az alkalmazásakor megjelenő előnyök és hátrányok is alapvetően két dologra vezethetők vissza. Egyrészt arra, hogy a közösségi feladatok ellátásában a közszektor mellett profitorientált magánszektorbeli alanyok kapcsolódnak be, amely szektorok motivációi, működésük logikája lényegesen különbözik. Másrészt a PPP ügyletek hosszú távra jönnek létre. Minél több évre írják alá ezeket a megállapodásokat, annál több váratlan esemény bekövetkezését kell számításba venni, azonban a jövő eseményeit és azok gazdasági, politikai, jogi hatásait becsülni roppant nehéz, szinte lehetetlen. Előbbiek miatt a PPP-ben rejlő lehetőségeket, illetve veszélyeket, eme két sajátosságra visszavezetve – magánszektorbeli alanyok bevonása és hosszú szerződési idő – rendszerezném. Érdemes azonban leszögezni, hogy a tárgyalt jogintézmény alkalmazásával összefüggő előnyök és hátrányok ország- és szektorspecifikusak lehetnek. Értve ez alatt azt, hogy felbukkanhatnak olyan előnyök, illetve hátrányok, melyek bizonyos országokban, illetve közfeladat-ellátási területeken jelentkeznek, még mások esetén nem.

1.1 Magánszektor közfeladat-ellátásba vonásával együtt járó hatások

A PPP, mint alternatív közfeladat-ellátási módszer alkalmazásával az állam elsődleges célja költségvetésen, vagyis *államháztartáson kívüli források bevonása* a közösségi igények kielégítésébe. Azaz az állam a rendelkezésére álló forrásokat szeretné kiegészíteni. Úgy gondolom, ez – a külső források

bevonása – a PPP intézményében rejlő lehetőség. Pozitívuma, hogy az állam a magánszektorbeli szereplők forrásainak bevonása révén gyorsabban képes reagálni a megfogalmazódó közösségi igényekre, s az egyes közfeladatok ellátása nem odázódik el a költségvetési források hiánya miatt. A költségvetési források szűkössége okán bizonytalanná váló infrastrukturális projektek PPP révén történő megvalósítása ráadásul gazdaságélénkítő hatással bír, egyrészt a építőipari megrendelések, másrészt a vállalatok, termelő egységek bevonása, s így a nemzetközi versenyképesség növelése miatt, s nem utolsósorban a kielégített közösségi igény a lakosság életszínvonalát is növeli. Ugyanakkor számolnunk kell azzal, hogy az idegen, külső források bevonása mindig költségesebb, mint a saját források felhasználása. PPP szerződések esetén a külső források igénybevétele kamatterhekkel, árfolyamkockázatokkal, a magánszektor profitvárákozásaival terhelt.

PPP ügyletek megkötésekor a költségvetési források felhasználásáról is döntés születik, s ezért a szerződéskötést megelőzi egy speciális eljárás lefolytatása: a *közbeszerzés*. A közbeszerzési eljárás egy komplex, időigényes folyamat a szerződések előkészítésének fázisában. A közbeszerzési idő és szakemberigénye költségként jelentkezik mind a közszektorbeli, mind a magánszektorbeli alany oldalán. Ám a közpénzek felhasználásának átláthatósága miatt nincs menthető indoka eme eljárás mellőzésének.

A PPP szerződések mindegyikében sor kerül a szerződő felek között a *kockázatok* valamilyen módon történő *megosztására*. A cél mindig az, hogy az egyes kockázatokat az a fél viselje, aki a többiekhez képest hatékonyabban képes azokat kezelni. A szerződő felek között a kockázatok fenti módon történő megosztása azonban inkább egy ideális állapot, semmint a valóság. A szerződéses partnerek közötti optimális kockázatmegosztás kialakítását hátráltatja egyrészt az, hogy nem lehet valamennyi jövőbeli kockázatot előre látni, és azok várható hatását pontosan számszerűsíteni. Ráadásul az állammal szerződő magánszektorbeli alanyok célja saját kockázataik minimalizálása, s ezáltal profitmotivációik mind hatékonyabb megvalósítása. A magánszektorbeli szereplőket semmi sem kényszeríti szerződéskötésre, csak akkor vesznek részt PPP megállapodásokban, ha biztos profitot remélhetnek, melyet leghatékonyabban az őket terhelő költségek, s így kockázatok minimalizálásával érhetnek el. A magánszektor bizonytalan jövőbeli várakozásait, vagyis a rá háruló kockázatokat be is árazza. Minél több kockázat hárul az profitorientált alanyokra, ők annál nagyobb

ellentételezésért cserébe hajlandók azokat felvállalni. Az állam a költségvetési források szűkössége okán adott esetben nagyobb preassziót érezhet a szerződések aláírására. A közszektorbeli alanynak azonban a költségvetési források korlátozottságából fakadó nyomás ellenére sem szabad megfélemednie arról, hogy a PPP a közösségi igények kielégítésének, illetve a közfeladatok ellátásának csupán egyik módja, amely mellett számításba kell (érdemes) venni más lehetőségeket is.

