

3P: ÉLETKÉPTELEN JOGALKOTÁSI VADHAJTÁS VAGY A KÖZÖSSÉGI IGÉNYEK KIELÉGÍTÉSÉNEK MŰKÖDŐKÉPES ALTERNATÍVÁJA?

Varga Judit¹²

Három P, vagyis PPP, mely akroníma a Public-PrivatePartnership, azaz a köz- és magánszektor partnersége kifejezés rövidítése, a 2000-es évek elejétől rendszeres időközönként fel-felbukkan a hazai médiumokban, hol pozitív, s az elmúlt években egyre inkább negatív kontextusban. A börtönök, illetve önkormányzati sportberuházások után most – mint ahogy láthatjuk híreink között is – a felsőoktatási PPP konstrukciók kiváltása kerül terítékre Magyarországon. De mégis, mennyi ilyen volt, van és végül kié is lesz?

Az 1990-es évek végén, 2000-es évek küszöbén jelentek meg az első szűk értelemben vett PPP szerződések Magyarországon lehetőségként arra, hogy államháztartáson kívüli források bevonásával valósítsanak meg komoly tőkeigényű és szükségesnek ítélt infrastrukturális beruházásokat: autópályákat, kollégiumokat, börtönöket vagy sportlétesítményeket hozva létre. Egy évtizeddel később lehetőségből költségvetési kolonccá váltak a korábban kötött ilyen megállapodások. 2010-ben beindult felülvizsgálatuk, 2011-től pedig egymást követték a hol sikeres, hogy kevésbé sikeres kivásárlási kísérletek. Valóban életképtelen jogalkotási vadhajtról volna szó, melyet tövestől kell kigyomlálni? Ha így van, akkor miért bukkan fel a PPP típusjegyeit viselő megoldás a Diósgyőri Stadion rekonstrukciója kapcsán?

A közösségi igények kielégítése során, s ezeken belül a közfeladatok ellátásában mind a mai napig meghatározó szerepe van az államnak. A közösségek állammá szerveződésétől kezdve azonban a társadalom egészének, s persze az azt alkotó egyes egyéneknek az igénye is változik, bővül, mely elvárásoknak az állam igyekszik eleget tenni, gondoljunk csak például az első, második, illetve harmadik generációs alapjogok kialakulására, s általuk az államra háruló feladatok ellátására. Az állammal szembeni elvárás, s így az állam feladata kezdetben az egyén és tágabb közösségének védelmében manifesztálódott, ám mára ezen jócskán túllépett. A közösségi igények kielégítése komoly forrásokat emészt fel, s ahogy az igények bővülnek, s a közösségi szolgáltatásokkal szembeni minőségi elvárások egyre nőnek, úgy a szolgáltatást nyújtóknak is egyre mélyebben kell a zsebükbe nyúlniuk. Az állam és intézményei, vagyis a közszektor, mint közfeladat-ellátási szektor a kiszolgált közösség, társadalom nyomására egyre több és több feladatot, szolgáltatást kénytelen felvállalni. Ám mindenki, ez alól a közszektor sem kivétel, számolni kénytelen azzal a ténnyel, hogy az erőforrások korlátozottan állnak rendelkezésre. Az állami intézmények, szervek által biztosított közszolgáltatások köre, illetve minősége nem bővíthető és növelhető a végtelenségig a költségvetési keretek miatt. Persze a közbevételek növelhetők különböző technikákkal (pl. adóemelés, hitelfelvétel), amelyek vagy a közösség ellenállásába, vagy gazdasági korlátokba ütköznek, vagy egyszerre mindkettőbe, s így hosszú távon nem garantálnak fenntartható megoldást a hiányzó források pótlására.

¹A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közszoolgáltatási Kutatócsoportjának a *Területi közszolgáltatások szabályozásai* című projektje keretében készült. A projekt leírására l.: Horváth M.T.: Szempontok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: HMT (szerk.) *Kilengések. Közszoolgáltatási változások*. Budapest: Dialóg Campus, 2013. 9–25. old.

¹²Varga Judit, egyetemi tanársegéd, DE-ÁJK

A fenti probléma viszont hatékonyan kezelhetőnek bizonyult a különböző alternatív közfeladat-ellátási módszerekkel. Ezek olyan szolgáltatásszervezési megoldások, amelyek során a közfeladatok az állam koordinálása mellett (az állam szabályozási és szervezési funkciója), de jellemzően más, közszektoron kívüli szereplők által kerülnek megvalósításra, előbbi alanyok forrásainak, vagyis államháztartáson kívüli eszközöknek a bevonásával. Az állam tehát előbbi esetekben együttműködik más szektorok szereplőivel, például a non-profit civil vagy egyházi szektor, vagy a profitorientált magánszektor alanyaival a közösségi igények kielégítése során. Számos alternatív közfeladat-ellátási megoldás különböztethető meg, melyek napjainkra már a közösségi igények kielégítésének szerves részévé váltak.

