



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK
FEJLESZTÉSI ÉS MÓDSZERTANI INTÉZET

A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok

Tanulmány

2007.április

Szerkesztette és a kutatást irányította:

Dr. Báger Gusztáv
egyetemi tanár,
az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézetének főigazgatója

Szerzők:

Dr. Báger Gusztáv

Hamza Lászlóné
az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézetének kutatója

Kovács Richárd
az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézetének kutatója

Kiadásért felel: Dr. Báger Gusztáv főigazgató

A kézirat lezárva 2007. április 21.

© Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet

ISBN 978-963-06-2394-0

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETŐ	3
I. KISZERVEZÉSEK (OUTSOURCING)	7
II. A KÖZ- ÉS MAGÁNSZFÉRA PARTNERSÉGE (PPP)	13
1. A PPP fogalma és főbb jellemző vonásai	13
2. Modellek és formák	18
3. A PPP előnyei és kockázatai	22
III. A PPP KONSTRUKCIÓ ALKALMAZÁSÁNAK NEMZETKÖZI TAPASZTALATAI	29
1. Jogszabályi és szervezeti háttér	29
2. Főbb alkalmazási területek külföldön	37
3. A PPP és a számvevőszéki ellenőrzés	40
3.1. A PPP programok ellenőrzésének kiinduló alapjai	40
3.2. Nemzetközi irányelvek a PPP projektek ellenőrzése számára	42
3.3. A NAO módszertani javaslatai és ellenőrzési tapasztalatai	47
3.4. Standard szerződésminták	53
IV. A PPP KONSTRUKCIÓ ALKALMAZÁSA MAGYARORSZÁGON	57
1. A magántőke bevonásának korábbi tapasztalatai	58
1.1. A Budapest Sportaréna (BSA)	58
1.2. Az M5-ös autópálya-építés első szakasza, 2002-ig	59
1.3. Művészetek Palotája	60
2. Hazai jogszabályi és szervezeti háttér	62
3. A megvalósult, illetve folyamatban levő hazai PPP projektek értékelése	70
3.1. Autópálya-építés	74

3.2. Börtönépítési projektek	75
3.3. Oktatási projektek	77
4. A köz- és magánszféra együttműködése az önkormányzati területen	78
V. ÖSSZEFOGLALÓ KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK	85
PPP ÉRTELMEZŐ SZÓTÁR	91
A TANULMÁNYHOZ KAPCSOLÓDÓ ÁSZ JELENTÉSEK LISTÁJA	93
FELHASZNÁLT IRODALOM	95
MELLÉKLETEK	97
1. Melléklet: Szemelvények a NAO vizsgálatok alapján tett javaslatokból	99
2. Melléklet: A PPP programok értékelési mátrixának elemei	115
3. Melléklet: PPP projektek alkalmazása önkormányzati területen	127

BEVEZETŐ

A tanulmány célja az állam és a magánszektor együttműködésével kapcsolatos eddigi – nemzetközi és hazai – tapasztalatok elemzése abból a szempontból, hogyan érvényesül e területen a transzparencia, valamint a közpénzek hatékonyabb elköltésének követelménye és milyen új kihívásokat jelent ez a pénzügyi ellenőrzés számára.

Az utóbbi másfél-két évtized jellemző tendenciája szerte a világban – főként Európában, a társadalmak előregedési folyamatával is összefüggésben – az állami feladatok és a közszolgáltatások terjedelmének újragondolása. A kormányok szinte mindenütt hasonló problémákkal küzdenek: egyfelől az egészségügyi, oktatási stb. szolgáltatások iránti társadalmi igények egyre nőnek, másfelől csökken a munkaképeskorú lakosság. Ezzel összefüggésben, valamint a jelentős mértékű munkanélküliség, a globalizált tőke megerősödött pozíciója miatt is egyre kisebb központosítható bevételek állnak rendelkezésre. A kormányok számára kényszerűen adódik tehát az olyan megoldások keresésének feladata, hogyan lehet egyre kevesebb pénzből minél magasabb színvonalú szolgáltatást nyújtani (növelni a szolgáltatások hatékonyságát) és a szűkös állami források mellé külső forrásokat bevonni a közszolgáltatások teljesítése végett. Ezzel elkezdődött a közszféra hagyományos magánosítása.

A kiút-keresés egyik fő iránya a piaci mechanizmusok különféle formákban történő alkalmazása a közszférában. Ezért a közelmúltban az OECD is napirendre tűzte a témát.¹ A tanácskozás a köz- és magánszféra általános értelemben vett kooperációjának, a piaci mechanizmusok alkalmazásának négy fő területét jelölte meg. Ezek:

- a kiszervezés (Outsourcing);
- a köz- és magánszféra partnersége (Public Private Partnership - PPP);
- az utalványrendszer (Voucher) és
- a díjfizetési kötelezettség a felhasználók részére (User Charging).

Jelen tanulmány – szem előtt tartva a közpénzek ellenőrzésének elősegítését – az első két területtel foglalkozik részletesebben, ezek közül is a néhány éve indult és gyorsan terjedő PPP-re irányítjuk a fő figyelmet. Ami a vouchert és a user charging-ot illeti, ezek alkalmazása mind ez ideig periférikus volt, nem igazán tartozott a hazai kooperációs gyakorlat körébe és

¹ The role of market-type mechanism in the provision of public services. OECD Symposium, Paris, 2005.

az ellenőrzés szempontjából sem jelent súlyponti kérdést. Az elmúlt egy-két évben ugyanakkor egyre gyakoribb példákkal találkozunk ezen a területen is.

Az utalványrendszer használata esetén elválík a szolgáltatás nyújtása és finanszírozása. A finanszírozás kormányzati feladat marad és az állampolgárok a kapott kupont használhatják fel, kiválasztva a legmegfelelőbb szolgáltatót. A szolgáltatás színvonalát növeli, a költségeket csökkenti a fennálló versenyhelyzet, azonban a költségvetésre jelentős teherként nehezedik, hogy az állampolgároknak a voucher sok esetben alanyi jogon jár, s ezért nem ösztönöz a megtakarításra. A módszer legelterjedtebb felhasználási területei egyes országokban az oktatás, a gyermekek és az idősek gondozása. Nálunk – egy sajátos kedvezményes adózási feltételekkel kombinálva – az üdülési csekket és az étkeztetési utalványok különféle formáinak elterjedését említhetjük. A korábban intézményi és vállalati fenntartású üdülők és étkezdék kizárólagos használatával szemben az utalvány alkalmazása szélesebb körben „piacosítja” ezt a szolgáltatást.

A felhasználók díjfizetési kötelezettsége esetén az állami szolgáltatást közvetlenül igénybe vevők részben vagy egészben megfizetik a közszolgáltatás árát. Ennek egyik legújabb – érdekes – példája a londoni belvárosba behajtók fizetési kötelezettsége. A példa is érzékelteti, hogy ez a forma nem a közszolgáltatás javítását, mennyiségi bővítését szolgálja elsősorban, ellenkezőleg, a közbevételeket növeli az a „büntetés”, amit az igénybevevőnek fizetnie kell. Nálunk az utóbbi időszakban a díjfizetések egyre szélesebb körben való terjedésének lehetünk tanúi: az okmányirodák szolgáltatásainak zöme díjfizetéses, a földhivatali ügyintézés szintén az utóbbi két évben vált díjkötelezett szolgáltatássá. Ezek oka a bevételi források bővítésén túl az is, hogy a számlával ellentételezett szolgáltatás lehetőséget ad a szolgáltatás teljesítményének mennyiségi mérésére, ezen keresztül a hatékonyabb ellátás megszervezésére. Hasonló szerepe van az egészségügyben most bevezetett vizitdíjnak is. A felsőoktatásban már régebb óta elterjedt az önköltséges forma alkalmazása és a tervezett általános tandíj szerepe ennél nagyobb, tényleges hozzájárulást jelenthet az állami feladatok ellátásához.

A tanulmány I. fejezete viszonylag röviden összefoglalja a kiszervezések hazai és nemzetközi tapasztalatait, míg a további II-IV. fejezetek a PPP konstrukciók módszertani és szabályozási kérdéseit, nemzetközi és hazai alkalmazásának tapasztalatait, valamint ellenőrzési vonatkozásait tárgyalják.

Az áttekintés célja a külföldi és hazai alkalmazások tapasztalatainak ismertetése, a belőlük levonható tanulságok és következtetések összefoglalása. Ennek során mindvégig az Állami Számvevőszék szemüvegén keresztül nézzük a folyamatokat, vagyis ahol az Állami Számvevőszéknek már konkrét ellenőrzési tapasztalata van, ott arra támaszkodunk, ahol pedig még nincs, ott keressük az ÁSZ célszerű szerepét. Ez jelenleg leginkább figyelemfelhívásban, a nemzetközi tapasztalatok és ajánlások átadásában valamint a közpénzek nem gazdaságos felhasználását, illetve elszivárgását kiváltó, aggodalomra okot adó szabályozási és egyéb hiányosságok feltárásában nyilvánulhat meg.

I. KISZERVEZÉSEK (OUTSOURCING)

A kiszervezés a fejlett országokban a legelterjedtebb piaci típusú mechanizmus az állami feladatok ellátása területén. Modelljét az jellemzi, hogy benne az állam látja el a szabályozási, a finanszírozási, az ellenőrzési és a fejlesztési funkciókat, azaz a szóbanforgó szolgáltatás megszervezését. Elsődleges célja a hatékonyság növelése. E cél érdekében a közszférának nyitottnak kell lennie az üzleti szempontokra és szemléletre, illetve a verseny teremtette lehetőségeket minél teljesebben ki kell használnia. További fontos cél, hogy ily módon elérhetővé váljon az adott intézményben még hiányzó szakértelem is. A kiszervezés ismert főbb formái a következők:²

- *A szolgáltatási szerződés.* Az állam a szolgáltatás nyújtására versenyztetés útján szerződik a magántársasággal. A beruházás és a közszolgáltatás átfogó menedzselése az állam kizárólagos felelőssége marad.
- *Az üzemeltetési szerződés.* Ebben az esetben az eszközök működtetésének és menedzselésének felelőssége a magántársasághoz kerül, de a beruházási döntések továbbra is az állam hatáskörében vannak.
- *A lízing.* Lízingbe-adáskor a magáncég felelősséget vállal a köztulajdonban álló eszközök működtetéséért és karbantartásáért. Az előző két szerződéstípushoz hasonlóan a lízingkonstrukciók esetében is az állami tulajdonos felelőssége marad a projekt átfogó tervezése, a beruházási döntések meghozatala. Ugyanakkor a lízingelőt már terhelhetik bizonyos felújítási feladatok, a működési hatékonyság, illetve a profitszint javítása érdekében pedig tőkeberuházásokat eszközölhet. A lízingszerződések 5-15 éves futamidejűek, s jellemző alkalmazási területük a közlekedési és vízmű szolgáltatások, amelyek önálló bevételt eredményeznek.

A kiszervezett szolgáltatások és tevékenységek igen széles kört alkotnak a fejlett országokban és három jól meghatározható csoportba oszthatók. Az elsőbe, amely a leginkább elterjedt a nemzetközi porondon, olyan szolgáltatások tartoznak, mint a középületek takarítása és fenntartása, a hulladékkezelés, valamint az őrző-védő feladatok ellátása. A második csoportba tartoznak azok a magasabb hozzáadott értékű szolgáltatások, amelyek közvetlenül nem függenek össze az adott minisztérium, intézmény alaptevékenységével. Napjainkban a legelterjedtebben az információs technológiához kapcsolódó, továbbá a jogi és pénzügyi

² A köz- és magánszféra sikeres együttműködése (PPP kézikönyv), GKM, Budapest, 2004.

tevékenységeket, valamint az emberi erőforrás-gazdálkodást szervezik ki. E szolgáltatások fontos jellemző vonása, hogy komplex funkciókat takarnak és működési környezetük gyorsan változik. E két csoport közös jellemzője, hogy mindkét esetben az állami intézmény belső működtetésének egyes feladatainak és nem a főtevékenység kiszervezéséről van szó. A harmadik csoportot azok a szolgáltatások alkotják, amelyeket sokan teljes mértékben kormányzati jellegűnek tartanak, egyes országokban mégis „privatizálják” azokat. Ilyen például a börtönök fenntartásának kiszervezése (jellemzően Ausztrália, Kanada és az USA esetében). További érdekes példák a kiszervezésre: a tűzoltóság (Dániában) és az ételelőzrzési hatóság (Izlandon). Az utóbbi időszakban néhány országban előtérbe került az egészségügyi, oktatási és jóléti szolgáltatások, így többek között a speciális kórházi gondozás, a diagnosztikai szolgáltatások nyújtása, a gyermekgondozó központok és az öregek otthonainak működtetése vagy a csökkent képességekkel rendelkezők ellátása részleges kiszervezése is.

A kiszervezések pontos mértékét nehéz meghatározni, ezért ezeket országok között sem könnyű összehasonlítani, aminek az az oka, hogy alkalmazásukról nem létezik standardizált, összehasonlítható adatbázis. Az OECD felmérése szerint e formák alkalmazása leginkább az angolszász és skandináv országok gyakorlatára jellemző, Európa többi országában velük kapcsolatban csak mintegy fele olyan intenzitás tapasztalható.

Hazánkban az állami feladatok „csökkentését”, illetve hatékonyabb ellátását a költségvetés fejezeteinek intézményei gazdasági és közhasznú társaságok létrehozásával, alapítványok létesítésével próbálták megoldani. E törekvéseket elősegítette a jogszabályi környezet változása is: 1994-től törvényi lehetőség nyílt arra, hogy az állami feladatok egy részét államháztartáson kívül, közhasznú társaságok, illetve közalapítványok szervezeti keretei között lássák el. E formációk létesítésének az a célja, hogy tehermentesítsék az államot és a feladatokat olcsóbban, hatékonyabban oldják meg, miközben – jellemzően az alapítványok esetében – magánforrásokat is mozgósítanak a közcélok elérése érdekében. A fenti három csoport mindegyikére találunk példát nálunk is. A piacgazdaság kiépítésével kapcsolatos új típusú állami feladatokat szinte kivétel nélkül állami vállalatok alapításával, vagyis a feladat kiszervezésével oldották meg, jó példa erre az ÁPV Rt., az Államadósság-kezelő Központ vagy később a fejlesztések finanszírozására a Magyar Fejlesztési Bank Rt. létrehozása.

Az Állami Számvevőszék az államháztartáson kívüli állami feladatellátás rendszerének ellenőrzéséről készített jelentésében³ átfogó értékelést adott az *Országgyűlés, a Kormány vagy a fejezetek által létrehozott szervezetekről*, az átadott állami vagyronról, a támogatás nagyságrendjéről és a 35 közalapítvány működésének hatékonyságáról. A 2002–2003. évekre vonatkozóan 42 alapítvány, 100 közhasznú társaság és 147 gazdasági társaság adatszolgáltatása alapján folyt a vizsgálat. E szervezetek⁴ jelentős, évente 600 milliárd forintot is meghaladó állami (központi költségvetési) pénzeszközt kaptak – elsősorban a fejezeti kezelésű előirányzatokból – működésre, felhalmozásra, illetve tőkejuttatás és apport formájában. Ami a tevékenységi kört illeti, az állami feladatok közül legnagyobb arányban a műszaki kutatásokra és fejlesztésekre alapítottak közhasznú társaságokat. A gazdasági társaságok többsége az ár- és belvízvédelem, a mező- és erdőgazdálkodás, valamint a vízellátás feladatait segítette megoldani. A közalapítványokat a határon túliak támogatására, a sport és szociális-kulturális feladatok támogatására hozták létre, amelyek azonban csak az állami pénzeszközök továbbosztásával, terítésével foglalkoztak. 1994 január elsejétől 2006. nyár közepéig 1600 közalapítvány jött létre, amelyből a Kormány alig ötvenet alapított, a többségüket azonban az önkormányzatok hozták létre a településeik fejlesztése érdekében.

Az ÁSZ korábbi ellenőrzésének tapasztalatai⁵ és a legutóbbi átfogó vizsgálata is egyértelműen bebizonyították, hogy ezek az intézmények működésük során *nem töltötték be a hozzájuk fűzött reményeket*. Az alapítás háttérében sokszor a Kormány által előírt létszám- és feladatcsökkentés kényszerű (formális) teljesítése állt, így ez többnyire érdemi funkció- és feladatelemlés, hatékonyságvizsgálat nélkül történt, megnövekedett költségekkel. Az átfogó ellenőrzés megállapította: annak ellenére, hogy az alapítás célja deklaráltan a hatékonyabb közfeladat-ellátás volt, kimutatható megtakarítással ez nem járt, sőt a szervezetek harmada a vizsgált időszakban veszteségesen, illetve forráshiányosan gazdálkodott. A kiszervezési döntésekből hiányzott a rendszerszemlélet, a követelmények és az egységes rendező elvek, a teljesítmény-kritériumok kimunkálása, a hatástanulmányok elkészítése. A szervezetek finanszírozására sem állapítottak meg egységes rendező elveket, a támogatásokat többnyire

³ Jelentés az államháztartáson kívüli állami feladatellátás rendszerének ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék. 2005. február

⁴ Tartalmazzák a közmédiumokat is.

⁵ Jelentés a közalapítványoknak és az alapítványoknak az 1998-2001. évek között juttatott nem normatív központi költségvetési támogatás felhasználásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék. 2002.

Jelentés a társadalmi szervezeteknek és köztestületeknek juttatott költségvetési támogatások ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék. 2002.

egyedi döntésekre alapozva nyújtották. Az első tapasztalatok alapján tehát nem igazolható, hogy az ily módon alkalmazott formák „beengedése” az állami feladatellátásba, a közfeladatok pusztá magánosítása növelné a hatékonyságot.

Megállapítható, hogy a klasszikus kiszervezési folyamat egy túlburjánzott alapítási lázba torkollott, gyakorlatilag minden újabb kormányzati feladatra külön új szervezet jött létre az államháztartáson kívül, s így jelentős közpénzek kerültek ki a szoroson vett állami ellenőrzés alól. Jellemző volt és maradt a minisztériumi és más központi szervek által kiépített háttérintézményi hálózat méreteinek eltúlzása, a háttérintézmények közhasznú vagy gazdasági társaságba bújtatása, az állandó megbízásokkal, tanácsadói stb. hálózattal a minisztériumi (központi, hivatali stb.) szervezet burkolt megnagyobbítása, a fél-állami szervként közhasznú társaságok mértéktelen létrehozása és ezáltal e szervezetek, illetve tevékenységük leértékelődése.

A korábban említett ÁSZ ellenőrzések tapasztalatai mellett a Kormánynak az un. Üvegseb-program keretében elindított felmérése és az érintett szervezetek felülvizsgálatának elrendelése⁶ is hozzásegített a problémák feltárásához. Ezzel együtt is 2004. év végéig a 2003-ban nyilvántartott 304 „szervezet” közül végül is csak 17 központi költségvetési intézményt, 5 közhasznú társaságot és 1 közalapítványt szüntettek meg.⁷ A felülvizsgálatra vonatkozó kormányzati szándék igen akadozva haladt előre. 2005-ben ugyan további 8 közalapítvány, 24 közhasznú társaság és 21 kormányzati alapítású gazdasági társaság szűnt meg, de újak is keletkeztek: 2004-ben 21, 2005-ben pedig 15 darab új szervezetet hoztak létre kormányzati feladatok ellátására.. A közigazgatás reformjáról gondolkodók számára ma már egyértelmű, – ezzel a pénzügyi kormányzat is egyetért – hogy ezek az intézkedések már nem elégségesek, „újra kell gombolni a hagyományos és a kiszervezett kabátot” is. Ez azt jelenti, hogy meg kell találni a közfeladatok ellátásához jobban igazodó, a hatékony működést elősegítő és biztosító szervezeti formákat, ki kell dolgozni azok szabályrendszerét.⁸

A pénzügyi egyensúlyhiány 2006 nyarán nyilvánvalóvá vált mértéke végül is határozottabb intézkedésre készítetett, mely szerint 2006 augusztus 24-ét követően új közalapítvány létrehozására már nem kerülhet sor.⁹ Emellett a kormányzati intézmények

⁶ 2396/2002. Kormányhatározat, valamint a 2003. évi XXIV. Tv.

⁷ Magyarország aktualizált konvergencia programja 2004-2008. Pénzügyminisztérium, 2004. december

⁸ Erről szóló koncepcionális javaslatokat hallhattunk Sárközy professzor előadásaiban, legutóbb a Közgazdász Vándorgyűlésen, (Miskolc, 2005. július 3-5.)

⁹ Lásd: 2006. évi LXV. Törvény 1.§-át, valamint az intézkedés hatásáról részletesebben: György István: A közalapítványok új helyzetéről. Nonprofit szervezetek számvitele és adózása, Verlag Dashöfer Szakkönyvtár Kft., Budapest.Megjelenés alatt.

felülvizsgálata kapcsán a kormány döntött¹⁰ számos közalapítvány, közhasznú társaság és egyéb szervezetek összevonásáról, megszüntetéséről, ami összesen 101 kiszervezett intézményt érint. A meghozott intézkedések hatására 2006. december 31-ig 30 szervezetnél (közalapítványok, közhasznú társaságok és gazdasági társaságok) fejeződött be a végelszámolás, összevonás, illetve a privatizáció folyamata.

¹⁰ 2118/2006. (VI. 30.) Kormányhatározat

II. A KÖZ- ÉS MAGÁNSZFÉRA PARTNERSÉGE (PPP)

Közszolgáltatást nyújtani kétféle formában lehetséges: vagy erre a funkcióra létrehozott közintézménnyel, vagy úgy, hogy az állam már a fejlesztésre és a létrehozott intézmény működtetésére is hosszú távú szerződést köt egy magáncéggel, s az látja el a feladatot. Jóllehet a két megoldás végeredménye, a szolgáltatás ugyanaz, a szervezeti és a finanszírozási forma azonban eltérő. A magáncégekkel létesítendő partnerségi kapcsolatra „találták ki” eredetileg a koncessziót (állami bevételt hozó szerződéses együttműködési formát), ami Magyarországon is már legalább 100 éve létezik. A Public Private Partnership (PPP) e kapcsolat újkori konstrukciója, amely legrégebben – 1992 óta – és legnagyobb mértékben az angolszász területen terjedt el. A fogalmi meghatározások ezért is többnyire innen erednek és a projektek eredményességéről is leginkább innen vannak tapasztalatok, hiszen nagy és egyre nagyobb hangsúlyt helyeznek a megvalósult projektek utólagos értékelésére.

1. A PPP fogalma és főbb jellemző vonásai

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. Az ilyen megállapodások általános jellemzője a viszonylag hosszú – 20-30 éves – időtáv, valamint az, hogy a magánvállalkozás nemcsak az infrastruktúra – általában a szóban forgó projekt – megvalósításában vállal szerepet, hanem a közszolgáltatás nyújtásának felelőssége is rá hárul: a szolgáltatásait eladja a kormánynak vagy – állami garancia mellett – a harmadik (felhasználó) partnereknek. Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy az állam és az igénybevevő számára is kedvezőbb, ha ugyanaz a cég építi meg és működteti az adott közszolgáltatást nyújtó létesítményt.

A PPP konstrukcióban megvalósított projektek élettartalma 20-30 év, bizonyos esetekben akár ennél hosszabb idő is lehet. Az Európai Bizottság PPP-re vonatkozó irányelvei¹¹ alapján ezen életciklus öt fő szakaszra bontható. Ezek:

¹¹ European Commission: Guidelines for successful Public-Private Partnerships, 2003.

- | | | |
|-----------------------------------|---|-------------|
| 1. A projektkör meghatározása | } | Kiértékelés |
| 2. A projekt általános értékelése | | |
| 3. A projektterv és megállapodás | | |
| 4. (Köz)Beszerzési eljárás | } | Monitoring |
| 5. A projekt végrehajtása | | |

A *projektkör meghatározása* során vizsgálják, hogy milyen igényeknek megfelelő projektek kerüljenek definiálásra. A szolgáltatás megvalósításának alternatíváit bemutatva, elemzések alapján döntenek, hogy a PPP konstrukció-e a legmegfelelőbb mód a kivitelezésre. Azonosítják az elérni kívánt előnyöket, elemzik a lehetséges akadályokat és kötöttségeket, a projekt szükségességét, valamint vizsgálják, hogy van-e egyáltalán megfelelő érdeklődés a magánszektor részéről az adott szolgáltatás nyújtására.

A *projekt általános értékelése* szakaszban választják ki az adott szolgáltatásnak, fejlesztésnek leginkább megfelelő PPP típust, valamint definiálják annak felépítését. Röviden bemutatják a kívánt szolgáltatás paramétereit és az ehhez tartozó pénzügyi konstrukciót. Vázlatosan meghatározzák a kockázatmegosztást is, különös tekintettel figyelembe véve az államháztartás egyenlegére gyakorolt hatásokat. Kiemelkedően fontos azt bemutatni, hogy a PPP nyújtja-e költséghatékonyság tekintetében az optimális megvalósítási alternatívát. Ennek eldöntésére szolgáló egyik módszer a Public Sector Comparator (PSC) értékének meghatározása, ami a hagyományos állami beruházás és szolgáltatásnyújtás jelenértékével összehasonlító elemzés elvégzését jelenti. Ennek megfelelően, amennyiben a PSC-nél kedvezőbb a PPP konstrukcióban való megvalósítás, akkor érvényesül a „Value for money”, a *pénzért több érték elv*.

Amíg az előző szakasz célja az, hogy megállapítsák, vajon a PPP konstrukció egyáltalán megvalósítható-e és ha igen, akkor melyik típusa a legkedvezőbb, addig a *projektterv és megállapodás* szakasz már a megvalósítás részletes módszerének a felkutatását fedi le. Valamint ekkor határozzák meg a beszerzés módját is. Első lépésként a projekt előkészítése során biztosítani kell, hogy meg legyenek nevezve a partnerkapcsolatban követendő speciális szükségletek, úgymint a technikai terv, a pénzügyi terv, valamint a szociális-gazdasági hatásokról készült előtanulmány. A pénzügyi terv egyik legfontosabb eleme a kockázatok meghatározása és azok allokációjának bemutatása – a kockázatokat jellemzően annak a félnek kell viselnie, aki azokat jobban képes kezelni –, egy másik fontos eleme pedig a pénzügyi életképesség bizonyítása. Második lépésként az uniós irányelveknek megfelelően ekkor határozzák meg a beszerzés módját.

A *(Köz)Beszerzési eljárás* egyik fő célja olyan versenyhelyzetet teremteni, hogy mindkét fél maximális hasznot érhessen el. A tárgyalásos eljárás három szakasza a részvételi, az ajánlati és maga a tárgyalás, illetve a szerződéskötés. A szerződés a PPP projektek leglényegesebb pontja, hiszen ezáltal érhető el, hogy a közpénzeket megfelelő hatékonysággal használják fel. Biztosítani kell, hogy a „Value for money” elv érvényesüljön, az optimális kockázatallokációt kell elérni és bátorítani szükséges az innovatív lépéseket. Az eljárás során fontos hasonlítási alap a már említett PSC, de további módszer a piac megfelelő szolgáltatásaival való összevetés is. Minél nagyobb fokú és pontosabb a projekt meghatározása, minél pontosabban rögzítettek az elvárt, teljesítendő szolgáltatás kritériumai, annál szigorúbb eljárást lehet lefolytatni.

A *projekt végrehajtása* folyamatán értjük mind a mű megépítését, mind a szerződésben foglalt szolgáltatások nyújtását. Mivel a projektek futamideje jellemzően hosszú, így a gazdasági és a szociális változások hatását a szerződések célszerű módosításával is nyomon kell követni. A menedzselés tehát két fontos részből áll, úgymint a projekt szerződés szerinti végrehajtásának nyomon követése, valamint a változások mindkét fél részére elfogadható kezelése. Fontos a partnerségi kapcsolat időről-időre történő újragondolása, hogy a megváltozott körülményeknek megfelelő ösztönző rendszer kerülhessen kialakításra.

Általános értelemben a PPP a privatizációhoz hasonló előnyöket kínál, azonban a feladatellátás felelőssége az államnál marad, arról nem mond le. A nyílt privatizáció azonban jellemzően azokon a területeken ment a legmesszebb, ahol a közszektorban a tradicionálisan magánvállalkozások által végzendő árutermelés és szolgáltatás-nyújtás volt a jellemző, ezért kívánatos volt a nagyobb verseny. Az infrastruktúrát érintően – az ismert közgazdasági okok miatt – a privatizáció lendülete más országokban általában sokkal kisebb volt. Jóllehet Magyarországon az 1980-as és az 1990-es években széleskörű privatizáció valósult meg a kereskedelemben és a közszektorok kulcsterületein – gáz- és olajiparban, a víz- és csatornaellátás területén, a légi közlekedésben, a kultúrában, az oktatásban, az egészségügyben –, a vállalatok/intézmények monopol helyzete és stratégiai fontossága miatt a privatizáció nem volt széleskörű.

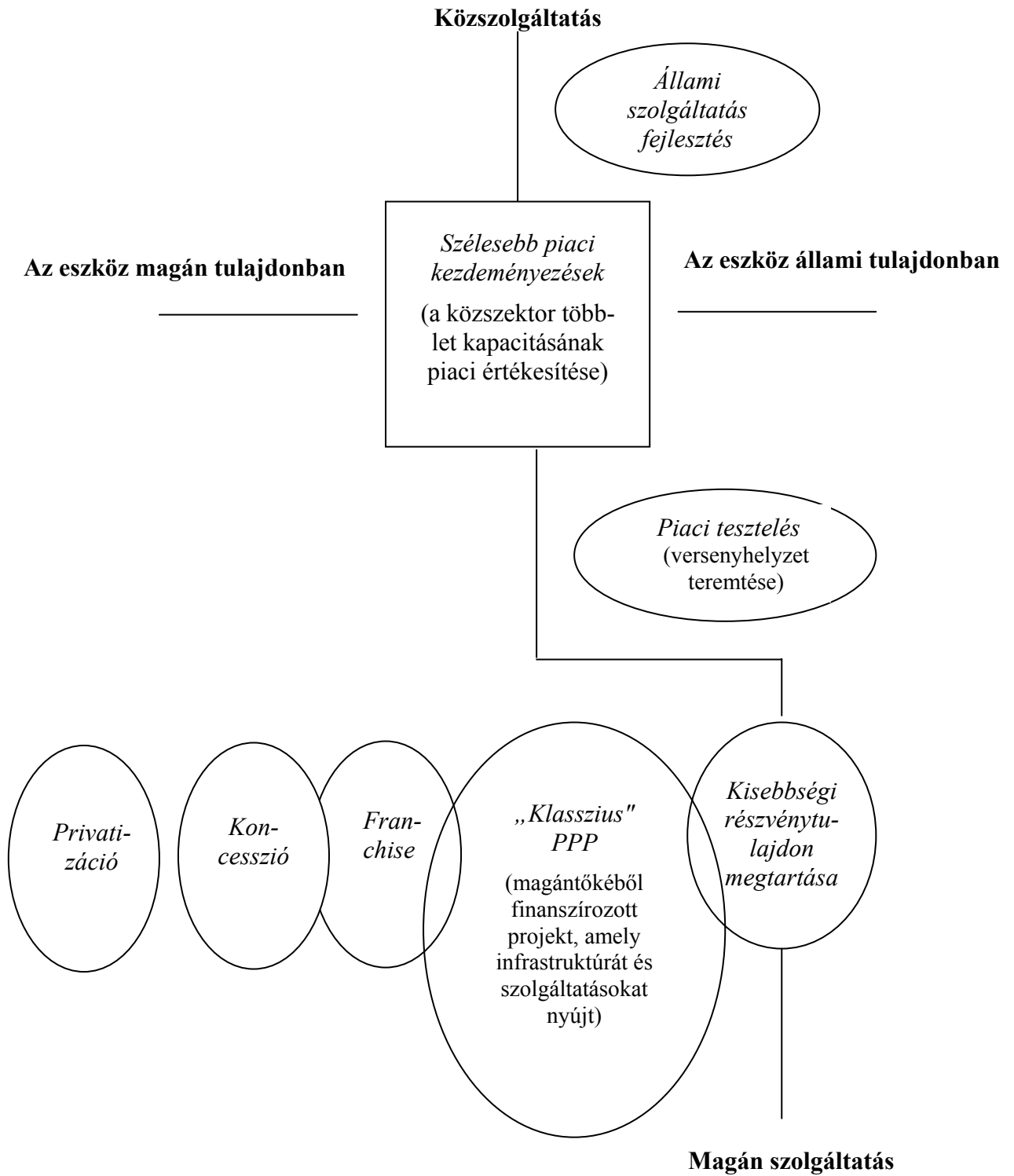
A privatizációs programokat megvalósító – elsősorban a tranzíciós – országokban jelentkezett így az a dilemma, hogyan lehet finanszírozni a „megmaradt infrastruktúra” működését és kiegészítő fejlesztését az állandósult költségvetési forráshiányok közepette. Erre ad egy lehetséges választ (részbeni megoldást) a PPP, amely egyre nagyobb szerephez jut a felzárkózó országokban és egyre népszerűbb a globális gazdaságban is.

A PPP és a privatizáció közötti tartalmi kapcsolat és történelmi folytonosság arra készítet, hogy a köz- és magánszféra partnerségének kibontakozását 1999-től kezdődően¹² a privatizáció új szakaszának fogjuk fel Magyarországon. E szakasz széles, gazdaságpolitikai értelemben nem az állami vállalkozásokról, nem a „maradvány” eladásáról, hanem *az állami feladatok „új típusú ellátásáról”* szól. Az állami szolgáltatások magánkézbe, illetve koncessziókba adásának története – jóléti kérdések motiválta vitáktól kísérvé – még csak a kezdeteknél tart, s még abban is vita van a szakemberek között, hogy a nagy társadalmi ellátórendszerek privatizálása *technikájában, módszereiben* mennyiben lesz (lehet) hasonló a termelő vállalatok eladásához. Természetesen lehet vitatni a szerzőknek az e folyamatokkal kapcsolatos, a „privatizáció folytatása” kiindulású megközelítését, azonban az aligha vonható kétségbe, hogy *ezekben az esetekben is abból az alapelvből kell (kellene) kiindulni, miszerint a magánkézbe adás (osztott köz-, magántulajdonlás) nem végcél, hanem eszköz a közszolgáltatások hatékony ellátásához az állam részéről, miközben a magántőke számára ez újabb térnyerést jelent, amit nyilvánvalóan nem az önzetlenség motivál.*

A köz és magánszféra együttműködésének kiterjedési körét, típusait és ezek összefüggéseit érzékelteti az **1. ábra**.

¹² Báger Gusztáv – Kovács Árpád: Privatizáció Magyarországon I. kötet. ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézet. Budapest, 2004.

A köz- és magánszektor együttműködésének kiterjedési köre



2. Modellek és formák

A PPP világszerte elterjedt angolszász modellje mellett – többek között - beszélhetünk még *francia vagy kontinentális modellről*¹³ is. Köztük az egyik figyelemre méltó különbség az, hogy az utóbbi esetben az együttműködés fő partnerei a helyi önkormányzati szervek, illetve különféle társulásaik és a magánvállalkozók az aktívan közreműködő állam felügyelete mellett. Ezzel szemben az angolszász modell jobban épít a versenyző piacok működésére és az optimalizálás elvére. Ebből adódik az a másik fontos különbség, hogy a francia modell – intézményi és technikai szempontból – rugalmasabb, szemben az angol modellre jellemző részletes szerződéskötési gyakorlattal és az ellenőrzés céljaira létrehozott külön monitoring szervezetekkel.

A PPP hatékonyabb alkalmazásának elősegítése érdekében az OECD Madridban tartott szemináriumán¹⁴ a tagországok beszámoltak a legújabb szervezeti változásokról. A megvalósításra létrehozott ügynökségek – amelyek révén különválnak a döntéshozatal és a végrehajtás – különbözőek az OECD országokban, mivel néhány ország már nagy hagyományokkal rendelkezik, míg mások csak az utóbbi időben vették át ezt a modellt. Az ügynökségek felállításával továbbfejlesztett, tisztább szervezeti modell alakulhat ki és a döntéshozatal is gyorsabbá válhat szemben a vertikálisan integrált „megaminisztériumokkal”. E változás továbbá nagyobb működési rugalmassággal ruházza fel a projektben résztvevőket. Az ügynökségek elszámoltathatósága és kontrollja pedig tisztább helyzetet eredményez, ugyanis amíg az elszámolási kötelezettség az állami szférában hagyományosan az inputok részletes ellenőrzésén és a központi menedzsment-szabályok megfelelő alkalmazásán alapszik, addig az ügynökségek felállításának egyik célja, hogy ezektől a mérési módszerektől elszakítsa az elszámoltathatóság módját és az output határozza meg a teljesítményt.

A PPP konstrukciók klasszikus formáit és a kapcsolódó fogalmakat az EU Bizottsága által kiadott irányelvekben¹⁵ törekszenek összegezni, de hangsúlyozni kell, hogy e fogalom-meghatározásoknak nem tulajdoníthatunk globális érvényességet. A PPP fejlődése rendkívül dinamikus. Megfigyelhető, hogy a struktúra alkalmazásában már számottevő tapasztalatra

¹³ Dominique Lorrain: Urban Services, the Market and Politics. In: Private Financing of Public Infrastructure. The French Experience. DAEI. Paris, 1995.

¹⁴ OECD Symposium on Agencies and Public-Private Partnerships. 5-7 July. 2006. Madrid.

¹⁵ European Commission: Guidelines for successful Public-Private Partnerships. 2003.

szert tett országok számos új konstrukciót és szerződéses struktúrát alkalmaznak, egyre tágabban értelmezve ezeket. Ugyanakkor egyes projekt típusok „letisztulása” irányába mutató tendencia is megfigyelhető, ami szintén az élen járó országok azon törekvésének az eredménye, hogy a *modellszerződéseket* minél több esetben alkalmazzák.

A legtipikusabb PPP forma – megítélésünk szerint – a *DBFO (Design-Build-Finance-Operate) konstrukció*, amelynek keretei között a magáncég nemcsak megtervezi, kivitelezi és működteti az infrastruktúrát, hanem a projektet is finanszírozza. A magánszféra kombinált felelősége garantálja a növekvő hatékonyságot és a teljes időtartamra vonatkozó megfelelő minőséget. A legtöbb esetben a PPP konstrukcióban nyújtott szolgáltatásnak az államháztartás a fő vásárlója, ami két formában történhet:

- a szolgáltatás felhasználója maga a közsféra, például egy kormányzati épület felépítése PPP projektként;
- a szolgáltatás egy végső fogyasztói kör érdekében valósul meg, például az iskola-építés esetében.

A magán üzemeltető közvetlenül is kapcsolatba kerülhet a végső felhasználókkal, többek között fizetős autópálya vagy vasút esetén. Ennek tipikus formája a koncesszió, ahol a koncesszor meghatározott díjat vagy a nyereség bizonyos százalékát fizeti az államnak, s a szerződés lejártakor az eszköz tulajdonjoga át- vagy visszakerül az állam birtokába, általában kevesebért, mint a valós piaci érték.