PPP melletti érvként szokták felhozni, hogy segítségével megnyílik a *verseny* olyan piacokon is, melyeken korábban kizárólag az állam volt jelen. A piacnyitás azonban csak a közbeszerzési eljárások lezárásáig él, hiszen a nyertes pályázó kiválasztását követően a piac ismét monopolizálttá lesz, hiszen az állam kizárólagos jogot biztosít a nyertes számára az adott piacon a szolgáltatásnyújtásra, feladat-ellátásra. Ráadásul a közbeszerzési eljárás során a verseny természetes beszűkülését is megfigyelhetjük. Tekintve, hogy a PPP ügyletek legtöbbször igen költségigényes beruházás, ezért csak azok a gazdasági szereplők tudnak eséllyel pályázni a megvalósításukra, melyek kellő nagyságúak, tőkeerősek és megvan a képességük ekkora volumenű projektek megvalósítására.

A kibontakozó verseny pozitív hozadéka a *gazdaságélénkítés*. A PPP szerződések aláírása során az állam gyakorlatilag megrendeléssel él a nyertes gazdasági szereplők irányába. A megvalósuló állami vásárlások növelik a gazdasági kibocsátást, s így a GDP-t. Ráadásul munkahelyeket teremtenek, illetve őriznek meg, amelyek a háztartások tagjait jövedelemmel látják el, akik az így megszerzett jövedelmüket fogyasztásra költik, így növelve a GDP-t (multiplikátor hatás) (Samuelson–Nordhaus, 2012: 400–402).

A magánszektor közfeladat-ellátásba vonása révén *új készségek, képességek, illetve technológiai megoldások* is megjelennek a közösségi igények kielégítésében az állami megoldások mellett. E folyamat szintén összefüggésbe hozható a versennyel, hiszen a profitorientált gazdasági szereplők versenypozíciók megőrzése, valamint javítása érdekében folyamatosan kénytelenek lépést tartani a technológiai fejlődésével, melytől vagy termelési költségeik lefaragását, vagy a gyártott termékek, nyújtott szolgáltatások minőségének javulását, vagy előbbi kettőt egyszerre remélik. A fogyasztók haszna ebből a piaci árak csökkenésében és a késztermékek minőségének javulásában nyilvánul meg. Eme új ismeretanyag, illetve technológiai megoldások közfeladat-ellátásba építése előnyös az állam számára. Ám nemcsak a magánszektorbeli alanyok, hanem az állam oldalán is halmozódott fel tapasztalat, tudás – különösen a nagy ellátórendszerek

működtetése kapcsán -, melyek megismerése a közszektorral szerződő fél számára is előnyös lehet.

A profitorientált gazdasági szereplők pénzügyi forrásai és tudásbázisa mellett a *gazdasági alanyok szemléletmódja* is beszívárog a közösségi igények kielégítésébe. Megjelenik a közfeladatok ellátásában a profitorientáció, az „értéket a pénzért” elv, az eredményérdekltség, melyek keretében a magánszektorbeli szereplők célja a korlátozottan rendelkezésre álló erőforrásaik mind hatékonyabb felhasználása, vagyis költségeik minimalizálása mellett törekednek bevételeik, s így a profit maximalizálására (van Herpen, 2002: 4–6). Azonban azzal is érdemes számolni, hogy a költségminimalizálás eredménye nem feltétlenül az állam oldalán csapódik le, azt a magánszektor hajlamos, mint bevételnövekményt elnyelni. Ahhoz, hogy a közszektor számára is érzékelhető előnyt jelentsen a költségek lefaragása, az államnak fokozott figyelmet kell fordítani a szerződés előkészítésére, a költségkalkulációra és a szerződéses biztosítékokra. Mindezt úgy, hogy az állammal szerződő fél számára kellő mozgástér álljon rendelkezésre, és lehetősége legyen profitot realizálnia tevékenysége során. Ezek híján a magánszektorbeli alanyok elvesztik motivációikat a szerződéskötésre.

Nem csupán az eredmény szemlélet, hanem a *rugalmasság és nyitottság* is átszivárog a magánszektorbeli alanyok szemléletmódjából, hisz a szerződésen alapuló együttműködés az állam által megszokott igazgatási alapokkal bíró, hierarchikus és statikus közfeladat-ellátási módszerekhez képest más megoldások, eszközök, feladat-ellátási technikák alkalmazására ösztönöznek.

Valamint az *életciklus felfogás* (Colverson–Perera, 2012: 6) is megjelenik a közszektor oldalán a PPP ügyletek révén.²⁸³ A közszektor is elkezd alkalmazni a magánszektor menedzselési technikáit, mint például a stratégia-, program-, projektmenedzsmet, amely révén az egyes beruházásokat egy több szakaszból álló ciklusként kezdi szemlélni. Felismerve, hogy az egyes szakaszok egymásra épülnek, összefüggnek, annak ellenére is, hogy az egyes szakaszokban mások a felmerülő feladatok, a résztvevők vagy akár az eljárási szabályok. A résztvevők közötti megfelelő együttműködés híján pedig hosszú távon nem valósítható meg hatékony feladat-ellátás.