1. táblázat

Alternatív közfeladat-ellátási módszerek csoportosítása

Közjogi megoldások	Közjogi és magánjogi megoldások	Magánjogi megoldások
támogatáscsökkentés	szerződések (pl. adás-vételi szerződés, bérleti szerződés stb.) közbeszerzési értékhatár felett	szerződések (pl. adás-vételi szerződés, bérleti szerződés stb.) közbeszerzési értékhatár alatt
	közigazgatási szerződések (pl. PPP-szerződések (szűk értelemben), közfeladat-ellátási megállapodások stb.)	önkéntesség és önszolgáltató szervezetek (Ha nincs állami támogatás.)
	Társulások	
	önkéntesség, önszolgáltató szervezetek (Ha van állami támogatás.)	
	díjpolitikai eszközök	

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Számtalan eset van, amikor az állam, mint gazdasági szereplő szerződik profitorientált magánjogi jogalannyal valamilyen közfeladat ellátása érdekében, s a kontraktusban részes felek együttműködését közjogi normák is „körülbástyázzák” egyrészt a közfeladat ellátásának garanciájaként, másrészt az elköltésre kerülő közpénzek biztosítékaként. Gondoljunk csak a közbeszerzési eljárások végeredményeként születő megállapodásokra, a vagyonnevelési szerződésekre, vagy akár a PPP szerződésekre. Ezek mind, mind a köz- és magánszektor között születő olyan szerződéses megállapodások, melyek tágabb értelemben (funkcionálisan) PPP-nek tekinthetők (1. táblázat, sárga cellák). Számtalan példát láthatunk ezekre napjainkban, hazánkban is. A tágabb értelemben vett PPP-n belül találjuk a szűkebb értelemben felfogott, vagy szerződéses PPP-t, melynek szintén számos fajtáját különböztethetjük meg. A szűkebb értelemben vett PPP mindegyike szerződés-komplexum, azaz több polgári jogi értelemben vett tipikus szerződés (pl. adás-vételi, bérleti, vállalkozási szerződés) komplex rendszere, mely keretében születő együttműködés hosszú távra jön létre a központi vagy helyi kormányzat és a profitorientált magánszektorbeli alany(ok) között. A partnerség célja főszabály szerint valamilyen infrastrukturális beruházás létrehozása és/vagy kapcsolódó szolgáltatás nyújtása egy, a szerződésben meghatározott időintervallumon keresztül vagy időpontig. A szerződésben vállalt kötelezettségekért cserébe az ellentételezés alapulhat direkt módon a fogyasztó által a szolgáltatásért fizetett díjakon, vagy a kormányzat által, teljesítményalapon megállapított kifizetéseken. E szűkebb értelemben felfogott PPP-k azok, melyek politikai támogatottsága megszűnt, s a már megkötött ilyen szerződések felülvizsgálata pedig megkezdődött 2010-ben Magyarországon.

A PPP aktuális, létező jogintézmény nemzetközi és hazai vonatkozásokban is. Hazánkban bár valóban megszűnt a szűkebb értelemben vett PPP-k, mint közfeladat-ellátási alternatívák preferálása, azonban tény, hogy a korábban megkötött ilyen szerződések egy része még ma is fut, működik, s így a központi költségvetésben évente kiadásként jelentkeznek.

**A központi költségvetési törvényben szűkebb értelemben vett PPP szerződésre
elkülönített kiadási előirányzatok hazánkban 2010-2015 között**

Év	Közfeladat-ellátási terület	Millió Ft
2010	Sportlétesítmények	1529
	oktatási terület	9481,3
	Autópálya	74720,1
	MŰPA	8667,1
2011	Sportlétesítmények	1539,7
	oktatási terület	9413,3
	Autópályák	99186,3
	MŰPA	9896,9
2012	oktatási, kulturális és sport programok	21061,3
	kivásárlásra elkülönített összeg	15000
	Autópályák	99308
2013	oktatási, kulturális és sport programok	21102
	Autópályák	103200
2014	Sportlétesítmények	890,8
	oktatási terület	8659,6
	Autópályák	107200
	MŰPA	11514,3
2015	Sportlétesítmények	828,5
	Autópályák	114276,9
	MŰPA	11576,6
<i>Összesen:</i>		<i>729051,7</i>