Előfordul, hogy a PPP terminust szélesebb értelemben használják, mint a már említett DBFO forma. Az **1. táblázat** bemutatja a leginkább elterjedt módokat.

A magánszektor a *PPP program finanszírozását* különféle módokon valósíthatja meg. Amikor a szolgáltatást közvetlenül értékesíti a végső fogyasztóknak, akkor az így befolyó bevételek (úthasználati díj), amikor pedig az állam vásárolja meg a szolgáltatást, akkor a rendelkezésre állási díjak nyújtanak fedezetet a megvalósításhoz. Előfordul, hogy a közsféra közvetlenül is szerepet játszik a finanszírozásban, aminek az alábbi formái lehetnek:

- közvetlen részvénytulajdonlás az adott projektben;
- hitelnyújtás vagy garanciavállalás;
- szubvenció, ha a közösség által realizált hozam meghaladja a magáncég hozamát.

A leginkább elterjedt PPP formák jellemző vonásai

Forma	Jellemzői
Build-own-operate (BOO) Build-develop-operate (BDO) Design-construct-manage-finance (DCMF)	A magáncég tervezi, építi, birtokolja és üzemelteti az eszközt kötelezettség nélkül, hogy a tulajdonjogot a szerződés lejártakor átadja. Ezek a DBFO különböző variációi.
Buy-build-operate (BBO) Lease-develop-operate (LDO) Wrap-around addition (WAA)	A magáncég megveszi vagy lízingeli a közsférától a már létező eszközt, felújítja, modernizálja és/vagy kibővíti azt, azután üzemelteti, ismét kötelezettség nélkül, hogy a tulajdonjogot a szerződés lejártakor átadja.
Build-operate-transfer (BOT) Build-own-transfer (BOOT) Build-rent-own-transfer (BROT) Build-lease-operate-transfer (BLOT) Build-transfer-operate (BTO)	A magáncég tervezi, építi és üzemelteti az eszközt, majd a szerződés lejártakor, illetve más előre meghatározott időpontban a tulajdonjog átkerül a közszektorhoz. A magáncég a szerződés szerint továbbra is bérelheti vagy lízingelheti az eszközt.

A PPP finanszírozása gyakran egy speciális, adott célra létrejött társaságon (Special Purpose Vehicles, SPVs)¹⁶ keresztül valósul meg. E társaság általában banki konzorciumból és más pénzügyi intézményekből áll, s a szükséges tőke biztosításáért, majd a rendelkezésre álló tőke- és tapasztalatok koordinációjáért felelős. Egy SPV társaság is takarhat azonban többségi állami érdekeltséget – közvetlen tulajdonlással vagy a hitel állami garanciavállalásával. Az elszámolási standardok megkövetelik, hogy az SPV társaság közreműködését is konszolidálják¹⁷ azzal, aki azt tulajdonolja. Ez utóbbi esetben az SPV működésének meg kell jelennie a nemzeti számlákban, a kormányzati szektor része lesz.¹⁸

¹⁶ Az SPV társaságok minden egyes PPP projekt esetén speciálisan, a kívánt igényeknek megfelelően állnak fel, s ezért meg kell különböztetni ezeket azon intézményektől, amelyek általánosságban segítik a PPP projekteket, biztosítják azok infrastrukturális hátterét.

¹⁷ Az International Accounting Standards Board (IASB) négy kritériumot állapít meg a konszolidációra: az SPV működését a létrehozó határozza meg, az irányítást is gyakorolja, a kezdeményezőt illeti a haszon nagyobb része, de a kockázatokat is viseli.

¹⁸ Bár még nincs tapasztalati példa, hogy a létrejött SPV társaság PPP projektjével problémák adódtak volna, aggodalmak azért előfordulnak. A legutóbbi esetben az Egyesült Államok Légierője alapított egy SPV társaságot 100 üzemanyag-utántöltő repülőgép beszerzésére. A Kongresszus Költségvetési Osztály úgy határozott, hogy a kontrollt a központi kormánynak kell gyakorolnia, így a tranzakciónak meg kell jelennie a központi költségvetésben is.

Szükséges még megemlítenünk az üzemeltetést végző magánpartner – az un. Facility Management – szerepét is, hiszen egyes számítások szerint a projektekhez kapcsolódó költségek 80%-át ez a fázis teszi ki. Nagy tapasztalattal rendelkező Facility Management céggel lehet csak elérni a leghatékonyabb működést.

Amennyiben az állami szektor igényt tart a jövőbeni projekt bevételeinek egy részére, akkor hozzájárulhat a PPP finanszírozásához az igényének értékpapírosításával.¹⁹ A hagyományos értékpapírosítási művelet tartalma az, hogy az állam eladja egy pénzügyi eszközt – a tulajdonképpeni jövőbeni bevételi igényét – egy SPV társaságnak. A társaság ezen eszközhöz kapcsolódó értékpapírokat továbbadja magánbefektetőknek és a befolyó összegből fizetik ki az államot, amely azt a PPP projekt finanszírozására fordítja. A magánbefektetőknek a kamatot és a tőkerészt az SPV társaság fizeti az állam projekt bevételeiből. Mivel a befektetők igénye az SPV-vel szemben áll fenn, így az állam PPP részvétele limitáltnak tűnik. Bár az eladásból származó bevétel elfedi a tényt, *de valójában ebben az esetben az állam finanszírozza a PPP projektet és a befektetők hasznát.* Az értékpapírosítás további kérdéseket is felvet, például azt, hogy az eladandó eszköz létezik-e egyáltalán statisztikailag.

Ami a *gazdaságossági kérdéseket* illeti, az alapvető érvek az állami tulajdon mellett és ellen a PPP konstrukciók esetén is érvényesek. Általános szabályként elmondható, hogy a magántulajdonlás a kedvezőbb ott, ahol kompetitív piac működik. Ezen körülmények között a verseny hatására a hatékonyság várhatóan javítható és a tőkepiaci fegyelme vezet a nyereség eléréséhez vagy növeléséhez. A különböző piaci problémák (a természetes monopóliumok, az externáliák kérdése) igazolhatják az állami tulajdonlás jogosságát, bár egyes közgazdászok ezt megkérdőjelezzik.²⁰ Általánosságban e viták jól szolgálják a PPP projektek terjedését, hiszen az állami szektor erősségeit a magántőke felhasználásával kombinálva elérhető, hogy a piaci kockázat mellett minimalizálják az állami oldalról fennálló egyéb kockázatokat is.

A kulcs a minőség és a hatékonyság minél kedvezőbb kombinációjának elérése. A kormányzat oldaláról megvan a képesség a kívánt minőségi standardok elérésére, de ez sokszor nehézséget okoz, ha a költségtényezőket is szigorúan vizsgálják. Ezzel szemben áll a magánszektor jobb menedzsmentje és képessége az innovációra, ami által csökkenhetnek a

¹⁹ Nemcsak PPP konstrukcióhoz kapcsolódóan, de az utóbbi években robbanásszerűen terjedt el az értékpapírosítás Európában is. Az Eurostat 2002 júliusában hozott rendeletében (ESA 95 Chapter 5) foglalkozik a jelenséggel, s nagy mértékben csökkentette azon eszközök körét, amelyek az államadósság növelése nélkül értékpapírosíthatók.

²⁰ Charles Wolfé, *Markets or Governments: Choosing between imperfect alternatives*. 1993. A RAND Research Study.

költségek, nagyobb hatékonyság érhető el, bár ez a minőség rovására is történhet. *A magántőke tehát akkor használható fel a legjobban a PPP konstrukciók keretében, ha az állami szektor képes teljes részletezettségű, kikényszeríthető szerződést kötni a magánpartnerrel.* Erre azok a területek alkalmasak, ahol pontosan meghatározható az adott szolgáltatás kívánt minősége és ez mérhető output indikátorokkal ellenőrizhető, továbbá nem várható, hogy a szolgáltatással szemben támasztott követelmények radikálisan változnának és a technológiai fejlődés beláthatatlanul felgyorsulna a szerződés időtartalma alatt. Például ezen feltételek nem teljesülése okozta – amint azt a későbbiekben majd látni fogjuk –, hogy az Egyesült Királyságban a NAO szerint az információs technológiához kapcsolódó PPP projektek valósultak meg a legrosszabb eredménnyel. Azon esetekben, ahol nem számszerűsíthető a szolgáltatás minősége, nem lehetséges megfelelő szerződést létrehozni. Általánosságban e területek (nemzetvédelem, jog, diplomácia) nem alkalmasak a PPP konstrukcióra, bár ezeknek is vannak számszerűsíthető elemei, például a katonai bázis, a rendőrállomás, a bíróság vagy a nagykövetség építése és fenntartása.

Még ha a szolgáltatás minősége számszerűsíthető is, további problémák forrása lehet az infrastrukturális eszközök minősége. Aggodalomra az adhat okot, hogy a kivitelezés során létrejött hibák akár évekig is rejtve maradhatnak, ami jövőbeni terhet jelenthet a közszféra számára és költséges újratárgyalásokhoz vezethet. Ez a tény alátámasztja a PPP konstrukció azon előnyét, hogy az infrastrukturális eszközök létrehozását összekapcsolja a fenntartásukkal, s ezáltal már a magánpartner is érdekeltté válik, hogy ne legyenek olyan rejtett hibák, amelyek a későbbi üzemeltetés során plusz költségekkel járnának.

3. A PPP előnyei és kockázatai

Összehasonlítva a PPP konstrukciót a köz- és a magánszféra együttműködésének *hagyományos modelljével, más formáival*, a fő különbség az, hogy a hagyományos konstrukcióban *az eszköz tulajdonjoga általában az államnál marad*, a magántársaság egy jól körülhatárolt feladatkörért, illetve ennek ellátásáért *vállal felelősséget*. *A PPP megoldások ugyanakkor – mint láttuk – integráltan kezelik a projekt egyes szakaszait – a tervezést, a kivitelezést, a finanszírozást, a működtetést – és jelentős finanszírozási és üzemeltetési kockázatokat is rónak a magánszféra, miközben a közszolgáltatás biztosításának felelősége az államnál marad.* Az eszköz tulajdonjoga és a működtetés kockázata az üzemeltetés alatt a

magán befektető, a futamidő után maradványértéken visszaszállhat az államra, ez a szerződéstől függ.

*Melyek lehetnek tehát a PPP konstrukció legfontosabb előnyei?*²¹

- Magas színvonalú és hatékonyabb, olcsóbb szolgáltatás. A magánszféra bekapcsolása garantálhatja, hogy a szolgáltatás magasabb minőségi színvonalon, kisebb fajlagos költségráfordítással és az ahhoz szükséges beruházás olcsóbban, hatékonyabban valósul meg.
- Az adott évi költségvetés – (deficit) – kímélése. Az állami költségvetés szempontjából a PPP szerződések előnye lehet az is, hogy csökkenti a beruházások kezdetén jelentkező kormányzati kiadásokat, ezáltal az eladósodás növekedését, illetve annak terheit, mivel a szükséges beruházást a szerződéses partner közvetlenül finanszírozza, s így lehetővé válhat, hogy a kormányzatok egy azonnali, egyösszegű kifizetést több évre szóló, jövőbeli fizetések formájában szétterítsenek. Az ilyen költségvetés deficit- kímélés esetén későbbre halasztható az egyébként esetleg szükséges adóemelés vagy állami hitelfelvétel.
- Beruházásélénkítő hatás. A PPP konstrukció alkalmazásával az igényeknek megfelelő időben megvalósulhat egy fejlesztés akkor is, ha a költségvetési források szűkössége miatt csak több év múlva kerülhetne rá sor. Az előnyök között számításba kell venni azt, hogy a megvalósuló beruházás javítja a makrogazdasági mutatókat, serkenti a gazdasági növekedést, a csökkenő államháztartási deficit következtében pedig több pénzügyi forrás jut más közfeladatokra és a privát szféra támogatására.

Ezek az előnyök azonban nem automatikusan teljesülnek, hanem nagyon körültekintő előkészítő munka és ellenőrzés szükséges ahhoz, hogy a megfelelő szerződésekben vállaltak garantáltan megvalósuljanak, ezen keresztül az előnyök elérhetők legyenek.

Különös tekintettel kell vizsgálni a *PPP projektek költségvetési elszámolásának* kérdését. Az EU Statisztikai Hivatala (EUROSTAT) ezzel kapcsolatban 2004-ben adott ki határozatot.²² Tekintettel a magyar költségvetés hosszú távú mozgásterének szűk voltára, fontos szempont, hogy a választott konstrukció valóban költségvetést kímélő, tehát állami beruházást kiváltó legyen, aminek feltétele, hogy a megvalósult projektet a magánberuházások fogalmi körébe lehessen sorolni.

²¹ Dr. Báger Gusztáv: A PPP (public private partnership): az állami és magánszektor együttműködésének tapasztalatai és ellenőrzése. PPP Konferencia Győr, 2004. január

²² New decision of Eurostat on deficit and debt Treatment of PPPs, Eurostat, 2004.

Az Eurostat határozatában mindenekelőtt a költségvetési elszámolás és besorolás szempontjából pontról-pontra átvilágítja a konstrukciót annak érdekében, hogy a konvergencia kritériumok számításakor egyértelmű, áttekinthető módszertan álljon rendelkezésre az országok számára. Az EU által megfogalmazott szabályrendszer a *kockázat-elemzést* tekinti a besorolás kulcselemének. E szerint *csak akkor nem minősíti a PPP projektet finanszírozó forrást kormányzati eszköznek* (vagyis már a beruházáskor költségvetési kiadásként elszámolandónak), ha bizonyítható, hogy *a magán partner viseli a kockázatok többségét*. A szabályrendszer a *következő kockázatokat* azonosítja:

- építési kockázat, ami a határidőre történő, az előírt paraméterek szerinti „leszállítást”, a tervezett költségeken belül maradást és a külső kockázatokat foglalja magában;
- rendelkezésre állási kockázat, ami a szolgáltatások teljesítéséhez szükséges kapacitásokhoz kapcsolódik, azaz rendelkezésre állnak-e az előírt mennyiségben és minőségben (ez elsősorban a létrehozott eszközök minősége miatt merülhet fel);
- keresleti kockázat, ami adódhat a fogyasztói magatartás változásából, amit a magasabb ár, az üzleti konjunktúra, a versenyhelyzet alakulása, a technológia leértékelődése vagy a kormányzati intézkedések (például a szabályozás változtatása) válthatnak ki.

Egy PPP projekt keretében megépülő eszköz tehát akkor minősül államháztartáson kívüli eszköznek, és így elszámolását mérlegen kívüli tételként szerepeltetni, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

- az építési kockázatot a magán partner viseli;
- valamint az eszköz rendelkezésre állási kockázatának, illetve keresleti kockázatának egyikét szintén a magántársaság viseli.

E feltételek teljesülése esetén az operatív lízing ESA95 szerinti kezeléséhez hasonló szerződéssel állunk szemben, tehát úgy tekintendő, mint az érintett szolgáltatások kormányzat általi megvásárlása.

Ha a fenti feltételek nem teljesülnek, akkor a szerződésben érintett eszközök besorolása a kormányzati mérlegen belüli tételként szerepeltetendő, hasonlóan a pénzügyi lízing ESA95 szerinti elszámolásához.

Határesetekben további olyan feltételeket is figyelembe kell venni, mint az eszköz helyzetét a hasznos élettartam lejártával vagy a partner kölcsönfelvételét biztosító garanciákat.

Ezek a kockázati tényezők nemcsak a PPP konstrukció esetén léteznek, hanem a tisztán állami vagy magán projektek esetén is. A PPP projekt esetében kulcsfontosságú a kockázatok megfelelő megosztása, az állami szektor megfelelő kockázat-transzfere a magánbefektető felé. Szükséges tehát a kockázatokat számításba venni a költségek között, vagyis beárazni.

A projekttel kapcsolatos kockázatok állam és a magánszektor közötti megosztásának – elméletileg – nem lenne szabad befolyásolnia a projekt finanszírozási költségeit. A finanszírozás forrása azonban befolyásolhatja a projektkockázatot. A kockázatviselést tekintve tökéletes piacon a projektkockázat független attól, hogy az az állami vagy a magánszektorhoz tartozik. Nem tökéletes piacon a kockázat nagysága azon múlik, hogy viselője milyen széles körben tudja azt szétteríteni. Mivel az állami szektor általánosságban az adófizetők széles rétegével meg tudja azt osztani, így a kezelésében előnnyel rendelkezik. A magánszektor a pénzügyi piacon tud a kockázaton osztozni és a megfelelően tapasztalt kockázatkezelői által csökkenteni az állammal szemben fennálló hátrányát. Amíg azonban az államnak meg van az a képessége, hogy „erőből” megosztja a kockázatot, addig a pénzügyi piac szereplőinek ösztönzőket kell felajánlani. Ez a tény egy nagyon kockázatos projekt esetén növeli a magánszektor hátrányát, azaz a magán szektor számára előnytelen tényező lehet, ha a pénzügyi szektor nem megfelelően fejlett az adott országban. A hitelhezjutás a magánszektor oldaláról tehát általánosságban²³ drágább, mint az állam esetében, továbbá nem elhanyagolható tényezőként jelentkezik a magán partner profitérdekeltsége is. A kulcstényező, hogy a PPP konstrukció eredményez-e annyival hatékonyabb működést, ami ellensúlyozza a magasabb hitelköltségeket.

A kockázatok átruházása a közszektorból a magánszektorhoz kulcsfontosságú a tekintetben, hogy a PPP hatékonyabb és költségtakarékosabb alternatíva legyen a hagyományos közberuházással és a szolgáltatások állami nyújtásával szemben. A kormánynak ezt is figyelembe kell vennie a döntés meghozatalakor és nem pusztán azért pártolni a magánpartnerek bevonását, mert ezáltal az államháztartási hiány növekedése nélkül valósulhatnak meg bizonyos beruházások. A kockázat-transzfer úgyszintén kapcsolódik a PPP konstrukciók statisztikai nyilvántartásához, amely meghatározza, hogy a nemzeti számlákon belül ezt hol kell elszámolni.

²³ Természetesen, ha komoly kétségek vannak egy ország fizetőképességét illetően, előállhat az a speciális helyzet, hogy a privát partnerek alacsonyabb költséggel jutnak hitelhez.

A PPP konstrukció választásakor a kormánzatnak össze kell hasonlítani az állami beruházás és szolgáltatásnyújtás költségeit a PPP által nyújtott szolgáltatások árával. Mivel a kockázat-transzfer kulcseleme a költségek meghatározásának, így különös tekintettel kell lenni arra, hogy a magán szektor mely kockázatokat képes jobban kezelni. Ehhez meg kell határozni az árat, amelyen a magán szektor hajlandó a kockázatok átvállalására. Fontos külön választani az egyes projektekhez kapcsolódó speciális kockázatokat az általános piaci kockázattól. A projekt-kockázat származtatható a szolgáltatásnyújtás megszakításából, bizonyos munkaerőpiaci problémákból vagy a civil szervezetek tiltakozásából. Ezen kockázatok megoszthatóak a nagyszámú projekt között, így nem szükséges beárazni ezeket. A piaci kockázat azonban a gazdasági fejlődésen alapulva minden projektet érint, tehát nem felosztható egyes projektek között, így pontos árazást igényel.

Az állami és a magán szektor azonban tipikusan más módszereket alkalmaz a piaci kockázat beárazására, a pénzfolyamatok diszkontálására. Az állami szektor általában a social time preference rate (STPR) vagy más kockázati elemet nem tartalmazó rátát alkalmaz, ezzel szemben a magán szektor által használt diszkont ráta²⁴ tartalmaz kockázati prémiumot. Továbbá, ha a PPP módszer kiválasztásra is kerül, a kockázatmegosztás az állami és magán szektor között oda vezethet, hogy a magán szektor nem a leghatékonyabb módszert választja, mivel az nagyobb – bár a másik fél által könnyen kezelhető – kockázattal járna. Másrésztől figyelemmel kell lenni, hogy az állam ne árazza (becsülje) túl a kockázatot, mert könnyen túlkompensációhoz vezethet, ami úgyszintén hatékonyságcsökkentő tényező.

A legtöbb PPP konstrukció a magán szektor feltételezett relatíve nagyobb hatékonyságán alapul. Az erre vonatkozó empirikus tapasztalatok mind ez ideig ezt azonban nem bizonyították egyértelműen. *A versenyhelyzet megteremtése* a hatékonyság egyik kulcsa nem csak a magán, de az állami szektorban is, bár a PPP konstrukcióban megvalósított szolgáltatás-nyújtás bizonyos eseteiben a verseny korlátozott, mert a szociális infrastruktúra alulárazott és nagy, meg nem térülő költségekkel jár, például a felújítások esetében.

Másik fontos tényező *az ösztönzésalapú szabályozás*. Az a cél, hogy olyan jól működő szabályozást hozzanak létre, ami által az output a szociális optimum felé mozdul, az árakat alacsonyan tartja és limitálja a kizárólagosságból fakadó profitot, a mivel ezáltal javítja a hatékonyságot. A szabályozásnak – jóllehet még nincs kialakított jó módszere – két

²⁴ Például gyakran alkalmazott az a modell, amelyben a kockázati prémiumot a piaci kockázat és a hozzákapcsolódó beta koefficiens segítségével határozhatjuk meg.

leggyakoribb formája ismeretes. Az egyik a megtérülési arány meghatározása, aminek azonban általában gyenge az ösztönző hatása, a másik az árszabályozás, aminek sokban megegyező hatásai vannak, mint az első módszernek. Végül szóba jöhet még a profitmegosztás pontos szabályozása, ami megtartja az ösztönző jelleget, de a túlzott profit elérését általában nem korlátozza megfelelően.

III. A PPP KONSTRUKCIÓ ALKALMAZÁSÁNAK NEMZETKÖZI TAPASZTALATAI

Ebben a fejezetben először a jogszabályi és szervezeti háttér külföldi megvalósulásainak változatait tekintjük át²⁵, majd a főbb alkalmazási területeket soroljuk fel példaszerűen. Végül a PPP konstrukciók számvevőszéki ellenőrzéseinek tapasztalatait is ebben a fejezetben tárgyaljuk, miután erről hazai szinten még kevés ismeret van. Az ÁSZ ezzel kapcsolatos feladatainak ellátását illetően még inkább csak a felkészülés stádiumában van, néhány ellenőrzésen túl az első, kezdeti tapasztalatokat lehet összegezni.

1. Jogszabályi és szervezeti háttér

A sikeres PPP projekt magasabb minőségű szolgáltatást alacsonyabb áron eredményez a fogyasztók számára, mintha az közberuházásként valósult volna meg. E projektek a következő ismertető jegyekkel írhatók le:

- megfelelő a kockázat-átruházás a magán szektor részére;
- verseny-, vagy ösztönzés-alapú szabályozás vonatkozik rájuk;
- a nyújtott szolgáltatás minőségének megkérdőjelezhetetlennek kell lennie.

A politikai elkötelezettség és a korszerű projektirányítás előfeltétele a sikernek. A magán szektor is hosszú távra kötelezi el magát a PPP keretei között, ezért szükséges, hogy megfelelő biztosítékokkal rendelkezzenek a kormányzat részéről is. A politikai bizonytalanság növeli a kockázatot, ami ellentétben áll a hosszú távú üzleti döntések racionalitásával. Úgyszintén fontos, hogy rendelkezésre álljon a közszektor részéről a felelősség megosztás módszertana és az elszámolási kötelezettség meghatározott módja. A széles körű korrupció szemben áll nemcsak a sikeres privatizációval, de alapvető ellenállási tényezője a sikeres PPP konstrukcióknak is. Fontos továbbá, hogy a PPP-re vonatkozó adózási és szabályozási rendszerek ne legyenek diszkriminatívak.

Szükség van tehát egy megfelelő jogi keretre, amely a magánszektor részére is biztosítékot nyújt. Ez a meglévő törvények változtatásával és újak létrehozásával érhető el.

²⁵ Forrás: Teresa Ter-Minassian: Public-Private Partnership. Fiscal Affairs Department IMF, 2004.

Például *Olaszországban* az utóbbi időben alakították át a meglévő jogi keretet, ami eddig akadály volt a PPP-nek. Az 1994-es Merloni-törvény²⁶ változtatásával például lehetőség nyílt arra, hogy a magánszektor részt vegyen az infrastrukturális beruházásokban.

Victoria állam (Ausztrália) egy részletes és világos politikát dolgozott ki a PPP konstrukciókra. Ennek kulcs eleme a „Value for money” elv hangsúlyozása és a közszektor érdekeltségének bemutatása. A PPP projekteknek a végső eredmény részletezésére és nem pusztán az oda vezető út meghatározására kell kiterjednie, továbbá olyan teljesítmény-ellenőrzési rendszer kidolgozását kell fókuszba állítani, amely biztosítja, hogy a nyújtott szolgáltatás megfeleljen a közösség igényeinek. A politika legfőbb jellemzői tehát a következők:

- az outputot teljes körűen meg kell határozni, tartalmazva a teljesítménymérési standardokat;
- a magán partnereket a nyújtott szolgáltatás tekintetében a kormány elszámoltathatja;
- a közszektor felelőssége pontosan körülhatárolt és a rendelkezésre állási díjak kifizetésének rendje is meghatározott.

A brazil kormány nemrégiben nyújtott be egy törvényjavaslatot a kongresszusnak, amely a PPP projektek szervezését, ellenőrzését határozza meg az állam minden szintjén. Ez a törvény a már létező Koncessziós törvényt és a Közbeszerzési törvényt egészítené ki. A törvény szerint a magán partner viselné a felelőséget az eszköz létrehozásáért és a finanszírozásért. A szerződés maximum 30 éves időtávra szólhatna, s a periódus végén az eszközök a közszektor tulajdonába kerülnének a szerződésnek megfelelően ingyen vagy kivásárlással.

A törvényjavaslat szerint a PPP programok szabályozásának feladata a Tervezési Minisztériumot (Ministry of Planning) és a Nemzeti Monetáris Tanácsot (National Monetary Council) illetné. Az előző lenne a felelős a programok átfogó koordinálásáért és az egyes projektek jóváhagyásáért, az utóbbit illetné meg a szabályozási intézkedések joga, különös tekintettel a pénzügyi intézmények PPP kiadásaira (határt szabna a magánbankok és különösen a Nemzeti Fejlesztési Bank PPP kiadásainak). A törvény – elfogadása esetén – biztosítékot nyújtana a magánszektor részére az intézményi kockázattal szemben. A kormányzati fizetésektelenség kockázatkezelésének főbb elemei:

²⁶ A Merloni-törvény mindenekelőtt a koncesszióval foglalkozik. A törvény egyik fő előírása, hogy a koncessziós jog nyertesének létre kell hozni egy SPV-t olyan struktúrával és kapitalizációval, amelyet a koncessziós jog kiírója megkövetel.

- a PPP szerződések kifizetéseknek elsőbbségi joga lenne más kiadásokkal szemben (kivéve az alkotmányosan meghatározott, kiemelt tételeket és az adósságszolgálati kifizetéseket);
- a jövőbeni PPP bevételeket biztosítékként használhatnák a pénzügyi intézményeknél;
- lehetőség lenne a PPP bevételeket a költségvetési bevételeként való előirányozni;
- egy Garancia Alapot hoznának létre a PPP kifizetések teljesítésére.

A törvényjavaslat nem határoz meg minimális tőkeelvárást a magán partnerrel szemben és nem részletezi a kockázat-allokáció mechanizmusát. A kockázatokat minden egyes szerződésben külön-külön kell kezelni a speciális helyzetnek megfelelően.

Ehhez kapcsolódó jogi előírás a PPP konstrukció normatív keretszabályozása, amelyet 2004. decemberében fogadtak el. Ebben a PPP kifejezést szűkebb és tágabb értelemben is meghatározták. A tágabb értelmezés egy sokrétű üzleti kapcsolatot takar a közszektor és a magánpartnerek között, ami azonban nem hoz létre folyamatos kapcsolatot, továbbá nem jelenti, hogy gazdaságilag azonos érdekelttség jön létre a partnerek között (például a legalacsonyabb ár használatával). Ugyanakkor a szerződésekben kell meghatározni a felelősség és a kockázatok megosztását. Ebbe a körbe tartozik a *közszolgáltatási koncesszió* vagy például a *menedzseri szerződések* a szociális ellátást biztosító intézményekkel. Számos további lehetséges megoldás található a közjavak magánszféra általi használatára, amellyel közösségi szükségleteket elégítenek ki. A PPP törvény nem tér ki e variációk meghatározására, azonban számos korábbi törvény, például a Koncessziós törvény foglalkozik a területtel.

Az új törvény célja, hogy kiegészítse a meglévő szabályozást a hiányos területeken. Elsőként a díjkiegészítés fizetési garanciáinak normatív meghatározását rendezte. Eddig is létező konstrukcióról van szó, azonban a törvény nevesítette, mint *támogatott koncessziót*. Ez tehát a koncessziók olyan formája, amelyben a magánpartner díjkiegészítést kap az államtól a saját bevételeinek függvényében. Másrésztől legális lehetőséget, alapot kellett biztosítani azért, hogy a magánpartnerek beruházhassanak az állami infrastruktúra területén és annak üzemeltetését, fenntartását hosszú időn keresztül elvégezhessék. Mindezek mellett a törvény létrehozta az un. *közigazgatási koncesszió* fogalmát, ezzel lehetővé téve a PPP konstrukció alkalmazását a közigazgatási területeken is, mivel meghatározza a kezdeti beruházási kötelezettséget, biztosítja a szerződés stabilitását és eredményalapú jutalmazással jár.

Megállapítható tehát, hogy a PPP normatív keretszabályozása nem egy általános törvény a partnerkapcsolatról, hanem inkább a kétféle módozat, a támogatott koncesszió és a

közigazgatási koncesszió törvényi meghatározása, s így a törvény a PPP a tágabb értelmezése helyett a szűken vett fogalmára fókuszál.

A PPP konstrukció megköveteli a közszektoron belül is a szaktudás folyamatos fejlesztését, korszerűsítését. Ez lefedi azoknak a képességeknek a teljes skáláját, amelyek a sikeres projekt lebonyolításhoz szükségesek. A magán szektor az egyik legnagyobb hiányosságnak azt tartja a kormányzat esetében, hogy a projektek kiírása és a szerződések tárgyalása túl hosszú időt vesznek igénybe, ami által csökken a hatékonyság. Ezért például az *Egyesült Királyságban* létrehoztak egy speciális kormányzati ügynökséget, amelynek az egyik feladata, hogy pénzügyi, jogi és technikai segítséget nyújtson, tanácsokkal szolgáljon a szerződéskötési tárgyalások és a közbeszerzési eljárás során, ezzel előmozdítva a projektek sikerességét. Ehhez hasonló kormányzati intézményt állítottak fel *Olaszországban* is 1999-ben, amely nevében²⁷ projektfinanszírozó egység, de a gyakorlatban széleskörű tanácsadói funkciót is betölt.

A kormányoknak ezen túlmenően szükséges továbbfejleszteni azt a tevékenységet, amely a konstrukciók kiértékelésére és a prioritások megállapítására irányul. Annak annak a döntésnek, hogy a projektet hagyományos állami beruházásként vagy PPP konstrukcióban valósítsák-e meg, mindenekelőtt módszertanilag sokoldalúan megalapozott „Value for money” összehasonlításon kell alapulni.

Erre figyelemre méltó példát szolgáltat a *dél-afrikai Pénzügyminisztérium keretében működő PPP részleg*, amelynek létrehozását számos, különböző tényező indokolta. Először is az a veszély, hogy a minisztériumok nem veszik teljesen tekintetbe a programok költségvetési hatásait annak köszönhetően, hogy sok projektet a költségvetési körön kívül lehet elszámolni. Még ha egyes minisztériumok tekintetbe is veszik a költségvetési hatásokat, második veszélyként jelentkezik a „megbízó-ügynök” elméletből fakadó információs aszimmetria vagy a „potyautas” probléma a teljes közigazgatási szektor és az egyes intézmények között. Bővebben: mivel a kormányzat is felelős az egyes intézmények által kötött szerződések teljesítésért, így a minisztériumok akkor is megkötnék e szerződéseket, ha tudják, hogy egyedül nem képesek majd teljesíteni. Végül, de nem utolsó sorban: a PPP részleg létrehozása egyesíti a felhal-

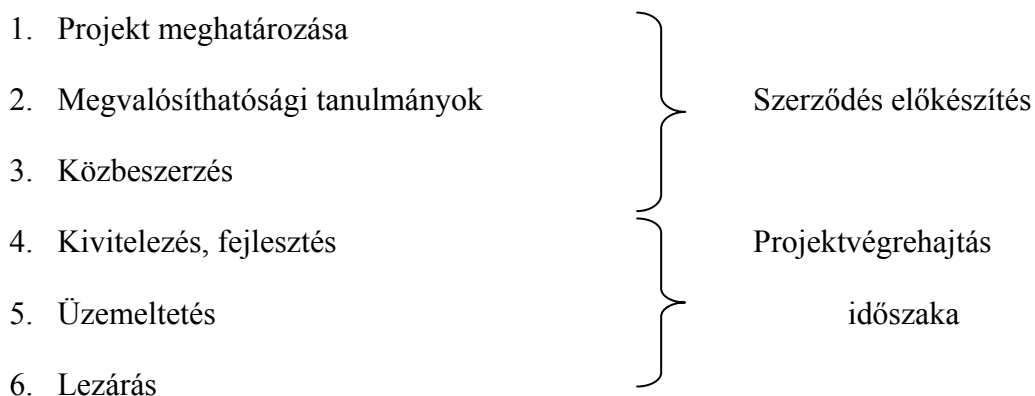
²⁷ Az Unita Technica per la Finanza di Progetto (UTPF) kormányzati intézmény 2000. elejétől működik, s azon területeket és projekteket is vizsgálja, amelyet a magán szektor érdeklődését felkelthetik. Ezidáig körülbelül 800 PPP kezdeményezést elemzett, de – jellemzően – csak néhány megvalósítása kezdődött el.

mozott tudást és tapasztalatokat, illetve megfelelő technikai segítséggel áll rendelkezésre a PPP projekt megvalósításához.

A PPP részleg fő célkitűzése annak biztosítása, hogy az egyes projektszerződéseket a törvényi előírásoknak megfelelően kössék meg, érvényesüljön a „Value for money” elve, s a kockázatmegosztás is helyes mértékben történjen. Ahhoz, hogy az említett kritériumok teljesüljenek, a PPP részlegnek a következő két fő feladata van:

- technikai segítséget nyújt a költségvetési fejezeteknek, a tartományi hatáskörű intézményeknek és az önkormányzatoknak a PPP programok indításához, lebonyolításához,
- a Pénzügyminisztérium részéről szakmai-jogi hozzájárulást ad a szerződés-megkötést megelőző időszakra.

Jóllehet – a segítségnyújtást tekintve – a PPP részleg a szerződés megkötését megelőző időszakot helyezi a középpontba, a PPP projekt teljes életciklusát végigköveti. Az EU Bizottság által követett életciklus-besoroláshoz hasonlóan, de a következő hat lépésben határozza meg az életciklust:



A projekt meghatározása után az állami partnernek informálnia kell a PPP részleget a terv részleteiről. Az elmúlt években a részleg számos olyan projektet vett nyilvántartásba, amelyeket később – a rendelkezésre álló anyagi és szellemi erőforrások hiánya miatt – törölni kellett. Így most a részleg csak olyan listát készít, amelynek alapján már előbb láthatóvá válik, hogy melyik projekt valósítható meg. A tanulmányterveket számos lépcsőfokon ellenőrzik, amíg teljesítik a fentebb említett hármas követelményt és a pénzügyminisztérium az un. „I. jóváhagyását” megadja. Ezután következhet az életciklus harmadik fázisa, a közbeszerzési eljárás kiírása, amelynek során még további két jóváhagyást kell a projektnek kapnia ahhoz, hogy a szerződést meg lehessen kötni. A projektvégrehajtás időszakában

továbbra is a PPP részleg feladata, hogy a nagyobb változtatásokat megvizsgálja és azok csak hozzájárulása esetén léphetnek életbe. Dél-Afrikában a szerződés előkészítésének időtartalma az eddigi tapasztalatok szerint 8-18 hónap, ami hasonló az angol tapasztalathoz.

1997 óta – éves átlagban – két PPP projekt került a megvalósítási fázisba és a részleg nem is vár gyors emelkedést a számokban. Ennek oka a rendelkezésre álló kapacitások szűkössége. Tendencia, hogy azok a szakemberek, akik a terv kidolgozásában részt vesznek, a későbbiekben – a végrehajtásban – is követik a programot, ezért a közszektorban új szakembereket kell kiképezni a soron következő projekthez. A Dél-Afrikai Köztársaságban a PPP programok előretörése három területen figyelhető meg: az egészségügyi, az oktatási és az infrastrukturális fejlesztéseknél, különösképpen a klinikák, az iskolák valamint az utak építése és fenntartására a jellemző. Ezért az érintett minisztériumoknak megfelelően ki kell dolgozni azt a strukturált módszert, amelynek segítségével meg lehet határozni a szükségletek prioritását, s így elejét lehet venni az ad hoc projektek végrehajtásának, s a fejlesztések a tervezett mederben történhetnek.

Szerepel az elképzelésekben a tartományi PPP részlegek felállítása is, azonban a megfelelően képzett szakembergárda hiánya miatt még várhatóan sokáig a Pénzügyminisztérium központi részlege lesz a mérvadó. Az önkormányzati szintű PPP programok más szabályozás alá esnek és meglehetősen nagy pénzügyi önállósággal rendelkeznek, azonban technikai segítségnyújtással számukra is rendelkezésre áll a PPP részleg. Az elmondottak alapján megállapítható, hogy a Pénzügyminisztérium PPP részlegének létrehozásával a PPP projektek megvalósítása érezhetően szabályozottabbá vált Dél-Afrikában.

Chilében a projektek kiértékelésében és a prioritások felállításában számos minisztérium és kormányzati ügynökség érintett, köztük a Pénzügyminisztérium, amelynek azt kell biztosítania, hogy a jövőbeni PPP projektek fiskális kihatása konzisztens legyen az államadósság fenntarthatóságával. A chilei PPP konstrukcióban megvalósuló projektek sikeresnek tekinthetők, segítségükkel jelentős infrastrukturális lemaradást lehetett bepótolni. 1994 óta több mint 36 projekt indult el, amelynek jelentős része a közlekedéshez kapcsolódik (autópályák, közutak, repülőterek), de felépítettek számos börtönt, víztározót stb. is. A siker kulcsa: a megfelelő intézményi keret: a jól kidolgozott eljárási mód a projektek meghatározására, tendereztetésére; a megfelelő kockázatmegosztás a magán és a privát partner között; a privát finanszírozás lehetőségének megteremtése. Természetesen számos problémával kellett szembenézni és számos szerződést újra is kellett tárgyalni. Ezáltal a

közszféra megfelelő tapasztalatokhoz jutott a kockázatok meghatározásában, s a projektek elszámolása is javult.