A magánszektorbeli alanyok közfeladat-ellátásba vonásának egy másik lényeges hozadéka is van, mégpedig a *szolgáltatások igénybevevőinek*

státuszváltozása. Az állam által hagyományos úton nyújtott szolgáltatások főszabály szerint közvetlen ellenszolgáltatás nélkül, sok esetben alanyi jogon járnak a polgároknak. Ezzel szemben egy profitorientált gazdasági szereplő szolgáltatásait közvetlen ellenszolgáltatásért cserébe biztosítva fogyasztóinak. PPP szerződések esetén a magánszektorbeli alany által nyújtott szolgáltatások, ellátott közfeladatok ellenértékét részben vagy egészben, a legtöbb esetben, a szolgáltatás közvetlen igénybevevői – kivételesen az állam – fizetik meg. Vagyis az igénybevevők fogyasztóként jelennek meg, akik csak abban az esetben részesülnek a azonban forgó szolgáltatásból, ha megfizetik annak díját. Ez a korábbi helyzethez képest lényeges változás, s akár az igénybevevők ellenállását is kiválthatják ott, ahol a különböző szolgáltatások közvetlen díjfizetési kötelezettség nélkül voltak korábban elérhetők. A díjfizetés mellett felhozható érv azonban, hogy segítségével a túlhatalmat mérsékelhető, illetve a közösségi igényeket kielégítő szolgáltatások terhei nagyobb mértékben sújtják a tényleges igénybevevőket.

Számos forrás felhossa a PPP mellett szóló érvként, hogy a magánszektor bevonása a közpénzfelhasználás *átláthatóságát* garantálja, illetve az *elszámoltathatóságot* zálogát jelenti. Sajnos előbbi állítások nem fedik a valóságot, hiszen a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy minél több szintet iktatnak be egy-egy közösségi igény kielégítésébe és a költségvetési források felhasználásába, annál kevésbé biztosított az átláthatóság. Vagyis minél bonyolultabb, *komplexebb* a költségvetési források felhasználása, és a vonatkozó eljárási szabályok rendszere, annál kevésbé szolgáljuk az átláthatóság és elszámoltathatóság garantálásának céljait. Ráadásul a bonyolult eljárási szabálytömeg szakember- és időigénye miatt plusz költségeket keletkeztet (Tan, 2012: 5). Továbbá érdemes megemlíteni, hogy a magánszektorbeli alanyok szívesen hivatkoznak üzleti titkaik védelmére adatszolgáltatási, nyilvántartási, beszámolási kötelezettségeik teljesítésének elkerülése végett, mely körülmény szintén nem segíti elő a közpénzek átlátható felhasználását, és az elszámoltathatóságot. A közszektorbeli és magánszektorbeli alanyok közötti együttműködést nem könnyíti meg az ellenérdekű felek között fel-fellépő *kommunikációs disszonancia* sem (van Herpen, 2002: 9–10).

Azoknak az államoknak, amelyek nem rendelkeznek tapasztalatokkal a két szektor együttműködését illetően, plusz költségeik keletkezhetnek a PPP intézményének jog-, illetve gazdasági rendszerbe integrálása folyamán. A *tapasztalatok hiányából* fakadó többletköltségek elsősorban az állam oldalán csapódnak le. A szerződési feltételek pontos meghatározásának,

²⁸³ Lásd még: Yescombe, 2007: 21; van Herpen, 2002: 4.

valamint az állami érdekeket védő megfelelő garanciák kontraktusba építésének elmaradása a közszektorbeli alany számára jelentenek plusz kiadásokat. A magánpartnerek saját vélt és valós kockázataikat beárazzák, vagyis hajlamosabbak szolgáltatásaikat bizonytalanságuk okán magasabb áron nyújtani az egyébként szükségeshez képest. A PPP alkalmazását illetően tapasztalatokkal nem rendelkező államok jogrendszeréből is hiányzik a vizsgált intézményre vonatkozó szabályanyag. Előbbi miatt a célzott feladatok ellátásával összefüggésben felmerülő valamennyi kérdést a felek szerződésben rögzítik. Ennek eredménye, hogy valamennyi PPP ügylet egy hatalmas szerződéskomplexumban van rendezve. E szerződések formába öntése, illetve az abban való későbbi eligazodás nem egyszerű.

