

# NÉHÁNY GONDOLAT A PPP KONSTRUKCIÓ SZABÁLYOZÁSÁHOZ\*

Nagy Zoltán<sup>1</sup>

*Az írásom Varga Judit a KÖZJAVAK 2015/1. számában megjelent, a PPP témájában született problémafelvető cikkéhez kapcsolódik<sup>2</sup>, amelyben felteszi a kérdést, hogy egy életképtelen konstrukcióról van szó vagy egy lehetséges alternatíváról a közösségi igények kielégítésében.<sup>3</sup> A kérdés nagyon is aktuálissá vált mind nemzetközi, mind hazai szinten a gazdasági válságot követően. A szerző az írásában több problémát is felvet a témával kapcsolatban, amelyekhez néhány gondolatot fűzök hozzá.*

A PPP konstrukció szükségességével kapcsolatban felveti a szerző a fenntartható közfeladat-ellátás kérdését, nagyon helyesen rámutatva, hogy a közbevételek véges volta korlátozza a közfeladat-ellátás bővítését illetve a minőségi színvonalának az emelését. Ezzel a problémával a hazai államháztartási gazdálkodás is szembe találja magát, amellyel összefüggésben az Alaptörvényben találunk rendelkezéseket. Az Alaptörvény a fenntartható államháztartási gazdálkodás alapkövének az államadósság-szabályt tekinti, vagyis olyan költségvetési gazdálkodást kell folytatni, amelynek következtében nem nő az államadósság mértéke és hosszabb távon elérhető az alaptörvényi optimális államadósság, a GDP 50%-t kitevő államadósság. Ezt azért tartja fontosnak és a fenntarthatóság alapvető tényezőjének a jogalkotó, mivel a jelenleg felhasznált források terheit a jövő nemzedékének kell viselni, a keletkező államadósságot és kamatait megfizetni. A szabály az egyes közfeladat-ellátásoknál úgy vetődik fel, hogy van-e pénzügyi fedezet a közfeladat ellátására. Ha nincs akkor nem végezhető a közfeladat, vagy nem költségvetési forrásból (természetesen a kötelező közfeladatok ellátása más elbírálás alá esik). A PPP konstrukció ilyen szempontból egy jó lehetőség lenne arra, hogy magánforrások bevonására kerüljön sor a közfeladat-ellátásban.

A másik probléma, hogy mit célszerű ilyen konstrukcióban megvalósítani, hiszen PPP legtöbb esetben olyan előrehozott beruházások megvalósítására szolgál, amelyek a közszolgáltatás minőségét vagy mennyiségi lehetőségeit növelik. Álláspontom szerint olyan beruházások megvalósítására kerülhet sor, amely elősegíti a gazdasági növekedést és hosszabb távon is fenntartható, gazdaságosan üzemeltethető. Ellenkező esetben a költségvetési politikának kell mérlegelnie az adott közfeladat-ellátást és döntetni arról, hogy esetlegesen a nem gazdaságos, de fontos társadalmi célokat szolgáló beruházást is megvalósítja és fenntartja. Ez utóbbi esetben viszont nem célszerű a magántőke bevonása.

---

\* DOI 10.21867/KjK/2017.2.2.

<sup>1</sup> Dr. habil. Nagy Zoltán, egyetemi docens, ME ÁJK

<sup>2</sup> Varga Judit: *Életképtelen jogalkotási vadhajítás vagy a közösségi igények kielégítésének működőképes alternatívája?* KÖZJAVAK I. évfolyam, 2015/1. szám, 17-20.

<sup>3</sup> Varga Judit egyébként a téma szakértője, aki a PPP szabályozást tudományos disszertációban is feldolgozta. Varga Judit: *A partnerség (PPP) szerepének változása a közpénzügyek jogában.* Disszertáció, Debrecen, 2016.