A jogi keret mellett az intézményi stabilitás és a szerződések tiszteletben tartása is szükséges, hogy a PPP projekt sikerrel járjon. Ennek lényeges elemei: az egyes résztvevők jogainak és kötelezettségeinek pontos meghatározása, a konfliktuskezelés tisztázott módja. A közszféra joga – hogy megszüntessen egy már folyamatban lévő projektet – korlátozott: a hitelezők biztosítva vannak a megszüntetés esetére, továbbá rendelkeznek a szerződések átruházásának jogával is.

Mind a közszféra, mind a magánszféra részére lehetőség van PPP projektek meghatározására. A projektek értékelésekor a pénzügyi vonatkozások mellett figyelembe veszik a szociális hatásokat is, illetve környezettanulmány is készül. The Ministry of Public Works más intézményekkel és ügynökségekkel egyeztetve megvizsgálja a projektek profitabilitását, a chilei *Pénzügyminisztérium pedig vizsgálja a makroökonómiai hatásokat* és az államadósság fenntarthatóságát. A közbeszerzés nyitva áll mind a helyi, mind a nemzetközi cégek számára. A versenyeztetés részletes terv alapján, műszaki tanulmányokkal kiegészítve folyik. A törvény széles keretet biztosít a köz számára kellően alapos, részletes szerződés kidolgozásához, ami lehetővé teszi a program folyamatos fejlesztését, a vételi ajánlatok megfelelő kombinációjának kiválasztását és a kockázat-megosztás fejlesztését.

Amíg a devizakockázat és a keresleti kockázat megoszlik a partnerek között, addig az építési és teljesítési kockázat teljes mértékben a magánpartnert terheli. Az állami partner fix árfolyamot biztosít a szerződésekben, de részesedéssel rendelkezik az árfolyamváltozásból keletkező profitban. A keresleti kockázat esetén pedig minimális bevételi garanciát nyújt a nem kielégítő kereslet esetére.

A fentebb már említett hitelezőknek nyújtott biztosítékokat egészítik ki a kormányzati garanciák. A garantált minimum-bevétel a tervezett bevétel 70%-át fedi le. A projektek finanszírozási forrása legnagyobb mértékben a résztvevő nemzetközi cégektől származik. Nagyobb projektek esetén jellemző a kötvényfinanszírozás, bár ezt a helyi tőkepiac mérete korlátozhatja. A nyugdíjalapok és a biztosítótársaságok számára is lehetővé tették, hogy PPP projekt finanszírozására kibocsátott vállalati kötvényeket vásároljanak, ezáltal is elősegítve a helyi finanszírozást. A banki finanszírozás lehetőségét növelte, hogy a bankok a tőkájük és tartalékuk 15%-áig finanszírozhatnak zöldmezős infrastrukturális beruházásokat. Az állami

Banco del Estado is aktív a PPP projektek finanszírozásában, de mindezt kereskedelmi kondíciókkal teszi.

A szerződések újratárgyalásának igénye azért merül fel, hogy reagálni lehessen az előre nem látható eseményekre. A fő okok között szerepel az állam igénye bizonyos kiegészítő munkákra, valamint a magánpartner pénzügyi nehézségei. Az első esetben törvény szab határt az egyoldalú igények felállításával szemben és kompenzációra kötelezi az állami partnert.

A kormány Chilében is jelentős pénzügyi kötelezettségeket vállalt és vállal a PPP programok keretében, de a pénzügyi és számviteli szabályok nem kívánják meg a meglévő kötelezettségek külön közzétételét. A vállalatokat csak a szerződésekből lehet kigyűjteni (azaz megállapítani), amit megnehezít azok komplexitása és részletezettsége. A költségvetésben a PPP-hez kapcsolódó tranzakciókat pénzforgalmi szemléletben tartják nyilván és a kötelezettségvállalások – néhány kivételtől eltekintve, amelyeket a költségvetésen kívüli Infrastructure Fund-ban (Fundit) összesítenek –, nem jelennek meg az adóssághoz kapcsolódó statisztikákban. A Fundit egyenlege nyilvános információ, de nem jelentetik meg rendszeresen. A hatóságok már dolgoznak egy átfogó jelentési rendszeren, s a legutóbbi költségvetés tartalmazza is a 2020-ig terjedő időszakra vonatkozó kötelezettségvállalásokat mind a deviza-kihatások esetében, mind a minimum-bevételhez kapcsolódóan.

Összegzésként a nemzetközi tapasztalatok alapján elmondhatjuk, hogy a PPP konstrukcióban nagy lehetőségek vannak a jövő közberuházásainak megvalósítására. Nem feledkezhetünk meg azonban arról a tényről, hogy a rendelkezésre álló tapasztalatok alapján nem lehet még teljes körűen felmérni a potenciális veszélyeket. Szükség van tehát olyan garancia-rendszer kidolgozására és érvényesítésére, amely biztosítja, hogy a PPP a jövő nemzedék számára is lehetőségként jelenjen meg, s nem pedig örökölt teherként nyomja a vállát. Még általánosabban úgy is fogalmazhatunk, hogy a PPP projektek nem veszélyeztethetik sem a későbbi nemzedékek „lehetőségeit”, sem a későbbi évek fiskális politikáját.

2. Főbb alkalmazási területek külföldön

Manapság a PPP projektek – állami és magán partnerségben megvalósuló projektek – terjedése olyan gyors, hogy már-már globális tendenciáról beszélhetünk. Az Európai Unió az „infrastrukturális szakadék” áthidalására ezt a módszert is ajánlja az új EU-tagországoknak.²⁸ Ismerve a „fiskális tér” szűkösségét, joggal feltételezhető, hogy a PPP projektek iránti kereslet tovább növekszik az állami beruházási program prioritásainak keretében. Bármilyen területen is indulnak PPP projektek, rövid távon fejlesztési forrásokat szabadíthatnak fel az infrastrukturális felzárkózás céljaira.

Az infrastrukturális felzárkózás tehát új, nagy piacot teremt a PPP projektek számára ezekben az országokban. Az állami beruházások nagysága az EU-8²⁹ országokban a GDP 3%-át meghaladó volt 2005-ben, kivéve Lettországot és Szlovákiát, ahol a GDP 2,3 és 2,1%-át tette ki, ami még mindig magasabb volt mint az EU15 átlaga. A felzárkózási folyamat következtében az arány az EU-8 országokban 2006-ban még tovább növekedhet elérve a 3,5%-ot, miközben az állami beruházások az EU-15 országokban csak a GDP 2,5%-ához közeliek.³⁰ Az EU egyik tanulmánya szerint a környezetvédelem az új tagországokban 47-49 milliárd eurónyi beruházást igényel, amiből Magyarország igényei mintegy 10 milliárd eurót tesznek ki.³¹

A régebbi EU-tagországokban a PPP programok alkalmazásának leggyakoribb területei – az Eurostat felmérése szerint³² – a következők voltak:

- alpinfrastruktúra (vasúti-, közúti- és közmű beruházások);
- egészségügyi beruházások (kórházak);
- oktatási, kulturális és szociális beruházások (kollégiumok, múzeumok, bérlakásépítés);
- büntetés-végrehajtási intézmények (börtönök);
- honvédelmi beruházások (logisztikai központok);
- sportlétesítmények (stadionok).

²⁸ Közülük a Cseh Köztársaságban, Lengyelországban, Lettországon és nálunk Magyarországon is már állami koordinációs intézmények segítik a terjedését.

²⁹ Az újonnan csatlakozott országok Málta és Ciprus nélkül.

³⁰ Eurostat adatbázis

³¹ CASE 2005.: Background Paper on Fiscal Risks from PPPs Mimeo, Warsaw, Poland.

³² Agg Zoltán-Csonka Gizella: A kormányzati szektor – új felfogásban. (XXVII. Rész.) A kormányzat és a vállalkozások partnerségi együttműködése. Pénzügyi Szemle, 2003.

Ami az *egészségügyi beruházásokat* illeti, a kórházak építésének PPP formában való megvalósulásáról az első tapasztalatok az Egyesült Királyságban állnak rendelkezésre, ahol az első ilyen kórház 2000 júliusára készült el. A PPP első hullámában magánberuházásként (PFI – Private Finance Initiative) az egészségügyön belül 15 kórház épül magántőkéből és magáncégek közreműködésében (ezek átlagosan egyenként 40 milliárd forint tőkenagyságú beruházások). Érdekesség, hogy az új létesítmények egészségügyi dolgozói az Egyesült Királyság Állami Egészségügyi Szolgálat (NHS) alkalmazottai maradnak.³³ Az Egyesült Királyság kormánya eltökélten bízik abban, hogy a PPP javítani fogja a fekvőbeteg ellátás minőségét és költséghatékonyágát.³⁴

Fontos azonban az a tapasztalat is, hogy a felek erőegyensúlya igen könnyen felborul. A kormányzati oldal tisztviselői alábecsülték a szerződéskötésekhez szükséges időt és energiát, így a magánpartner került a meghatározó és vezető szerepbe.³⁵ Az Egyesült Királyságban a privát tőke alkotta konzorcium számára első menetben átadott, illetve kialakított 2 kórház profitabilitása hosszútávra biztosított, míg az ágyak számának megállapítása a helyi magánvezetés feladata. Így érthető a félelem a lakosság körében, amelyet a két kórháznak el kell látnia.

A közeljövőben a PPP konstrukció *Portugáliában* is kiemelkedő szerepet kap az egészségügyi szektor fejlesztésében. A kórházak építése, finanszírozása, üzemeltetése, továbbá a kockázatvállalások, az eszközök fenntartásának és fejlesztésének feladatai mind-mind az üzemeltetőt, azaz a magánvállalkozót terhelnék. Két szerződéstípust alakítottak ki, az egyik az építésre és a fenntartásra vonatkozik 30 éves időtartamra, de meg is hosszabbítható. A másik az egészségügyi szolgáltatások nyújtására szól 10 éves időtartamra, amelynek végén a kormányzat dönt a folytatásról. A szerződés időtartama alatt az eszközök jogilag a vállalkozó tulajdonában vannak.

Ami az *oktatási beruházásokat* illeti, Írországban az első oktatási beruházásról (iskolaépítésről) szóló PPP szerződést 2001-ben írták alá. A típusszerződésben a magáncég vállalja az építést, a finanszírozást, a működtetést és a fenntartást, de az iskolák továbbra is az állam tulajdonában maradnak, így a nemzetiszámla-rendszerben kormányzati eszközként szerepelnek. A magáncégnek kell azonban gondoskodni az adott iskola szükséges eszközeiről,

³³The Private Finance Initiative in the NHS. Centre for Public Services. 2002 via Internet.

³⁴NHS Executive: Public Private Partnership in the National Health Service The Private Finance Initiative – Good Practice.

³⁵The Private Finance Initiative in the NHS. Centre for Public Services, 2002 via Internet.

a működési költségek fedezésére viszont az államtól havi térítést kap. Hollandiában is tervek készülnek arra, hogy a kollégiumokat PPP konstrukcióban építik.

Jóllehet még ma a finanszírozás fő forrását a fejlett nyugat-európai országokban is a költségvetési források jelentik, az *autópálya építés területén* egyre inkább terjedőben van a különböző formájú PPP megoldások alkalmazása.³⁶ Az építésekre és a pályák hosszú távú üzemeltetésére irányuló megoldások két alapkonstrukció köré csoportosíthatók: *díjfizetéses autópályák és az úthasználók szempontjából ingyenes pályák, amikor az állam fizeti a rendelkezésre állási díjat (árnyék-útdíjas DBFO modell)*. Az Egyesült Királyságban a PPP struktúra bevezetése óta 10 autópálya-, illetve autóút-építési-felújítási projektet indítottak el jórészt ez utóbbi formában, de érdemes tanulmányozni a Finnországban, Portugáliában alkalmazott megoldásokat és a norvég modellt is. Magyarországon jelenleg a PPP struktúrák alkalmazásának egyik fő területe az autópálya-építés olyannyira, hogy elmondható: mindenekelőtt ez a lehetőség motiválja a jogszabályi feltételek mielőbbi megteremtését. Közismert, hogy e területen az ország fejlődése és versenyképessége érdekében sürgős és fontos beruházásokról van szó, ugyanakkor a költségvetési mozgástér beszűkülése miatt hosszú évekig hagyományos módon elhúzódna a fejlesztés. Nem elhanyagolható szempont, hogy a hamarabb megvalósuló beruházásnak gazdaságélénkítő, multiplikátor hatása is van. Konkrét szerződéskötéssel már elindított, sőt részben meg is valósult PPP projekt az M6-os autópálya, valamint a már korábban koncessziós szerződéssel elkezdett M5-ös autópálya II. és III. ütemének megépítése.

A PPP konstrukciójú *börtön- és a kórházépítés* terén élenjáró Egyesült Királyságban már 7 börtönnel kapcsolatban vannak tapasztalatok. A NAO jelentése³⁷ alapján megállapítható, hogy a magánszektor által működtetett börtönök – a kezdeti nehézségek után – általában a harmadik évtől kezdve működnek költség-hatékonyabban, mint az államiak.

A PPP természetesen nemcsak Európában, hanem a világ más térségeiben, például Latin-Amerikában is gyorsan terjed. Különösen nagy a szerepe Braziliában, ahol *a projektek háttereként a fejlesztéspolitikai célokat meghatározó hosszú távú, integrált tervezés szolgál*. Ebben az országban a PPP projektek alkalmazásának kiemelt területe a vasúti közlekedés, az autópálya-építés, az oktatás-képzés és a nemzetközi kapcsolatokat szolgáló tartományi fejlesztések.

³⁶ GKM: A köz- és magánszféra sikeres együttműködése (PPP kézikönyv), 2004

³⁷ The Operational Performance of PFI Prisons. (NAO), 2003

3. A PPP és a számvevőszéki ellenőrzés

E témakört érintve egyrészt azzal foglalkozunk, hogy a közpénzek ilyen típusú elköltésének számvevőszéki ellenőrzése elméletileg és gyakorlatilag milyen feladatot jelent, milyen új kihívást fogalmaz meg általában a számvevőszékekkel szemben, másrészt ebből szeretnénk levezetni, hogy a magyar számvevőszékeknek miképpen kell, célszerű erre a feladatra felkészülni. Ennek érdekében összefoglalóan ismertetjük az INTOSAI véleményét és iránymutatását, amely mind a PPP konstrukciók résztvevői, mind az ellenőrzés számára hasznos figyelemfelhívást és tanácsot fogalmazott meg.

Az eddigiekből már kiderült, hogy a PPP programok alkalmazásában a nemzetközi szinten az Egyesült Királyság jár az élen, ott találjuk a legkiterjedtebb és legrégebbi példáit a magántőke bevonásának. A NAO közel 50 projekt ellenőrzése során számos ajánlást, tanácsot fogalmazott meg, amelyeket az alábbiakban foglalunk össze:

3.1. A PPP programok ellenőrzésének kiinduló alapjai

Az intézményi környezet változásával rendszeresen fejlődik–módosul a pénzügyi ellenőrzés is. Ilyen környezeti változást jelent a PPP programok elterjedése is a modern gazdaságban. Nem véletlen tehát, hogy a nemzetközi tapasztalatok azt is bizonyítják, miszerint a sikeres, hatékony PPP programok nélkülözhetetlen tartozéka a körültekintő pénzügyi ellenőrzés, benne kiemelt hangsúllyal a számvevőszéki ellenőrzés. Tekintsük át tehát röviden, hogyan illeszthető be ez a fontos intézményi változás, illetve az ezzel járó új feladat a pénzügyi ellenőrzés lehetséges forgatókönyveibe.

Az intézményi változások hatásainak elemzésére egy elméleti modell felvázolását végezték el az ÁSZ kutatói az 1990-es évek második felének úttörő munkáira támaszkodva. A modell különböző, az ellenőrzés társadalmi-gazdasági környezetére vonatkozó scenáriókból (forgatókönyvekből) indult ki.³⁸ A megvizsgált scenáriók közül a PPP programok elterjedése a nagy valószínűséggel bekövetkezőnek ítélt „versenynövekedés”-forgatókönyv gondolatkörébe tartozik.

A környezetre vonatkozó prognózisok jelentőségét gyorsan változó világunkban aligha kell bizonyítani. *A forgatókönyvek három faktor: a gazdasági teljesítmények, az intézményi*

³⁸ Kovács Árpád: Pénzügyi ellenőrzés változó erőtérben. Perfekt, 2003.

változások és a közigazgatás (ellenőrzés) feltételrendszerét, egymásra hatását tartalmazzák. E keretek között négy koordinációs elem határozza meg a szereplők magatartását:

- az első ilyen koordinációs mechanizmus maga a verseny, amelynek a faktorai: az áralku szabadsága, a kereskedelem liberalizáltsága, a privatizáció és a hatékony, stabil pénzügyi rendszer;*
- a második koordinációs mechanizmus a kormányzati irányítás, amelynek meghatározó eleme a jogbiztonságon alapuló szabályozás és a szakszerű és hatékony igazgatás – s e követelmények kikényszerítésében van fontos és egyre növekvő szerepe az ellenőrzésnek;*
- a harmadik mechanizmus a különféle gazdasági szereplők, csoportok közös értékeinek, normáinak önkéntes követésén alapuló önszabályozó rendszere;*
- a negyedik mechanizmus a különböző érdekcsoportok közötti partneri együttműködés, amely szintén önszabályozó módon működik.*

E mechanizmusokban kulcsszerepet töltenek be az úgynevezett *változást generáló szervezetek*. Lokális szinten ilyen meghatározó szervezetek a termelő és szolgáltató vállalatok, a politikai és a civil szervezetek, nem utolsósorban az állami intézmények, valamint az igazságszolgáltatás. Globális szinten változást generálnak a transznacionális korporációk, a szupra-nacionális szervezetek, a nemzetközi szintű érdekképviselők, de ma már mindenekelőtt az un. vállalati hálózatok, hálózat-birodalmak. Amennyiben – mint például az esetünkben – a PPP konstrukcióra gondolunk, a változást generáló szervezetek között mindenekelőtt, a magánvállalkozást és a finanszírozó bankokat, illetve a szerződést kötő állami intézményeket kell megemlíteni.

A számvevőszéki ellenőrzéssel kapcsolatos elméleti kutatási eredményeknek a PPP-programokat is érintő gyakorlati adaptációja számára két követelmény fogalmazható meg, s ezek lényegében a követendő alapelvet is meghatározzák:

- 1. A fejlett világban a hagyományos pénzügyi ellenőrzés, az elszámolások megbízhatóságának minősítése, az átláthatóság érvényesítése mellett előtérbe került a közgazdasági értékelést és a döntés-előkészítést segítő, a teljesítményre, a hatékonyságra összpontosító kontrolltevékenység.*
- 2. A szabályok betartása az államháztartás működtetésének minimumkövetelménye. Enélkül nem értelmezhető a teljesítmény, a hatékonyság. Az átláthatóságot, az*

elszámoltathatóságot szolgáló szabályszerűségi kontroll a versenyképesség, az egész teljesítményorientáció legalapvetőbb feltétele.

E követelményeknek megfelelően *ma már a teljesítmény-ellenőrzés alkalmazása alapelv értékű.* A számvevősékek az ezredfordulótól mindinkább figyelmet fordítanak olyan új területekre is, mint például a gazdálkodás etikai, humánpolitikai összefüggéseinek vizsgálata, a korrupció- és a pénzmosás-ellenes programok szakmai támogatása stb. A követendő *alapelv* egyértelmű: olyan számvevőségi ellenőrzésre van szükség, amely elősegíti a közpénzek és a közvagyon felhasználásának átláthatóságát és elszámoltathatóságát, annak érdekében, hogy ezeket minél hatásosabban hasznosítsák, működtessék.

Az eddig kifejtettek természetesen a kormányzati, a közigazgatási intézményrendszer *külső, a parlamentet segítő hatáskörét gyakorló, legfelső szintű ellenőrző szervezet szempontjából közelítettek.* Értelemszerűen a teljes rendszer versenyképessége érdekében *a kormányzati belső ellenőrzésre vonatkozó stratégia kidolgozása is szükségessé* vált. A megvalósításhoz figyelem, erőforrás, pénz szükséges, s a belső ellenőrzés „klasszikus” módszerei, területei felől kétségtelenül el kell mozdulni *a PPP projekteknek a behatóbb, sokoldalúbb vizsgálata felé is.*

3.2. Nemzetközi irányelvek a PPP projektek ellenőrzése számára

A hazai felkészülés és a jó gyakorlat elterjedése érdekében nézzük meg, hogy mit tanácsol a számvevősékek nemzetközi szervezete, az INTOSAI. E szerint a számvevősékeknek fontos szerepük van mindenekelőtt annak meghatározásában és vizsgálatában, hogy a PPP projektek *kockázatait* megfelelően, hatékonyan kezelik-e a partnerek. Az INTOSAI³⁹ felhívja a figyelmet arra, hogy az újfajta kapcsolatok ellenőrzése során maguk a *számvevősékek is több kockázati tényezővel állnak szemben.*

- A számvevősékek részéről hiányozhat az a szükséges üzleti tapasztalat, hogy felmérjék, az állami szektor mennyire jól védi a közérdekeket, nem vállal-e túlzott kockázatot az ilyen projektekben. → Ezért pontosan meg kell határozni az ellenőrzés felelősségi körét, valamint az ellenőrzés végrehajtásához nélkülözhetetlen szakértői képességeket, ismereteket.

³⁹ INTOSAI: Guidelines on Best Practice for the Audit of Risk in Public/Private Partnerships (PPP). 2004.

- Sok esetben a számvevősékek nem képesek a szükséges információkat maguk beszerezni, mert a magánpartner az üzleti érdekeit szem előtt tartva vonakodik azok elérhetőségét biztosítani. → Az ellenőrzés során hangsúlyozni kell a partnerek számára a számvevősékek elfogulatlanságát, s hogy nemcsak abban érdekeltek, hogy feltárják a hibákat, hanem a jó gyakorlatok széleskörű megismertetésében, elterjesztésében is.
- A projektben résztvevő állami partner gyakran ellenzi a számvevősékek azon erőfeszítéseit, hogy megsondazzák, mennyire hatékonyan védik a közérdekeket és milyen mértékű kockázatot vállaltak. → Biztosítani kell az állami partnert is, hogy a – jól kezelt – kockázatvállalás nem áll szemben a számvevőszéki érdekekkel és szempontokkal, a jó gyakorlatokból pedig iránymutatót kell a döntéshozók számára létrehozni.
- A meglévő módszertanok nem minden esetben biztosítják a megfelelő ellenőrzési színvonalat az új típusú PPP projektek esetén. Nehéz meghatározni a nyújtott szolgáltatás minőségét, ha kevés összehasonlítási pont, terület van. Ez ugyancsak megnehezíti annak a megítélését, hogy mi az az elfogadható hozam, ami a magánpartnert illeti. → Ez szükségessé teszi a hosszú távú projektek meghatározott időn belüli újvizsgálatát, amely során figyelmet kell fordítani arra, hogy a kitűzött célok teljesülnek-e, a partnerek a vállalt kockázatnak megfelelő hozamot érnek-e el, a korábbi ellenőrzés(ek) tapasztalatai hasznosultak-e. Az összehasonlításhoz szükséges benchmarkok meghatározásában segítséget nyújthat a sikertelen pályázatok vizsgálata is.
- Végül arra is figyelemmel kell lenni, hogy az állam a PPP konstrukcióban olyan kötelezettségeket is vállal, amelyek nem teljes mértékben jelennek meg a számlákban. → A számlákban egy kockázat-regisztret kell létrehozni, amely tartalmazza a vállalt kötelezettségek becslött értékét. A regisztret *a számvevőszéknek kell ellenőriznie, különös tekintettel a becslések teljességére, korrektségére, indokoltságára.*

A magánszektor és az állam partneri kapcsolatában sok, különféle kockázati tényező határozható meg. Az INTOSAI felhívja a figyelmet azokra a kockázatokra, amelyekkel elsősorban *az államnak kell szembe néznie* egy ilyen partnerkapcsolat kialakítása előtt és a szerződés megkötésekor.

Mindenekelőtt alapvető fontosságú *a partneri kapcsolattól elvárt célokat teljeskörűen és részletesen meghatározni.*

- Az államnak számos célja van, amelyek néha egymásnak ellentmondóak is lehetnek. Szükséges tehát ezeket pontosan felmérni, közöttük megfelelő prioritási sorrendet

felállítani, hogy pontos képet lehessen alkotni a partneri kapcsolatból származó előnyökről. → A megoldás egy olyan stratégiai terv kidolgozása, amely tartalmazza az elérendő célokat és megfelelő egyensúlyt biztosít közöttük.

- A különböző célok között számos olyan lehet, amely a magánpartner számára vonzóbb. Az államnak készen kell erre állnia, s biztosítania kell, hogy a partnerkapcsolatban a magán fél ne tudja „kimazsolázni” a számára legprofitábilisabb területeket. → Megfelelő ösztönzőket kell alkalmazni a kevésbé vonzó területek esetén.
- Ha a partner kiválasztásakor a döntés alapja az, hogy az alkalmazott konstrukció biztosítja-e az elszámolás során az államháztartáson kívülré kerülést (off balance sheet) – azaz nem a hatékonyabb szolgáltatás elérése az elsődleges cél –, azzal a kockázattal jár, hogy nem a legmegfelelőbb ajánlat mellett döntenek, *így az elszámolási előnyért valós hatékonysági veszteséget vállalnak.*

Elengedhetetlenül szükséges a céloknak megfelelő kapcsolatokat kialakítani. (A későbbiekben részletesen szólunk a standardizált szerződések szükségességéről is.)

- A közbeszerzési eljárás során szükség van pénzügyi és jogi tanácsadók közreműködésére, de el kell kerülni, hogy az állam függőségbe kerüljön ezektől, s nagyobb összeget fizessen ki számukra, mint a piaci „ár”. Ellenkező esetben viszont nem kizárt, hogy a tanácsadó és a magánpartner „egymásra talál”, kölcsönösen egymás érdekeit „szolgálják”. De nagy a korrupció veszélye is, mégpedig mind a tanácsadók, mind az állami alkalmazottak körében. → A tanácsadókat az elért célok, főleg a hatékonyság-javulás függvényében kell díjazni. A partneri kapcsolat véglegesítése előtt egy harmadik féllel meg kell vizsgáltatni mind a kiválasztás folyamatát, mind a tervezett szerződést.
- Az államnak megfelelő ütemezéssel kell a szerződésben foglalt kötelezettségeinek eleget tenni, elkerülve, hogy a magánpartner lassabban és nem megfelelő minőségben szállítson.
- A szerződések megkötése előtt tanácsos meggyőződni arról, hogy *megfelelő-e a jogi keret* a kívánt partnerkapcsolati forma létrehozásához.
- A megfelelés a közbeszerzési törvény követelményeinek szűkíti a versenyt, ezért szükséges az előzetes kommunikáció a potenciális partnerekkel.
- Amennyiben az elkészült projekt magánpartnerhez (tulajdonába) kerül, a közszektor elveszti a kontrollt felette, holott vannak olyan esetek, amikor nem engedhető meg, hogy a projekt megbukjon. → A nemzeti szempontból alapvetően fontos eszközök esetén a lízing

célravezetőbb forma. Így a partnerkapcsolatban az állam megtartja a közbelépés jogát, bár ez csökkentheti a magánszektor hatékonyságát.

- Az állam által adott biztosítékok és garanciák sokszor nem jelennek meg egy-egy szerződés értékelésekor. → A számvevőszéki ellenőrzésekkor tekintetbe kell venni, hogy ezen garanciák milyen kockázattal járnak és el kell végezni (végeztetni) a kockázatok beárazását is.

Az állam nem mondhat le érdekei megfelelő védelméről kisebbségi tulajdonosként sem.

- Az, hogy állam kisebbségi tulajdonosként vesz részt egy adott projektben, különböző okokra vezethető vissza. *A legáltalánosabb, hogy elkerüljék az állami tulajdonú statisztikai besorolást.* → A szerződésnek tartalmaznia kell megfelelő védelmet és garanciarendszert az irányítás és a menedzselés körében is⁴⁰.
- Az állami részesedés értékének elvesztése valós veszély. Ennek elkerülése érdekében folyamatosan nyomon kell követni, hogy a fő tulajdonos eleget tesz-e a kötelezettségeinek.

Mindebből következik, hogy az állami érdekek érvényesülését rendszeresen nyomon kell követni.

- Az állami partner nem minden esetben rendelkezik a megfelelő pénzügyi, jogi, technikai szakértelemmel, hogy sikeresen részt vállaljon a projekt végrehajtásában, azaz nem minden esetben képes a jogait teljes mértékben gyakorolni, érdekeit érvényesíteni. Ebben segíthet a megfelelő ellenőrzés, az elszámoltathatóság és a társadalmi nyilvánosság.
- Gyakran az állam nem jut megfelelő információkhoz a magán partner teljesítményéről. → A partnerkapcsolati szerződésnek ezért kellő mélységben, részletesen tartalmaznia kell a teljesítéshez és a működtetéshez szükséges projekt-elemeket. Mindezt figyelembe véve a számvevőszéki vizsgálatoknak elő kell segíteniük, hogy a projektek minden tekintetben összhangban legyenek mind az állami és a magánpartneri érdekekkel, célokkal.

A PPP-re vonatkozó irányelvek mellett az országok, így hazánk számára is hasznosak az *INTOSAI-nak a Privatizáció Ellenőrzésével Foglalkozó Munkacsoportjában* zajló tapasztalatcseréi, amelyeket a programok ellenőrzésének tapasztalatairól rendszeresen

⁴⁰ A hazai privatizáció „termelte ki” ennek egyik formáját, az „aranyrészvény”-t amely az államnak fontos kérdésekben döntési, vétójogot biztosított jelképes összegű tulajdonlás esetén is. Az Európai Unió jogrendszere az „aranyrészvény” intézményét viszont csak szűk körben engedi alkalmazni.

lefolytatnak. A munkacsoport 2004. évi (szófiai) ülésén például Észtország, az Egyesült Királyság, Norvégia és Brazília képviselője számolt be a tapasztalataikról. Ezek az érintett országok államháztartásáról, gazdaságáról is hasznos információkat szolgáltatottak, de olyan fontos kapcsolódó kérdésekről is részletesen szóltak, mint például a PPP programokkal kapcsolatos jogi szabályozás problémái, a programok átláthatósága és a célszerűen alkalmazható ellenőrzési módszerek, típusok kiválasztása. Egységes volt abban a megközelítés, hogy az ilyen programok nem szolgálhatják az államháztartás (láthatatlan, burkolt) hitelfelvételeit, illetve olyan irányelvek, indikátorok szükségesek, amelyek alapján megítélhető egy-egy ilyen program célszerűsége. A privatizációt érintő, a legjobb vizsgálati-eljárási gyakorlatokra épülő ellenőr-képzési programok folytatását hasznosnak ítélve, ezért a résztvevők új kiemelt területnek a PPP konstrukciókkal kapcsolatos INTOSAI képzési programok bővítését javasolták.

A Munkacsoport 2005. évi (brazíliai) ülésén a PPP programok területén szerzett ellenőrzési tapasztalatokról Norvégia, az Egyesült Királyság és Magyarország képviselője számolt be. A norvég prezentáció – rövid, nagyfokú általánosítással – azt a nagy kihívást állította középpontba, amelyet e programok jelentenek a számvevők szakmai felkészültségével és a szükséges ellenőrzési kapacitásokkal szemben, továbbá rámutatott arra, hogy a PPP programokkal kapcsolatban nincs semmiféle hivatalos útmutatás Norvégiában. A brit részről elhangzott előadás a PPP programok teljesítmény-ellenőrzésének azokat az új vonásait ismertette, amelyek jobban érvényesítik a teljesítmények teljeskörű számbavételének követelményét, különösen a működtetés szakaszában. Magyarország Állami Számvevőszékének képviselői előadásukban⁴¹ a PPP programok főbb elveinek és a Kormány szerepének vázolására után azokat a tapasztalatokat tekintették át, amelyeket a magyar számvevők a Budapest Sportcsarnokkal, a Nemzeti Színházzal és az M-5-ös autópályával kapcsolatos ellenőrzések során szereztek. A Munkacsoport – a főbb konklúziók között – éppen az ismertett magyar tapasztalatra hivatkozva javasolja kiegészíteni az Irányelveket a tárcaközi PPP bizottság létrehozásának célszerűségével. Ennek jelentőségét – kérdéseivel és hozzászólásával – Sir John Bourn, a munkacsoport és a NAO elnöke is kiemelte.

A Munkacsoport 2006. évi londoni ülésén a NAO bemutatta a PPP projektek – alább ismertetett – új értékelési keretét, amelynek alapjául az elmúlt tíz év értékelési tapasztalatai és

⁴¹ Báger Gusztáv-Bihary Zsigmond: A magánszektor bevonásával megvalósított beruházásokkal kapcsolatos magyar ellenőrzési tapasztalatok. (Brasília, 2005. szeptember 27.)

a vizsgálatok javaslatai szolgáltak. Egy olyan jelzőszámokból álló mátrixot mutattak be, amelyet az eredményes projekt eléréséhez szükséges teljesíteni. (Lásd a **2. táblázatot**, amelyet részletesebben később tárgyalunk.) A mátrix két oldala a projekt végrehajtásának hat fázisa, illetve a hat üzleti kulesterület. A NAO mellett az Egyesült Királyság Pénzügyminisztériuma is ismertette a finanszírozáshoz kapcsolódó eddigi tapasztalatait, amelynek fő mondanivalója az volt, hogy megfelelően hatékony és fejlett tőkepiac kell ahhoz, hogy a PPP projektek esetén érvényesülhessen a „Value for money” elve.

3.3. *A NAO módszertani javaslatai és ellenőrzési tapasztalatai*

A magyar Állami Számvevőszékkel szoros munkakapcsolatban álló testvérszervezet egyértelműen élen jár nemcsak e projektek ellenőrzésében, hanem tapasztalatainak tanácsadás keretében történő elterjesztésében, hasznosításában is. Ebben a részben egyrészt *a projektek kiértékeléséhez összeállított módszertani segédletet ismertetjük*, másrészt *az ellenőrzési tapasztalatokat összegző javaslatokat foglaljuk össze.*⁴²

A NAO e törekvését jól illusztrálja az az általa nemrégén létrehozott adatbank is, amelyben több mint 200 – konkrét ellenőrzéseken alapuló – javaslat áll a PPP projektek szervezőinek a rendelkezésére szerte a világban. A NAO által az egyes projektekhez kapcsolódóan megfogalmazott ajánlások részletesebben olvashatók az **1. mellékletben**. A javaslatok közül a következőkben a legfontosabbakat ajánljuk a kormányzati szerveknek és a projektek szervezőinek a figyelmébe.

- Elengedhetetlen az adott projekt minden reális alternatíváját megvizsgálni, nem csupán az előkészítés, hanem a tárgyalás időszakában is. Amennyiben a PPP konstrukciónál jobb megoldás kínálkozik, a tárgyalást meg kell szakítani, készen kell állni az újrakezdésre. Az állam hajlamos a PPP konstrukciót egyedüli megoldásnak tekinteni, mivel annak keretében a finanszírozás „elhalasztható”, kitolható a jövőbe.
- Amennyiben a pályázat nem vonz kellő számú jelentkezőt, akkor azt át kell dolgozni és újra ki kell írni. Versenyeztetés nélkül nem ésszerű, nem célszerű PPP projektet megvalósítani, mivel ebben az esetben erősen csorbulhatna az „Value for money” elv érvényesülése.

⁴² <http://www.nao.org.uk/Recommendation/>

- Nemcsak a pályázónak, hanem a pályázat kiírójának is olyan háttérrel kell rendelkeznie, amellyel az adott projekt biztonságosan megvalósítható. A partnerek kiválasztása előtt meg kell győződni azok pénzügyi és technikai teljesítőképességéről, korábbi állami projekteken nyújtott tényleges teljesítményéről. A minisztériumoknak (a kiíróknak) meg kell osztaniuk egymás között a pályázókról kapott információikat.
- El kell kerülni, hogy a legnagyobb projektek finanszírozási igényeikkel egy időben jelenjenek meg a tőkepiacon. Ennek ugyanis jelentős árfelhajtó hatása lehet.
- A projekt költségeinek (ráfordításainak) meghatározásakor mind az előkészítéssel, mind a finanszírozással kapcsolatos költségeket, továbbá minden követelményt figyelembe kell venni. Ha nyitott kérdések maradnak, az a költségek alulbecsléséhez vezethet, ami kihatna a megvalósításra.
- A szerződésekben pontosan meg kell határozni, hogy ha a szállító szolgáltatása nem felel meg a kikötött mennyiségi–minőségi követelményeknek, akkor a kifizetés vagy a rendelkezésre állási díj mennyivel csökkenthető, illetve mennyivel kell mérsékelni.
- A PPP szerződésekben pontosan meg kell határozni a kilépés lehetőségét arra az esetre, ha a szállító nem képes a kívánt szolgáltatást tovább biztosítani. Fontos, hogy a pályázat kiírója és nyertese azonos jogokkal rendelkezzen a projektből való kilépést, a szerződés felmondását illetően is.
- A szerződés részletes tárgyalása előtt meg kell határozni a kockázat-megosztás elvét, konkrét mértékét oly módon, hogy érvényesüljön a transzparencia követelménye.
- A magánbefektetőnek vállalnia kell a kockázatot, hogy a befektetését részben, de akár egészben elveszítheti (a PPP konstrukció valós piaci kockázattal járjon a magánszektor számára). A nehéz helyzetbe került PPP-k megsegítésének (támogatásának) módját a szerződésben kell egyértelműen tisztázni. Hosszabb távú megvalósítás esetén a később belépő résztvevőknek szánt támogatásból lehet kellő körültekintés után meghitelezni a bajba jutott résztvevőt arra a veszteséghányadra, amely nem a rossz gazdálkodásának, hanem külső, objektív okoknak a következménye.
- Közös érdekeltséget kell elérni a hatékonyság növelésében, demonstrálva, hogy a szerződés esetleges változtatása minden körülmények között mindkét fél részére előnyökkel jár. A refinanszírozási a bankkamatokból elérhető nyereséget meg kell osztani a magán- és a közszektor között, mégpedig 50-50%-os arányban.

- Nem gazdaságosan működő projekt esetén időben meg kell tenni a szükséges lépéseket, ezért eleve rendelkezni kell megfelelő, rendszeresen frissített válságtervvel még abban az esetben is, amikor a projekt bukásának valószínűsége alacsony, vagy szinte minimális.
- Egy magánvállalat menedzsmentje általában jobban fel tudja mérni az adott üzlet kockázatait és többnyire hatékonyabb a teljesítményadatok nyilvántartásában, ellenőrzésében is, mint az állami szektor. Ezért a közsférában is át kell venni a magánvállalatoknál alkalmazott információs rendszereket és folyamatosan képezni kell a közreműködőket. Nagyobb kooperációra és tapasztalatcserére van szükség a hasonló szolgáltatást nyújtó magán és állami működtetésű intézmények között, továbbá célszerű ezeknek személyzetet cserélni, főleg a magasabb beosztású vezetőket.
- A teljesítményadatok monitoringja és adatbázisa az állami szektorban jelenleg kevésbé megbízhatók, mint a magánszektorban. Támogatni kell, hogy az állami intézményekben is vegyék át ezeket az információs rendszereket.
- A Számvevőszékeknek jogokkal kell rendelkezniük, hogy mind a fővállalkozót, mind az alvállalkozót ellenőrizhessék a közpénzek felhasználásában.