1.2 A hosszú szerződési idővel összefüggő lehetőségek és veszélyek

Nemcsak a magánszektorbeli alanyok részvételéből, hanem a hosszú szerződési időből is fakadnak lehetőségek és kockázatok. A több évre létrehozott PPP ügyletek egyik nagy előnye lehet, hogy alkalmasak a *mérlegen kívüli finanszírozás (off-balance sheet financing)* (Colverson-Perere, 2012: 6) megvalósítására. Ennek lényege, hogy a PPP lehetőséget teremt a beruházások államot (közszektort) terhelő költségeinek időbeni szétterítésére az egyes évek költségvetései között. Vagyis a nagy költségigényű beruházások nem egy összegben terhelnék meg a központi, illetve a helyi önkormányzati költségvetéseket. Nyilvánvaló, hogy a PPP önmagában nem biztosítja a költségvetési egyensúly megteremtését, de azzal, hogy az egyes években csupán kisebb mértékben, tervezhető módon terheli meg a kiadási oldalt, megkönnyíti a kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás feltételeit a jelentős költségigényű infrastrukturális beruházások megvalósulása mellett. A PPP egyfajta részletfizetési lehetőségként is felfogható a közszektor számára. A maastrichti költségvetési kritériumoknak megfelelni kívánó, infrastrukturális lemaradásokkal küzdő uniós tagállamok számára előbbiek miatt külön vonzó konstrukciót jelenthetnek eme megállapodások.

Az évekre elnyúló elköteleződésnek az állam számára azonban nem csak előnyei vannak. Komoly kockázatot is rejtenek a közszektorttal szerződő fél számára. A politikai váltógazdaságból fakadóan előfordulhat az a helyzet, hogy még az egyik kormányzat elkötelezi magát valamilyen fejlesztési cél mellett, s ennek megvalósítása érdekében aláírja a hosszú időre szóló PPP megállapodásokat, azonban arra már semmilyen garancia nincs, hogy a szerződési idő végéig ugyanaz az állami vezetés marad hatalmon. Ha a

szerződési idő alatt hatalomra kerülő új vezetés céljaival nem egyeztetethető össze a korábban megkötött ügyletek, akkor a hatalomra került új kormányzat költségvetési gazdálkodási mozgásterének korlátozását látja a megkötött szerződésekben. Nevezhetjük az előbbi, akár *politikai kockázatnak* is.

A hosszú szerződési idő alatt azonban nem csupán politikai, *gazdasági kockázatokkal* is számolni kell. Mindinkább elnyúlik időben egy ügylet, annál több gazdasági változásra, kockázatra lehet számolni. A gazdasági szereplők várakozásait beárazzák, minél több kockázattal kénytelen szembenézni, annál drágábban kínálják fel szolgáltatásait az állam számára. Ilyen kockázat lehet a magánszektorbeli alanyok által felvett hitelek esetén a kamat-, árfolyamkockázatok, illetve a szolgáltatás iránti kereslet változásából fakadó kockázatok, vagy a szolgáltatási piac más módon történő megváltozása (versenytársak, nyersanyagárak stb.).

2. Hazai tapasztalatok az ÁSZ jelentések tükrében

Hazánkban 2011-ben, egy évvel a korábbi váltó kormány hivatalba lépését követően kezdődött meg az addig aláírt PPP ügyletek kormányzati felülvizsgálata, később kivásárlása. A Kormány a döntés indokául azt hozta fel, hogy a szerződésekben szinte kizárólagos az állami felelősség, a kockázatok nincsenek megosztva a szerződéses alanyok között. Továbbá, hogy valamennyi beruházás költsége jóval meghaladja azt az összeget, amennyibe a fejlesztés kizárólagos állami megvalósítás esetén került volna.²⁸⁴

Ha a PPP alkalmazásának hazai tapasztalatait vizsgáljuk, sajnos közvetlen forrásokra csak nagy ritkán támaszkodhatunk, tekintve, hogy a PPP szerződések nyilvánosan nem hozzáférhető dokumentumok. Ezzel összefüggésben felmerül a kérdés, hogy vajon a szerződések mindennemű nyilvánosságának kizárása nem sérti-e a közpénzfelhasználás transzparenciáját? Konkrét szerződések híján a téma feltárására az egyes közfeladat-ellátási területeken (felsőoktatás, közúti közlekedés, önkormányzati sportinfrastruktúra) készült Állami Számvevőszéki (továbbiakban ÁSZ) jelentések, mint közvetett források állnak rendelkezésünkre.

Az elkészült ÁSZ jelentéseket vizsgálva a PPP megállapodások kapcsán

²⁸⁴ Forrás: <http://www.kormany.hu/hu/nemzeti-fejlesztési-miniszterium/hirek/2011-toi-uj-idoszamitas-kezdozik-a-ppp-konstrukciookban> (2011.04.04.)

felmerülő problémák vagy a szerződések előkészítésével függnek össze, vagy a már kész létesítmények működéséhez kapcsolódnak.