A gazdasági növekedést elősegítő beruházások körébe sorolhatóak a humánerőforrás megőrzését és fejlesztését szolgáló beruházások illetve a gazdasági fejlődést elősegítő infrastrukturális beruházások. Az előbbi körbe tartoznak többek között az egészségügyi, egészség megőrzési szolgáltatások, népesség megőrzését elősegítő és az oktatást fejlesztő szolgáltatások. A gazdasági növekedés egyik legfontosabb tényezője a humánerőforrás, ezért az ebbe beleinvestált köz- és magánforrások egyaránt megtérülnek a nemzetgazdaság szintjén. Ez tehát egy olyan megtérülő beruházás, amely alkalmas a PPP konstrukciók megvalósulására. A hazai példán azonban látszik, hogy a felsőoktatás körében megvalósult beruházások<sup>4</sup> lettek a PPP beruházások „állatorvosi lovai”, szinte minden probléma felszínre került a konstrukcióval kapcsolatban.<sup>5</sup>

Önmagában véve nem a konstrukció elvetendő voltát erősítette meg szerintem a felsőoktatási PPP-k megvalósulása, hanem arra mutatott rá, hogy ezek a konstrukciók merőben eltérnek a költségvetési szféra szabályrendszerétől.

Ilyen probléma a konstrukciók magas árszínvonala, amely vezetett többek között a konstrukció központi költségvetési kivárlásához. A költségek magasabb szintje természetes a magánfinanszírozásnál, hiszen itt nyereséget kíván elérni a befektető, amellett, hogy sok esetben a finanszírozási költségek is terhelik a beruházást. Természetes, hogy olcsóbb az egyösszegű költségvetési pénz felhasználása közösségi beruházásoknál, de ha nincs ilyen forrás és szükség van a beruházásra, akkor vállalni kell a többletköltségeket is a költségvetésnek.

A másik probléma a közjogi és polgári jogi szabályozás, illetve a közjogi és magánjogi finanszírozás konfliktusa a konstrukció kapcsán. A közjogi keretek és költségvetési finanszírozás alatt álló szervezetek szerződnek magánjogi szervezetekkel. A szerződés is sajátos, tartalmaz közjogi és magánjogi elemeket egyaránt. Az egyes költségvetési szervek nem minden esetben felkészültek szakmailag a sajátos magánjogi keretek értelmezésére és abból származó hosszú távú kötelezettségek megítélésére. Sok esetben vezérli a költségvetési szerveket az a szemlélet, hogy majd a központi költségvetés megoldja a hosszabb távon felmerülő problémákat, a fontos a jelenlegi szolgáltatások magas színvonalú biztosítása. De a konstrukció problémákat hordoz a magánbefektetők számára is. Ez alatt értendő a kiszámíthatatlan gazdaságpolitika és szabályozási környezet, amely hosszútávon történő tervezést nem segíti elő illetve kockázatosá teszi a konstrukciót, amely felárat eredményez a finanszírozás kapcsán és olyan mértékben megdrágíthatja a PPP-t, hogy már nem biztos, hogy megtérül meg a beruházás.

\*\*\*

Összegzésképpen megállapítható, hogy változásokra van szükség a konstrukció kapcsán, szükséges lenne egyértelmű jogi szabályozás kialakítására, mind a magánjog, mind pedig a közjogi szabályozás területén egyaránt, amely megnyugtató támpontokat adna mind a magánbefektetők, mind pedig a költségvetési szervek számára.

---

<sup>4</sup> [http://index.hu/gazdasag/ado\\_es\\_koltsegvetes/2016/12/19/ppp-n\\_sporolnanak\\_a\\_felsooktatásban/](http://index.hu/gazdasag/ado_es_koltsegvetes/2016/12/19/ppp-n_sporolnanak_a_felsooktatásban/) (letöltés dátuma: 2017. augusztus 15.)

<sup>5</sup> .Közpénzek közérthetően: PPP konstrukció a felsőoktatásban: [www.aszhirportal.hu/hirek/a\\_ppp\\_konstrukcioban\\_epult\\_kollegiumok\\_hasznosulasa](http://www.aszhirportal.hu/hirek/a_ppp_konstrukcioban_epult_kollegiumok_hasznosulasa), [http://index.hu/gazdasag/ado\\_es\\_koltsegvetes/2016/12/19/ppp-n\\_sporolnanak\\_a\\_felsooktatásban/](http://index.hu/gazdasag/ado_es_koltsegvetes/2016/12/19/ppp-n_sporolnanak_a_felsooktatásban/) (letöltés dátuma: 2017. augusztus 15.)