A projektek előkészítő és ellenőrzési folyamatában egyaránt kiemelt szerepet kap *a projektek értékelése*, az ehhez szükséges indikátorok kidolgozása. Ezen alapszik tulajdonképpen a teljesítményellenőrzés megvalósítása is. Ezért – mint már szóltunk róla – a NAO a *PPP projektek értékelésére kidolgozott egy módszertant*, amit mátrix formájában **(2. táblázat)** foglaltak össze és a következő oldalakon mutatunk be.

A PPP programok értékelésének mátrixa

Ciklus Téma	Stratégiai analízis	Pályáztatás	Szerződés- véglegesítés	Üzemeltetést meg- előző időszak	Üzemeltetés kez- deti időszaka	Üzemeltetés érett szakasza
A projekt megfelel az elvárt üzleti követelményeknek	<ul style="list-style-type: none"> • a legjobb alternatíva választása • az elvárt szolgáltatások pontos felvázolása 	<ul style="list-style-type: none"> • az ajánlattétel részletesen meghatározza a teljesítményt • pontos fizetési és teljesítési mérés megteremtése 	<ul style="list-style-type: none"> • a projekt stratégia és a várható eredmény újbóli értékelése • a szerződés megfelel az üzleti követelményeknek 	<ul style="list-style-type: none"> • az eszköz a szerződésnek megfelelően rendelkezésre áll 	<ul style="list-style-type: none"> • a hatóság felügyeli, hogy minden a követelményeknek megfelelően működjön 	<ul style="list-style-type: none"> • a kívánt cél elérése megvalósul • az eszköz minőségének fenntartása folyamatos
A PPP konstrukció a megfelelő működési forma a szolgáltatás nyújtására	<ul style="list-style-type: none"> • megállapítást nyer, hogy a projekt megfelel a konstrukció alkalmazására • a minőségi és mennyiségi előnyök meghatározhatók • a magánpartner számára is látható előnyök • a hatóság számára optimális struktúra elfogadható a magánpartnernek is 	<ul style="list-style-type: none"> • az innovatív megoldások bátorítása • a konstrukció alkalmazásából fakadó előnyök még mindig fennállnak 	<ul style="list-style-type: none"> • a legjobb ajánlat került kiválasztásra 	<ul style="list-style-type: none"> • a szolgáltatásnyújtás módjának meghatározása (a jövőbeni működés monitoringjának segítségével) 	<ul style="list-style-type: none"> • [Bár a teljesítés minősége még nem tökéletes, de ez a konstrukció legjobb választás]⁴³ 	<ul style="list-style-type: none"> • a szolgáltatás minősége javulást mutat • a jövőbeni szolgáltatásnyújtás legmegfelelőbb módja még mindig a konstrukció

⁴³ Ez a mutató csak akkor alkalmazandó, ha a szállított szolgáltatás nem felel meg a követelményeknek.

Téma \ Ciklus	Stratégiai analízis	Pályáztatás	Szerződés-véglegesítés	Üzemeltetést megelőző időszak	Üzemeltetés kezdeti időszaka	Üzemeltetés érett szakasza
Az érintettek támogatják a projekt előrehaladtát	<ul style="list-style-type: none"> • biztosított a folyamatos kommunikáció a résztvevők között 	<ul style="list-style-type: none"> • a projekt iránti elkötelezettség fennáll 	<ul style="list-style-type: none"> • a létrejött megállapodást minden érintett támogat 	<ul style="list-style-type: none"> • az érintettek hozzájutnak a projekthez kapcsolódó információkhoz 	<ul style="list-style-type: none"> • a projekt kielégíti az elvárásokat 	<ul style="list-style-type: none"> • biztosított a megfelelő minőség fenntartása
Jó minőséget biztosító projektmenedzsment	<ul style="list-style-type: none"> • létezik a projekt irányítási struktúrája • létezik a közbeszerzési eljárás reális idő beosztása • tapasztalt szakembergárda áll rendelkezésre 	<ul style="list-style-type: none"> • tapasztalt projekt team rendelkezésre áll • a kitűzött időtervet betartják • a költségek kontrol alatt tartva • az ajánlatok értékelésének kritériumai rendelkezésre állnak 	<ul style="list-style-type: none"> • jó közbeszerzési gyakorlatot folytat a menedzsment • megfelelő szerződési előkészületek 	<ul style="list-style-type: none"> • közbeszerzési eljárás utáni értékelés minősége • minden nyitott kérdést megoldottak • hatékony felügyelet az új eszközök és szolgáltatások tekintetében és megoldási terv a felmerülő problémákra • a szakértelem megosztása megtörtént a közbeszerzési és a működtető menedzsment között 	<ul style="list-style-type: none"> • az irányítási struktúra jól működik • partneri kapcsolat van a magán partner és a hatóság között • az hatóság meggyőződött arról, hogy a projekt team rendelkezik a képességekkel és tudással a szolgáltatás nyújtásához 	<ul style="list-style-type: none"> • megfelelő irányítási rendelkezések • a konstruktív kapcsolat még mindig fennáll a partnerek között • a hatóság lépéseket tesz, hogy a projekt team állandó továbbképzése biztosított legyen • [a hatóság megtette a megfelelő lépéseket a szerződés lezárásához]⁴⁴

⁴⁴ Ezt a mutatót csak akkor veszik figyelembe, amikor szerződés közelít a kifizetési idejéhez.

Téma \ Ciklus	Stratégiai analízis	Pályáztatás	Szerződés-véglegesítés	Üzemeltetést megelőző időszak	Üzemeltetés kezdeti időszaka	Üzemeltetés érett szakasza
Optimális egyensúly a költség, a minőség és a rugalmasság között	<ul style="list-style-type: none"> • megfelelő piackutatás és versenymaximalizálás megtörtént • a projekt beruházási igénye nem mutat túl a tőkepiac lehetőségein • nem a költségvetési elszámolás (költségvetés-kímélés) határozza meg a projekt struktúráját 	<ul style="list-style-type: none"> • megfelelő számú jó minőségű pályázatot beadó jelentkező • gazdaságilag legjobb ajánlat kerül elfogadásra 	<ul style="list-style-type: none"> • a projekt nem jár teljesíthetetlen költségekkel • versenyképes finanszírozási ajánlat • a végső szerződés a gazdaságilag legelőnyösebb • felülvizsgálat, hogy nem a költségvetési elszámolás határozta meg a beszerzés eredményét 	<ul style="list-style-type: none"> • a költségek emelkedése csak akkor fogadható el, ha az a kormányzati prioritás változását követi és teljesíti a „Value for money” elvét, valamint rendelkezésre áll a szükséges forrás 	<ul style="list-style-type: none"> • fenntartható az ügylet finanszírozása • minkét fél törekszik a minőség maximalizálására 	<ul style="list-style-type: none"> • fenntartható az ügylet finanszírozása • minkét fél törekszik a minőség maximalizálására • az ár és a minőség időszakos benchmark-ja megtörtént
Hatékony kockázatallokáció és menedzsment	<ul style="list-style-type: none"> • a hatóság teljes mértékben felmérte a projekthez kapcsolódó kockázati tényezőket • a hatóság a közbeszerzési kockázatot jól kezeli 	<ul style="list-style-type: none"> • a magán szektor által jobban kezelt kockázat a szerződésben rögzítve át is kerül a magánpartnerhez • a közbeszerzési kockázat menedzsment eljárások rendelkezésre állnak 	<ul style="list-style-type: none"> • a szerződésben rögzített kockázat-transzfer felülvizsgálata • a hatóság rendelkezik kockázat menedzselési tervvel a szerződés életbelépését követően 	<ul style="list-style-type: none"> • a kockázatmentes eljárási eljárások pontosan működnek 	<ul style="list-style-type: none"> • a kockázatallokáció fennmarad • a szerződés változtatásait konzisztensen követi a kockázatallokáció • a hatóság kockázatkezelési eljárásai folyamatosan megújításra kerülnek 	<ul style="list-style-type: none"> • a kockázat transzfer optimális • a hatóság kockázatkezelési eljárásai folyamatosan megújításra kerülnek • az eszköz elszámolása igazodik a valós kockázat transzferhez

A mátrix a projekt életciklusát kíséri végig meghatározott témakörök szerint, amelyekhez kapcsolódóan *értékelési szempontokat, indikátorokat* állapítottak meg. A *projekt-végrehajtást (életciklust) a következő hat lépésben határozták meg*: a stratégiai analízis, a pályáztatás, a szerződés véglegesítése, az üzemeltetést megelőző időszak, az üzemeltetés kezdeti időszaka és végül az üzemeltetés érett szakasza. Ehhez kapcsolódik az a *hat üzleti, menedzselési témakör*, amelyek az életciklus minden fázisában megjelennek: a) a projekt megfelel-e az állami partner (hatóság) elvárt üzleti követelményeinek; b) a PPP konstrukció a megfelelő működési forma a szolgáltatás nyújtására; c) az érintett tőketulajdonosok támogatják-e a projekt előrehaladtát; d) rendelkezésre áll-e a jó minőséget biztosító projekt-menedzsment; e) fennáll-e az optimális egyensúly a költség, a minőség és a rugalmasság között, továbbá f) hatékony-e a kockázat-allokáció és menedzsment. A hat témakör sorrendjét a hatékony projekt-végrehajtás és az elvárt szolgáltatás-nyújtás logikai lépései határozták meg. A mátrix elemei tartalmazzák a projekt adott fázisában a témához kapcsolódó értékelési szempontokat, amelyek mögött kérdések fogalmazódnak meg, az arra adott válaszok pedig maguk az indikátorok. A projekt életciklusának több fázisában is vizsgálni kell például azt, hogy rendelkezésre áll-e a jó minőséget biztosító projekt-menedzsment: ez más és más indikátorokkal mérhető a pályáztatás, illetve a szerződés véglegesítése szakaszában vagy az üzemeltetés során.

A mátrixban található értékelési szempontok szerint kialakított indikátorok vizsgálata nemcsak az ellenőrzésben dolgozóknak nyújtat segítséget a projekt értékelésekor, hanem a magánpartnereknek (például: szolgáltatást nyújtó menedzsereknek) is. A mátrix egyes elemeit, az értékelési szempontokat, illetve indikátorokat részletesebben elemezzük a tanulmány **2. mellékletében**.

Az eddigiekből és a fenti ajánlásokból is kiderül, hogy a sikeres projekt legfontosabb feltétele a „jó” szerződés előkészítése, megkötése. Más oldalról ez azt jelenti, hogy e konstrukcióban a legtöbb probléma a szerződések hiányosságai, direkt, indirekt hibáira vezethető vissza. Ezért nagyjelentőségűnek tartjuk, hogy az Egyesült Királyságban standard szerződésmintát dolgoztak ki és tettek közzé, amelynek alkalmazása megelőzheti a végzetes hibák ismételt elkövetését. A következő pontban ennek legfontosabb elemeit ismertetjük.

3.4. *Standard szerződésminták*

Az Egyesült Királyságban a Pénzügyminisztérium már 1999-ben kidolgozott egy standard szerződéstervezetet, amelyben részletesen meghatározták azokat a pontokat, amelyeket

feltétlenül tartalmaznia kell a szerződéseknek. A PPP konstrukció természetéből fakadóan minden egyes projekt nyilvánvalóan különálló és egyéni jellemzőkkel írható le. Szükség van azonban egy olyan iránymutatásra, amely biztosítja az állam számára az üzletileg biztos lábakon álló, a célok elérését biztosító megállapodás létrejöttét. Az útmutatást a különböző szektorokban számos intézmény használja alapként a PPP szerződések kidolgozásakor. Az útmutató kidolgozását legfőképpen az indokolta, hogy

- először is: segítse elő a PPP projektek során előforduló kockázatok általános megértését;
- másodsorban: hasonló projektek esetén biztosítsa a megközelítés és az árazás konzisztenciáját;
- harmadsorban: csökkentse a szerződéskötés idő és költség igényét.

Röviden: a szerződésben pontosan rögzíteni kell annak időtartalmát, megkülönböztetve a szerződés aláírása és szolgáltatásnyújtás kezdete előtti időtartamot a tényleges szolgáltatásnyújtástól. Az aláírás után általában van egy időszak, amikor a pályázat nyertese a szükséges infrastruktúrát létrehozza, végrehajtja a szükséges fejlesztéseket. Tisztázni kell, hogy mely pontig van beleszólási joga az államnak abból a célból, hogy a projektek a követelményeknek megfeleljenek, ezzel is elkerülve annak a lehetőségét, hogy kockázatot a magánpartner áthárítsa a közszektorra. A szerződésben az államnak megfelelő biztosítékot kell kikötnie arra az esetre is, ha a projekt megvalósítása késne. Ennek a legkézenfekvőbb és leghatásosabb módja, hogy jelentős pénzügyi nyomást helyez kilátásba. Ez azonban növelheti a projekt árát, ami kedvezőtlenül hathat a „Value for money” elv érvényesülésére.

A szolgáltatás nyújtásának folyamatossága számos, előre nem látható tényező következtében szakadhat meg. Ezeket három kategóriába sorolhatjuk:

- A szolgáltatás nyújtója számára kompenzációt igénylő esemény következik be, például változik a törvény, ami tisztán az állam kockázata. Ekkor a szolgáltatás folytatása érdekében időt és pénzt biztosít az állam.
- Mentésítést (könnyítést) igénylő események állnak elő. Ezeket az eseményeket értjük, amikor a kockázat a magánpartnert terheli, de az állam nem rendelkezik a kontraktus megszüntetés jogával, de bizonyos időt adhat a károk elhárítására (például tűz- vagy balesetből fakadó veszteségek, sztrájk esete stb.).
- Vis major események – például háború, nukleáris katasztrófa, természeti katasztrófák stb.
 - következnek be. Ilyen esetekben a tárgyalásokat újra kell kezdeni, hiszen egyik fél sem

köteles (kötelezhető) az addigi szerződésben foglaltaknak a megváltozott viszonyok között eleget tenni.

Alapvetően fontos részletezni a tenderbenyújtás alapjául szolgáló információk hitelességéért vállalt garanciákat is, hogy ezáltal pontosan meghatározhatóvá váljon, hogy ki viseli a kockázatot hiányosság esetén. A standard-szerződés a rendelkezésre állás fogalmát és fokát is részletesen meghatározza, ami azért különösen lényeges, mert a legtöbb esetben ez alapján fizeti az állam a díjat. Továbbá kitér arra, hogy a pillanatnyi kereslet mellett a teljes időtartamra vonatkozó keresleti igényt is fel kell mérni. A fenntartásról szóló kikötésben kerülnek meghatározásra az eszköz minőségi paraméterei, ami részben a rendelkezésre állást is biztosítja. A szerződés lejártakor az e pontban leírtaknak kell megfelelnie az eszköznek. A rendelkezésre állás másik tényezője a nyújtott szolgáltatás minőségének függvénye, ezért ebben a pontban kell meghatározni az elvárt teljesítés szintjét is, a teljesítés mérésének a módszerét, valamint kitérni azokra következményekre, amelyeket a nemteljesítés von maga után. Az árazás és a fizetési mechanizmus meghatározása a szerződés „lelke”, hiszen a kockázat és felelősség-megosztás itt illeszkedik konkrét pénzügyi aspektusba. A szerződésben rögzíteni kell a használni kívánt ösztönző rendszert is, ami szorosan kapcsolódik az elvárt szolgáltatási szinthez.

A PPP konstrukció hosszú távú természetéből fakadóan, a körülmények változása folytán számos alkalommal szükséges lehet a szerződésben foglaltakat módosítani – különös tekintettel az elvárt minőséggel kapcsolatban. Kulcsfontosságú kikötni, hogy magukat a változásokat minősíteni kell: az adott esetben elkerülhetetlenek-e és melyik félnek kell állni a változásokkal járó többletköltségeket. Természetesen a szerződésnek pontosan meg kell felelni a megkötésekor érvényben lévő jogi szabályozásnak, így az az ajánlati árban meg is jelenik, de az előre nem látható törvénybeli változások esetére szükséges az újratárgyalás lehetőségét biztosítani. Ha a jogszabályok változásának a kockázatát is figyelembe venné az ajánlattevő a szerződés megkötésekor, akkor az indokolatlanul megemelné a költségeket. Ebben a pontban kerülnek meghatározásra a további, olyan bizonytalansági tényezők, mint az infláció, a működési költségek változásának hatása az árra stb. A cél a megfelelő egyensúly elérése, amit az biztosít, hogy a szerződő mindent megtesz a kockázatok kezelésére, ezért az ajánlati árban ezek hatása nincs érvényesítve (nincs számszerűsítve).

A szerződés időtartama alatt a nyertes pályázó tulajdonosi köre változhat, ezért ezt már az aláíráskor figyelembe kell venni és biztosítani, hogy szükség esetén megfelelő korlátozásokat

lehesse érvényesíteni. Ha nincs szükség ilyen korlátozásokra, akkor csak azt kell biztosítani, hogy a változást meghatározott időn belül bejelentsék.

Részletesen meg kell határozni a szerződés megszűnésének különböző eseteit és módjait. Ez bekövetkezhet az állami partner vagy a magánpartner hibájából (részletesen tartalmazni kell a partnerek jogait, hogy milyen körülmények között bonthatják fel egyoldalúan a szerződést), vis major esetében vagy egyszerűen a szerződés lejártával. Lényeges pont az eszköz tulajdonjogának kérdése, a további hasznosításának az alternatívái, valamint az, hogy a partnereknek van-e kompenzációs fizetési kötelezettségük. Az eszköz szerződés lejárt utáni tulajdonjoga függ attól, hogy van-e hosszú távú közigeny iránta. Bizonyos esetekben egyértelműen az állam tulajdonába kerül – természetesen az előre meghatározott minőségi paramétereknek eleget téve –, mert nincs is gyakorlati alternatívája a magánhasználatnak (például börtönök esetében). Más esetekben a magánpartnert illetheti meg a tulajdonjog az eszköz maradványértéke fölött. Bár ezt az értéket a szerződés aláírásakor nehéz meghatározni, a pénzügyi struktúrában figyelembe kell venni.

A hagyományos állami szolgáltatásnyújtáskor nem kerül sor kereskedelmi biztosítás kötésére. A PPP konstrukciók esetén azonban számos kockázat a magánpartnert terheli, ezért ezekre – a szerződésben kikötve – biztosítási kötelezettséget kérhet az államot képviselő partner. Pontosán rögzítve vannak azok az esetek is, amikor az állam belépési joggal (step-in right) rendelkezik. Lényeges pont a szerződésben a refinanszírozással kapcsolatos jogok és kötelezettségek köre, amint ezt a számvevőszéki ellenőrzési tapasztalatok is alátámasztják. Amennyiben a refinanszírozás az előírtaknak megfelelően történik, akkor az előnnyel jár mindkét fél részére. Az elosztást általában 50%-50%-ban határozzák meg. A magánpartnert kötelezni kell, hogy teljes mértékben informálja partnerét a finanszírozási struktúrában bekövetkező változásokról.

Egy hasonló standard szerződés itthoni elkészítése és alkalmazásának rendeletileg kötelezővé tétele – véleményünk szerint – jelentősen csökkenthetné a PPP projektek megvalósításának kockázatait, s hozzásegíthetne az utóellenőrzéssel felderíthető és kimutatható, adott esetben akár végzetes vagy csak nagy áldozatok árán korrigálható hibák megelőzéséhez.

IV. A PPP KONSTRUKCIÓ ALKALMAZÁSA MAGYARORSZÁGON

Ami az állami feladatok ellátásában a magántőke bevonásának itthoni folyamatát illeti, azt láthatjuk, hogy viszonylag rövid idő alatt teret nyertek azok a formák, amelyek a klasszikus állami működéssel ellentétben nem államinak igyekeznek feltüntetni azt az intézményi formát is, ami valójában tényleges közpénzek felhasználásával valósul meg. Ezek még nem tudatos PPP konstrukciók, hiszen ennek tapasztalati, irodalma is csak 1999-2000-ben jutottak el igazán hozzánk, hanem részben a privatizáció folyamatával, a lízingeléssel és főként egyes feladatok kiszervezésével (outsourcing) vannak összefüggésben. Mint az I. fejezetben részletesen kifejtettük, az 1990-es évek közepétől kezdődően, állami kezdeményezésre nonprofit intézmények tömegestül jöttek létre hazánkban. Ezek közalapítványok és közhasznú társaságok formáját öltve létesültek abból a célból, hogy tehermentesítsék az államot és a feladatokat olcsóbban, hatékonyabban lássák el, miközben minél több magánforrást mozgósítsanak a közcél elérése, megvalósítása érdekében. Mint említettük, az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai egyértelműen bebizonyították, hogy ezen formák működésük során nem töltötték be a hozzájuk fűzött reményeket, nem eredményezték a közpénzek átláthatóbb, hatékonyabb felhasználását, a szolgáltatások költségeinek csökkentését, valamint a civilszféra hatékony bevonását a döntés-előkészítési folyamatba. Ezzel magyarázható, hogy a kormányzati szektor most körvonalazódó reformjában az egyik legfontosabb javaslat e társaságok, közalapítványok felülvizsgálata, indokolt esetben megszüntetése, illetve az állami intézmények azon jogának erőteljes korlátozása (megszüntetése), hogy ilyen gazdálkodó szervezeteket alapíthassanak.

A PPP projektek hazai alkalmazásának felmérését először a magántőke bevonásának korai tapasztalatainak ismertetésével kezdjük, aztán röviden áttekintjük az itthoni szabályozás, jogi háttér kérdéseit, majd rátérünk a 2005. évi költségvetésben, és az azóta megfogalmazott célok és azok megvalósulásának ismertetésére a 2006., illetve a 2007. évi költségvetésben szereplő kötelezettségvállalások összesítése alapján. Külön pontban foglalkozunk a köz- és magánszektor együttműködésének az *önkormányzati területen* megvalósuló jellegzetes formáival, az eddigi tapasztalatokkal, a konstrukcióban résztvevő szereplők oldaláról megfogalmazódó szabályozási igényekkel és a közpénzek felhasználásának oldaláról felmerülő kockázatokkal, szabályozási hiányosságokkal.

1. A magántőke bevonásának korábbi tapasztalatai

Az állami és a privát szféra együttműködésének *első hazai tapasztalatait* néhány nagyberuházás döntési és megvalósítási folyamatán keresztül mutatjuk be. A továbbiakban ezek közül a Budapest Sportaréna, a Művészetek Palotája, valamint I az M5-ös autópálya első szakaszának tanulságait foglaljuk össze. Mindhárom beruházás jellegénél fogva – infrastruktúra létrehozása hosszú távú fenntartással, üzemeltetéssel és szolgáltatással – akár sikeres PPP konstrukcióban is megvalósulhatott volna, de a körülmények és az állam részéről a felkészültség hiánya miatt nem sikerült az ebben rejlő előnyöket kamatoztatni az állam számára.

1.1. A Budapest Sportaréna (BSA)

Az eredeti elképzelés szerint a leégett csarnok helyén egy klasszikus PPP projekt keretében épült volna meg a BSA. Eszerint a partner magáncég építette, és működtette, valamint legalább fele részben finanszírozta volna a létesítményt, amelynek fejében az állam szolgáltatói díj fizetését ígérte húsz évig. Ezután az egész objektum az állam tulajdonába került volna, a további hasznosításról ekkor kellett volna rendelkezni.⁴⁵ A húszéves elkötelezettséget azonban a Kormány akkor nem tudta vállalni, ezért – a különböző közbülső megoldások áttekintése után – a projekt más konstrukcióban valósult meg.

A nyertes projekt cég a finanszírozáshoz saját tőkével csak 10 %-nál kisebb mértékben tudott hozzájárulni, a többit az állam (ISM) alapvetően hosszúlejáratú – 12 éves futamidejű – hitelfelvételből fedezte, ami az államadósságot terheli. Azóta már a létesítmény – a francia magáncég tulajdonának állami kivásárlásával – a közel 100%-ban állami tulajdonú Rendezvénycsarnok Rt. tulajdona és az üzemeltetést az Rt. tulajdonában lévő Aréna Üzemeltető Rt. végzi. Az üzemeltető a tulajdonosnak bérleti díjat és ún. eszközpótlási hozzájárulást fizet.

Az ÁSZ 2003 őszén a teljes projektet megvizsgálta⁴⁶ és bár szakmai szempontból alapvetően rendben lévőnek minősítette, problematikusnak találta, hogy a beruházás megvalósítására létrehozott vegyes vállalatban az első fél évben – amikor egyébként a legfontosabb beruházási döntések és a szerződéskötések történtek – a külföldi partner 75%-os,

⁴⁵ Varga Mihály: PPP Magyarországon – Árt nekünk vagy használ? Pénzügyi Szemle, 2005. (Összevont szám)

⁴⁶ Jelentés a Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium fejezet működésének ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék. (2003.)

a magyar állam 25%-os részvényesi aránnyal és ennek megfelelő döntési jogosultsággal rendelkezett. Ez – az ÁSZ szerint – nem biztosította az állami érdekek megfelelő érvényre juttatását a legfontosabb döntésekben és – főként az állami kivásárlás előtt – nem volt arányban a magántőke végül is nagyon csekély arányával, ami a teljes beruházás költségének csupán 6%-át adta 90%-nyi banki hitel (100%-os állami garanciavállalással) és 4% költségvetési forrás mellett.

Megállapítható tehát, hogy bár ez a beruházás tipikusan klasszikus PPP konstrukcióban is megvalósulhatott volna, a különféle körülmények – az idő sürgetése, a magas színvonalú megvalósítás stb. – , de főként az alkalmazásban meglévő *gyakorlati tapasztalatlanság és szakmai felkészületlenség miatt mégsem sikerült ennek előnyeit az állam és a köz javára kamatoztatni*. A magántőke mint finanszírozó legfeljebb a gyors megvalósítást segítette, de a hatékonyság és a közpénzek takarékos felhasználásának szempontjait már nem sikerült érvényesíteni.

1.2. Az M5-ös autópálya-építés első szakasza, 2002-ig

A déli határ felé irányuló egyre növekvő teherforgalom miatt nagy volt a társadalmi igény és várakozás az autópálya megépítésére. A kormány nevében 1994 májusában írták alá a koncessziós szerződést a francia Bouygues által vezetett konzorciummal és augusztusban megalakult az Alföldi Koncessziós Autópálya (AKA) Rt.⁴⁷ A szerződés alapján, amelyet 1995 decemberében a következő kormány véglegesített, a Koncesszor 1997-ben Kecskemétiig, majd 1998-ban Kiskunfélegyházáig építette meg az M5 autópályát.

A forgalomnak átadott pályaszakaszon az AKA Rt. az úthasználati díjakat – miután erre a szerződés alapján lehetősége volt – olyan magasan állapította meg, hogy a forgalom több mint a fele (javarészt a nehéz teherforgalom) továbbra is a régi 5. sz. főközlekedési úton bonyolódott le. A kieső bevételt – profitokkal együtt – a költségvetés az 1995. évi szerződés módosítás alapján megtérítette az AKA-nak. A projekt folytatása nagyjából itt megrekedt.

2002 júniusáig az AKA Rt-vel folytatott tárgyalások akadoztak, az üzemeltető nem arányosította az útdíjakat a többi autópályára időközben kialakított matricás rendszerhez.

⁴⁷ Azóta a kivásárlások következtében a tulajdonosi struktúra módosult: Állami Autópálya Kezelő Zrt.: 39,5%, A-Way Gmbh: 25,1%, Bouygues TP: 17,6%, Colas S.A.: 7,5%, továbbá kisebb részvényesek (például Magyar Intertoll Zrt.).

Értékelve az első szakaszt, megállapíthatjuk, hogy ez a beruházás a magántőke bevonásának egy olyan – az állam részéről inkább negatív – példája, amelyben a beruházás megvalósításához szükséges forrásokat ugyan a magán partner adta és az üzemeltetést is vállalta, de a keresleti kockázat – annak minden anyagi terhével együtt – csaknem 100 %-ban az államra hárult. E rossz szerződés legfontosabb tanulságai és az ebből eredő nyilvánvaló veszteségek az alábbiakban foglalhatók össze:

- *Egyoldalú kockázatviselés:* a magán fél csak az építési kockázatot vállalta, a hosszú távú együttműködés során a keresleti kockázatot és az üzemeltetés kockázatát nagy részben az államra hárította.
- *A kilépés feltételei hiányoztak a szerződésből:* a gyakori miniszterváltás, a kormány által kijelölt felelősök személyének változásai gyengítették a magyar pozíciót, s bár a magyar fél próbált az AKA zsákutcájából kihátrálni és kedvezőbb feltételeket elérni, esetleg új koncesszort találni, az Rt. ragaszkodott a már megszerzett pozícióihoz, s ebben sikeresebb volt, mint potenciális versenytársai.

A 2004. évi költségvetés végrehajtásának ellenőrzéséről készített ÁSZ Jelentés⁴⁸ is részletesen foglalkozik az M5-ös autópálya szerződésének kérdésével. Az eredeti szerződéssel kapcsolatban megerősíti azt a jogi véleményt, hogy a Magyar Állam részéről a koncessziós szerződés felbontására irányuló bármiféle jogi lépés tényleges következménye csak jogerős bírósági ítélet után derülne ki, azaz a szerződés a magánfél javára teljesen egyoldalú feltételeket tartalmazott.

1.3. Művészetek Palotája

Érdekessége ennek a beruházásnak, hogy a projekt előkészítése és kivitelezése nem állami, hanem magánkezdemenyezésre indult. A NKÖM 2000 októberében csatlakozott a magánbefektetők (Trigránit cégcsoport) által kezdeményezett, a kulturális létesítményeket is magában foglaló ingatlanfejlesztési programhoz. Az együttműködést – többfunkciós kulturális célú létesítmény és nemzetközi színvonalú hangversenyterem hiánya mellett – az állami pénzek rövidtávú megtakarítási lehetősége, valamint a vállalkozói szféra innovatív szerepvállalása motiválta. A projektben az állami szerepvállalás azonban – mint azt az Állami

⁴⁸ Jelentés a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék. (2005.)

Számvevőszék nemrég közreadott jelentésében⁴⁹ megállapította – nem volt kellően átgondolt, nem készült sem gazdasági számításokkal alátámasztott hatástanulmány, sem költségvetési elemzés. Az eredeti szerződés szerint a beruházás teljes kockázatát – az engedélyezéstől a finanszírozásig – valóban a befektető állta volna, az állam viszont vállalta, hogy az átadást követően tíz év alatt a költségeket részletekben visszafizeti a befektetőnek. Ez valójában azonban nem más, mint egy *pénzügyi lízing*, vagyis a magánbefektető meghitelezte a beruházást az állam teljes körű garanciavállalása mellett. A projekt megvalósítását a költségvetési törvénybe foglalt 52 milliárd forintos állami kezességvállalás támasztotta alá. A szerződés nem tartalmazta a teljes projektre az együttműködési kockázatok megosztását, így *a konstrukció nem teljesítette a PPP beruházások hármass elvét, azt, hogy a megvalósítási (építési), a rendelkezésre állási és az üzemeltetési kockázatot is a befektetőnek kell vállalnia.* Csak ebben az esetben mentesítheti ugyanis a beruházási kiadás az aktiválás évében az állami költségvetést, pontosabban csak akkor, ha a kockázatviselésnek legalább kétharmada a magánberuházót terheli. Ezért az állami fél javaslatára újra tárgyalták a szerződést, amelynek során az üzemeltetési kockázatnak körülbelül a 99 százalékát sikerült a befektetőre hárítani. Az új szerződés szerint a magán befektető harminc éven keresztül üzemelteti az intézményt, finanszíroz minden üzemeltetéssel összefüggő javítási és karbantartási, felújítási tevékenységet. Az állam pedig rendelkezésre állási díjat fizet. Az Eurostat 2005. évi állásfoglalása ennek ellenére költségvetési hiányt növelő tételnek minősítette a beruházást, – főként azért, mert a beruházás időközben már elkészült – tehát a költségvetési hiány és államadósság növekedésének az átmeneti elkerülése – ami a PPP konstrukcióra való áttérés egyik fő indoka volt és mellesleg legalább 66 milliárd forintos többletköltséggel jár 30 évre elosztva a költségvetésnek – nem teljesült.

Az Állami Számvevőszék – mint említettük – a közelmúltban fejezte be ellenőrző vizsgálatát, amely 2001-től 2006 nyaráig öleli fel a Művészetek Palotája megvalósításának és működésének teljes folyamatát. Legfőbb problémaként azt emeli ki a jelentés, hogy a projekt megalapozásához hiányzott a piacfelmérés, a megvalósítás lehetőségeiről a hatástanulmány, nem készültek gazdaságossági és költség-összehasonlító számítások. Megállapítja, hogy a megalapozatlan előkészítés, valamint az ebből következő funkció- és finanszírozási

⁴⁹ Jelentés a Művészetek Palotája megvalósításának és működésének ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, (2007.)

konstrukcióváltás a megvalósítás gazdaságosságát és hatékonyságát hátrányosan befolyásolta. Javasolta a Kormány számára a PPP formában megvalósuló beruházásokról és együttműködésekről rendelkező jogszabályi módosítások elvégzését, sürgette a konstrukció egységes eljárásrendjének szabályozását. A projektet menedzselő miniszternek pedig indítványozta a az üzemeltetési díjtételek felülvizsgálatát, és hogy alakíttasson ki megfelelő monitoringrendszert a díjfizetést érintő üzemeltetési változások nyomonkövetésére. Mindazonáltal azt is megállapítja, hogy az állami és magánszféra együttműködése révén, a Művészetek Palotája projekt megvalósításával Magyarország a funkcióit jól betöltő, magas színvonalú kulturális létesítménnyel gazdagodott, ahol összességében a PPP konstrukciótól várt előnyök azonban csak részben teljesültek.

Összefoglalva az első kezdeményezéseket, láthatjuk, hogy a PPP konstrukciót eddig szinte csak akkor alkalmazták, ha kényszerhelyzet vagy pénzhiány volt egy adott feladat megvalósításakor. Ezekben az esetekben viszont az “elszámolási gondok”, vagy a magánpartner “ügyességei” torzították a formát. Sajnos egyik esetben sem teljesült a magántőke bevonásának Magyarország számára oly fontos kritériuma, hogy a beruházás költsége ne terhelje az adott évi költségvetést és az adósságmutatókat. Az ÁSZ eddigi vizsgálataiból az is kiderült, hogy a hatékonyság és a költségtakarékosság érvényesülése sem érhető tetten ezekben az esetekben, viszont az állam mindegyiknél abszolút profitgaranciát adott a magántőkének. Mindezek arról tanúskodnak, hogy az eddigi próbálkozások nem kis veszteséggel jártak a közsféra számára, míg a másik fél elérte (“túlteljesítette”) célját – jelentős nyereséget realizált, biztos (állami) háttérrel teremtett magának hosszú időszakra.

2. Hazai jogszabályi és szervezeti háttér

A PPP mintegy négy éve került be a hazai közigazgatási fogalomtárba. A kormányzat részéről a támogatási szándék ekkor, 2003-ban fogalmazódott meg a 2098/2003. (V. 29.) kormányhatározatban. Ezután állítottak fel egy Tárcaközi Bizottságot és hozták létre a GKM-en belül a PPP Titkárságot, amelynek feladatait 2005. júniusától a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium illetékes főosztálya vette át. Hasonló PPP irodák más minisztériumokban is alakultak, ahol jelentősebb projekteket indítottak el, mint például az Oktatási

Minisztériumban, a Nemzeti Sporthivatalban, stb. Hasznos segítséget jelentett a hazai bevezetés terén, hogy a GKM 2004-ben elkészítette és közrebocsátotta a PPP Kézikönyvet⁵⁰.

E döntések fő mozgató rugója az a felismerés volt, hogy az EU csatlakozás és a mielőbbi felzárkózás számos területen jelentős és sürgős fejlesztési, beruházási feladatokat ró az államra, amelyhez – még a jövőbeni EU-s források megszerzése esetén is – kevés hazai állami forrás áll rendelkezésre. Mindezt tetézik a költségvetést terhelő egyéb nehézségek: a magas államadósság és az államháztartás magas deficitje, amelynek legalább évi 0,5 százalékpontos csökkentését ígértük már a korábbi konvergencia programban is, továbbá a magas adósságszolgálati ráta, nem kevésbé az adócsökkentési kényszer a versenyképesség oldaláról. Kézenfekvő tehát, hogy a magántőke bevonásának lehetőségét keresse az állam, különösen akkor, mikor erre a magánszféra részéről hajlandóság mutatkozik és megfelelő tőke is rendelkezésre áll.

Magyarországon az említett 2003. évi kormányhatározatot és a Tárcaközi Bizottság létrehozását követően kezdődött meg a *jogszabályi háttér* kialakítása, amellyel részletesebben már több publikáció⁵¹ is foglalkozott. E publikációk is megállapítják, hogy nincsen olyan magyar nemzeti jogszabály, amelynek kizárólagos tárgya lenne a PPP, így a hazai jogrend tulajdonképpen nem is ismeri ezt a jogi kategóriát. Ez önmagában nem áthidalhatatlan probléma, hiszen a nemzetközi gyakorlatban mindkét esetre, a külön önálló PPP törvény létrehozására, illetve az érintett jogszabályoknak a PPP konstrukciót figyelembe vevő és jogilag elrendező harmonizálására is akad példa. Az eddigi tapasztalatok és az ÁSZ vizsgálatai mégis azt támasztják alá, hogy szükség lenne olyan speciális, nemzeti szabályozásra, amely kiterjed az előkészítést megalapozó vizsgálatokra és a gazdasági számításokra, a közép- és hosszú távú kihatásokra, valamint az alkalmazás társadalmi és gazdasági korlátaira. Más jogi szakértői vélemény szerint a hosszú távú kötelezettségvállalás eljárásrendjét, korlátait és nyilvántartását kell szélesebb értelemben szabályozni, amelybe természetesen belefér a PPP konstrukció is.

Hozzá tartozik a képhez, hogy bizonyos szabályozási kérdésekben – például a közbeszerzés, a koncessziók és a PPP konstrukciók közösségi jogáról – az *Európa Parlament*

⁵⁰ A köz- és magánszféra sikeres együttműködése (PPP kézikönyv) GKM. Budapest, 2004.