2.1 A szerződések előkészítése során felmerült problémák

Valamennyi közfeladat-ellátási területen létrejött PPP megállapodást vizsgáló ÁSZ jelentésben felbukkan, hogy a szerződéseket „kényszerhelyzet” szülte. Vagyis, hogy a fejlesztési igények szűkösen rendelkezésre álló költségvetési forrásokkal párosultak, s a PPP ügyletek kínálta lehetőség: a magánszektor forrásainak bevonása, illetve az államot terhelő kiadások időbeli szétterítése, megfelelő megoldásnak tűnt egyrészt a beruházások megvalósítására, másrészt a költségvetési gazdálkodási célok elérésére. Ezzel van összefüggésben az, hogy a PPP szerződések előkészítéséről, aláírásáról szóló kormányhatározat nem fogalmazták meg direkt módon a *gazdaságosság követelményét* e kontraktusokkal szemben, illetve nem várták el, hogy azok legyenek olcsóbbak, mint a hagyományos állami beruházások. Ide kapcsolódik az is, hogy vagy nem készültek, vagy az elkészült számítások nem voltak alkalmasak a PPP és más közfeladat-ellátási lehetőségek költségvonzatának összehasonlítására. Vagyis a *Public Sector Comparator (PSC) számítások* vagy egyáltalán nem készültek vagy azok alkalmatlanok voltak funkciójuk betöltésére (ÁSZ, 2011: 17–18; ÁSZ, 2009: 26). Problémát jelentett továbbá a konzisztens joganyag hiánya (ÁSZ, 2011: 17; ÁSZ, 2009: 34, 36), hiszen a PPP-re vonatkozó szabályanyag szétföredezetten volt már akkor is megtalálható jogrendszerünkben, mely a jogalkalmazást, illetve jogkövetést nem könnyítette meg.

Több ÁSZ jelentésben felbukkant, hogy *elmaradt a hosszú, közép- és rövidtávú ágazatpolitikai és intézményi célok összehangolása* (ÁSZ, 2011: 15; ÁSZ, 2009: 26). A különböző időtávra készült fejlesztési tervek és azok összehangolása egyrészt alkalmas lehet mérsékelni a politikai változgazdaságból fakadó kockázatokat, másrészt az aktuálisan regnáló állami vezetés feladat-ellátásának rendszerezésére is használhatók, megkönnyítve a megvalósítás alatt álló, már megvalósult és jövőben kivitelezendő célok átláthatóságát és összehangolását.

A közbeszerzési eljárás során megjelenő visszasságokat, illetve problémákat is gyakran nevesítettek a PPP ügyletek kapcsán a jelentések. Ilyen volt például a felsőoktatási projektek kapcsán megfogalmazott észrevétel az ÁSZ részéről, mely szerint: *„a közbeszerzési eljárások lebonyolítása több esetben nem felelt meg a szerződéskötés időpontjában hatályos Kbt. rendelkezéseinek”* (ÁSZ, 2012: 54). Másik a közbeszerzési eljárás során

keletkező probléma, hogy vagy nem alakult ki verseny az ajánlattevők között, vagy az csupán korlátozott mértékben érvényesült (ÁSZ, 2009: 17; ÁSZ, 2008: 11).

Az ÁSZ többek között a felsőoktatási PPP beruházások kapcsán jelzi, hogy a felelős minisztérium nem alakított ki egységes nyilvántartási rendszert a projektek dokumentálására, mely alkalmas lett volna az egyes projektek megvalósításának folyamatát nyomon követni. Ez egyrészt a beruházások megvalósításának, másrészt a közpénzfelhasználás átláthatóságát nagyban elősegíthette volna (ÁSZ, 2011: 53–54). A nyilvántartások hiánya a helyi önkormányzati sportberuházások kapcsán is felmerült problémaként. Az ÁSZ e projektek kapcsán is leszögezte, hogy *„nem állt rendelkezésre teljes körű nyilvántartás, amelyből megállapítható lett volna a PPP konstrukciók alapján vállalt kötelezettségek együttes összege”* (ÁSZ, 2009: 50). A helyi önkormányzati szinten megvalósult PPP beruházások különösen hátrányos helyzetben voltak a központi szintű projektekhez képest, hiszen az elemi költségvetési beszámlókban a PPP konstrukciókhoz kapcsolódó hosszú távú kötelezettségvállalást nem kellett bemutatni. *„Emiatt az önkormányzati alrendszerben a PPP beruházásokhoz kapcsolódó évenkénti kötelezettségek államháztartási szintű figyelemmel kísérése nem [volt] biztosított”* (ÁSZ, 2009: 79–80). Másrészt a helyi önkormányzatok által aláírt PPP megállapodások kívül estek a szakmai véleményező szervezetként 2003-ban létrehozott – azóta már felszámolt – PPP Tárcaközi Bizottság tevékenységi körén, így előbbi intézmény előzetes véleményezési, illetve monitoring tevékenységet sem fejtett ki a beruházások kapcsán (ÁSZ, 2009: 36).

A közúti közlekedési PPP beruházások esetén a gyorsan változó *fejlesztési prioritások*, illetve ehhez kapcsolódóan a többször módosuló ágazati jogszabályok hátráltatták a projektek tervezett ütemben történő előrehaladását (ÁSZ, 2008: 14). Mind a fejlesztési prioritások, mind a gyors jogszabályi közeg változása is politikai kockázatnak tekinthetők, s mint ilyen projekteket drágító tényezők.