Forrás: a szerző saját szerkesztése

További érdekesség, hogy a 1037/2015. (II.9.) Korm. határozatból¹³ olyan infrastruktúrafejlesztési megoldás olvasható ki, mely a szűken értelmezett PPP-vel rokon vonásokat mutat. Ilyen sajátossága a beruházásnak, hogy a szóban forgó stadion építetőjeként eljáró profitorientált gazdasági társaság tulajdonába kerül a majdan létrejövő sportlétesítmény, melynek piaci alapon történő hasznosítására vállal kötelezettséget a társaság. Fontos azonban, hogy a projektársaság a magyar állam 100%-os tulajdonában áll. Az állam, így mintegy magával, mint profitorientált gazdasági szereplővel „szerződik” közösségi igény kielégítésére, speciális PPP szerződést hozva ezzel létre, amit PUP-nak (Public-Public Partnership) rövidít a nemzetközi szakirodalom. Ahogy azt korábban említettem a szűken felfogott PPP-nek több típusa különböztethető meg, egyik ilyen típusa a koncesszió is, mely szerződéseknek igen hosszú múltja van Magyarországon, s felszámolásuk gondolata nem merült fel. A szűkebb értelemben vett PPP szerződések mellett továbbra is igen intenzíven jelen van a tágan felfogható PPP hazánkban, akár a vagyongazdálkodás szerződésekre, akár a közbeszerzési eljárás eredményeként születő megállapodásokra gondolunk. A köz- és magánszektor közötti együttműködés a közfeladat-ellátást illetően létezik, s napjainkra olyan mértéket öltött, hogy szükségserűnek tekinthető. A szektorok közötti együttműködés eszközei változnak, az egyes eszközök közti súlyarányok eltolódnak, ám ha a PPP-t akár tágan, akár szűken értelmezzük, megállapíthatjuk, hogy az ma is része a közösségi igények kielégítésének Magyarországon.

A PPP jogintézményének hazai terjedésében kulcsszerepe volt az Európai Uniónak. A PPP az egyes tagállamokban továbbra is nagy népszerűségnek örvend, melyet az Európai

¹³1037/2015. (II.9) Korm. határozat a Nemzeti Stadionfejlesztési Program keretében megvalósuló Diósgyőri Stadion rekonstrukciójához kapcsolódó intézkedésekről.

Beruházási Bank (EBB) által PPP konstrukciók megvalósítására nyújtott támogatások¹⁴ tovább erősítenek. Ezt támasztja alá az EPEC (European PPP Expertise Centre) adatbázisa is¹⁵.

3. táblázat

Az Európai Beruházási Bank által finanszírozott PPP szerződések közfeladat-ellátási területenként éves bontásban 2010–2014 között

Év	Közfeladat-ellátási szektor	Millió euró
2010	Energia	30
	Közlekedés	2127
	Oktatás	45
	Egészségügy	986
2011	Közlekedés	2564
	Víz- és csatornarendszer	142
	Egészségügy	128
2012	Közlekedés	948
	Oktatás	50
2013	Közlekedés	2182
	Egészségügy	360
	Oktatás	95
	Szilárd hulladék	120
2014	Közlekedés	2625
	Egészségügy	400
	Oktatás	36
	Szilárd hulladék	198
Összesen:		13036

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A fenti állítást, hogy a PPP nemzetközi értelemben is élő, működő eszköze a közösségi igények kielégítésének, nem csak az Unióhoz tartozó adatbázisokkal, hanem más nemzetközi szervezetek (pl. Világbank), illetve az egyes nemzetállamok nyilvántartásaival is alá lehet támasztani.

A tárgyalt jogintézmény azonban nem „csak” létezik, fejlődni is képes. A fejlődés két dimenzióra bontható. Egyrészt a felmerülő új igényekhez alkalmazkodva például a Horizont 2020 Keretprogramban a kutatás-fejlesztésbe is bevonják a PPP-t, s így a magántőkét, holott a jogintézményt megjelenésekor a jelentős tőkeigényű infrastrukturális beruházások megvalósítására és a hozzájuk kapcsolódó szolgáltatások nyújtására hívták segítségül. A másik iránya a fejlődésnek, hogy újra gondolták a részes feleket, s felmerült, hogy ne csupán profitorientált szervezeteket és azok tőkéjét vonják be a partnerségben megvalósuló közfeladat-ellátásba, hanem akár a non-profit szektor is, így hívva életre a PPP egy új típusát a PUP-ot (Public-Public Partnership), amelyben a kormányzat más közszektorbeli vagy civil szférából származó alannal szerződik egy adott közösségi igény kielégítésére. Ebből az aspektusból a PPP egy élő, működő, organikus jogintézmény, mely képes az őt életre hívó folyton változó társadalmi igényekhez igazodni.

Ugyanakkor nem minden megkötött szerződés váltja be a felek reményeit, gondoljunk csak a hazai felsőoktatási PPP projektek kivásárlására.¹⁶ Előbbi esemény jelzésértékű, ám a jogintézményben rejlő potenciálra vonatkozó messze menő következtetések levonására nem alkalmas, hisz a szerződések felszámolását több tényező is elősegítheti, indokolhatja, mint a változó szakpolitikai célok vagy a költségvetési, gazdaságossági megfontolások.

¹⁴http://www.eib.org/attachments/thematic/eib_ppp_en.pdf (Letöltés: 2015. 09. 07.)

¹⁵<http://www.eib.org/epec/index.htm>

¹⁶ <http://www.kozjavak.hu/allami-tulajdonba-kerulnek-az-egyvetemi-ppp-ingatlanok-valodi-gyogyir> (Letöltés: 2015. 09. 07.)