⁵¹ Lásd például: Jelentés az Igazságügyi Minisztérium fejezet működésének ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék (2005.); Fónagy János: Hiányzik a PPP-szabályzás. Pénzügyi Szemle. 2006/3.

is csak a közelmúltban adott ki állásfoglalást⁵² Az Európai Parlament a PPP beruházásokat jogilag, pénzügyileg és gazdaságilag is rendkívül bonyolult konstrukciónak tekinti. Itt szükséges megemlíteni, hogy a PPP különböző formáival kapcsolatban nem született európai szinten alkalmazandó fogalom-meghatározás, valamint a hatályos közösségi jog sem tartalmaz külön jogszabályokat, amelyek a PPP minden formájára kiterjedne.

Állásfoglalása szerint a PPP konstrukció célja, hogy a magánszféra tervezési, gyártási és igazgatási, illetve ha szükséges, finanszírozási képességei a közjogi szervek hasznára váljanak. A köz- és magánszféra partnersége a közérdek javát szolgálhatja, elősegítheti a közpénzek hatékonyabb felhasználását, a költségvetési finanszírozás szűkössége esetén alternatívát nyújthat a privatizálással szemben, valamint a magánszférában felhalmozódott tudás és eljárások átvételével hozzájárulhat a közigazgatás modernizálásához. A Parlament nem támogatja a PPP-re vonatkozó külön jogi keret létrehozását, ugyanakkor szükségesnek tartja a koncessziók terén a belső piaci elveket és a küszöbértékeket tiszteletben tartó, a pályázati eljárásra vonatkozóan egyszerű szabályokat létrehozó és az intézményesített magán- és közszféra közötti partnerségek terén egyértelműsítésre törekvő jogalkotási kezdeményezéseket. Kéri továbbá az Európai Bizottságot, hogy a jövőben létrehozandó PPP-projektek szabályozásakor és a koncessziókról szóló jelenlegi rendelkezések folyamatban levő hatásvizsgálata során alaposan vizsgálja meg a területi önkormányzati érdekeket, és vonja be a regionális és a helyi érdekképviselőket a majdani szabályok kidolgozásába.

Ami a hazai jogalkotási folyamatot jelenti, jellemző, hogy a törvényi módosítások először a magánszféra biztonságát garantálták (az államháztartási törvény és a polgári törvénykönyv megfelelő módosításával), s csak később kezdődött meg az állami érdek érvényesítését, védelmét szolgáló rendelkezések kidolgozása. A szabályozási háttér és az eljárásrend kialakítási folyamatának másik jellemző vonása, hogy a folyó költségvetés kímélésének a motivációja miatt döntő szempont, hogy a projekt megfeleljen az Eurostat által támasztott kritériumoknak, azaz a beruházási kiadás ne terhelje a mindenkori költségvetés kiadási oldalát, vagyis ne növelje az államháztartás hiányát. Ezért a szabályozásban is kicsit háttérbe szorult a hatékonyabb és olcsóbb megvalósítás követelménye, sőt – mint az említett példák is

⁵² Európa Parlament állásfoglalása a magán- és közszféra együttműködéséről, [2006/2043 (INI)].

bizonyítják – az állam a végső soron költségesebb megoldást kész vállalni a pillanatnyi terhek enyhítéséért.

A magyar gyakorlat szabályozása a PPP konstrukciók alkalmazása tekintetében elsősorban a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX.tv. és a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvényekre támaszkodik, de emellett a konstrukció működése érdekében számos más jogszabály módosítására is sor került. Az eddigi vonatkozó törvénymódosítások az alábbiakban foglalhatók össze:

- *Közbeszerzésről szóló 2003. évi CXXIX. tv. (Kbtv.)* ⇒ az EU-konform Kbtv. 2004. május 1-jétől az EU irányelvek beépítése mellett lehetővé teszi a komplex PPP struktúrák kezelését (építési + 20-30 éves szolgáltatási elem együttes pályáztatását). Új fogalomként meghatározza és rögzíti az *építési és szolgáltatási koncesszió fogalmát*, tisztázza a koncesszió és a PPP konstrukció kapcsolatát. Az építési koncesszió esetén a beruházó részére az építési beruházás ellentételezéseként, ellenszolgáltatásaként meghatározott időre az építmény hasznosítási jogának az átengedése történik meg, vagy a hasznosítási jog mellett még pénzbeli ellenszolgáltatásban is részesül a beruházó. Építési beruházásnak tekintendő és nem építési koncessziónak, ha az önkormányzat a beruházás ellentételezéseként kizárólag pénzben teljesít, vagy, ha a magánbefektetőktől a kockázatokat alapvetően (főképp az üzemeltetési kockázatot) átvállalja.
- *A koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény* a koncesszióba adást, illetve a koncessziós szerződést az állami vagy az önkormányzati tulajdon működtetésének, valamint a kizárólagosan az állam vagy az önkormányzat hatáskörébe utalt tevékenységek gyakorlása átengedésének egyik lehetséges útjaként szabályozta. A törvény felsorolja, hogy mely területeket érintő feladatokat lehet koncessziós szerződés keretében átengedni, és meghatározza a koncesszióba adás maximális idejét.
- *Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. tv.* ⇒ rögzíti az állam hosszú távú kötelezettségvállalásával járó projektek jóváhagyásának szabályait, nevezetesen azt, hogy az 50 Mrd Ft feletti nettó jelenértéket elérő, vagy annál nagyobb értékű, több éves fizetési kötelezettséggel járó szerződések megkötése előtt a Kormánynak az Országgyűlés felhatalmazását kell kérnie (22. §.(19) bekezdés, hatályos 2005. január 1-jétől). További módosítással (2006., illetve 2007. január 1-től) korlátozza a hosszú távú kötelezettségvállalás értékét, amely szerint az ezzel kapcsolatos kiadások nem haladhatják meg a kiadási főösszeg 2%-át, illetve jelenleg a bevételi főösszeg 3%-át.

- *Polgári törvénykönyv* (1959. évi IV. tv. 28.§ (2) bekezdés, hatályos 2003. július 19-től) ⇒ “az államot a kártérítési, megtérítési és kártalanítási, valamint szerződéses kötelezettség költségvetési fedezet hiányában is terheli”, vagyis a módosítás biztosítja az állam szerződéses kötelezettségeiért történő helytállást (akkor is, ha nincs fedezet). Meg kell jegyezni, hogy ez a helytállás az önkormányzatokra nem vonatkoztatható, az önkormányzatokra hasonló törvényi rendelkezés nincs.
- *217/1998. (XII.3.) Kormányrendelet (Ámr)* ⇒ a módosítás révén tartalmazza a projekt előterjesztések kötelező tartalmi elemét, a kötelezettségvállalások nyilvántartásának szabályait.
- Megfelelő jogszabályok módosításával⁵³ lehetővé vált, hogy az önkormányzatok bizonyos vagyongazdálkodási jogokat a magánszférára ruházzanak át.
- *A 161/2005. (VIII. 16.) Kormányrendelet* egységesíti és rögzíti a nettó jelenérték számítás módszertanát, valamint az alkalmazandó diszkonttényezőket.
- *A 24/2007. (II.28.) Kormányrendelet* tartalmazza a hosszú távú kötelezettségek vállalásának egyes szabályait, többek között azt, hogy a Kormány nem egyedileg, hanem egy szakmailag megalapozott *rangsor* alapján dönt a PPP projektek indításáról.

A szabályozás értelmében a PPP konstrukciókkal kapcsolatos hosszú távú állami kötelezettségvállalás értékeit a Kincstár tartja nyilván a többi más kötelezettségvállalásokkal együtt.

Az eddig kialakult eljárásrendben fontos szerepet játszik a 2098/2003 (V. 29.) kormányhatározat alapján 2003-ban létrehozott *Tárcaközi Bizottság*, amelynek feladatait egy újabb 2028/2007. (II.28) kormányhatározat pontosította. Fő feladata továbbra is az, hogy a PPP projekteket egyeztesse az érdekelt minisztériumokkal és országos hatáskörű szervekkel, a projekteket véleményezze és megvalósulásukat figyelemmel kíséresse. A szakmai előkészítés mellett a Tárcaközi Bizottság működésének fontos eleme a projekt-konzultáció. A szerződés-tervezetekben kiemelten vizsgálja az ún. kockázati mátrix összetételét, a hiányos teljesítés szankciórendszerét, a szerződések megszűnésekor pedig a tulajdonviszony átszállásának körülményeit és a végső elszámolásnál alkalmazott árakat. Az értékelést és így az ellenőrzést is nehezíti azonban, hogy nincs egységes módszertan és értékelési útmutató. (Ezek elkészítése a fent említett kormányrendelet és kormányhatározat alapján folyamatban van.) Az egyes

⁵³ Lásd a 2005. évi XCII. tv.

projektekkel kapcsolatos döntési eljárás áttekintéséből kiderül, hogy az eljárásrendet és a Bizottság közreműködését is eddig esetenként egyedi kormányhatározatok szabályozták. Egyedi kormányhatározatok alapján döntöttek például arról a költségvetés pénzügyi egyensúlya szempontjából alapvető kérdéstről is, hogy ki kell-e kérni a KSH véleményét arra vonatkozóan, hogy a PPP projektként létrehozott mű, szolgáltatás az EUROSTAT elszámolási rendszerében állami vagy magánszektorba tartozónak minősül. A projektek megvalósulásának figyelemmel kísérése és értékelése pedig azért okoz nehézséget a Bizottság számára, mert az ehhez szükséges jelentéstételi kötelezettséget mindez ideig nem írták elő.

Az Állami Számvevőszék az előző évek költségvetési tervéhez fűzött véleményében is sürgette már, hogy fejezzék be a szabályozási háttér kidolgozását, szervezzék meg az állami kötelezettségvállalások kincstári nyilvántartását, azaz mutassák ki a PPP formában beindított projektek költségvetésre gyakorolt hatásait. A költségvetés megfelelő jövőbeli mozgásterének biztosítása érdekében szükségesnek tartotta, hogy az állami kötelezettségvállalás felső határát meghatározzák és az a költségvetési törvényben jelenjen meg. A 2006. évi költségvetés ennek megfelelően már részletesebb és pontosabb tájékoztatást adott az addig eldöntött PPP projektekről. Hasonlóképpen elkészült a 2007. évi költségvetéshez kapcsolódó tájékoztató táblázat is (lásd a következő pontban közölt **3. és 4. táblázatokat**). Emellett még fontosabb előrelépésként értékelhető, hogy – mint azt a jogszabályok felsorolásánál is jeleztük – az Áht.⁵⁴-t megfelelően módosították, így bekerült a kötelezettségvállalás korlátozása a költségvetésbe, azaz a törvény felső korlátot állít az ún. PPP beruházásokkal és egyéb kötelezettség-vállalásokkal kapcsolatos költségvetési kiadásoknak. A 2006-tól hatályos törvény szerint az ilyen (1 milliárd nominális összértéket meghaladó) többéves állami kötelezettségvállalásoknak a költségvetési évben lehetséges nominális összértéke legfeljebb a központi költségvetés kiadási főösszegének 2%-a lehetett, ami nagyságát tekintve a 2006-os költségvetés nagyságrendjében mintegy 150 milliárd forintot jelentene évente. A 2007. évi költségvetési tervhez kapcsolódó pénzügyi törvénymódosítások szerint még tovább finomodik a szabályozás és módosul a kötelezettségvállalás limitje: eszerint a figyelembe veendő kötelezettségvállalás értékhatára 500 millió forintra csökken, a limit pedig a központi költségvetés bevételi főösszegének 3%-ra változott.

⁵⁴ Az államháztartásról szóló 1992.évi XXXVIII.tv.12/B. §.

A törvényi felhatalmazásnak megfelelően a Kormány határozatot⁵⁵ hozott az állami és a magánszektor közötti fejlesztési, illetve szolgáltatási együttműködés (PPP) újszerű formáinak alkalmazásáról, melyben rögzíti a Tárcaközi Bizottság feladatait, és – mint azt a felsorolásnál jeleztük – 2007. február 28-án életbe lépett a Kormány 24/2007. (II.28.) rendelete a hosszú távú kötelezettségek vállalásának egyes szabályairól. Eszerint a szerződéskötés előtt a projektnek szerepelni kell a Hosszú Távú Fejlesztések Rangsorában, amely fontossági sorrendben tartalmazza a projekteket a várható éves kifizetések meghatározásával. A Rangsort félévente az országos szintű fejlesztését felelős miniszter felülvizsgálja és jóváhagyja, s így biztosítható, hogy az államháztartási törvényben megszabott kötelezettségvállalási keretet nem léphetik túl, azon belül pedig a nemzetgazdaság szempontjából legfontosabb fejlesztések valósulnak meg.

Itt említjük meg, hogy ezek a rendelkezések a központi költségvetés terhére történő kötelezettségvállalásra vonatkoznak. Az önkormányzatok számára nincs kötelező előírás a hosszú lejáratú kötelezettségvállalások korlátozására a PPP programok keretében történő szolgáltatásvásárlás esetére, azt – központi szabályozás hiányában – célszerű lenne saját hatáskörben megalkotniuk.

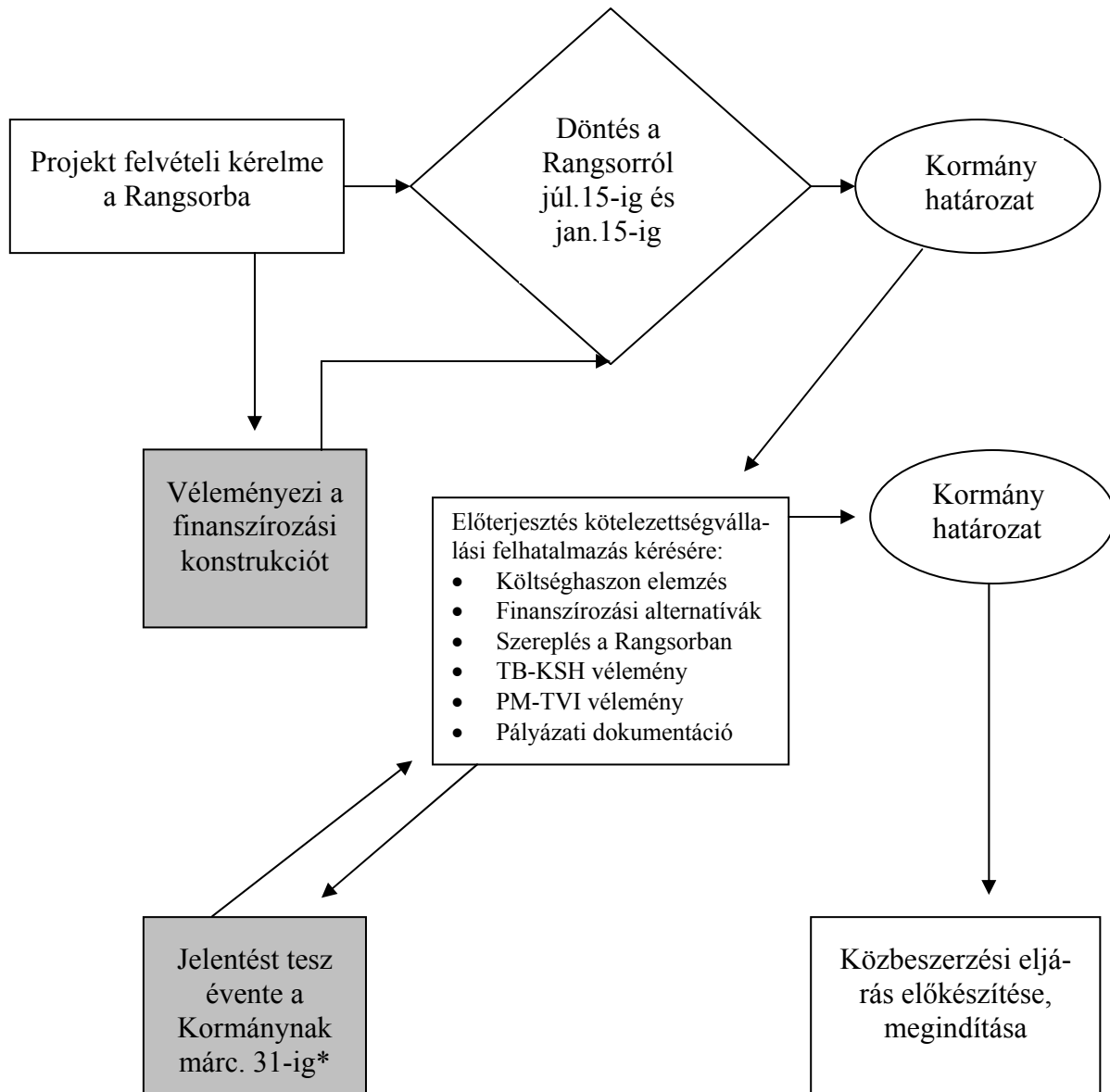
A kormányhatározat előírja, hogy a Tárcaközi Bizottságnak ki kell dolgozni a gazdaságossági számítások módszertanát, ezenkívül javaslatot kell tennie az egységes állami eljárásrend kialakítására, a még szükségesnek ítélt jogszabály módosításokra, valamint évente március 31-ig jelentést kell készítenie a Kormánynak az előző évi tevékenységéről és a folyamatban lévő PPP projektekről. Az Állami Számvevőszék konkrét vizsgálatai⁵⁶ rámutattak arra, hogy a most meghozott intézkedések hiánya a már korábban elkezdett projektek esetében nagy kockázatokat jelentett az állam számára.

A PPP projektek előkészítésének döntési folyamatát és eljárásrendjét a következő oldalon szereplő **2. ábra** illusztrálja.

⁵⁵ 2028/2007. (II. 28.) Korm. határozat

⁵⁶ Jelentés az Igazságügyi Minisztérium fejezet működésének ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék. 2005.

PPP projektek előkészítésének folyamatábrája⁵⁷



*Módszertani útmutatást ad, véleményez, folyamatos kapcsolatban van a projektgazdával

□ Projektgazda (felelős minisztérium)

■ Tárcaközi Bizottság



Országos szintű fejlesztésért felelős miniszter



Kormány

⁵⁷ A 24/2007. (II.28.) kormányrendelet, illetve a 2028/2007.(II.28)kormányhatározat alapján

3. A megvalósult, illetve folyamatban levő hazai PPP projektek értékelése

Mint már utaltunk rá⁵⁸, a PPP konstrukció első, tudatos kormányzati alkalmazásával – több, 2003. évi, illetve 2004. évi kormánydöntés, illetve országgyűlési határozat alapján – először a 2005. évi költségvetési tervjavaslatban találkozhattunk. Az akkori tervek szerint a PPP formában megvalósuló fejlesztések becsült nettó jelenértéke meghaladta a 460 milliárd forintot, amelynek zömét az M5-ös autópálya folytatása és az M6-os autópálya 1. szakasza tette ki, míg börtönépítésre 71, diákotthonok építésére mintegy 50 milliárdos beruházást tervezett akkor a kormányzat.

A 2006 évi költségvetési terv tájékoztató adatai szerint (**3. táblázat**) az addig eldöntött, illetve elindított PPP projektek becsült jelenértéke megközelítette a 700 milliárd forintot, ami a 2006. évi GDP-nek mintegy 3%-át, a költségvetési kiadási főösszegnek pedig a 9%-át adta. A 2007. évi tervhez készített tájékoztató adatok szerint (**4. táblázat**) ugyanakkor összességében az eldöntött projektek becsült jelenértéke valamivel kevesebb, a 2007. évi GDP 2,4%-át a kiadási főösszegnek pedig csak a 7,3%-át adja. Ez alapvetően azzal függ össze, hogy egyrészt az MTV székház 78 milliárdos projektje egyelőre kikerült a döntési körből, a Sport XXI. Létesítményfejlesztési Program 30 milliárd forintos becsült jelenértéke pedig bekerült az összesítésbe. Felmerül a kérdés: meghatározható-e ezen információk alapján, hogy a projektek megvalósulásának éveiben mekkora összegű költségvetési kiadástól és államadósság növekedéstől mentesült, illetve mentesül majd a költségvetés a magánszférával való ilyen típusú együttműködés által? Erre a jelenérték-összegek alapján csak nagyon óvatos becslést lehet adni, egyrészt azért, mert az – elvben – az aktivált beruházás értékén felül tartalmazza az üzemeltetés költségeit is, másrészt azért, mert csak a megvalósulás, illetve igazán az Eurostat állásfoglalása után derül ki, hogy a beruházás valóban magánberuházásnak minősülhet-e a statisztikai elszámolásokban.⁵⁹ Az eddigi ismeretek, valamint a projektekről történt döntésekben kifejezett szándékok alapján *nagyságrendileg összesen 300-400 milliárd forintra tehető*

⁵⁸ E rész elején, hogy az eddigi hazai alkalmazás főbb tapasztalatait összefoglalhassuk, három megvalósult, többek között PPP konstrukciónak, illetve ennek korai alkalmazásának tekinthető objektum megvalósítását és működését elemeztük. A 3. és 4. táblázatban, valamint e pontban valamennyi tudatosan PPP konstrukcióban indított, eddig megvalósult, valamint tervbe vett projekteket értékeljük.

⁵⁹ Ismeretes, hogy például a Művészetek Palotája projekt költségvetésen kívüli elszámolását az Eurostat végül nem fogadta el.

az a beruházási összeg, ami 2004-től kezdve, a 2008-as évet is beleértve, lehetőséget adott, illetve ad a költségvetés és az államadósság *rövid távú, átmeneti kímélésére* a megvalósulás évében.

Az éves költségvetéseket terhelő kiadások a legfrissebb adatok szerint kisebb eltérést mutatnak a korábbi becslésekhez képest. Az autópályával kapcsolatos kiadások – különösen 2007-ben – magasabbak a korábban tervezettnél⁶⁰, míg a kisebb projektek megvalósulásában úgy tűnik elmaradás van. Az eddig eldöntött projektek költségvetési kihatása azonban összességében nem változott, évről évre a központi költségvetés kiadási főösszegének csak 0,8 százalékát adja 2010-ig, ami még természetesen belefér a törvényileg megszabott korlátba.⁶¹

A továbbiakban a számvevőszéki ellenőrzéshez kialakított kritériumok szerint, a 2006. és a 2007. évi költségvetési tervekhez kapcsolódó összefoglaló táblázatok alapján értékeljük a már megvalósult, illetve a folyamatban levő, valamint az előkészítés alatt álló jelentősebb projekteket, főként azokat, amelyeket az ÁSZ-nak már volt módja konkrétan ellenőrizni. Ilyen például az M5-ös autópálya építése, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium börtönépítési projektje, valamint az oktatási projekt.

⁶⁰ Ez főként azzal függ össze, hogy a 3. táblázat becsült kötelezettségvállalási adatai ÁFA nélküli kiadásokat tartalmaznak, míg a 4. táblázaté tartalmazza az ÁFÁ-t is.

⁶¹ Az Áht. 12./B §-ának legújabb módosítása szerint a PPP jellegű beruházásokkal kapcsolatos kiadások nem haladhatják meg a bevételi főösszeg 3%-át.

A PPP projektek fő adatai 2006-2008

Szaktárca	Projekt	Rövid leírás	Jogszabályok	(Várható) kezdés	A projekt várható időtartalma (év)	A projekt becsült jelenértéke (Md Ft) Összesen	Költségvetési kiadások (millió Ft)		
							2006	2007	2008
GKM	M5 I. szakasz	Üzemeltetés és fenntartás	2336/2003 (XII.23.)* 2036/2004 (II.19.)*	2004. márc.	27	246,0	23 125	28 188	28 188
	M5 II. szakasz		90/2004. (IX.23.)**	2004. júl.	27				
	M5 III. szakasz	Tervezés, építés finanszírozás,	1124/2004 (XI.17.)*	2005. febr.	26	117,2	9 564	12 284	12 583
	M6 I. szakasz	üzemeltetés (DBFO)	2336/2003 (XII.23.)* 92/2004. (IX.28.)**	2004. okt.	22				
IM	Börtönök	2 büntetésvégrahajtási intézet DBFO formában való létrehozása	2126/2004 (VI.28)*	2005. nov.- 2006. jan.	18	71,7	731	4 020	5 848
MEH	MTV székház	Tervezés, építés finanszírozás, üzemeltetés (DBFO)	2005. XXVI. Tv.	2005	20	78,0	393	516	699
NSH	"Sport XXI. Létesítményfej- lesztési Program"	Tervezés, építés finanszírozás, üzemeltetés (DBFO); tanuszoda, tornaterem	1055/2004 (VI.8.)* 2039/2005 (III.23.)* 2146/2005 (VII.15.)*	2006-tól	15-17	n.a.	0	6 268	6 400
OM	Kollégiumi férőhelyek vagy oktatási infrastruktúrák	Tervezés, építés finanszírozás, üzemeltetés (DBFO)	2207/2004 (VII.27.)*	2004-től	létesítés+ 20 év üzemeltetés	155,8	1 116	6 500	10 000
Összesen						669	34 939	57 776	63 717
<i>a GDP százalékában</i>						<i>2,9</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>
<i>a 2006. évi központi költségvetés kiadási főösszegének százalékában</i>						<i>8,9</i>	<i>0,5</i>	<i>0,7</i>	<i>0,8</i>

Forrás: Pénzügyminisztérium, a 2006. évi költségvetés megalapozásához

* kormányhatározat

** országgyűlési határozat

PPP- projektek fő adatai 2007 - 2010

Szaktárca	Projekt	Rövid leírás	Jogszabályok	(Várható) kezdés	A projekt várható időtartama (év)	A projekt becsült jelenértéke (Md Ft) Összesen	Költségvetési kiadások (bruttó millió Ft)***			
							2007	2008	2009	2010
GKM	M5 I. szakasz	Üzemeltetés és fenntartás	2336/2003 (XII.23.)* 2036/2004 (II.19.)*	2004. márc.	27	242,8	33 977	34 503	34 800	35 080
	M5 II. szakasz		90/2004. (IX.23.)**	2004. júl.	27					
	M5 III. szakasz	Tervezés, építés finanszírozás, üzemeltetés	1124/2004 (XI.17.)*	2005. febr.	26	111,9	15 000	15 362	15 981	16 455
	M6 I. szakasz	(DBFO)	2336/2003 (XII.23.)* 92/2004. (IX.28.)**	2004. okt.	22					
IRM	Börtönök	2 büntetésvégrehajtási intézet DBFO formában való létrehozása	2126/2004 (VI.28)*	2005. nov.- 2006. jan.	18	71,7	1 551	3 136	3 442	3 746
ÖTM (NSH)	"Sport XXI. Létesítményfej- lesztési Program"	Tervezés, építés finanszírozás, üzemeltetés (DBFO); tanuszoda, tornaterem	1055/2004 (VI.8.)* 2039/2005 (III.23.)* 2146/2005 (VII.15.)*	2006-tól	15-17	30,1	486	1 700	1 756	1 809
	ebből: szerződött projektek					5,5	441	893	922	950
OKM	Kollégiumi férőhelyek vagy oktatási infrastruktúrák	Tervezés, építés finanszírozás, üzemeltetés (DBFO)	2207/2004 (VII.27.)*	2004-től	létesítés+ 20 év üzemeltetés	154,6	3 527	9 904	9 904	9 904
	ebből: szerződött projektek					67	2 965	4 639	4 639	4 639
	Magyar Nemzeti Múzeum mélygarázs projekt		1126/2005 (XII. 20.)*			0,5	52	91	91	92
Összesen						611,6	54 593	64 696	65 974	67 086
<i>a GDP százalékában</i>						<i>2,4</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>
<i>a 2006. évi központi költségvetés bevételi főösszegének százalékában</i>						<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,9</i>	<i>0,9</i>	<i>0,8</i>
<i>a 2006. évi központi költségvetés kiadási főösszegének százalékában</i>						<i>7,3</i>	<i>0,7</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>

Forrás: Pénzügyminisztérium, a 2007. évi költségvetés megalapozásához

*kormányhatározat

** országgyűlési határozat

*** tartalmazza az ÁFÁ-t

3.1. Autópálya-építés

A táblázatokból látható, hogy a legjelentősebb összeget és állami kötelezettségvállalást az autópálya építések projektjei teszik ki.⁶² *Az M5-ös autópálya I. szakaszának* megépítése és kezdeti üzemeltetése – mint tárgyaltuk – a magántőke bevonásának olyan korai próbálkozásával valósult meg, ami az állam részéről leginkább negatív példaként értékelhető, s ami különösen aggasztó, hogy – különféle okoknál fogva, mindenekelőtt az eredeti szerződés “tabusága” miatt – nem volt, illetve nem állapítható meg a közreműködők felelőssége.⁶³

Mint ismeretes 2004. február 11-én sikerült az AKA Rt-vel megegyezni, miszerint március 12-től a matricás rendszert kiterjesztették az M5-ös autópályára is, a továbbépítés pedig PPP projekt keretében folytatódott. *Ezzel, vagyis az állami tulajdonszerzéssel, a PPP konstrukció belépésével és a matricás rendszer bevezetésével új szakasz kezdődött az M5 autópálya történetében, ami már magán viseli a klasszikus PPP projektek jellemzőit.*

- A további pályaszakaszok hitelből épülnek, az állam meghatározott rendelkezésre állási díjat fizet az elkészült utakra. A koncessziós időszak végével az M5-ös autópálya visszakerül a magyar állam tulajdonába.
- A kockázatot a beruházó és az állam közösen vállalja. (Az AKA kockázata elsősorban a műszaki kivitelezéssel kapcsolatos előre nem látható nehézségekre, a terven felül szükségessé váló karbantartások, javítások elvégzésére vonatkozik.)

Az Állami Számvevőszék véleménye szerint is az M5 autópálya matricás rendszerbe való bevonására kialakított modell teljesítette a kitűzött célokat: az autópálya forgalma 2004-ben az előző évinek több mint kétszerese lett, a megvásárolt részvények (39,48%) pedig lehetőséget adnak a Magyar Állam számára, hogy érdekeit megfelelően érvényesítse a jövőben.

⁶² A magántőke-bevonás formája a gyorsforgalmi utak finanszírozásában vegyes, részben a koncesszióbaadáshoz (M1/M15, M5 első szakasza), részben a PPP konstrukcióhoz, valamint az ún. Program utak építtetéséhez kapcsolódik. Ez utóbbiakat a tervek szerint az ÁAK Zrt. finanszírozza kötvény kibocsátásból és hitelfelvételből.

⁶³ Itt mindenképpen utalni kell a PPP szerződések minősítésének problémájára. Ezeket ezideig általában “hétpecsétetes” titokként kezelték. Valójában itt közpénzről, közérdekről, közszolgáltatás nyújtásáról van szó. Ezt szem előtt tartva ezeknek a szerződéseknek – megítélésünk szerint – nyilvánosnak kell lenniük az ellenőrző szervek számára mindenképpen.

Azóta befejeződött és átadásra került az M5-ös autópálya II. szakasza (2005. december 10.) és a III. "Szeged-országhatár" fázisa (2006. március 11.) is a módosított szerződésnek megfelelően.

Az *M6-os autópálya* I. szakaszának (Érdi tető-Dunaújváros) megépítése a 92/2004.(IX.28.) országgyűlési határozat értelmében koncessziós szerződés alapján PPP finanszírozási konstrukcióban épült, ami a magántőke-bevonása un. DBFO formájának megfelelően magába foglalja a tervezést, az építést, a felújítást, az üzemeltetést és fenntartást, valamint e tevékenységek finanszírozását.⁶⁴ A rendelkezésre álló tájékoztató adatok szerint a projekt becsült jelenértéke 117,2 milliárd forint. A koncessziós időszak kezdete 2004. október, a futamidő 22 év, az elkészült szakaszt ideiglenesen 2006. nyarán átadták a forgalomnak. (2007 lesz az első teljes üzemeltetési év). Ennek megfelelően alakulnak a rendelkezésre állás díjának összegei.

Az Állami Számvevőszék 2006. végén napvilágot látott jelentésében foglalkozott az autópálya beruházások finanszírozási megoldásainak összehasonlító ellenőrzésével⁶⁵, amelyben azt javasolja a Kormánynak, hogy a koncepciók megalapozását szolgáló finanszírozási tervek mellett a magántőke bevonásakor, különösen PPP konstrukció alkalmazása esetén készüljenek előzetes gazdaságossági számítások a Pénzügyminisztérium által meghatározott számítási modell alapján.

3.2. *Börtönépítési projektek*

Az Állami Számvevőszék az Igazságügyi Minisztérium fejezetének 2001–2004 közötti átfogó ellenőrzése keretében foglalkozott a PPP konstrukcióban megvalósítandó *börtönépítési projektek* szakmai előkészítésével⁶⁶. A jelentés megállapítja, hogy a büntetés-végrehajtási intézetek telítettségének mérséklése, valamint az EU követelményekhez való felzárkózás az államháztartás lehetőségeit meghaladó mértékű forrásigényt támasztott, ami az állami és a magánszektor közötti fejlesztési, illetve szolgáltatási együttműködés újszerű formáinak alkalmazására terelte a figyelmet. A Kormány 2004-ben két büntetés-végrehajtási intézet

⁶⁴ Lásd részletesebben: Jelentés az autópálya beruházások finanszírozási megoldásainak összehasonlító ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, 2006. december, 0645.

⁶⁵ Lásd az előző lábjegyzetet.

⁶⁶ Jelentés az Igazságügyi Minisztérium fejezet működésének ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék. (2005.)

létesítéséről döntött.⁶⁷ PPP konstrukcióban. Az előkészítő munkák már elkezdődtek, miközben a szabályozási munka még nem fejeződött be.⁶⁸ Az ÁSZ jelentése emiatt több területen is kockázatosnak ítélte a projektet.

- Rámutatott, hogy hiányzik a PPP konstrukciók elvi és jogszabályi alapját jelentő eljárásrend, még a koordináló, értékelő, ellenőrző feladatok végzésére alkalmas szervezeti háttérrel sem alakították ki, s mindez együtt magas kockázatot jelent az állami résztvevőnek az első ún. pilot-projektek, így a börtönépítési PPP projektek esetében is.
- Az előkészítés kockázatát növelő szabályozási hiányosságok között említi a jelentés azt is, hogy a többéves fizetési kötelezettséggel járó kötelezettség-vállalások nettó jelenérték-számításának módszertanról szóló kormányrendelet is csak a közelmúltban⁶⁹ jelent meg, ami veszélyeztetheti annak alkalmazását, nem beszélve a tartalmi megfelelés hiányáról.
- A projekttervezés egyik legnehezebb, de elengedhetetlen eleme a PPP konstrukció költséghatékonyságának bizonyítása, illetve annak alátámasztása, hogy e forma alkalmazása előnyösebb, hasznosabb, mint az állami beruházás. A börtönépítési projektek esetében az erre vonatkozó számítások, az ún. PSC (Public Sector Comparator) érték kiszámítása még számos bizonytalanságot tartalmazott, ami szintén növelte a projekt kockázatát.

Az ÁSZ jelentése ráirányítja a figyelmet a szabályozási hiányosságok sürgős felszámolásának szükségességére, valamint arra, hogy ellenkező esetben már az előkészítő szakaszban is jelentős többletkockázatok keletkezhetnek és terhelhetik az állami oldalt. A külföldi, főként angliai tapasztalatok ezen a téren többségében pozitívnak bizonyultak a szolgáltatások hatékonyságát illetően is, ami azzal a reménnyel kecsegtet, hogy átvéve az ottani pozitív tapasztalatokat, itthon is egyre sikeresebbek, hatékonyabbak lesznek ezek a projektek.

⁶⁷ 2126/2004 (VI.28.) korm. határozat.

⁶⁸ A Tiszalóki Büntetés-Végrehajtási (BV) intézet megvalósításával kapcsolatban már érvényes szerződés van, az építkezés folyik. A beruházás az utólag megkért KSH vélemény szerint magánberuházásként számolható el. A Szombathelyi BV intézet megvalósítására is már aláírt szerződés van, az állami kötelezettségvállalás időtartama itt is 15 év.

⁶⁹ 161/2005. (VIII.16.) Korm. rendelet a többéves fizetési kötelezettséggel járó kötelezettségvállalások nettó jelenérték számításának módszertanáról, valamint az alkalmazandó diszkonttényezőről.

3.3. Oktatási projektek

A 3. és 4. táblázatok összefoglaló adataiból látható, hogy az Oktatási és Kulturális Minisztérium fejezetében is jelentős erőfeszítéseket tettek arra, hogy a Magyar Universitas Program keretében *oktatási-kutatási- fejlesztési programokat és diákokotthon építési programokat* valósítsanak meg úgy, hogy a fejlesztések bizonyos hányada a magánszféra bevonásával valósuljon meg. A 2207/2004.(VIII.27.) korm.határozat 10.455 új diákokotthoni férőhely kialakítását, valamint 20.000 kollégiumi férőhely korszerűsítését tűzte ki célul magántőke bevonásával. A felsőoktatási intézmények számára a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény rögzíti a szervezeti, működési és gazdálkodási autonómiát, amely lehetővé teszi a PPP-programokban való részvételt. Ezt a lehetőséget a 2004. évi költségvetésről szóló törvény⁷⁰ is megerősíti, de egyben be is korlátozza, mely szerint az intézmények a költségvetésük kiadási főösszegének 10%-os mértékéig vállalhatnak hosszú távú kötelezettséget. A kollégiumfejlesztési PPP konstrukcióban a közbeszerzési pályázaton nyertes magánbefektetők, szolgáltatók saját forrásból és/vagy bankhitelből állami földterületen megvalósítják a beruházásokat, majd üzemeltetik a létesítményeket. A felsőoktatási intézmények hosszú távú (15-20 éves) szerződés alapján bérleti-szolgáltatási díjat fizetnek a magánbefektetőnek. A szerződéses futamidő elteltével – a felek megállapodásától függően, a beruházási ráfordítások megtérülése miatt – alacsonyabb szolgáltatási díj ellenében folytatódik a szolgáltatás, vagy a létesítmény állami tulajdonba kerül. Ez a terület – jellegénél fogva – közelebb áll a versenyszférához, így jobban megragadhatók és elemezhetőek a hatékonysági követelmények. 2005. végéig négy diákokotthon-építési projekt (Debrecen, Miskolc, Veszprém, Nyíregyháza), valósult meg, azóta pedig további négy (Sopron, Gödöllő, Budapest, Györgyös) új kollégium átadására került sor, amelyek közül a Debreceni Egyetem kollégiumi beruházásán keresztül értékeljük e területet. A diákokotthoni szolgáltatás beszerzésére meghirdetett kétfordulós tárgyalás után a nyertest a PSC-számítások felhasználásával választották ki. A számításokat részletes kockázatfelmérés előzte meg. A szolgáltatási kockázat túlnyomó részt a magánszektort terheli, de a keresleti kockázat az év 10 hónapjában az Egyetemé. A Diákhotel a klasszikus DBFO-modell alapján épült fel és működik. A 2005 nyarán átadott beruházás fele-fele arányban kollégiumként, illetve piaci alapú hotelként (hostelként) működik. A kollégiumi díjak 55%-át az Egyetem

⁷⁰ 2003. évi CXVI. tv. 50.§.(6). bekezdés

állja, 45%-át pedig a diákok fizetik. A hotel működéséből keletkező nyereség megoszlik a magán és állami partner között. Az épület szolgáltató egységeinek üzemeltetése, bevételei és kockázatai, valamint a refinanszírozás nyeresége a magánpartnert illetik, illetve terhelik.