A szerződések előkészítéséhez, tartalommal való megtöltéséhez kapcsolódik, hogy volt rá precedens, hogy a felelős minisztériumok *alulbecsülték a gazdasági- illetve jogszabályi környezet változásából fakadó finanszírozási kockázatokat*, melyek kezelésére eszköztelennek mutatkoztak. Hasonlóan szerencsétlen helyzet, hogy több – akár büntetés-végrehajtási (Kiss, 2007: 35–36), akár felsőoktatási területről hozható példa – PPP keretében megvalósult létesítmény jövőbeli tulajdonjogi helyzete maradt nyitott kérdés (ÁSZ, 2012: 46–55).

2.2 A megvalósítás és a működtetés fázisában megfigyelhető problémák

A PPP szerződés keretében célzott projektek kivitelezése majd működtetésének fázisában is megfigyelhetők voltak problémák, melyekre az ÁSZ felhívta a figyelmet. Érdemes azonban megjegyezni, hogy a legtöbb e szakaszban feltűnő defektus visszavezethető a szerződések előkészítése során vétet hibákra vagy mulasztásra.

Volt, hogy a létesítmények működtetése során derült ki, hogy egyes, a szerződések teljesítése szempontjából kardinális fogalmak, módszerek nem lettek kellően pontosan meghatározva, kidolgozva. Ilyen volt például, amikor egyes PPP-ben megvalósult felsőoktatási létesítmény-fejlesztések során nem lett egységesen definiálva a hiba fogalma (ÁSZ, 2012: 56), valamint, hogy elmaradt az üzemeltetés gazdaságosságának mérésére alkalmas módszer, illetve mutatószám kidolgozása (ÁSZ, 2011: 36, 52). Továbbá, hogy e létesítmények használói nem lettek érdekeltté téve a közüzemi kiadások csökkentésében (ÁSZ, 2012: 39, 59).

A kivitelezés és a működés fázisához kapcsolódik a közszektor érdekeink nem megfelelő érvényre juttatása, vagyis amikor az állam nevében szerződő fél nem képviselte kellő hatékonysággal az állami érdekeket. Ilyen például, amikor a PPP ügyletekben az államot képviselő minisztérium nem fűzött negatív jogkövetkezményt ahhoz, amikor egyes helyi önkormányzatok az eredetileg támogatott sportprojekthez képest több funkciót ellátó létesítmény megvalósítására tettek közzé ajánlati felhívást (ÁSZ, 2009: 18). Előbbi önkormányzati lépések érdemi szankció nélkül maradtak, hisz a többletköltségeket a PPP konstrukciókat finanszírozó Sport XXI. Létesítmény-fejlesztési Programból a központi költségvetés finanszírozta. Nem látni az előbbi ÁSZ jelentésben arra vonatkozó utalást, hogy fellépett volna a közszektort képviselő az önkormányzatok és az üzemeltető között létrejött „háttérszerződésekkel” szemben. Az említett „háttérszerződések” keretében az önkormányzatok, mint a magánpartnerek alvállalkozói magukra vállalták az üzemeltetési és rendelkezési kockázatok egy részét. A kockázatok elosztásával szemben támasztott Eurostat által meghatározott követelmények²⁸⁵ azonban így félő, nem érvényesültek e PPP szerződések esetén, illetve e háttér megállapodások a korrupció kockázatát is magukban rejtették (ÁSZ, 2009: 22). Ugyancsak ide tartozó probléma, melyre közlekedési és sport projekteknél is volt példa, hogy az államot képviselő fél bár lehetősége lett volna rá, mégsem élt a magánpartner nem

megfelelő vagy nem határidőre történő teljesítése esetén a díjszökkentés vagy más szankció alkalmazásának eszközével (ÁSZ, 2009: 77; ÁSZ, 2011a: 51–52). A közszektorbeli alany érdekei nem megfelelő képviseletének számít, hogy az ellenőrzés jogával – a közpénzekkel való felelős gazdálkodás alapján az ellenőrzés kötelezettségével – több esetben nem élt az államot képviselő szerződéses partner, holott érdekei érvényesítésének egyik elmaradhatatlan feltétele a kivitelezés és működtetés folyamatának figyelemmel kísérése, és azok nem szerződés szerinti előrehaladása esetén a megfelelő intézkedések foganatosítása (ÁSZ, 2009: 22; ÁSZ, 2008: 22).

3. ÁSZ jelentésekből levont következtetések, javaslatok a PPP alkalmazására nézve

A témában készült ÁSZ jelentéseket vizsgálva megállapítható, hogy a dokumentumok összegyűjtik a PPP megállapodások jellemző hibáit, azonban nem teszik lehetővé az egyes, konkrét projektek összehasonlítását. Általában nevesítik a jelentések a főszabály alól kivett jelentő szerződéseket, amiből arra következtethetünk, hogy érdemes lenne esetről esetre, közfeladat-ellátási területről közfeladat-ellátási területre vizsgálni az egyes megállapodásokat, s megnézni, hogy melyek működtek eredményesen, melyek nem. Az így kiszűrt eredménytelen szerződésekkel szemben talán célzottabb, hatékonyabb stratégia kialakítására nyílna lehetőség, mely a PPP szerződések korábbihoz képest eredményesebb alkalmazását tenné lehetővé a jövőre nézve.

A köz- és magánszektor közötti szerződéses együttműködést, annak hatékonyságát, valamint a közpénzekkel való átlátható és felelős gazdálkodást nagyban megkönnyítené a témát érintő szabályozási vákuum felszámolása. Szükség volna a kifejezetten hosszú távra születő állami szerződéses kötelezettségvállalások anyagi és eljárásjogi aspektusainak tisztázására. Jelenleg e kifejezetten az állam nevében hosszú távra aláírt szerződésekre vonatkozó normatőmeg hiányzik a hazai jogrendből. Ide kapcsolódóan nagyon fontos volna a különböző közfeladat-ellátási alternatívák objektív összehasonlítását kötelezően – már a beruházásról szóló döntés meghozatala után – előíró normák elfogadása és jogrendszerbe integrálása.

A két szektor közötti szerződéses együttműködés feltétele a stabil jogszabályi környezet biztosítása. A gyorsan változó jogi normákat a profitorientált gazdasági alanyok kockázatként érzékelik. Kockázatokra

²⁸⁵ Eurostat STAT/04/18. Decision

vonatkozó várakozásait pedig beárazzák, melynek eredmény a projektek költségeinek emelkedése. Kifejezetten előnyös a fejlesztési prioritások közpolitikai állandósága eme egyébként is komoly költségigényű, az állam több éves elköteleződésével járó projektek esetén, vagyis, hogy a szerződések aláíró és a később hatalomra kerülő közpolitikai döntéshozók egyetértésének a fejlesztési célokban és azok elérési módjait illetően.

A PPP projektek megvalósítása és működtetése során nagyon fontos, hogy az állam éljen az ellenőrzés jogával, kísérje figyelemmel a beruházások kivitelezését, majd a már kész létesítmények üzemeltetését. Az ellenőrzést pedig ne szervezze ki, illetve ne mondjon le róla! Továbbá esszenciális, hogy a magánszektor nem teljesítése, nem szerződésszerű, késedelmes teljesítése esetén a következetes szankcióalkalmazás ne maradjon el!

Előbbiekén túl a költségvetési források felhasználásának transzparenciáját garantáló normarendszerre is szükség van, mely a következetes ellenőrzés, az ellenőrzések eredményeinek nyilvánosságra hozatala, illetve a költségvetési és zárszámadási adatok projektekre bontott, egységes formájú, kellőképpen részletes feltüntetése révén megvalósítható. Probléma nálunk, hogy a költségvetési, illetve zárszámadási törvények az egyes minisztériumokhoz tartozó PPP projekteket összevontan kezelik, s így az egyes beruházásokra szánt összegek nem különülnek el a fenti jogszabályokban. A transzparenciához tartozik még az is, hogy a közpénzt felhasználó vállalatok ne hivatkozassanak üzleti titokra, a hozzájuk utalt közpénz felhasználása kapcsán, s biztosítsák a vonatkozó adatok nyilvánosságát.

Azt mondhatjuk, hogy a PPP alkalmazásában több lehetőség és kockázat is rejlik. A PPP csupán egy a közösségi szükségletek kielégítésének számos lehetősége közül. A közpolitikai döntéshozónak éppen ezért mérlegelnie kell, össze kell hasonlítania ezt a lehetőséget, másik feladat-ellátási módszerekkel mielőtt elköteleződik egyik vagy másik jogintézmény alkalmazása mellett. Azt, hogy PPP-vel összefüggő fenti hatások közül melyek és milyen mértékben érvényesülnek, több körülmény együttesen befolyásolja. Olyanok mind a jogszabályi környezet, a korábbi tapasztalatok, a felek érdekérvényesítő képessége, az aktuális és későbbi gazdasági változások, valamint az állam, mint szerződéses partner attitűdje.

Felhasznált irodalom

- Állami Számvevőszék (ÁSZ) (2008): 0813. *Jelentés a 2007-ben befejeződő autópálya beruházások ellenőrzéséről*, <https://asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2008/0813j000.pdf> (2017.06.02.)
- Állami Számvevőszék (ÁSZ) (2009): 0919. *Jelentés a Sport XXI. Létesítményfejlesztési Program keretében támogatott önkormányzati PPP beruházások megvalósításának és önkormányzati feladatok ellátására gyakorolt hatásának ellenőrzéséről*, <https://www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2009/0919j000.pdf> (2013.10.05.)
- Állami Számvevőszék (ÁSZ) (2011): 1171. *Jelentés a felsőoktatás oktatási infrastruktúra-fejlesztési programjának ellenőrzéséről*, <https://www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2011/1171j000.pdf> (2016.02.02.)
- Állami Számvevőszék (ÁSZ) (2011a): 1118. *Jelentés a 2009-2010-ben befejeződő autópálya beruházások és pénzügyi folyamatai ellenőrzéséről*, <https://www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2011/1118j000.pdf?ctid=730> (2017.02.11.)
- Állami Számvevőszék (ÁSZ) (2012): 1287. *Jelentés a PPP konstrukcióban megvalósult kiemelt kulturális és felsőoktatási projektek szerződéseinek teljesülése és társadalmi hasznosulásának ellenőrzéséről*, <https://www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2012/1287j000.pdf> (2017.01.02.)
- Colverson, Samuel-Perera, Oshani (2012): *Harnessing the Power of Public-Private Partnership: The role of hybrid financing strategies in sustainable development*, http://www.iisd.org/pdf/2012/harnessing_ppp.pdf (2016.05.16.)
- Eurostat STAT/04/18. Decision: New decision of Eurostat on deficit and debt. Treatment of public-private partnerships. europa.eu/rapid/press-release_STAT-04-18_en.pdf (2016.05.12.)
- Kaul, Inge-Conceicao, Pedro (2006): *Overview the New Public Finance. Responding to Global Challenges*. New York: Oxford University Press.
- Kiss Ágnes Katalin (2007): A PPP-konstrukcióban megvalósuló bv. intézetek gazdasági keretrendszere. In: *Börtönügyi Szemle*, 26. évf., 4. sz., 31–38. o.
- Manzo, Frank (2014): *Collaborative Development. The Pros and Cons of P3s on Construction Projects*. <http://illinoisepi.org/countrysidenonprofit/wp-content/uploads/2013/10/ILEP1-Policy-Brief-Collaborative-Development->