Az Állami Számvevőszék 2007. évi ellenőrzési tervében szerepel a felsőoktatás kollégium-beruházási programjának az ellenőrzése. Az ellenőrzés lényeges eleme a projektek előkészítési szakaszának vizsgálata, amelyen belül értékelik majd a szabályozási feltételek megalapozottságát, a minisztériumi ellenőrzés folyamatosságát, a közbeszerzési eljárást, a szerződéseket, ezen belül a szolgáltatásokkal szembeni követelmények pontos rögzítését, a szolgáltatási díj és elemeinek meghatározását stb. A projektek kivitelezésének és működtetésének ellenőrzése keretében elsősorban az intézményi és hallgatói érdekek figyelembe vételét értékelik majd.

4. A köz- és magánszféra együttműködése az önkormányzati területen

Az önkormányzatoknak juttatott központi források (központi költségvetés, EU), illetve az önkormányzatok saját bevételeiből rendelkezésre álló pénzeszközök általában nem elégségesek az önkormányzatok által megvalósítandó, illetve tervezett beruházások finanszírozására. Ennek oka többértű: hazánkban alacsony a civil szféra szerepe a közfeladatok ellátásában, bizonyára lehetne javítani a forráselosztás módjában is, de főként az a probléma, hogy nem alakultak ki önkormányzati szinten sem a közpénzek hatékony felhasználásának döntési mechanizmusai. Ezért mindenképpen szükségesnek látszik a magánszféra (lakosság, vállalkozói tőke) bevonása e projektekbe. Tekintettel az önkormányzatok pénzügyi helyzetére, a gyakori eladósodottságra, az érdeklődés ezen a szinten is egyre nagyobb a magánszféra bevonásával megvalósuló és ennek megfelelően hosszú távú kötelezettségvállalással járó PPP vagy PPP jellegű konstrukciók alkalmazása iránt. Komoly problémát vet fel ezzel kapcsolatban az a tény, hogy az eddig kialakult törvényi szabályozás, a hosszú távú kötelezettségvállalás és az eljárásrend körvonalazódó szabályozása, amelyről a korábbi fejezetben beszámoltunk, kizárólag a központi költségvetésben megvalósuló projektekre vonatkoznak. Önkormányzati PPP projektekről még információval sem rendelkezhattünk az eddigi beszámolókból, ha csak nem kötődött hozzá

központi ösztönző támogatás, vagy egyedi ellenőrzések során nem derült rá fény⁷¹ Az Állami Számvevőszék korábbi ellenőrzési tapasztalatai azt támasztják alá, hogy az önkormányzatok a PPP fogalom elterjedését megelőzően is már kötöttek hasonló konstrukciójú szerződéseket⁷² a magán szektorral. Megállapítható volt, hogy e hosszú távú döntéseket nem előzte meg hatékonyságvizsgálat, vagy összehasonlító elemzés. Jellemző volt, hogy az önkormányzatokat ezeknek a szerződéseknek a megkötésére a fejlesztési forráshiány, valamint az önkormányzati adósságszolgálati korlát elérése miatti hitelképtelenség motiválta. A PPP konstrukciók önkormányzati alkalmazásainak lehetséges területeiről, valamint az önkormányzati finanszírozás és döntéshozatal néhány speciális jogszabályi kérdéséről a *3. melléklet* tájékoztat. Itt a “Sportlétesítmények fejlesztési programjának” eddigi tapasztalatait elemezzük, amely speciális abból a szempontból, hogy központilag vezérelt, de önkormányzatok által megvalósítandó projektekről van szó, továbbá összefoglaljuk az önkormányzati alkalmazás jogszabályi és egyéb problémáit.

Az összefoglaló 3. és 4. táblázatok tartalmazzák a “Sport XXI. Létesítményfejlesztési Program (2004-2006)” fő adatait, amelyet az 1055/2004. (VI. 8.) kormányhatározat indított el. A Program keretében a “Sporttal a közösségekért”, a “Tanuszodát minden kistérségben” és a “Korszerű tornatermet mindenhol” alprogramok projektjei PPP konstrukcióban valósulnak meg. Az állam (Nemzeti Sporthivatal, NSH) vállalja, hogy a 15 éves időtartamú periódusban a szolgáltatás-vásárláshoz szolgáltatási díj-hozzájárulást biztosít. Az NSH PPP Projektiroda az alprogramok végrehajtását – a kormányhatározatban rögzített egységes eljárásrend és alprogramonként kialakított *mintaprojektek* alapján – egységes ügymenet szerint végzi, kidolgozta az összes dokumentum mintáját tartalmazó gyűjteményt. Ez a központi előkészítés növeli a hatékonyságot, mivel megkönnyíti a pályázatok elkészítését és a projektek értékelését. A minta dokumentáció tartalmazza a KSH állásfoglalását is, miszerint a megvalósuló projektek államháztartáson kívüli műnek minősülnek, mivel az építési és a rendelkezésre állási kockázat is a magánbefektetőt terheli. Meg kell jegyezni azonban, hogy a konkrét szerződések a mintához képest a tárgyalások során jelenősen módosulhatnak, változnak a feltételek, köztük a kockázati elem is, ami a beruházás elszámolását is

⁷¹ A 217/1988. (XII.3.) kormányrendelet (Ámr.) 2005. decemberi módosítása rendelkezett arról, hogy az önkormányzati költségvetésben és beszámolóban tájékoztató adatként a bérleti- és lízingdíjak között be kell mutatni a PPP konstrukcióhoz kapcsolódó szolgáltatási díj fizetés összegét. 2006-tól kezdve lesz első ízben információ arról, hogy mely önkormányzatok üzemeltetnek már eldöntött és megvalósult PPP konstrukciójú beruházásokat.

⁷² Távfűtési rendszerek korszerűsítésére (Pápa, Tapolca, Balatonfüred) vagy új szeméttelép kialakítására és üzemeltetésére (Tapolca).

befolyásolhatja. Ez a program ezzel együtt jó példa arra, hogy központilag vezérelt módon hogyan lehet az önkormányzatok szintjén a PPP konstrukciót alkalmazni úgy, hogy az előkészítéstől a megvalósulásig az elvárásokat és követelményeket a PPP Projektiroda ellenőrizheti.

A pályázati időszak lezárása után felröppenő újsághírekből⁷³ és az NSH tájékoztatásából tudni lehet, hogy az elvileg lehetséges 169 létesítmény helyett várhatóan csak 36-40 fog megvalósulni, mely mögött alapvető okként az önkormányzatok fizetőképes keresletének korlátozottságát kell első helyen megemlíteni. Jelenleg 17 projekt kapcsán vannak hatályba lépett szerződések, amely 9 tanuszoda, 7 tornaterem és 1 tornacsarnok PPP konstrukcióban történő megépítését jelenti. A sportcsarnok-program esetén például a közbeszerzési eljárás előkészítéséig eljutott kilenc pályázó önkormányzat közül végül is csak egy vállalta, hogy PPP konstrukcióban építi meg sportlétesítményét, a többi az állami támogatás ellenére is drágának találta a megoldást. A „sikertelenség” további okait – a korlátozott fizetőképes kereslet mellett – több oldalról vizsgálhatjuk: a konstrukcióban finanszírozó szerepet vállaló bankok szerint a mintaszerződések bonyolultsága és a kockázatok túlzott áthárítása elriasztotta a befektetőket; problémát okozott a magas szervezési és banki költség is, amit egy viszonylag kisösszegű projekt (önkormányzati költségvetés) nem bír el; sok esetben pedig az okozta a problémát, hogy a beruházó befektető cégek túl magas szolgáltatási díjat kértek.⁷⁴ Több önkormányzat ezért inkább lemondott a központi támogatásról és saját beruházásként, pontosabban saját tulajdonában álló gazdasági társaságai bevonásával oldotta meg a fejlesztést. Végül az alacsony megvalósulási arány egyes esetekben úgy is értékelhető, hogy a szigorúbb feltételek és a gazdaságossági kontroll kiszűrte a nem megfelelő ajánlatokat, így nem a PPP konstrukció győzött, vagyis a döntésben érvényesült a „Value for Money” elv.

Szakértők⁷⁵ szerint a jövőben számolni kell a PPP konstrukció további térhódításával az önkormányzati területen is, miután az ágazati törvények egyre több megoldásra váró feladatot adnak a helyi önkormányzatoknak, amihez korlátozottak mind a központi, mind a helyi önkormányzati források.

⁷³ Bedölt a ppp-csarnoképítési program. Napi Gazdaság, 2006. szeptember 28.; Papp Emília: Elszámolóművészet, HVG, 2006. október 21.; Török Tünde: Zsugortámasz, HVG, 2007. február 17.

⁷⁴ Lásd 3. melléklet 2.3. pontját.

⁷⁵ Koncz Ildikó: PPP projektek az önkormányzati területen. Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. Szerkesztő: Vígvári András. Budapest, 2005.

Az önkormányzatok a kötelező feladataik ellátásához szükséges beruházásokhoz több csatornán kaphatnak vissza nem térítendő támogatást (eddig a címzett és céltámogatások, amit fokozatosan az EU források társfinanszírozása vált fel), illetve kedvezményes hiteleket, kamattámogatást (MFB ÖKIF hitelprogram, illetve EIB hitelprogram, bérlakás-építési program). Az egyes támogatási formák felhasználásának jogi kereteit a 3. mellékletben részletezzük.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8.§ (1) pontja szerint felsorolt *önkormányzati közszolgáltatások* közül jelenleg a következő területeken lehet elképzelni a *magán és közszféra együttműködésében megvalósuló PPP jellegű projekteket*:

- szociális bérlakás építés,
- víz és csatorna beruházás,
- szilárd hulladékgazdálkodás,
- helyi közút építése,
- helyi tömegközlekedés,
- óvoda-, bölcsőde-építés, üzemeltetés,
- sportlétesítmények létrehozása,
- egészségügyi ellátás fejlesztése,
- nyugdíjsház építése,
- intézmények fűtés- és világításkorszerűsítése, energiaracionalizálása.

A beruházás forrásai természetesen minden esetben több csatornából származhatnak, ahol az EU-források mellett szerepelnek a különböző típusú kedvezményes hitelek és a központi költségvetési támogatások. Az üzemeltetés bevételei között a lakossági díjak, az állami normatíva, illetve támogatás (lakbértámogatás, csatornadíj támogatás) szerepel. A 3. mellékletben részletesen bemutatjuk a leggyakoribb példákat, a víz- és csatorna-beruházás, a bérlakásépítés és a már tárgyalt sportcsarnok-építés projektjeit, a felmerült problémákat és a lehetséges megoldásokat.

Jóllehet igény van a magántőke bevonására, de a jogi környezet (önkormányzati törvény, vízgazdálkodásról szóló törvény, koncessziós törvény stb.) egyrészt nem segíti eléggé az ilyen típusú finanszírozás elterjedését, másrészt nem szabályozza azt megfelelően, s így kockázatosá teszi állami (önkormányzati) oldalról a magánszférával való hosszú távú szerződéskötéseket.

Az önkormányzatok (köz)feladataik ellátásának mértékét és módját az Ötv. alapján maguk határozhatják meg. Nem volt tiltott, hogy egyes feladatokat az ágazati törvényekben

foglaltak figyelembe vételével, a magánszektorral történő együttműködés keretében oldják meg. A PPP konstrukcióban történő feladatellátásnak egy korlátja volt 2007. évig: a forgalomképesség szerint elkülönített önkormányzati vagyonelemekhez tartozó tulajdonosi jogosítványok törvényi korlátozása, amelynek célja a tulajdon védelme volt. *2007. január 1-jétől* – az önkormányzati tulajdon fenntartása mellett – lehetővé vált egyes tulajdonhoz kapcsolódó rendelkezési jogok átadása, mivel új kategóriaként a vagyongazdálkodói jog került meghatározásra. Az önkormányzat *vagyongazdálkodói jogot létesíthet a tulajdonában lévő korlátozottan forgalomképes és a forgalomképes vagyónak rendeletében meghatározott körére*. A vagyongazdálkodói jog átadása az Ötv. 80/A § (3) bekezdése szerint az önkormányzati feladatellátás feltételeinek hatékony biztosítása, a vagyon állagának és értékének megőrzése, védelme, illetve értékének növelése érdekében történhet.

Az Ötv. és az Áht. módosítása tehát megteremtette a PPP konstrukció egyfajta alternatívájaként a magánszféra bevonásának a jogi kereteit, melynek feltétele az, hogy a helyi önkormányzat *rendeletében részletesen szabályozza a vagyongazdálkodói jog megszerzésének, gyakorlásának és a vagyongazdálkodás ellenőrzésének részletes szabályait*.

Az önkormányzati vagyonról szóló jogi szabályozás keretei lehetővé teszik a vagyongazdálkodói jog szigorú garanciák melletti átadását, vagyis azt, hogy a forgalomképtelen, illetve a korlátozottan forgalomképes vagyont magánbefektető által alakított társaság aktiválhassa, fenntartva az önkormányzati tulajdont.

A konstrukcióban résztvevők véleménye szerint nagyban hozzájárulna az önkormányzati területen megvalósuló PPP projektek sikeréhez, ha egy hosszú távú, kedvezményes kamatozású hitel (mint például jelenleg az MFB által refinanszírozott hitel) állna rendelkezésre azon magánbefektetők által alapított gazdasági társaságok számára, amelyek önkormányzati közszolgáltatási feladatokat látnak el.

Jogos az a felvetés is, hogy a projektek sikeres alkalmazását a magánbefektetők és a bankok oldaláról gátolja a hosszútávon kiszámítható szabályozási környezet hiánya. A szokásos kockázatokat pedig tetézi az üzemeltető esetleges csődhelyzete, illetve az önkormányzat fizetéképtelenné válásának lehetősége. Ezekre az esetekre a szerződésekben rögzíteni kellene a követendő eljárásokat.

Makrogazdasági szempontból ugyanakkor a következő aggályok jelentkeznek:

- A nem központosított kezdeményezett (mint pl. Sport XXI) projektek számviteli besorolása ellenőrizetlen marad, s így bizonytalan, hogy a kormányzati

szektor hiányát és az államadósság mértékét az adott évben növelik-e vagy sem.

- Az önkormányzatok helyi hitelfelvételi korlátját az Ötv.88.§.(2) pontja szabályozza, de ezt – amellet, hogy a betarttatásáról és az ellenőrzéséről a mainál szigorúbban kellene gondoskodni – szükséges lenne kiegészíteni a több évre szóló kötelezettség-vállalásokkal, például a rendelkezésre állási díjakkal is. Nem szerencsés, sőt el kellene kerülni, hogy az önkormányzatok a PPP konstrukciót a hitelfelvételi korlát elkerülése céljából alkalmazzák és nem gazdaságossági, hatékonysági megfontolásokból.

A fentiek alapján – már az eddigi tapasztalatokból is – az a követelmény fogalmazható meg, hogy szükséges a hosszú távú elkötelezettség eljárási szabályait valamilyen módon az önkormányzati területre is kiterjeszteni és a megfelelő korlátokról gondoskodni.

x x

x

Összefoglalva röviden az eddigi hazai tapasztalatokat és egybevetve a nemzetközi tapasztalatokkal és számvevőszéki ajánlásokkal azt emeljük ki, hogy a PPP konstrukció sikeresebb jövőbeni alkalmazásához mindenekelőtt az állami oldal – a döntéshozatalban és az irányításban résztvevő állami szervek – jobb felkészülése, valamint – az áttekinthetőség és ellenőrizhetőség érdekében – az egyértelmű szabályozás és eljárási rend véglegesítése, továbbá lehetőség szerint az önkormányzati körre való kiterjesztése szükséges.

V. ÖSSZEFOGLALÓ KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

A tanulmány a köz- és magánszféra általános értelemben vett kooperációjának, a piaci mechanizmusok alkalmazásának területeit tekinti át. A kifejtettekben látható, hogy a piaci mechanizmusok változatos formákban – utalványrendszer (voucher), díjfizetési kötelezettség (user charging), egyes állami feladatok, illetve szolgáltatások kiszervezése (outsourcing) és a köz- és magánszektor hosszútávú partnersége (Public Private Partnership - PPP) – jelennek meg a közfeladatok ellátásában. Ezek mind a hatékonyabb, olcsóbb és magasabb színvonalú közszolgáltatás nyújtásának érdekében jöttek létre, azt hivatottak elősegíteni. Miért aggályoskodik akkor az Állami Számvevőszék és miért tűnik néha úgy, mintha ellenezné a terjedésüket? Jogos-e az óvatosság? A tanulmány erre is próbált választ adni.

Ami a *kiszervezéseket* illeti, figyelembe kell venni, hogy az un. „üvegseb-törvény”⁷⁶ előtt az ÁSZ-nak nem volt felhatalmazása arra, hogy a közpénz felhasználását ellenőrizze az államháztartáson kívül, azaz a nem költségvetési szerveknél. Közben pedig már javában folytak a *kiszervezések*, gombamód szaporodtak a közhasznú társaságok, közalapítványok, gazdasági társaságok, s ezek jelentős állami pénzeszközökkel gazdálkodtak és gazdálkodnak, amelyek szabályszerű felhasználásáról, de eredményéről is keveset lehetett tudni. Mindezt súlyosbította az üzleti titoknak a magánszférával azonos kezelése, aminek rendkívül súlyos következményei lehettek akár a korrupciót, akár más visszaéléseket illetően. A törvényi szigorítás lehetővé tette az ÁSZ számára az ellenőrzés kiterjesztését, így ma már tudjuk, hogy e piaci formák alkalmazása bizony „magyar módra” történt – drágán és gyakran pazarlóan.

Ami a PPP-vel kapcsolatos *nemzetközi tapasztalatokat* illeti, egyrészt megállapítható, hogy e konstrukciókban nagy lehetőségek vannak a jövő közberuházásainak megvalósítására. Ezzel magyarázható, hogy manapság terjedése igen gyors. A jogszabályi és szervezeti háttér kialakítása ugyanakkor rendkívül változatos az egyes országokban. Az Európai Unió meglehetősen lassan reagált e konstrukció elszámolásának módszertani és szabályozási kérdéseire, pedig jelentős befolyása van az egyes országok költségvetési politikájára. Az Eurostat csak 2004-ben jelentette meg határozatát⁷⁷, amelyben megfogalmazta a PPP-beruházások elszámolásának fő irányelveit s így meghatározható, hogy egy létrejövő

⁷⁶ 2003. évi XXIV. Tv.

⁷⁷ New decision of Eurostat on deficit and debt Treatment of public-private partnerships, In: Eurostat News release, 18/2004, 2004. február 11.

infrastruktúra államháztartáson kívüli vagy azon belüli eszköznek minősül-e. Az Európai Parlament pedig csak 2006-ban adott ki állásfoglalást⁷⁸ a magán- és közszféra közötti partnerségről, valamint a közbeszerzésről és a koncessziókról szóló közösségi jogról. Az állásfoglalás az Európai Bizottság 2004. áprilisában elfogadott ún. Zöld Könyvével⁷⁹ összhangban készült, amely szintén a köz- és a magánszféra együttműködésének feltételeit elemzi.

A PPP konstrukció alkalmazásának hazai aktualitását különösképpen fokozza a jelentős állami fejlesztési felzárkózási igény egyfelől, illetve a költségvetési források szűkössége, a folyó költségvetés hiánya másfelől. A Kormány részéről azért kap ekkora támogatást e projektek szervezése, mert nyilvánvalóvá vált, hogy egy sor területen (oktatás, egészségügy, börtönök és – nem utolsósorban – az autópálya-építés) jelentős elmaradásaink vannak az infrastruktúrában, s amelyhez hiányzik a költségvetési forrás. A fő problémát az jelentette eddig, hogy hamarabb születtek meg a döntések és szerződések is e konstrukció alkalmazásáról, mint a szükséges jogszabályi háttér és eljárásrend kialakult volna. Ebből következik, hogy különösen a kezdeti alkalmazások nem nevezhetők sikeresnek. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési jelentéseiben ráirányította a figyelmet az ebből eredő kockázatokra és sürgette a szabályozási munka befejezését. A jelenleg érvényes legutóbb meghozott kormányzati intézkedések megteremtik a megalapozott kormányzati döntések lehetőségét és az eljárásrend kellő nyilvánosságát is biztosít ahhoz, hogy a jövőben jobb szerződések szülessenek.

Külön figyelmet érdemel a magántőke bevonásának megjelenése és terjedése az *önkormányzati feladatok* ellátásában. Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, ahhoz, hogy valóban sikeres projektek szülessenek, a legfontosabb a hosszú távú kiszámítható jogi környezet megteremtése. A jelenlegi jogi szabályozás széttagolt, ellentmondásos, bonyolult és hiányos. Egyik legfontosabb feladat annak a megoldása, hogy a helyi önkormányzat *saját rendeletében* gondoskodjon a vagyonkezelői jog megszerzésének, gyakorlásának és a vagyonkezelés ellenőrzésének részletes szabályairól. Fontos továbbá az önkormányzatok kötelezettségvállalási korlátját szabályozó jogszabály megfelelő módosítása is, hogy beletartozzon a hosszú távú rendelkezésre állási díjkiadás.

⁷⁸ Európai Parlament állásfoglalása a magán- és közszféra együttműködéséről, [2006/2043 (INI)]

⁷⁹ Green paper on Public-Private Partnership and Community Law on Public Contracts and Concession, [COM(2004) 327 final] 2004. április 30.

A PPP konstrukció másik részvevőjével kapcsolatban pedig megállapítható, hogy a magánszféra keresi a piaci lehetőséget, „szívesen” magánosítja a közszolgálati funkciókat, a találkozás lehetősége tehát adott⁸⁰. A nemzetgazdaság számára a várt legfontosabb előnyt a szükséges beruházások mielőbbi és hatékony megvalósulása jelenti. Ennek elérése azonban csak sikeres projektek esetén lehetséges.

De mi a biztosíték arra, hogy a projekt sikeres lesz, hogy például a foglalkoztatásra nem hat kedvezőtlenül, illetve mit tehet a siker érdekében az Állami Számvevőszék? A konstrukció ugyanis természetéből fakadóan magában hordozza a *pazarlás és a korrupció veszélyét*, ami elsősorban a kormányzati döntésekben megfogalmazódott rövidtávú érdekekből, a közszféra felkészületlenségéből, a magánszféra profitérdekeiből, azaz a résztvevők kölcsönös és viszonylag könnyen érvényesíthető érdekeltségéből fakad.⁸¹ Az is tudott, hogy az ÁSZ alapvetően utóellenőrzést végez, vagyis leghamarabb a beruházás befejeztével értékelheti a projektet, de a szolgáltatás megfelelő színvonalát csak évekkel utána, a működés során tudja ellenőrizni, értékelní, amikor ezek a döntések már visszafordíthatatlanok, tehát csak jelentős áldozatok árán javíthatók. Hát ezért óvó partner az ÁSZ, hiszen jelenleg nem tehet mást, mint minél több fórumon közzé teszi eddigi – jóllehet igencsak kezdeti – tapasztalatait, valamint a jóval bővebb nemzetközi tapasztalatokat, különös tekintettel a már elvégzett ellenőrzésekre, a feltárt negatív jelenségek okainak elemzésére.

Ehhez nagy segítséget adnak a számvevőszékek nemzetközi szervezete (INTOSAI) által közzétett iránymutatások, valamint az Egyesült Királyság Számvevőszéke (NAO) által már ellenőrzött projektek során megfogalmazott ajánlások. Mindezek alapján a hazai jogalkotók és döntéshozók számára mindenekelőtt a következő főbb javaslatok figyelembe vétele ajánlható⁸²:

- A programok tervezésében és kiértékelésében alapvető követelmény *az állami pénzek rövidtávú megtakarítási lehetőségének összehangolása a hosszú távú megtérülés (hatékonyság) szempontjaival*. Olyan megoldást kell kialakítani, amely e területen a felek között valós érdekezozonosságot teremt, mind két oldal számára megfelelő

⁸⁰ Annál is inkább, mert – mint már érzékeltettük – nem pusztán keresi, hanem néha eléggé nyíltan várja is többek között a vonatkozó adók mérséklését.

⁸¹ Kovács Árpád: A közfinanszírozás hatékonysága, mint nemzeti versenyképességi tényező. PPP Konferencia. Győr, 2004. január.

⁸² Lásd szintén: Báger Gusztáv: A köz- és a magánszféra együttműködése és a számvevőszéki ellenőrzés. Nemzetközi kitekintés és hazai tapasztalatok. Pénzügyi Szemle, 2006/1.

előnyökkel, haszonnal jár. Ez akkor érhető el, ha sokoldalú *összehasonlító elemzések* készülnek: szükséges, hogy mielőtt a projekt elfogadásáról döntenek, megvalósíthatósági tanulmány készüljön, amiben ki kell térni arra, hogy költségoldalról és a szolgáltatás színvonalát tekintve mi a különbség a javasolt PPP projekt és a hagyományos (állami fejlesztési) megoldás között. Akkor és csak akkor indokolt ezt az új konstrukciót alkalmazni, ha egyértelműen igazolható, hogy az állam által fizetendő mindennemű összeg diszkontált jelenértéke kisebb, mint a klasszikus költségvetési beruházásként megvalósuló fejlesztés egyszeri és folyamatos kiadásának – ideértve az államadósság után fizetendő kamatteher arányos részét is – diszkontált jelenértéke. Mindezt célszerű a tovagyrúzó, a közvetett hatásokra (például a környezetvédelemre, a foglalkoztatottságra, az egész nemzetgazdaság jövedelemtermelő képessége alakulására stb.) kiterjeszteni.

- *A projektekkel kapcsolatban fontos követelmény a rájuk ható változások rendszeres nyomonkövetése, elemzése és értékelése.* Ezek közül kiemelt figyelmet kell fordítani a kormányzat fejlesztési politikájában bekövetkezett változások következményeire. Ennek fontosságát alátámasztja a NAO-nak az a tapasztalata, miszerint a végrehajtás során a megkötött szerződéseknek mintegy 55%-át érintették különféle változások.
- Hangsúlyos követelmény *a projektek költség-hatékonyságának javítása, a hozammaximalizálás.* Célszerű ezért meghatározni a projektek elvárt hozamának alsó határát, fontos cél a közbeszerzési eljárást a közreműködő szakértők, tanácsadók jobb felkészítésével javítani, a finanszírozási formák közül a keretfinanszírozást jóval kiterjedtebben alkalmazni.
- Tekintve, hogy a változások a magánszektor területén is gyakoriak, a sikeres PPP projektek érdekében nagy jelentőségű *a valós stratégiai partnerségi kapcsolatok kialakítása,* különféle partnerségi szövetségek létrehozása, amelyek különösen jól működhetnek például az oktatás és az egészségügy területén.
- A PPP projektekkel kapcsolatban fennálló különféle kockázatok és bizonytalanságok indokolják, hogy – az előkészítő szakaszban – *alternatív elgondolások kerüljenek kidolgozásra,* s ezáltal a résztvevők számára lehetővé váljon – különösen a finanszírozási módozatot illetően – a kölcsönösen legjobb megoldást kiválasztani.
- Kiemelt feladat a projektek és a szerződések előkészítésében közreműködőket folyamatosan *magas szintű képzésben* részesíteni, különösen a közszférában.

- A projektek előkészítő és ellenőrzési folyamatában egyaránt kiemelt szerepet kap *a projektek értékelése*, az ehhez szükséges indikátorok kidolgozása. Ezen alapszik tulajdonképpen a teljesítményellenőrzés megvalósítása is. Ezért a NAO a *PPP projektek értékelésére kidolgozott egy módszertant*, melynek lényegét a tanulmányban közreadjuk. Az értékelési módszer a projekt életciklusát kíséri végig meghatározott témakörök szerint, melyekhez kapcsolódóan *értékelési szempontokat, indikátorokat* állapítottak meg.
- Javasolható *standard szerződésminták* alkalmazása: mind az INTOSAI iránymutatásaiból, mind a NAO ajánlásaiból kiderül, hogy egyrészt a sikeres projekt legfontosabb feltétele a szerződés jó előkészítése, miután a legtöbb probléma a szerződéskötések során elkövetett hibákra, keletkezett hiányosságokra vezethető vissza. Ezért már itt felhívjuk a figyelmet az Egyesült Királyságban alkalmazott standard szerződésmintára. Egy hasonló standard szerződés elkészítése és alkalmazásának rendeletileg kötelezővé tétele véleményünk szerint Magyarországon is jelentősen csökkenthetné a PPP projektek megvalósításának kockázatait, illetve hozzásegíthetne, hogy megelőzzék az egyébként csak utóellenőrzéssel kimutatható, adott esetben akár végzetes és csak nagy áldozatok árán korrigálható hibákat.
- Az eldöntött és megvalósult projekteket is rendszeresen ellenőrizni és elemezni kell. Vannak szakértői körök, amelyek egy *külön intézmény* létrehozását tartják szükségesnek, ahol a projektek előkészítése, a hatékonysági elemzések és a szabályozási kérdések egy kézben összpontosulhatnának. Nálunk jelenleg a PPP Tárcaközi Bizottság újra definiált hatáskörébe tartoznak ezek a feladatok, de kérdés, hogy nem lenne-e célszerű kiegészíteni ezt az intézményt egy független háttér szervezettel, amely az operatív és módszertani-elemzési segítségnyújtásban vállalna nagyobb szerepet. Ezáltal biztosítható lenne, hogy a döntésekben ne elsődlegesen az átmeneti állami költségvetés-kímélés, hanem főként a hatékonyság és a jobb szolgáltatási színvonal elérése legyen az alapvető szempont.
- A cél *a hosszú távú pénzügyi tervezés megteremtése* megfelelő intézmények megerősítésével, ami az alapja lehet a transzparenciának és elszámoltathatóságnak.
- A PPP konstrukció jövőbeni alkalmazását nagymértékben segítené, ha *a kapcsolódó információk, illetve az összes információk nyilvánosak* lennének. Ez lehetővé tenné, hogy a döntéshozók minden szinten tudatában legyenek a hosszú távú hatásoknak

(költségeknek és kockázatoknak). Ma Magyarországon és a többi közép-európai országban csak meghatározott részinformációk állnak rendelkezésre a PPP-hez tartozó, vállalt kockázatokról. A modern pénzügyi jelentéskészítési standardok megkövetelik a kötelezettségvállalások, az előre nem látható kötelezettségek és más pénzügyi kockázatok közzétételét. Ezek a szempontok az üzleti titok eltérő kezelését igénylik, mint a tiszta magánszektorban. A nyilvánosság fokozása és a kölcsönös tájékozódás és tájékoztatás érdekében javasolható az érdekelt szakmai kör rendszeres (félévenkénti) találkozása egy szervezett konferencia keretében, amelynek összehívását – megfelelő érdeklődés esetén – az Állami Számvevőszék vállalná.

- A kormányának a kockázat-menedzsment fejlesztése végett minden fő kockázati tényezőt tartalmazó, *átfogó adatbázist célszerű létrehozni* a megkötött szerződésekről, a megvalósult projektekről és azok működéséről. További fontos jellemző feltételei a megfelelő kockázat-menedzselésnek: a „letisztult”, minden szempontból megalapozott stratégia, centralizált kockázatkezelő intézmény és ettől független ellenőrző szerv. A legfőbb ellenőrzési intézmény feladata, hogy a kormány kockázat-menedzselésének minden aspektusát vizsgálja.

Összefoglalva megállapítható, hogy a PPP konstrukció jövőbeli alkalmazását nagymértékben segítené a magán és közszféra egymás iránti megítélésében történő *szemléletváltás*. A ma uralkodó előítéletek szerint a magánszféra úgy tekint az állami alkalmazottakra, mint bürokratikus és rugalmatlan partnerekre, ebből következően minden állami cselekvést (az erre költött pénzt – adót –) hatástalannak, ráfizetésesnek tart. Az állami szereplők pedig a magán partnerekkel kapcsolatban gyakran csak a piaci követelmények, a profitérdekek minden áron való érvényesítését, az erre irányuló törekvések túlzottságát veszik észre. Mint korábban hangsúlyoztuk, a jó PPP alapja nemcsak a jó szerződés megkötése, hanem a hosszú távú partneri kapcsolat kialakítása, a rendszeres kommunikáció, ami által a projekt futamideje alatti új kihívásokra együtt adható jó válasz. Mindez Magyarországon hatványozottan igaz, ezért a gyümölcsöző kapcsolathoz a felek közötti bizalom megteremtését szükséges szorgalmazni.

PPP ÉRTELMEZŐ SZÓTÁR⁸³

Aktiválás	A beszerzések, beruházások során elszámolt költségek és ráfordítások eszközként való állományba vétele a számviteli elszámolásban, mely rendszerint szorosan kapcsolódik az eszközök rendeltetésszerű használatba vételéhez.
Diszkonttényező	Azon átváltási arány, amelyen a különböző időszakbeli pénzek gazdát cserélnek.
Diszkontráta	A diszkonttényező számítása során használt kamatláb.
Hitelátvállalás	A Magyar Állam által különféle szervezetekről az államadósság terhére átvállalt hitelek.
Koncesszió	A koncesszióról szóló 1991. évi XVI. Törvényben megnevezett szolgáltatások és feladatok végzésére vonatkozó jog átengedése rendszerint az állammal vagy önkormányzattal megkötött szerződés keretében. A koncessziós szerződés megkötésére az állam vagy önkormányzat által kiírt pályázat lefolytatását követően kerülhet sor. A pályáztatási és a szerződéskötési kötelezettség alól az ágazati törvény mentesítést adhat.
Koncessziós díj	A koncesszióba adott tevékenység gyakorlásának átengedéséért a koncessziós által az államnak vagy önkormányzatnak fizetett díj, amelynek megfizetési módjáról és mértékéről a koncessziós szerződés rendelkezik.
Környezetvédelmi hatástanulmány	Az építési beruházás előkészítése keretében a beruházás koncepcióját, célját, tárgyát, megvalósítását alátámasztó, a környezetvédelmi szempontok figyelembevételével az ajánlatkérő által készített előtanulmány. Az előzetes hatástanulmány a nyomvonal-változatok kijelölését előzi meg, a részletes hatástanulmány kidolgozására az illetékes miniszter által rendeletben megjelölt nyomvonalváltozatok esetében kerül sor.

⁸³ Az Állami Számvevőszék jelentéseiben alkalmazott definíciók felhasználásával.

Nettó jelenérték (NPV)	A jövőbeli pénzáramok meghatározott diszkontrátával számított jelenbeli értékének és a jelenbeli pénznek az összege. Egy beruházás nettó jelenértéke a beruházásból származó jövőbeli hozamok diszkontált értékének és a beruházásra fordított kiadások különbözete.
Operatív lízing	Olyan ügylettípus, melyben a lízingbeadó a lízingbe vevő igényeinek megfelelő, saját tulajdonában levő eszközeit, díjfizetés ellenében, meghatározott idejű használatra átengedi a lízingbe vevőnek. Az eszközzel történő hasznosítás a futamidő alatt a lízingbe vevőt illeti meg. A futamidő lejártával az eszköz tulajdonjoga továbbra is a lízingbe adónál marad.
PPP (Public Private Partnership)	A köz- és magánszféra olyan együttműködése, melyben a közfeladatok ellátásáért felelős állam – beruházási, szolgáltatási feladatainak szervezésekor – komplex módon hosszú távon együttműködik a magánszféra szereplőivel. Az együttműködés tervezési, építési, működtetési, finanszírozási feladatokban egyaránt megvalósulhat.
Public Sector Comparator (PSC) elemzés	A PPP beruházások költséghatékonysági elemzésének lehetséges eszköze. A PSC a projekt nettó jelenértékét adja meg hagyományos állami beruházás és üzemeltetés esetén, ezt az értéket kell összevetni a PPP konstrukció nettó jelenértékével.
Refinanszírozási nyereség	Refinanszírozás azt jelenti, hogy a kezdeti finanszírozási formában felvett források visszafizetésre kerülnek, és ezeket pótlandó, új pénzügyi források bevonására nyílik mód, új feltételekkel. A refinanszírozásból adódó nyereség az az összeg, mely az eredeti és az új finanszírozási struktúra pénzügyi terhének különbségéből adódik.
Rendelkezésre állási díj	A PPP módszerrel végrehajtott beruházás esetében az állam által a beruházónak a szerződésben meghatározott szolgáltatás nyújtásáért fizetett összegek.
Value for Money elemzés	A PPP beruházások gazdaságosságát, hatékonyságát az előkészítés (korai) szakaszában bemutató elemzés, amely a PPP beruházás költségeit és minőségét veti össze a hagyományos állami beruházás kiadásaival és elérhető minőségével.

A TANULMÁNYHOZ KAPCSOLÓDÓ ÁSZ JELENTÉSEK LISTÁJA

1. Jelentés a közalapítványoknak és az alapítványoknak az 1998-2001. évek között jutott nem normatív központi költségvetési támogatás felhasználásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék. 2002.
2. Jelentés a Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium fejezet működésének ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék. 2003.
3. Jelentés az államháztartáson kívüli állami feladatellátás rendszerének ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék. 2004.
4. Jelentés az Igazságügyi Minisztérium fejezet működésének ellenőrzéséről. Állami – számvevőszék. 2005.
5. Jelentés a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék. 2005.
6. Jelentés az autópálya beruházások finanszírozási megoldásainak összehasonlító ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék. 2006.
7. Jelentés a Művészetek Palotája megvalósításának és működésének ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék. 2007.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Agg Zoltán-Csonka Gizella: A kormányzati szektor – új felfogásban (XXVII. rész) A kormányzat és a vállalkozások partnerségi együttműködése, Pénzügyi Szemle, 2003/3.
2. Báger Gusztáv: A PPP (public private partnership): az állami és magánszektor együttműködésének tapasztalatai és ellenőrzése. PPP Konferencia Győr, 2004. január
3. Báger Gusztáv – Kovács Árpád: Privatizáció Magyarországon I. kötet. ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, 2004. június.
4. Báger Gusztáv-Bihary Zsigmond: A magánszektor bevonásával megvalósított beruházásokkal kapcsolatos magyar ellenőrzési tapasztalatok. (Brasília, 2005. szeptember 27.)
5. Báger Gusztáv: A köz- és a magánszféra együttműködése és a számvevőszéki ellenőrzés. Nemzetközi kitekintés és hazai tapasztalatok. Pénzügyi Szemle, 2006/1.
6. Fónagy János: Hiányzik a PPP-szabályozás. Pénzügyi Szemle, 2006/3.
7. György István: A közalapítványok új helyzetéről. Nonprofit szervezetek számvitele és adózása, Verlag Dashöfer Szakkönyvtár Kft., Budapest, 2006. november
8. Koncz Ildikó: PPP projektek az önkormányzati területen. Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. Szerkesztő: Vígvári András Budapest, 2005.
9. Kovács Árpád: A közfinanszírozás hatékonysága, mint nemzeti versenyképességi tényező. PPP Konferencia Győr, 2004. január
10. Kovács Árpád: Pénzügyi ellenőrzés változó erőterben. (Perfekt, 2003, 350-371 old.)
11. Kovács Árpád: Versenyképesség és államháztartás. (Pénzügyi Szemle, 2005. Összevont szám, 25-47. old.)
12. Dominique Lorrain: Urban Services, the Market and Politics. In: Private Financing of Public Infrastructure. The French Experience. DAEI. Paris, 1995.
13. Teresa Ter-Minassian: Public-Private Partnership, Fiscal Affairs Department IMF, 2004.
14. Varga Mihály: PPP Magyarországon – Árt nekünk vagy használ? Pénzügyi Szemle, 2005. (Összevont szám)
15. Charles Wolfe, Markets or Governments: Choosing between imperfect alternatives, 1993, A RAND Research Study
16. „European Transport Policy for 2010: Time to Decide”. European Commission, 2001.
17. Guidelines for successful Public-Private Partnerships. European Commission, 2003.