P3s1.pdf(2017.05.30.)

- Maynard, Alan (1986): Public and private sector interactions: an economic perspective. In: *Social Science & Medicine*. Vol. 22., No. 11., pp. 1161–1166.
- Samuelson, Paul A.–Nordhaus, William D. (2012): *Közgazdaságtan*. Budapest: Akadémia Kiadó.
- Tan, Virginia (2012): *Public-Private Partnership (PPP). Advocates for Interantional Development*.
[http://www.a4id.org/sites/default/files/files/\[A4ID\]%20Public-Private%20Partnership.pdf](http://www.a4id.org/sites/default/files/files/[A4ID]%20Public-Private%20Partnership.pdf) (2015.09.28.)
- van Herpen, G.W.E.B., *Public-Private Partnerships, the advantages and disadvantages examined*, Dutch Ministry of Transport. AVV Transport Research Centre, 2002. Forrás:
<http://abstracts.aetransport.org/conference/index/id/8> (2015.09.26.)
- Wright, Glen (2000): A kormányzat szerepe. In: Nemec, Juraj–Wright Glen: *Közösségi pénzügyek. Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*. Budapest: Aula Kiadó., 18–56. o.
- Yescombe, E. R. (2007): *Public-Private Partnerships – Principles of Policy and Finance*. London: Elsevier.
- Zagyi Orsolya (2011): A jóléti állam modelljének változása az elmúlt két évtizedben. In: *Gazdaság és Társadalom: társadalomtudományi folyóirat*. 3. évf., 1. sz., 128–146. o.

11. FEJEZET

A NEMZETKÖZI BERUHÁZÁSVÉDELEM ÁTLÁTHATÓSÁGI GARANCIÁI AZ UNIÓBAN

Bartha Ildikó

1. A beruházásvédelem uniós szabályozási kerete

A globalizáció megerősödésével jelentősen megnőtt a nemzeti határokon átnyúló tőkemozgások, közöttük a közvetlen külföldi befektetések mennyisége. E beruházások védelmének jogi feltételrendszere azonban meghatározó jelentőséggel bír abból a szempontból (is), hogy az állam – jellemzően állami támogatások, hitelek, bankgaranciák nyújtása útján – milyen mértékben és módon involválódik az érintett projektek megvalósításába. Az alábbi fejezetben feltárjuk és rendszerezük a nemzetközi közjogi és az uniós szabályrendszer közpénzek védelme szempontjából releváns rendelkezéseit. Ennek során elsősorban az „új generációs”, kizárólagos uniós hatáskörben megkötendő nemzetközi beruházásvédelmi megállapodások átláthatósági garanciákat biztosító előírásait vizsgáljuk.

1.1 Közvetlen befektetések az uniós jogban

A Lisszaboni Szerződés kereskedelempolitikát érintő módosításai közül talán a legmeghatározóbb jelentőségűnek tekinthetjük, hogy e szakpolitika az EUMSZ. 207. cikke értelmében immár kiterjed a külföldi közvetlen befektetésekre is,²⁸⁶ az Unió tehát kizárólagos hatáskörrel rendelkezik e területen a nemzetközi megállapodások megkötésére. A közvetlen külföldi befektetés alatt általában olyan külföldi beruházást értünk, amely tartós és közvetlen kapcsolat kialakítására szolgál azzal a vállalkozással, amelynek egy gazdasági tevékenység elvégzéséhez a tőkét rendelkezésre bocsátották.²⁸⁷ A közvetlen külföldi befektetés fontos forrása a termelékenységnövekedésnek, és kulcsszerepet játszik a vállalkozások és munkahelyek létrejöttében és szervezésében. A 207. cikk módosítása annak

²⁸⁶ EUMSZ. 207. cikk (1) bek. és 3. cikk (1) bek e) pont

²⁸⁷ COM(2010) 343.