18. New decision of Eurostat on deficit and debt Treatment of PPPs, Eurostat, 2004.
19. Green paper on PPP and Community Law on Public Contracts and Concessions, [COM(2004) 327 final]
20. Az Európai Parlament állásfoglalása a magán- és közszféra együttműködéséről, [2006/2043 (INI)]
21. A köz- és magánszféra sikeres együttműködése. (PPP kézikönyv), GKM. Budapest, 2004.
22. INTOSAI: Guidelines on Best Practice for the Audit of Risk in Public/Private Partnerships (PPP), 2004
23. The role of market-type mechanism in the provision of public services. OECD Symposium, Paris 2005, (GOV/PGC/SBO(2005)2
24. Standardisation of PFI Contracts, HM Treasury, 2004
25. The Operational Performance of PFI Prisons, NAO, 2003
26. A Framework for evaluating the implementation of Private Finance Initiative projects: Volume 1 and 2, National Audit Office, May, 2006.
27. A felsőoktatás átalakulása, a finanszírozás korszerűsítése (Szerkesztette: Báger Gusztáv) Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet. 2004.
28. A nonprofit szektor működése és ellenőrzése. (Készítették: dr. Báger Gusztáv, Hamza Lászlóné, Kovács Richárd, dr. Lóránt Zoltán, dr. Sepsey Tamás) Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, ÁSZ Önkormányzati és Területi Ellenőrzési Igazgatóság, 2003.

MELLÉKLETEK

SZEMELVÉNYEK A NAO VIZSGÁLATOK ALAPJÁN TETT JAVASLATOKBÓL

Amint azt a tanulmány III/3. részében már kifejtettük, az Egyesült Királyság számvevőszéke (NAO) rendelkezik a legnagyobb tapasztalatokkal a PPP területén. Hasznos útmutatóként tekinthetők javaslataik, amelyeket az eddigi időszak ellenőrzései alapján csokorba foglaltak, továbbá nem hagyhatók figyelmen kívül azonban az angol Parlamenti Számvevőszéki Bizottság által tett megállapítások sem. Röviden tekintsük át azokat a konkrét PPP projekteket, amelyek számvevőszéki vizsgálata tanulságos és átvehető tapasztalattal szolgálhat a magyar döntéshozók számára is.

A.) KÓRHÁZI PROJEKTEK

I. A New Dartfort-i és a Gravesham-i Kórház PPP szerződése (2000)

- A számvevőszéki ellenőrzés megállapította, hogy az Állami Egészségügyi Szolgálat nem volt képes a hosszú távú szerződés költségeit pontosan megállapítani. Ezért elengedhetetlen, hogy minden állami szerv óvatosan járjon el a költségek becslésekor, elkerülve azt az esetet, hogy a költségek elszaladnak, amikor a projekt-megvalósítás már visszafordíthatatlan szakaszba jutott.
- A minisztériumoknak tudatában kell lenni a magánpartner által elérhető előnyöknek, valamint a mindkét oldalon fennálló kockázatoknak. Ebben az esetben lehet elérni, hogy a tárgyalások során a „Value for money” elv megvalósuljon.
- A kórházak esetében a hosszú távon fennálló, illetve felléphető kockázati tényezőket (technológiai változások, a helyi népesség egészségügyi helyzetében és ellátásában fellépő változások) a szerződésekben rugalmasan kell kezelni. Ezáltal elkerülhető a költségek indokolatlan emelkedése. A PPP Kézikönyv pontosan megadja azon alkalmazhatósági területeket, ahol a végrehajtási időszakban rugalmasan lehet (kell) eljárni.

- Az eredeti szerződést alátámasztó Public Sector Comparator (PSC) számításába olyan hibák csúsztak, amelyek elfedték, hogy a PPP konstrukció pusztán marginális előnyökkel jár. Nélkülözhetetlen tehát, hogy a számításokat független szakértőkkel is ellenőriztessék. Ebben az esetben a költség-megtakarítás -elfutás nagymértékben függ a tőkepiaci és a működési költségek változásától. Nem kedvező irányú változás esetén a konstrukció akár drágább is lehet, mint a hagyományos beruházás.

II. A West Middlesex Egyetemi Kórház fejlesztése (2003)

- A hatóságoknak képesnek kell lenniük felmérni a kockázatok és bizonytalanságok fokát a hosszú időtartalmú projektek esetén is, hogy a döntések a költségek, az előnyök és a kockázatok teljes körű és valós felmérésén alapulhassanak.
- Törekedni kell a tanácsadói díjak jelentős csökkentésére. Megfelelő adatbázist kell létrehozni, hogy a későbbi projektek esetén is bármely minisztérium e tekintetben is hozzáférhessen az addigi tapasztalatokhoz.
- A projekt futamidejének a valós működési szükségletekhez kell igazodni, nem pedig a látszólag kedvezőbb, hosszabb időtartalmú, ezért nagyobb kockázattal is járó variációkhoz.

III. A Darent Valley Kórház: a PPP szerződés ellenőrzése működés közben (2005)

- A legsürgősebb teendő, hogy az eddigi teljesítménymérésből származó tapasztalatokat átültessék a gyakorlatba, s a következő ötéves szolgáltatás-benchmark már ez alapján valósuljon meg. Különös tekintettel kell lenni arra, hogy:
 - a nem megfelelő teljesítés esetén a levonás arányos legyen a hiányosságokkal;
 - a többi magán-állami konstrukcióban működő kórház esetén is hasznosítható legyen az új mérési pontok rendszere.
- A refinanszírozási megállapodás aláírása előtt mindkét fél számára szükséges az előnyök és hátrányok ismételt felmérése.
 - meg kell győződni, hogy a magánpartner a továbbiakban is megfelelően ösztönzött a jó teljesítmény elérésében;

- a nem számszerűsíthető tényezőket is figyelembe kell venni, továbbá azt, hogy az állami partner a refinanszírozásból származó hasznot azonnal, egy összegben igényli vagy csak idővel. Az első esetben ez többletköltséget okozhat a magánpartnernek és csökkentheti érdekeltségét a refinanszírozásban.
- A Refinanszírozási Útmutatót teljes körűen figyelembe kell venni a tárgyalások során.

IV. A Norfolk és a Norwich kórházak újrefinanszírozásának vizsgálata (2005)

- Minthogy az állami-magán partnerségben üzemeltetett kórházak piaca folyamatosan bővül, így a rendelkezésre álló tapasztalatok köre is új területekre terjed ki. Ezen információkat összegyűjtve fel lehet és kell használni az újrefinanszírozásról szóló tárgyalásokon is. A következő tényezők hatását célszerű vizsgálni az ügylet finanszírozásának változásakor:
 - milyen természetű ügyletről van szó;
 - az általános közgazdasági tényezőket, úgymint infláció, kamatráta; továbbá
 - olyan más speciális tényezőket, mint a már refinanszírozáson átesett ügyletek esetén keletkezett költséghatékonysági vizsgálatok tapasztalatainak hasznosítása.

B.) BÖRTÖN PROJEKTEK

V. A PPP-ben megvalósult magán börtönök és az állami börtönök szolgáltatásának összehasonlításából lezűrhető ajánlások (2003)

- Alaposabb kooperációra és tapasztalatcserére van szükség a két típusú – hagyományos állami, illetve PPP konstrukcióban megvalósult – intézmény (résztevő) között.
- A tapasztalat szerzés céljából ajánlatos személyzetcsere a börtönök esetén is fennáll, ezért a következő két évben a hatóságoknak ki kell terjeszteniük azt a kéttípusú intézmény között, főleg a magasabb beosztású vezetőkre vonatkozóan.

- A teljesítmény-adatok monitoringa és adatbázisa az állami szektorban jelenleg kevésbé megbízhatóak, mint a PPP-ben. Támogatni kell, hogy az állami intézményekre is vegyék át ezeket az információs rendszereket.

C.) ÁLLAMIGAZGATÁS FEJLESZTÉSÉVEL, MODERNIZÁLÁSÁVAL KAPCSOLATOS PROJEKTEK

VI. A Laganside Bíróság (2003)

- A bírósági épületnek a magánpartner általi üzemeltetésében még számos hiányosság van, amit mihamarabb meg kell oldást. Ehhez kapcsolódóan megfelelő mutatókat kidolgozva erősíteni kell a teljesítmény monitoringot, továbbá
- meg kell egyezni a fizetési mechanizmusban és tesztelni kell azt, mielőtt a szolgáltatás nyújtása megkezdődne.

VII. A Ministry of Defence főépületének újratervezése (2003)

- A finanszírozási költségeket nagymértékben csökkenteni lehet, ha a pályázat kiírója a partnerválasztást egészen a szerződés aláírásáig halasztja, azaz a lehető legkedvezőbb eredményt érheti el.
- Mivel a finanszírozási költségek a hosszú távú projekt költségeinek jelentős részét teszik ki, ténylegesen meg kellene győződni arról, hogy a magántőke bevonása a legcélravezetőbb-e, a legkedvezőbb-e.
- A finanszírozásból a spekulatív elemeket, az arra lehetőséget adó formációkat lehetőleg teljes körűen ki kell szűrni.
- A nagy pénzügyi forrásokat igénylő projektek esetén el kell kerülni, hogy azokkal ugyanazon időben jelenjenek meg a tőkepiacon.
- Nincsenek konkrét bizonyítékok, hogy a PPP-ben finanszírozott projektek hatékonyabbak a hagyományos közpénzes beruházásoknál a finanszírozást tekintve, bár a speciális projektek esetében sokszor nincs is összehasonlítási alap, hiszen a PPP konstrukció nemcsak a finanszírozást, hanem a tervezési, üzemeltetési és fenntartási feladatokat is magába foglalja.

VIII. A Munkaügyi Minisztérium elhelyezéséhez kapcsolódó szolgáltatások (2005)

- Minthogy ez a projekt egy már élő szerződésnek a bővítése, nincs szükség újabb versenytárgyalásra a szolgáltatóval. Általában a nem versenytárgyalásos ügyletek nem tekinthetők a legjobb módnak a „Value for Money” elv érvényesítése szempontjából, ezért a minisztériumnak kiemelt figyelmet kell fordítania a következőkre:
 - a teljes bizonyosság végett meg kell vizsgálni az alternatív lehetőségeket is;
 - értékelni kell, hogy az eddigi szolgáltatás színvonala mennyire felel meg a szerződésben foglaltaknak; továbbá
 - az eredeti szerződést – ha szükséges – tartalmilag bővítsék.
- Egy sikeres szerződés létrejöttéhez elengedhetetlen, hogy a minisztérium a szerződő magánpartner teljes bizalmát elnyerje, így az nyitott és transzparens partnerré váljon.

IX. A leedszi Királyi Fegyver Múzeum PPP típusú ügyletének újratárgyalása (2001)

- A PPP projektekhez kapcsolódó közbeszerzésekkor is szükséges a piaci érdeklődést megfelelően szondázni. E konkrét példánál maradván új pályázatot kellett kiírni, mivel nem volt megfelelő a piaci kereslet (a múzeum keresleti kockázata nagy). Az állami partnernek biztosítékot kell adni arra az esetre, ha a múzeumi látogatók száma elmarad a vártól.
- Úgyszintén figyelni kell arra, hogy a szerződés aláírásakor már minden területen, minden feltételben kölcsönösen egyetértsenek a felek, mert ellenkező esetben a magánpartner könnyen érvényesíti akaratát az állam kárára.
- Az újratárgyalás során követni kell a létező útmutatókat, mert általuk csökkenthető a pénzügyi okokból fakadó kockázat.
- Amikor a magánpartner a fizetésektelenné válik, az állami partnernek nyitottnak kell lenni minden lehetőségre, megoldásra, akár még arra is, hogy nem „lép ki” a szerződésből (konstrukcióból), hanem segíti a magánpartnert, ahogy ez ebben az esetben is történt.

X. Az Államkincstár épületének finanszírozására kiírt versenytárgyalás (2002)

- A pályázat eléri az Államkincstár kettős célját: egyrészt a lehető legkedvezőbb sikerült a projektet finanszírozni, másrészt a pályázókkal sikerült elfogadtatni a standardizált PPP szerződések kikötéseit. Megfontolandó a finanszírozás pályázatása más esetekben is, amennyiben az adott projekt nem túl összetett.
- A finanszírozás pályázatása azonban még nem jelenti egyértelműen, hogy a magánszektor a hitelpiacon az államot megközelítő kedvező feltételekkel jut a hitelhez, ezért vizsgálandó, hogy milyen más előnyökkel jár a magán finanszírozás.
- Amennyiben a PPP konstrukció finanszírozása hasonló eredményességgel valósítható meg, mint a hagyományos állami beruházás, akkor számos további feltételt kell vizsgálni és figyelembe venni, úgy mint: a piac megfelelő információkkal szolgál-e a kockázatok pontos, teljesebb felméréséhez; a közbeszerzési eljárás minden elemében teljesíti-e a versenyfeltételeket, ezáltal az ár hűen tükrözi-e az adott projekthez tartozó kockázatokat; továbbá a finanszírozás nem jár-e túlzottan nagy költségekkel.

XI. Bíróságok új IT⁸⁴ rendszere (2004)

- A pályázat kiírójának meg kell győződnie arról, hogy a pályázók pontosan megértették, milyen követelményeket kell teljesíteniük, s megfelelő árat ajánlanak-e. El kell kerülni azt, hogy irreálisan alacsony árban állapodjanak meg, mert ez a projekt későbbi szakaszában mindenképpen jelentős költségnövekedéssel járna.
- Ha a pályázat nem vonzott kellő számú jelentkezőt, akkor azt át kell dolgozni és újra ki kell írni. Versenyeztetés nélkül, egy partnerrel hiba lenne tárgyalássorozatot lefolytatni, mivel így nagyban csökkenne a „value for money” elv érvényesítésének lehetősége. Piacfelméréssel meg lehet állapítani, hogy van-e kellő érdeklődés a vállalkozói oldalon az adott projekt iránt. Annak hiánya már idejekorán jelzi, hogy a projektet át kell dolgozni.

⁸⁴ Information Technology system (Informatikai rendszer)

- Álljon fenn a szerződés megszüntetésének lehetősége, s ha a szállító nyújtotta mennyiség, minőség nem megfelelő, akkor élni is kell vele ahelyett, hogy ismételt, elhúzódó tárgyalásokkal tovább súlyosbítanák a helyzetet.
- Fontos pontosan meghatározni a projekt tartalmát, méreteit és összetettségét. Ha ugyanis egyben nehezen kezelhetőnek tűnik, akkor részekre kell bontani, de természetesen ez nem veszélyeztetheti a méretgazdaságosságot, illetve az ezt el nem érő területekre nem szabad pályázatot kiírni.
- Különösen abban az esetben, ha nincs kellő számú pályázó a pályázat kiírójának meg kell vizsgálnia a jelentkezők pénzügyi helyzetét, pénz- és hitelkapcsolatait, lehetőségeit.
- Amennyiben a pályázóval már más közprojektben gondok fordultak elő, akkor különös tekintettel kell eljárni. Ez is aláhúzza a projektkiírók, azaz az egyes minisztériumok között a megfelelő információáramlás szükségességét.
- A pályázat kiírójának is megfelelő szakemberekkel kell rendelkeznie, akiknek meg van a képességük és szaktudásuk, hogy az adott projekt végrehajtásához sikeresen hozzájáruljanak.
- A határidőket pontosan be kell tartatni, annak megsértése esetén nemcsak a tárgyalásos út lehet megoldás, hanem keményebb fellépésre is számítsanak a szállító.

XII. A Kormányzati Kommunikációs Főosztály új elhelyezési programja (2003)

- A kiválasztott jelentkezővel kizárólag azután célszerű az effektív tárgyalásokat elkezdeni, miután a projekttel kapcsolatos alapvető, legfontosabb követelményeket meghatározták.
- Amennyiben a tárgyalás nyitva hagy bizonyos kérdéseket, az a költségek alulbecslésével járhat, miáltal sérülhet a „Value for Money” elv.

XIII. A Belügyminisztérium új központja (2004)

- Épületeket PPP konstrukcióban akkor lehet hatékonyan építeni, ha az igényeket előzetesen nagyon pontosan felméri. Előfordult, hogy már a projekt megvalósítása közben bebizonyosodott, hogy az építmény nem kellő méretű, kapacitású.

- Az épületeket földrajzilag a gyakorlati és a gazdaságossági szempontokat, követelményeket figyelembe véve kell elhelyezni, nem pedig a szokásjog érvényesülése alapján.
- Elengedhetetlen az ingatlanpiacot is folyamatos nyomon követni, figyelemmel a változó piaci viszonyokra.

XIV. A Bűnügyi Igazgatóság Irodája (2004)

- A szolgáltatás potenciális használóit a lehető leghamarabb be kell vonni a tesztelésbe, hogy minél gyorsabban ki lehessen javítani az esetleges hibákat. Ezáltal a betanulási időszak lerövidül, a kivitelezési hatékonyság nő.
- A működtetés hatékonyságát, a működtető teljesítményét rendszeresen figyelemmel kell kísérni.
- A költségek legtöbbször a késlekedések miatt növekednek, ezért nagyon fontos, hogy a kockázatok – amik a késlekedést kiváltják – hozzáértő menedzsment kezében legyen.

D.) INFRASTRUKTÚRÁLIS FEJLESZTÉSEK PROJEKTJEI

XV. A „Csalagút” kihasználtsága (2005)

- Az előrejelzésekhez képest az alagút kihasználtsága mind az áthaladó főben mind bevételben mérve elmaradt az előre jelzettektől, bár az üzembehelyezéstől 11 %-kal nőtt. A Közlekedési Minisztériumnak ezért folytatni kell a tervek folyamatos monitoringát, hogy pontosan előre jelezhető legyen az adófizetők pénzéből nyújtott kölcsönökhöz kapcsolódó kockázatok nagysága.
- A Minisztériumnak meg kell határozni és felül kell vizsgálni a projekt gazdasági hozadékát – különös tekintettel az utasok létszámára és az elért bevételre – ahhoz, hogy a jövőbeni infrastrukturális beruházásoknál is felhasználható tapasztalatokra tegyen szert. Már kidolgozás alatt áll egy útmutatás, amely arra szolgál, hogy az autópályák és helyi utak kihasználtsági fokát előre jelezhessék. E munkához kapcsolódóan vizsgálni kellene a vasúti közlekedéshez kapcsolódó előrejelzéseket, beleértve a bonyolult területnek számító egyszeri projektek esetét is.

- A korábbi vizsgálathoz képest megállapítható, hogy a Minisztériumban az új dolgozók tudása a projekt történetéről és háttéréről nem kielégítő, ami nehezíti a megfelelő döntések meghozatalát.
- A Minisztériumnak biztosítani kellett volna a projekthez kapcsolódó teljes költségvetést már a kezdetektől, ami lehetővé tette volna, hogy a projektmenedzserek a kivitelezésre fordítsák figyelmüket, ezáltal zavartalanabb lehetne a terv végrehajtása. A Csalagút esetén csak az 1998-as felülvizsgált megállapodással vált ez a követelmény teljesíthetővé.
- A kormányzat szemszögéből alapos okok szóltak amellet, hogy a szerződésbe belevegyék a költségek túllépéséhez kapcsolódó kockázatbiztosítást. Ez nemcsak egy egyszerű biztosításpolitikai lépés volt, hanem egyértelmű ösztönzőként szolgált a magánpartner számára is a kockázat kezelésben. A Minisztériumnak azonban – tekintetbe véve, hogy az egyes projektekre köt a jövőbeni is piaci biztosítást – pontosan meg kell határozni az elérhető előnyöket és a várható költségeket. Arra lehet ugyanis számítani, hogy a biztosítási megállapodások „drágák” lesznek, hiszen a biztosítási piacnak nincsenek vagy csak limitáltak a tapasztalatai ezen, új típusú kockázatokról.

XVI. A London metró PPP projektje (2004 és 2005)

- A részletes szerződés tárgyalása előtt meg kell határozni a kockázatok megosztásának módját, a maximális transzparencia elengedhetetlen.
- A projektből való kilépést illetően egyenlő jogokkal kell rendelkezniük a pályázat kiírójának és a nyertesnek.
- A jövőbeni infrastrukturális projektek esetén az állami kötvény-kibocsátású finanszírozást még inkább tekintetbe kell venni akkor, ha a magánpartnernek nincs lehetősége a nagyobb kockázatot viselni. A kötvénykibocsátás révén történő finanszírozás a metró esetében is kevesebbe került volna, bár a nem-teljesítés kockázata teljes egészében az államot terhelte volna.

E.) EGYÉB PROJEKTEK

XVII. Építési teljesítések PPP konstrukcióban (2003)

- Hiányzik az átláthatóság a tekintetben, hogy arányban van-e a magánszektor befektetéseinek megtérülése az adott projekt hordozta kockázatokkal.
- Meg kell vizsgálni, hogy ténylegesen a PPP konstrukció biztosítja-e a minden szempontból legkedvezőbb megoldást. A szerződésnek tartalmaznia kell az utólagos munkák költségeit is, szigorúan érvényesítve a „Value for Money” elvet.
- A projekt előnyeit világossá kell tenni és rögzíteni szükséges. Emellett annak módszertanát is meg kell határozni, hogy a különféle előnyöket mi alapján állapítják meg, hogyan ellenőrzik teljesülésüket.
- A Számvevőszéknek rendelkezni kell a joggal, hogy mind a fővállalkozót, mind az alvállalkozót ellenőrizhesse.
- Naprakész statisztikával kell rendelkezni a projektek időbeni teljesüléséről és az elfogadott költségfelhasználásáról, különös tekintettel ezek összhangjára.

XVIII. A National Savings and Investments⁸⁵ (2003)

- Amennyiben a jövőbeli célokat közösen kívánják elérni a magán és a közsféra viszonya nem lehet ügyfél-szolgáltató jellegű.
- A közsférának megfelelő jogokkal kell rendelkeznie azon információk tekintetében, amelyek a partner bevételi és kiadási előrejelzéseivel kapcsolatosak.
- Közös érdekeltséget kell teremteni a hatékonyság javításában, demonstrálva, hogy a szerződés módosításának a lehetősége a változó piaci körülmények között mindkét fél részére előnyökkel járhat.
- A kockázatokat úgy kell megosztani, hogy nehéz helyzetben azokat valóban az viselje, akinek ezzel kapcsolatos felelőségét a szerződésben rögzítették.

⁸⁵ A Pénzügyminisztérium egy speciális főosztálya, amely befektetési és beruházási termékeket árul közvetlenül és a postahivatalokon keresztül. Az egyik legnagyobb megtakarítási intézmény az Egyesült Királyságban. A PPP konstrukcióban való működés 1999-ben kezdődött a Siemens Business Service-szel, s az ajánlásokat négy éves együttműködés során szerzett tapasztalatok alapján fogalmazták meg.

- A megbízónak abban az esetben is rendszeresen frissített válságtervvel kell rendelkeznie, amikor a projekt bukásának valószínűsége (kockázata) alacsony.

XIX. Az Egyesült Királyság Nemzeti Légügyi Szolgálatának refinanszírozása (2004)

A refinanszírozásra a 2001. szeptember 11-ei események utáni pénzügyi nehézségek miatt került sor, amelynek NAO ellenőrzése több, hasznos tapasztalatot tárt fel. Az ajánlások ennek alapján készültek.

- A hatóságoknak és tanácsadóiknak tudatában kell lenniük annak, amennyiben a közfinanszírozásba komplex módon piaci struktúrákat emelnek be azok összes feszültségével, bonyolultságával együtt, az csökkentheti a „Value for Money” elv érvényesítési esélyét.
- Egy piaci társaság menedzsmentje általában jobb pozícióban van ahhoz, hogy megértse az adott üzlet kockázatait, mint az állami képviselők.
- Egy PPP projekt nagy mérete különös megfontolásokat igényel azoknak a kockázatoknak a felmérésében és értékelésében, amelyek esetében a menedzsment nem képes befolyásolni a kockázat bekövetkeztét, pusztán mérsékelheti a hatásokat.
- Az államnak (szervezeteinek) biztosítani kell, hogy a PPP-hez elegendő és szabadon elérhető tartalékok álljanak rendelkezésre, de kizárólag az azonosítható kockázatokra. (Ha minden kockázatra rendelkezésre áll szabadon elérhető tartalék, az rendkívüli mértékben csökkenti a kivitelező felelőségét, ezáltal a hatékonyságot.)
- A tőkeintenzív üzletek különösen ki vannak téve a nemzetközi sokkoknak, ezért az árakon keresztül meg kell osztani a kockázatokat a résztvevők között, mégpedig szabályozott (előre meghatározott) módon és mértékben.
- A nem saját hibájából nehéz helyzetbe került PPP kivitelező megsegítésének (támogatásának) módját a szerződésben tisztázni kell, hogy azt megfelelően kezelni lehessen. Amikor a megvalósítás hosszabb időt igényel, ennek egyik módja lehet, hogy a később belépő résztvevőknek szánt támogatásból hitelezik meg a bajba jutott résztvevőt, természetesen a körülmények kellő felmérése és mérlegelése alapján.

- Nagyon pontos és kellően megalapozott pénzügyi kivitelezési terv adhat stabil stratégiai alapot ahhoz, hogy a „Value for money” érvényesüljön. Ezt ajánlja a NAO más hatóságoknak is.

XX. A STEPS⁸⁶ ügylet vizsgálata (2005)

- A szerződés megkötésekor figyelmen kívül hagyták, hogy a magánpartner (Mapeley) egy olyan off-shore cég tulajdonában van, amely révén az adófizetés elkerülhető. Így bármennyire is kedvező volt az ajánlati ár, a kieső adóbevételek miatt az állam számára kedvezőtlen volt.
- Nem kötötték ki a szerződésben, hogy ha a magánpartner nem teljesít megfelelően, akkor a szerződés felmondható.
- Az adott konkrét ügylet időtartalma 20 évre szól, s már négy éve el is kezdődött, de a tárgyalásokat ilyen és hasonló okok miatt még mindig nem tudták lezárni a magánpartnerrel.
- A kezdeti állapothoz képest mind az állami oldalon szereplő hivatalnokok személye, mind a Mapeley menedzsmentje változott, ami késedelmekhez vezetett. Ezért célszerű elkerülni a személyi változásokat a projektek tárgyalásakor.

F.) A PARLAMENTI SZÁMVEVŐSZÉKI BIZOTTSÁG (PAC) AJÁNLÁSAI A „VALUE FOR MONEY” ELV JOBB ÉRVÉNYESÍTÉSÉRE

- A PPP konstrukciót túl gyakran tekintik az egyedüli megoldásként, mivel fizetni majd a jövőben kell, de a projekt már a jelenben vagy rövid időn belül rendelkezésre áll. Szükséges azonban az adott projekt minden reális alternatíváját számításba venni és elemezni, a megfelelő „Value for Money” számításokat a lehetséges módzatokra elvégezni. A PPP-t kizárólag akkor szabad választani, ha ténylegesen az a legjobb opció.
- A pályázatok kiírásakor elengedhetetlen a résztvevők számára versenyhelyzetet teremteni, hogy a legkedvezőbb árat lehessen elérni. Amennyiben csak egy pályázat érkezik, akkor a pályázati kiírást át kell dolgozni és új tárgyalásokat kell kiírni.

⁸⁶ The Strategic Transfer of the Estate to the Private Sector (E konstrukció keretében bizonyos állami tulajdonú ingatlanok kerülnek hosszabb-rövidebb ideig magáncégek kezelésébe.)

- A hatékony menedzsment megköveteli a pályázatkíró állami szervek és a szállító magáncégek közötti partneri együttműködést. A hosszú időtartam szükségessé teszi, hogy mindkét oldal nyitott legyen, a rendelkezésre álló információkat megosszák egymással.
- A közbeszerzés minden formájának tartalmaznia kell megfelelő jutalmazási és anyagi felelőségi rendszert.
- A PPP szerződésekben pontosan meg kell határozni a szerződés felmondásának a lehetőségét arra az esetre, ha a szállító nem képes a kívánt szolgáltatást tovább biztosítani.
- A Public Sector Comparator-t (PSC)⁸⁷ mint összehasonlítási alapot gyakran helytelenül, egyedüli tényezőként használják a kiválasztáskor. A döntéseket valós, meghatározott rendszer szerint végrehajtott és minden elemében részletre kiterjedő elemzéseknek kell megelőznie, s ennek pusztán egy tényezője a PSC. Továbbá a PSC-t finomítani szükséges, mert gyakran a „kívánt” eredménynek megfelelően lehet a módszert alakítani.
- Az alternatív lehetőségek vizsgálatát folytatni kell a PPP konstrukció tárgyalásos szakaszában is, s ha jobb lehetőség adódik, akkor akár a szerződés aláírása előtt meg kell szakítani, készen arra, hogy mással vagy újra kezdjék a tárgyalást.
- A potenciális pályázók felmérése előtt meg kell győződni azok pénzügyi helyzetéről, lehetőségeikről és technikai képességéről, valamint addigi, állami projektekből nyújtott teljesítményükről.
- Sok esetben a kiválasztott pályázó a szerződés aláírásáig minél több költséget igyekszik elfogadtatni. Ezt megakadályozandó, a tárgyalást lehetőleg minél rövidebb idő alatt, előre meghatározott menetrend szerint kell lefolytatni.
- Az ügylet költségeinek meghatározásakor, azaz a legjobb alternatíva kiválasztásakor a tárgyalási költségeket is figyelembe kell venni mindkét oldalon.

⁸⁷ A PSC mutatja a projekt teljes futamideje alatt felmerülő költségeket, az esetleges bevételeket és az ezekhez kapcsolódó kockázatokat, illetve ezek egymáshoz való viszonyát. Alapjául a hagyományos közbeszerzési eljárás során felmerülő költségek és az üzemeltetés időszakában fellépő költségek és bevételek becslése szolgál.

- A projekt költségei gyakran azért nőnek, mert a követelményeket eredetileg helytelenül határozták meg.
- A foglalkoztatott tanácsadók költsége még mindig túl magas, azonban az eddigi ügyletek tapasztalatait hasznosítva, ezen költségek lényegesen csökkenthetők.
- Előre meg kell határozni miképpen mérik a konkrét teljesítményeket (szolgáltatásokat), az adódó problémákat, vezetnek be az új szolgáltatásokat, érvényesítik a szükséges változásokat.
- Amennyiben a szállító szolgáltatása nem felel meg a kívánt minőségnek, akkor a szerződésnek tartalmaznia kell azt a lehetőséget, hogy a fizetési kötelezettségek (ár) arányosan vagy progresszíve csökkenthetők.
- A teljesítményt és a költségeket rendszeresen mérni kell, illetve összevetni a mindenkori piaci körülményekkel.
- A szerződésnek megfelelően rugalmasnak kell lennie a változó piaci környezethez való alkalmazkodásban és az új szolgáltatások bemutatásában, értékelésében.
- A refinanszírozással elérhető nyereséget meg kell osztani a magán- és a közszektor között, mégpedig 50-50 %-os arányban az eddigi 70-30% helyett.
- A magánbefektetőnek vállalni kell a kockázatot, hogy a saját hibájából (rossz teljesítmény), illetve a piaci feltételek változásának a hatására befektetését részben, de akár egészben elveszítheti. (A PPP konstrukció jelentsen valós piaci kockázatot.)
- A projekt előírtnál kedvezőtlenebb megvalósulása, működése esetén azonnal meg kell tenni a szükséges lépéseket, azaz a közszférát képviselő félnek kezdettől fogva rendelkezni kell megfelelő válságtervvel.

x x

x

A számvevőszék feladata, hogy az állami tevékenységet, közfunkciók ellátását ellenőrizze, javaslataival elősegítse ezek megfelelő végzését. Általánosságban a legfontosabb, hogy az állami szervezetek biztosítsák a megfelelő pénzügyi rendszerek meglétét és alkalmazását, a hatásos eljárásokat, a teljes és nyitott beszerzési versenyt, valamint az összeférhetetlenség pontos szabályozását. Kívánatos megállapítani a vezetők világos,

személyre szabott felelőséget és beszámoltathatóságát. Szükséges a projektmenedzsment tevékenységét, a pénzügyi helyzetét és a kockázatokat figyelemmel kísérni és rendszeresen értékelni.

Amint látható, a vizsgálatok során szerzett tapasztalatok szerteágazóak és a tett javaslatok is széles körben lefedik azokat a területeket, ahol a magán és állami partnerségben hiányosságok, hibák előfordulhatnak, bárhol – így Magyarországon –, ahol a PPP konstrukciót már a gyakorlatban alkalmazzák, vagy éppen erre készülnek.

A PPP PROGRAMOK ÉRTÉKELÉSI MÁTRIXÁNAK ELEMEI

A NAO-nak a PPP projektek értékelésére kidolgozott értékelési vázlatát, amit mátrix formájában foglaltak össze, a tanulmány 3. fejezetében mutattk be.¹ A mátrix a projekt élelciklusát kíséri végig meghatározott témakörök szerint, amelyekhez kapcsolódóan értékelési szempontokat, indikátorokat állapítottak meg.

Az alábbiakban az élelciklusnak mind a hat fázisára témánként kibontjuk a mátrix elemeit, rámutatva arra, milyen kérdések megválaszolásával lehet a fázisok értékeléséhez az adott témakörben a javasolt indikátorokat meghatározni.

1. A stratégiai analízis

A projekt megfelel-e az állami partner (hatóság) elvárt üzleti követelményeinek

A stratégiai tervezési folyamat részeként az állam világosan megállapítja a szolgáltatási igényét, ami a beruházási forma kiválasztásának alapjául szolgál. Továbbá pontosan meghatározza az adott szolgáltatáshoz kapcsolódó teljesítendő specifikumokat. Ahhoz, hogy megállapítható legyen az említett kritériumok megléte, választ kell adni az alábbi kérdésekre is: világos-e a projekt céljainak a meghatározása; a célok kifejezik-e az elérni szándékolt gazdaságpolitikai célokat; készült-e megfelelő részletezettségű előtanulmány; kimutatták-e a hosszú távú kötelezettségeket; megállapításra kerültek-e a szélesebb körű szociális és gazdasági előnyök.

A PPP konstrukció a megfelelő működési forma-e a szolgáltatás nyújtására

A megválaszolendő kérdések: a konstrukció valóban képes-e a kívánt eredményt (output)garantálni, megfelelően rugalmas-e, nincs-e olyan ok, ami inkább a közvetlen állami szolgáltatás nyújtást indokolná, illetve a magánszektor valóban alkalmas-e a feladat ellátására. A kérdéskör felméréséhez szükséges indikátorok tájékoztatnak-e továbbá a

¹ Forrás: A Framework for evaluating the implementation of Private Finance Initiative projects: Volume 1 and 2, National Audit Office, May 2006.

szolgáltatások elvárt mennyiségi és minőségi paramétereinek kielégítéséről, ami igazolhatja a PPP konstrukció jogosultságát. Fontos kérdések még: van-e szabad tér az innovatív megoldások előtt a létrehozandó mű megtervezésének, működtetési formáinak, finanszírozási módjainak és kockázatmegosztásának a területein; meghatározható-e az output (szolgáltatás) előre megállapított standardok szerint; lehetséges-e a tervezés, az építés és az üzemeltetés integrációja (e feltétel teljesülése különösen kívánatos); illetve van-e elegendő piaci érdeklődés a részvételre, s ennek alapján érdemi közbeszerzési eljárás lefolytatható-e.

A projektben érintettek támogatják-e a projekt előrehaladását

Számos különböző, a projektben érintett csoport – állami részről: a projektgazda minisztérium, a pénzügyminisztérium és a további érintett intézmények; a magánszférából a potenciális szerződéses viszonyban állók, a menedzsment és a tényleges felhasználók – határos együttműködését szükséges megteremteni a sikeres projekt érdekében. Különösen fontos, hogy a projektgazda minisztérium vezetése már a közbeszerzési eljárás előtt meghatározza és elfogadja, hogy a sikeres pályázat a projekt költségének milyen nagyságát tartja gazdaságosnak és képes finanszírozni. A projektben résztvevők támogatása, együttműködése azonban nem csak a stratégiai analízis időszakában elengedhetetlen, hanem a projekt egész életciklusában. Ehhez megfelelő kommunikációs csatornának kell rendelkezésre állni és rendszeresen nyomon kell követni az előrehaladást.

Rendelkezésre áll-e jó minőséget biztosító projekt menedzsment

Fontos feltétel, hogy az egyes pozíciókhoz kapcsolódó feladatok és felelőségi körök pontosan meghatározottak és a menetrend megtartása illetve megtartatásának feltételei biztosítottak legyenek. A feladatkörök ellátására tapasztalt, megfelelő szaktudással rendelkező menedzsereket kell alkalmazni. Vizsgálandó kérdések: időben felállították-e a jogi, műszaki pénzügyi szakértőkből álló szakember gárdát; rendelkezésre áll-e megfelelő számú tárgyalóképes szakértő; van-e terv a változások kezelésére, alkalmazzák-e a korábbi projektek tapasztalatait.

Optimális egyensúly a költség, a minőség és a rugalmasság között

Az egyensúly eléréséhez nélkülözhetetlen, hogy a magánpartnert csak kemény versenyztetésen keresztül lehessen kiválasztani, amihez széles körben ismertté kell tenni a projekthez kapcsolódó követelményeket. Vizsgálandó, hogy megtörtént-e időben a piac felkészítése a részvételre és a kiírás valóban előnyös-e mindkét fél részére. A NAO szerint

már az is értékelési szempont ebben a fázisban, hogy a projekt-struktúra kialakításakor ne a költségvetési elszámolás (költségvetés-kímélés) legyen a döntő szempont, hanem a hatékonyság.² Ennek érdekében a projektgazda hatóságnak egyfelől meg kell győződnie arról, hogy a program specifikációja kielégítő, másrészt pedig arról, hogy a projekt költségvetését nem torzítják esetleges „kreatív” könyvelési eljárások. A szerződő felek számára az elszámolásoknak három kulcs területe kiemelendő: a kockázati struktúra tisztázása, a finanszírozás formája (fontos, hogy a banki finanszírozás ne haladja meg a projektérték 90%-át) és a kifizetési mechanizmus megállapítása képezi.

Hatékony kockázatallokáció és menedzsment

A stratégiai analízis szakaszában a legnehezebb a kockázatok pontos felmérése, ezért erre különös figyelmet kell fordítani. A projektgazda hatóságnak azonosítani kell mindazokat a kockázatokat, amelyek a projekttel és a közbeszerzési eljárással kapcsolatban jelentkezhetnek és azokat az eljárásokat, amelyekkel a kockázatokat csökkenteni lehet. A projektkockázat esetében a projektgazda hatóság célszerűen nem a teljes, hanem csak az optimális kockázat áthárítását tűzheti ki célul. Egy másik indikátor arra vonatkozik, hogy számolnak-e mindazokkal a kockázatokkal, amelyek a közbeszerzéssel kapcsolatban merülhetnek fel.

2. A pályáztatás

A projekt megfelel-e az állami partner (hatóság) elvárt üzleti követelményeinek

Az értékelés első szempontja, hogy a kiválasztandó ajánlattétel részletes és megvalósítható megoldással szolgál-e, azaz garancia-e a kívánt teljesítménykövetelmények eléréséhez. Ahhoz, hogy reális képet kapjunk a megvalósítás lehetőségéről az alkalmazottakat (és a végső felhasználókat is, ha szükséges) már ebben a fázisban szükséges bevonni az értékelésbe. A teljesítménymérési rendszernek pontosan igazodni kell a projekt specifikumaihoz. Az indikátorok meghatározásához választ kell adni az alábbi kérdésekre: az ajánlat valóban az eredményekre fókuszál-e az inputok helyett; az output-követelményekről megfelelően tájékoztatták-e a pályázatra jelentkezőket a

² Megjegyezzük, hogy nálunk éppen ellenkezőleg adódik ez a kérdés; a közsféra képviselői már ebben a fázisban azt vizsgálják, hogy a magántőke bevonásával kímélhető-e a költségvetés, azaz a beruházás valóban a költségvetési körön kívül, magánberuházásként kerül-e elszámolásra majd a statisztikában.

tenderkiírásban; rendelkezésre állnak-e a teljesítmény méréséhez szükséges módszerek, hatékony szervezeti egységek; van-e megfelelő ösztönzési rendszer, amely elősegíti, hogy a partner a kívánt minőséget szállítsa és kidolgozott-e ehhez kapcsolódó díjcsökkentés rendszert a nem megfelelő szállítás esetére; a projektgazda-hatóság kialakított-e módszert a projekttel kapcsolatos árváltozások rugalmas kezelésére.

A PPP konstrukció a megfelelő működési forma-e a szolgáltatás nyújtására

Kellő számú, különböző megoldási variációkat tartalmazó pályázat esetén a projektkiírás elérte a célját. Ennek alapján ugyanis innovatív megvalósítási javaslatok születhetnek a létrehozandó mű tervezésében, működtetésében, a finanszírozásban, az elérendő eredményekben (bár a kiírásnak pontosan rögzíteni kell az elvárt eredményeket, de lehetőséget kell biztosítani további többlet-outcome elérésére is), valamint a kockázatmegosztás módjában.

A projektben érintettek támogatják-e a projekt előrehaladását

Fontos annak vizsgálata, hogy a kulcsfontosságú érintettek rendszeresen követik-e a projekt előrehaladását, valamint a projektgazda hatóság meggyőződik-e arról, hogy az egész időtartamra vetített fajlagos ár a kiválasztott pályázó esetében a legalacsonyabb, ezért az adott projekt a leggazdaságosabb.

Rendelkezésre áll-e jó minőséget biztosító projekt menedzsment

A tapasztalat azt mutatja, hogy sikeres pályáztatás egyik alapfeltétele a jó minőségű projektmenedzsment. Ezt a következő indikátorokkal mérhetjük: a szerződés megfelel-e az EU közbeszerzési szabályainak tartalmaz-e megoldását a futamidő alatt fellépő esetleges váratlan eseményekre (például: nem megfelelő teljesítés esetén fellépő kifizetés csökkentés, refinanszírozás esetére), a pályáztatás költségeit kontrollálták-e és rendelkezésre áll-e a megvalósítási időterv. Továbbá választ kell adni arra is, hogy a kiértékelési kritériumok súlyozása összhangban van-e az üzleti célokkal, illetve a döntéshozatali folyamat a pályázatok elbírálása során átlátható-e.

Optimális egyensúly a költség, a minőség és a rugalmasság között

Vizsgálendő, hogy megfelelő számú, jó minőségű pályázat érkezett-e a kiírásra, amelyek reális döntési lehetőséget adnak minden szempontból kedvező alternatívákból választani. E lehetőségek közül a gazdaságilag legjobb ajánlat került-e elfogadásra, ami nem feltétlenül a legolcsóbb ajánlat, hiszen a kiválasztás több komponens alapján történik:

az ajánlattevő megfelelő referenciákkal rendelkezik-e; képes-e a pénzügyi feltételeknek eleget tenni, akkor is, ha a szolgáltatás nehézségekbe ütközik; a „Value for money” elv érvényesül-e szemben a költségvetési mérlegen kívüli elszámolással; figyelembe vettek-e olyan fenntarthatósági követelményeket, mint az energiabiztonság vagy a környezetszennyező hatás.

Hatékony kockázat allokáció és menedzsment

Biztosított-e, hogy a magánszektor által jobban kezelt kockázat a szerződésben rögzítve át is kerül a magánpartnerhez, ahogy az a stratégiai analízis során megállapításra került. A közbeszerzési kockázat kezelését szolgáló eljárások rendelkezésre állnak-e és azokat folyamatosan frissítik-e, ellenőrizve, hogy a kockázat allokáció hatékony menedzseri eszközként funkcionáljon.

3. A szerződés véglegesítése

A projekt megfelel-e az állami partner (hatóság) elvárt üzleti követelményeinek

A projektstratégia és a várható eredmény újbóli értékelése megtörtént-e abból a szempontból, hogy a szerződés még mindig megfelel az üzleti követelményeknek. E vizsgálat során ellenőrizni kell, hogy a tárgyalásoknak megfelel-e a szerződés, az átadási, lezárási folyamat egyértelműen tisztázott-e és a magánpartner részére a megfelelő ösztönző-büntető rendszer rendelkezésre áll-e.

A PPP konstrukció a megfelelő működési forma-e a szolgáltatás nyújtására

A szerződés lezárása előtt a projektgazda-hatóságnak át kell tekinteni, hogy az alternatívákat megfelelően kiértékeltek-e, s ennek alapján a legjobb ajánlatot választották-e ki. Ennek eredményeként szükséges megerősíteni, hogy a projektmegvalósításnak a PPP konstrukció a legmegfelelőbb formája-e.

A projektben érintettek támogatják-e a projekt előrehaladását

Vizsgálendő, hogy a szerződés aláírása előtt minden érintett rendelkezik a megfelelő információkkal a projekt szerkezetéről, illetve még mindig fennáll-e a megállapodás támogatása. Ennek az indikátornak az eredményét az érintettekkel folytatott interjúk során lehet felmérni, megismerni.

Rendelkezésre áll-e jó minőséget biztosító projekt menedzsment

Az, hogy jó közbeszerzési gyakorlatot folytatott-e a menedzsment a következő indikátorokat alkalmazva ellenőrizhető: nincs vagy csak kisebb eltérés van a nyertes ajánlat és a végső aláírt szerződés között; a szerződés megkötésének késedelme nem nagy (természetesen a minimális késedelem mutat jó projekt menedzsmentet); a nyitott kérdések száma a szerződés aláírása után a minimális, s azok várhatóan nem váltanak ki a projekttel kapcsolatban árnövekedést. A jó projekt menedzsmenttel szemben fontos követelmény az is, hogy gondoskodjon a szerződés teljesítését követő monitoring-kapacitás létrehozásáról. Választ kell adni arra is, hogy a végrehajtással kapcsolatos felelőségi köröket pontosan meghatározták-e, s biztosított-e a projekthez történő visszacsatolások megfelelő szinten történő kezelése.

Optimális egyensúly a költség, a minőség és a rugalmasság között

A rövid és hosszú távon egyaránt költséghatékony projekt megvalósítása a cél, szemben a csak rövid távú szemlélettel vagy a teljesíthetetlen ajánlatokkal. Fontos követelmény, ezért biztosítani kell az optimális finanszírozási struktúrát és azt, hogy a végső megállapodás a leggazdaságosabb megoldást képviselje. Ennek érdekében megválaszolendő főbb kérdések a következők: a hatóság rendelkezik-e a szükséges forrásokkal a folyamatban lévő kifizetésekre, illetve tőkeemelés esetén van-e lehetősége a finanszírozásban résztvenni; a szolgáltatási specifikációkat a felhasználók igényeinek megfelelően határozták-e meg: valamint az alkalmazott elszámolási eljárások nem veszélyeztetik-e a projekttel kapcsolatban kialakított optimális egyensúly megvalósulását.

Hatékony kockázatallokáció és menedzsment

A szerződés aláírása előtt meg kell győződni arról, hogy a rögzített kockázattranszfer minden tekintetben megfelelő-e, továbbá a hatóságnak rendelkeznie kell kockázatmenedzselési tervvel arra az esetre, ha a létrehozott infrastruktúra és a teljesített szolgáltatás minősége nem felel meg a szerződésben rögzített kívánalmaknak.

4. Az üzemeltetést megelőző időszak

A projekt megfelel-e az állami partner (hatóság) elvárt üzleti követelményeinek

Azt, hogy az elkészült beruházás a szerződésnek megfelelő-e három mutatóval állapító meg: a megállapodásnak megfelelő határidőre elkészült, a minősége a követelményeknek megfelelő és a fizetési kötelezettségek időközben nem növekedtek (kivéve az infláció kiigazító hatását, valamint a hatóság többletszolgáltatásra irányuló kérésének a teljesítését). Amennyiben az elkészült eszközzel kapcsolatban minőségi hiányosságok jelentkeznek, a projektgazda hatóság minőségi ellenőrző rendszere jelzi azt, illetve a magánpartner gondoskodik ezek elhárításáról.

A PPP konstrukció a megfelelő működési forma-e a szolgáltatás nyújtására

Amennyiben az elkészült mű teljesen alkalmatlan a hatóság elvárt üzleti követelményeit kielégíteni, az elemzés keretében meg kell vizsgálni, helyes volt-e a PPP konstrukció választása a fejlesztés számára. Következésképpen mérlegeli a befejezést, annak költségét és azt, hogy létezik-e olyan alternatív megoldási lehetőség, amely a korábbi kockázatelemzésen alapul.

A projektben érintettek támogatják-e a projekt előrehaladását

A hatóságnak ellenőriznie kell, hogy az érintettek (beleértve a végső felhasználókat is) vajon elégedettek-e a létrehozott művel, illetve a nyújtott szolgáltatásokkal, s a tapasztalatokról nemcsak a projekt-alkalmazottakat, hanem a felhasználókat is rendszeresen tájékoztatni kell. Vizsgálandó, hogy az érintettek időben minden releváns információhoz hozzájutnak-e.

Rendelkezésre áll-e jó minőséget biztosító projekt menedzsment

Fontos, hogy a projektgazda-hatóság megvizsgálja a beszerzés hatékonyságát. Ennek során a megválaszolandó főbb kérdések a következők: az alkalmazott személyek megfelelő szaktudással rendelkeztek-e a kivitelezés folyamatában; a külső tanácsadók munkájának minősége arányban állt-e a ráfordításokkal; levonható-e később széles körben hasznosítható tanulság az adott projektből. Vizsgálandó az is, hogy a projekt első fázisában hozott kormányzati rendelkezések még mindig megfelelőek-e; a szerződők és a hatóság képviselői rendszeresen konzultálnak-e a projekt kivitelezési folyamatáról, amelyek keretei között a jövőbeli tervekről is kölcsönösen információt lehet adni.

Amennyiben vannak még nyitott kérdések, akkor létezik-e egy a mindkét fél által elfogadott megoldási terv, módozat, valamint ehhez kapcsolódó egyértelmű menetrend.

Optimális egyensúly a költség, a minőség és a rugalmasság között

Az eddig elért egyensúlyt a kifizetések növelésének igénye veszélyeztetheti. Ezért kizárólag megfelelő pluszszolgáltatás vagy magasabb minőség biztosítása esetén növelhető a fajlagos kifizetés. A hatóságnak azonban meg kell győződnie arról is, hogy ehhez rendelkezésre állnak a megfelelő erőforrások a szerződő félnél.

Hatékony kockázatallokáció és menedzsment

Jóllehet a korábban kidolgozott kockázatkezelési eljárások működnek, a környezet változásainak megfelelően rendszeresen felülvizsgálatot igényelnek.

5. Az üzemeltetés kezdeti időszaka

A projekt megfelel-e az állami partner (hatóság) elvárt üzleti követelményeinek

Az üzemeltetés kezdeti időszakának első három évében vizsgálandó, hogy a nyújtott szolgáltatás megfelel-e a szerződésben rögzítetteknek. Megválaszolandó kérdések: nyújt-e a partner adatokat a teljesítményről; ezen adatok a valóságnak megfelelőek-e; a projektgazda hatóságnak van-e lehetősége, hogy erről meggyőződjék; a szerződő partnerek a minőségbiztosítási rendszer révén követik-e a teljesítmény alakulását; a hatóság felülvizsgálja-e a szerződő fél minőségbiztosítási rendszerét; a finanszírozási rendszer megfelelően működik-e; szükséges-e a szerződő felek ösztönzési rendszerét változtatni; az eszköz a célnak megfelelően működik-e, s ez ellenőrizhető-e annak alapján, hogy az állagmegóvás rendszeres-e; végül kész-e mindkét fél a felmerülő problémákat késedelem nélkül kezelni, megoldani; nem utolsó sorban, amennyiben a szerződéses szolgáltatás nem felel meg az elvárt üzleti követelményeknek, a hatóság képes-e lépéseket tenni a hiányosság felszámolására, illetve kikényszeríteni a közszféra veszteségeinek a megtérítését.

A PPP konstrukció a megfelelő működési forma-e a szolgáltatás nyújtására

Abban az esetben, ha a szállított szolgáltatás nem felel meg a követelményeknek (például a rossz kivitelezés miatt), vizsgálni kell, hogy a hatóság készen áll-e a projekt

lezárására, van-e számítás ennek költségei, illetve vannak-e más megvalósítható alternatívák a szolgáltatás nyújtására.

A projektben érintettek támogatják-e a projekt előrehaladását

Megválaszolendő, hogy a hatóság tüzetesen nyomon követi-e a nyújtott szolgáltatással kapcsolatos elégedettséget, s erről, valamint a felmerülő aggodalmakról tájékoztatja-e az érintetteket.

Rendelkezésre áll-e jó minőséget biztosító projekt-menedzsment

Ebben a vonatkozásban kiemelt figyelmet kell fordítani arra, vajon a projekt-menedzsment szakmailag megfelelő-e, jól strukturált-e és rendelkezik-e a szükséges kapcsolati tőkével (rendszerrel). Vizsgálandó, hogy a kisebb hiányosságok pótlásának menedzselése gyorsan és megfelelő minőségben történik-e; a partnerségi kapcsolat a magánpartner és a hatóság között kielégíti-e az elvárásaikat; a hatóság meggyőződött-e arról, hogy a projekt-team rendelkezik a szükséges képességekkel és tudással a szolgáltatások nyújtásához, illetve megfelelő képzési program az új ismeretek elsajátítása keretében is biztosított.

Optimális egyensúly a költség, a minőség és a rugalmasság között

Azt mindenképpen szükséges vizsgálni, hogy az ügylet finanszírozása fenntartható-e, illetve törekednek-e a refinanszírozási forrásokhoz jutni, melynek nyereségét egyenlő arányban oszthatják meg; továbbá minkét fél igyekszik-e a minőség maximalizálására új, innovatív megoldásokat alkalmazva.

Hatékony kockázatallokáció és menedzsment

Ebben a fázisban történik annak elemzése, hogy a kockázatallokáció a működés közben is fenntartható lesz-e, a szerződés esetleges változtatásait konzisztensen követik-e és a kockázatkezelési eljárásokat rendszeresen megújítják-e.

6. Az üzemeltetés érett szakasza

A projekt megfelel-e az állami partner (hatóság) elvárt üzleti követelményeinek

E szakaszban elemzendő, hogy a szerződéses időszakban a „Value for money” elv értelmében valóban a kívánt cél valósul-e meg, a projekt kielégíti-e a hatóság hosszabb

távú (25 éves vagy annál hosszabb távra szóló) stratégiai követelményeit. Ennek keretében szükséges vizsgálni, hogy a hatóság meghatározta-e azokat a pontokat, ahol a projektet nem az üzleti követelményeknek megfelelően valósították meg, s megtette-e a szükséges lépéseket a jellemző hiányosságok pótlására. Arra a kérdésre, hogy az eszköz minőségének fenntartása folyamatosan biztosított-e, a megfelelő monitoring-rendszer működése adhat választ.

A PPP konstrukció a megfelelő működési forma-e a szolgáltatás nyújtására

Az üzemeltetés kezdeti szakasza után a hatóság kedvezőbb helyzetben van ahhoz, hogy sokoldalúan kiértékelhesse a projekt hasznosságát. Ekkor már vizsgálhatja, de elemeznie is kell, hogy a szolgáltatás minősége az induláshoz képest javult-e, illetve a jövőbeni szolgáltatásnyújtás legmegfelelőbb módját vajon még mindig a működő konstrukció nyújtja vagy már nem elégíti ki a „Value for money” elv követelményeit.

A projektben érintettek támogatják-e a projekt előrehaladását

Az előző fázishoz hasonlóan azt is át kell tekinteni, hogy a hatóság még mindig nyomon követi-e a nyújtott szolgáltatásiránti tulajdonosi, igénybevevői elégedettséget, valamint a felmerülő aggodalmak esetén biztosítja-e azok címzetthez való eljutását. E tekintetben az a döntő, hogy a végső felhasználó még mindig elégedett-e a szolgáltatással.

Rendelkezésre áll-e jó minőséget biztosító projek- menedzsment

A hatóságnak ebben a szakaszban is biztosítania kell, hogy a partnerek között konstruktív kapcsolat álljon fenn és alkalmazkodjanak a környezet változásaihoz. Vizsgálandó, hogy a hatóság megtette-e azokat a lépéseket, amelyek biztosítják a projekt-team rendszeres továbbképzését. A szerződés lejártának közeledésével új értékelési szempont, hogy a hatóság megtette-e a szükséges lépéseket annak lezárásához.

Optimális egyensúly a költség, a minőség és a rugalmasság között

Az előző fázishoz hasonlóan vizsgálni kell, hogy az ügylet finanszírozása még mindig megoldott-e, továbbá minkét fél változatlanul igyekszik-e a minőséget a további lehetséges mértékben javítani új, a változásokat követő innovatív megoldásokat alkalmazva. Fontos értékelési szempont az is, hogy az árra és a minőségre vonatkozó időszakos célok megvalósultak-e .

Hatékony kockázatallokáció és menedzsment

Értékelési szempont, hogy a hatóság kockázatkezelési eljárásai folyamatosan megújításra kerülnek-e, a felek számára a kockázatok allokációja optimális marad-e, s hogy az eszköz elszámolása összhangban van-e a valós kockázatokkal.

PPP PROJEKTEK ALKALMAZÁSA ÖNKORMÁNYZATI TERÜLETEN

A mellékletben áttekintjük mindazon jogszabályokat, amelyek befolyásolják az önkormányzati beruházások megvalósítását, finanszírozását, az ezt megalapozó döntési folyamatot, a magántőke bevonásának lehetőségét, valamint a PPP konstrukció alkalmazásának lehetséges területeivel foglalkozunk, részletesebben bemutatva a már megvalósult, vagy folyamatban levő projekteket.

1. A jelenlegi jogi környezet elemzése

A jelenlegi hazai jogi hátteret mindenképpen felül kell vizsgálni annak érdekében, hogy a PPP projektek egész megvalósítási folyamata összhangban legyen az európai uniós jogszabályokkal, másrészt a hazai jogi szabályozásban is megteremtődjenek a PPP projektek jogi feltételei. Az alábbiakban azokat a jogszabályokat, illetve jogszabályi részeket vizsgáljuk meg közelebbről, amelyek közvetlenül vagy közvetve befolyásolják, esetleg korlátozzák a magántőke bevonását, az e forrásokból megvalósítandó fejlesztésekre vonatkozó önkormányzati döntéseket.

1.1. Önkormányzatok hitelfelvételi korlátja és törzsvagyona

A maastrichti kritériumokon kívül a hazai jogszabályok is szigorú követelményeket támasztanak az állam, illetve a helyi önkormányzatok hitelfelvételi tevékenységére és törzsvagyonára vonatkozóan. Hazánkban a helyi önkormányzatok hitelfelvételi tevékenységét, korlátját az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) törvény szabályozza, ez határozza meg, ezért az alábbiakban e törvény erre vonatkozó részeit elemezzük.

Az Ötv. 88.§.(2) pontja szerint a helyi önkormányzat éves kötelezettségvállalása (hitelfelvételének és járulékainak, valamint kötvénykibocsátásának, garancia- és kezességvállalásának, lízingjének) nem haladhatja meg a korrigált saját folyó bevételét, azaz ez utóbbi a kötelezettségvállalás felső határa.¹ (A likviditási hitel nem esik ezen korlátozások alá.)

¹ A korrigált saját folyó bevétel a rövid lejáratú kötelezettségek (tőke- és kamattörlesztés, lízingdíj) adott évre eső részével csökkentett saját folyó bevétel éves előirányzatának 70%-a.

Itt fontos megjegyezni, hogy a *törvényben rögzített és korlátozott kötelezettségvállalás nem terjed ki a PPP konstrukciókat jellemző rendelkezésre állási díj fizetésre*, holott az is éppen olyan kötelezettség vállalás, mint a hiteltörlesztés, vagy lízingdíj fizetés.

Az önkormányzatok (köz)feladataik ellátásának mértékét és módját az Ötv. alapján maguk határozhatják meg. Nem volt tiltott, hogy egyes feladatokat az ágazati törvényekben foglaltak figyelembe vételével a magánszektorral történő együttműködés keretében oldják meg. A PPP konstrukcióban történő feladatellátásnak egy korlátja volt 2007. évig a forgalomképesség szerint elkülönített önkormányzati vagyonelemekhez tartozó tulajdonosi jogosítványok törvényi korlátozása, amelyek célja a tulajdon védelme volt. A 2007. január 1-jétől az önkormányzati tulajdon fenntartása mellett lehetővé vált egyes tulajdonhoz kapcsolódó rendelkezési jogok átadása, mivel új kategóriaként a vagyonelemek jog került meghatározásra. Az önkormányzat vagyonelemek jogot létesíthet a tulajdonában lévő korlátozottan forgalomképes és a forgalomképes vagyonának rendeletében meghatározott körére. A vagyonelemek jog átadása az Ötv. 80/A § (3) bekezdése szerint az önkormányzati feladatellátás feltételeinek hatékony biztosítása, a vagyon állagának és értékének megőrzése, védelme, illetve értékének növelése érdekében történhet.

A vagyonelemek jog létesítésével történő közfeladat-ellátás esetén azonban nem beszélhetünk PPP konstrukcióról, még akkor sem, ha a vagyon értékének növelésére kerül sor a vagyonelemek részéről és a létrejövő többletvagyonnal a vagyonelemek jog megszűnésekor el kell számolni, amely többletvagyon ilyen módon az önkormányzat tulajdona lesz. A vagyonelemek jog átadása esetén hiányzik a PPP-re jellemző szolgáltatásvásárlás a közszféra részéről. A vagyonelemek jog átadására a közfeladatot szabályozó külön törvényben meghatározott feltételek és eljárási rend, pályázati rend, illetve ennek hiányában az Áht. 104-108. §-ban foglaltak szerinti előírásokra figyelemmel pályázattal kerülhet sor. A vagyonelemek jog létesítése véleményünk szerint tágabb teret biztosít a közfeladatok ellátására, a magánszféra bevonására.

Az önkormányzatok vagyonával a törvény. 79.§-a foglalkozik, mely szerint az önkormányzati törzsvagyonnak az az önkormányzati tulajdon nyilvánítható, amely a közvetlenül kötelező önkormányzati feladat- és hatáskör ellátását vagy a közhatalom gyakorlását szolgálja. Az önkormányzati vagyon lehet forgalomképtelen vagy korlátozottan forgalomképes. Az Ötv. 79.§ (2/a) pontja szerint forgalomképtelen törzsvagyonnak

minősülnek a helyi közutak és műtárgyaik, a terek, a parkok, valamint minden más ingó és ingatlan dolog, amelyet törvény vagy a helyi önkormányzat forgalomképtelennek nyilvánít. A. 79.§ (2/b) pontja alapján korlátozottan forgalomképesek a közművek, az intézményei és a középületek, továbbá a helyi önkormányzat által meghatározott ingatlanok és ingó vagyონrészek. Az Ötv. 79.§ (2/b) pontja szerint a korlátozottan forgalomképes törzsvagyónról a törvény vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni, de meg kell jegyezni, hogy sem a törvény, sem az önkormányzati rendeletek *nem definiálják megfelelően a korlátozottan forgalomképes vagyón fogalmát, illetve az ilyen jellegű vagyón értékesítésének feltételeit.*

Az állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról az 1991. évi XXXIII. törvény rendelkezik, amelynek 20.§-a alapján a *víziközművek a korlátozottan forgalomképes önkormányzati törzsvagyón körébe tartoznak*, és kizárólag közszolgáltatási célra hasznosíthatóak. *A törvény a “közszolgáltatási célra hasznosítható” vagyón fogalmát ez esetben sem határozza meg egyértelműen, azaz a fogalmat törvényileg pontosan definiálni szükséges.*

A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 9.§-a alapján az önkormányzat, illetve az önkormányzati társulás a törzsvagyónába tartozó víziközművek létesítésére, felújítására, karbantartására és üzemeltetésére (a továbbiakban: működtetés) vagy *saját többségi részesedéssel működő gazdálkodó szervezetet hoz létre, vagy a működtetés jogát időlegesen koncessziós szerződésben a pályázat nyertesének engedi át.* A fent említett törvény szerint nem minősül koncesszióköteles tevékenységnek egyrészt a víziközmű társulatok által végzett közműlétesítés vagy -fejlesztés, másrészt a helyi önkormányzat törzsvagyónába tartozó vízilétesítmények közül a víziközművek működtetése, amennyiben a szerződésre vonatkozó általános előírások alapján a tevékenység gyakorlását a helyi önkormányzat többségi részesedésével e célra alapított gazdálkodó szervezetnek engedik át.

1.2. A koncessziós törvény

A PPP konstrukció egyik, úgy is mondhatnánk eredeti fajtája a koncesszió, amelyről az 1991. évi XVI. törvény rendelkezik. A törvény 1.§-a meghatározza azokat a tevékenységi köröket, amelyeket az állam, illetve az önkormányzat koncessziós szerződés keretében átengedheti az arra jogosult koncessziós társaság részére. Önkormányzatok esetében a koncesszió keretében átengedhető tevékenységi körök a következők:

- az önkormányzati tulajdonba tartozó helyi közutak és műtárgyaik fenntartása,
- a helyi közművek működtetése,
- a menetrend alapján trolibusszal, illetve autóbusszal végzett közforgalmú és közúti személyszállítás.

A koncessziós törvény 4. illetve 6.§-a alapján az önkormányzat a koncessziós szerződés megkötésére nyilvános pályázatot köteles kiírni, amelynek kiírására és elbírálására a képviselőtestület jogosult. A pályázat benyújtási határideje minimum 60 nap. A pályázati kiírásnak szükség esetén tartalmaznia kell a koncessziós díj legkisebb összegét, továbbá a koncesszióba adott tevékenység árképzési szabályait, beleértve az ár (díj) meghatározásának és változtatásának elveit és módszereit. A 12.§ szerint a koncessziós szerződés határozott időtartamra, maximum 35 évre köthető, és a szerződést egy alkalommal – az eredeti időtartam legfeljebb felével – meg lehet hosszabbítani.

A koncessziós törvény 15.§-a kimondja, hogy amennyiben a koncesszió-köteles tevékenység az önkormányzati törzsvagyonghoz, idetartozó vagyontárgyhoz kapcsolódik, a koncessziós szerződés e vagyontárgy tulajdonjogában változást nem eredményezhet, azaz a koncesszió ideje alatt is az önkormányzat törzsvagyónak a szerves része. A koncessziós szerződés keretei között, annak eredményeként létrejött vagyontárgy önkormányzati tulajdonnak minősül, az üzembehelyezés időpontjában kerül az önkormányzat tulajdonába. A törvény 23-25.§-a szerint a koncessziós szerződés időtartama alatt *a koncessziós társaság jogosult az önkormányzati törzsvagyonghoz tartozó egyes vagyontárgyakat birtokolni, használni és hasznokat beszedni. A koncessziós társaság azonban ezeket a jogait nem idegenítheti el, és apportként sem adhatja be más gazdasági társaságba*, továbbá a koncesszió-köteles tevékenység gyakorlásának jogát sem ruházhatja át másra az önkormányzat hozzájárulása nélkül, illetve apportként nem viheti be más gazdasági társaságba. A koncesszió-köteles tevékenységben létrejött vagyontárgy önkormányzati törzsvagyongnak minősül, viszont ennek rendeltetésszerű használatát elősegítő vagyontárgyak elkészültük után a társaság tulajdonába kerülnek, amennyiben a koncessziós szerződés ettől eltérően nem rendelkezett.

1.3. ÁFA törvény

Az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény 4/A §-a kimondja, hogy nem minősülnek adóalanyoknak a közhatalom gyakorlására jogosult szervek, így a helyi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzatok, valamint a felügyeletük alá tartozó költségvetési szervek, továbbá szervezeti formától függetlenül a közhatalom gyakorlására

jogosult egyéb szervek, személyek.² Ez praktikusán azt jelenti, hogy az önkormányzatok – a közhatalom gyakorlásával összefüggő feladataik során – 2004. január 1-től nem igényelhetik vissza azt az ÁFA-t, amit az általuk létesített beruházások tartalmaznak. A törvénymódosítás, azon túl, hogy az EU-csatlakozással összefüggő jogharmonizáció miatt is szükséges volt, nemzetgazdasági szinten korrekt viszonyokat teremtett, megszüntette az államháztartáson belüli felesleges pénzmozgásokat, (egyik zsebből a másikba áramoltatott adókat), másfelől a beruházásokat valós (Áfával növelt) értéken jeleníti meg, ami az EU-források igénylése szempontjából fontos nemzeti érdek.

Az Ötv. lehetőséget biztosít az önkormányzatok számára, hogy a legésszerűbb módon lássák el kötelező feladataikat. Ez azt jelenti, hogy feladataikat elláthatják saját akár saját fenntartású költségvetési intézmény, akár önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság vagy megvásárolt szolgáltatás igénybevételével. Az első és harmadik esetben az önkormányzat viseli az ÁFA -terheket, a második esetben viszont a gazdasági társaság visszaigényelheti az ÁFA-t. Kétségtelen tehát, hogy az ÁFA törvény módosítása után jelenleg 20 %-os eltérést okozhat a költségekben bizonyos feladat-ellátásának, illetve beruházások, felújítások megvalósításának módja.

1.4. Az önkormányzati beruházásokhoz felhasználható állami támogatások

Az alábbiakban azokat a jogszabályokat tekintjük át, melyek az önkormányzati beruházások állami támogatásának mai rendszerét szabályozzák. A támogatási rendszert az alábbi táblázat foglalja össze:

	Vissza nem térítendő támogatás	Kamat-támogatás	Támogatást lebonyolító szervezet
Cél- és címzett támogatás (kifutóban)	X		Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal
Lakáscélú állami támogatás		X	Lakás-takarékpénztár, kereskedelmi bankok
MFB ÖKIF Hitelprogram		X	MFB, kereskedelmi bankok
EIB Hitelprogram	X		EIB, kereskedelmi bankok

² Hatályos: 2004. január 1-től, a módosítás összefügg az EU-hoz való csatlakozásunkkal kapcsolatos jogharmonizációval.

1.4.1. Helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszere

Az 1992. évi LXXXIX. törvény rendelkezik a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről. Céltámogatást 2002-2004-ben azoknak az önkormányzati beruházásoknak a megvalósításához lehetett igényelni, amelyek összköltsége a maximum 1 milliárd forintot nem haladta meg, és megfeleltek az alábbi céloknak:

- szennyvízelvezetés és –tisztítás,
- egészségügyi ellátás (kórházak és szakrendelők gép-műszer beszerzése),
- hulladékgazdálkodás (térségi szilárd hulladék kezelő rendszer építése).³

Fontos figyelembe venni, hogy ez a támogatási forma „kifutóban van”, miután ezekre az infrastrukturális fejlesztésekre az EU források felhasználása a cél, így a hazai forrás a jövőben mint társfinanszírozás fog jelentkezni. A törvény 19.§ (3) pontja szerint a központi támogatással megvalósult létesítmények, amelyeket az önkormányzat tárgyi eszközként aktivált, kizárólag olyan gazdasági vagy közhasznú társaság tulajdonába kerülhet, amelyet az érintett önkormányzat(ok) vagy az önkormányzat és a kizárólagos tulajdonában lévő gazdasági társaság alapítottak, illetve a beruházás befejezését követő 10 évig a gazdasági vagy a közhasznú társaságnak a többségi tulajdonosa(i) az alapító(k). Ez a PPP projektek alkalmazása szempontjából azt jelenti, hogy a magántőke bevonása esetén az önkormányzat elesik az állami támogatás eme formájától, amennyiben az új létesítmény, eszköz tulajdonjoga átkerül a magánszférába.

1.4.2. Lakáscélú állami támogatások

A lakáscélú állami támogatásról szóló 12/2001. (I.31.) Kormányrendelet alapján ilyes támogatást vehetnek igénybe a települési önkormányzatok bérlakás-állományuk növeléséhez, nyugdíjasház vagy idősek otthona létesítéséhez, továbbá lakóépületek energiatakarékos korszerűsítéséhez, felújításához, valamint városrehabilitáció keretében lakóépülettömbök korszerűsítésére, felújítására, illetve a megyei önkormányzatok idősek otthona, az egyházi nyugdíjasházak vagy idősek otthona létesítésére, a lakhatást szolgáló egyházi ingatlanok korszerűsítésére és felújítására.

A kormányrendelet 15.§-a szerint: amennyiben az *önkormányzat értékesítésre vagy bérbeadásra lakást épített* és szerződésben vállalja, hogy a lakást vagy értékesíti vagy legalább 20 évig bérbe adja, illetőleg a bérbeadásra vállalt időszak alatt értékesíti, *úgy az e célra felvett hitelintézeti kölcsön kamatainak megfizetéséhez az állam támogatást nyújt.* Ennek

³ 2005-től kezdődően kikerülnek a céltámogatásra jogosult beruházások köréből a hulladéklerakók és-kezelők.

az is feltétele, hogy a lakás telekár nélkül számított és a szerződésben vállalt (ÁFA-t is tartalmazó) eladási ára, bérbeadás esetén az építési költsége a 30 millió forintot nem haladja meg.)

A kormányrendelet 22.§-a kimondja, hogy amennyiben a települési önkormányzatnak a tulajdonában levő lakásai és nem lakás céljára szolgáló helyiségei bérbeadásából, értékesítéséből és más hasznosításából származó bevételei nem haladják meg ezek fenntartására és felújítására, valamint a természetes személyek tulajdonában álló lakóépületek felújításának támogatására, továbbá a saját bevételeiből lakásfenntartási támogatásra és kényszerbérletek felszámolására fordított kiadásait, akkor a települési önkormányzat a tulajdonában levő lakások felújításához és az azzal együtt végzett korszerűsítéshez felvett hitel kamatainak (a számítás alapja az egyéves futamidejű állampapír referenciahozama tárgyév január 1-jét megelőző féléves átlagának 2%-ponttal növelt mértéke) 70%-át a központi költségvetés az adós önkormányzat helyett átvállalja. A központi költségvetés legfeljebb a beruházási költségek 50%-ára felvett hitelintézeti kölcsönre vonatkozóan nyújtja a kamattámogatást.

A rendelet 28.§-a úgy rendelkezik, hogy a Lakóépületek Energiamegtakarítási Programja előirányzatából támogatást kapnak azok a beruházások, amelyek a panel, a blokk, az alagútzsalu, az öntött, a vasbetonváz és az egyéb előre gyártott technológia felhasználásával épült lakóházak energiakorszerűsítését, felújítását szolgálják. A támogatott beruházások során a tulajdonosokat terhelő költséghányad nem lehet kevesebb a teljes költség 1/3-ánál, a központi költségvetést terhelő hányad nem lehet több mint a teljes költség 1/3-a.. Az önkormányzati költséghányad mértéke 1/3, amelyet a lakástulajdonosok részben vagy egészben átvállalhatnak.

1.4.3. Önkormányzati Infrastruktúra Fejlesztési Hitelprogram (MFB)

A Magyar Fejlesztési Bank Önkormányzati Infrastruktúra Fejlesztési Hitelprogramját azzal a céllal hozta létre, hogy az önkormányzatok alap és kötelező feladatainak ellátását szolgáló beruházások finanszírozásához kedvezményes hitelt nyújtson. A Hitelprogram teljes keretösszege 60 milliárd forint. A hitelnyújtás formája refinanszírozási konstrukció, a programban részt vehetnek az önkormányzatok, az önkormányzati társulások, illetve a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásai. A hitel a Számviteli törvény (2000. évi C. törvény) előírásai szerint felhasználható mind beruházás, mind felújítás esetén. Hitel kizárólag önkormányzati tulajdonban lévő létesítményeken elvégzett beruházáshoz és/vagy

felújításhoz adható. *Az ingatlanban gazdasági társaság, illetve magánszemély tulajdonjoga nem engedhető meg, bérelt ingatlanon pedig beruházás nem végezhető.* A hitelt az alábbi célokra lehet felhasználni:

“A” hitelcélok

- az ivóvízminőség javítását szolgáló beruházások,
- szennyvízelvezetési és szennyvíztisztítási beruházások,
- csapadékvíz-elvezetést szolgáló beruházások,
- a települési szilárd hulladékok kezelésével kapcsolatos beruházások,
- az árvízi és belvíz elleni védekezéshez kapcsolódó beruházások.

“B” hitelcélok

- közutak építése (beleértve az önkormányzati tulajdonban lévő külterületi utakat is),
- a megújuló energiaforrások hasznosításával kapcsolatos beruházások,
- a közvilágítási és önkormányzati intézmények belső világítási hálózatának fejlesztése, korszerűsítése,
- önkormányzati tulajdonú létesítmények felújítása,
- egyéb rendezési tervekhez kapcsolódó infrastrukturális beruházások,
- valamint egyéb, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben az önkormányzatok részére előírt feladatok teljesítéséhez szükséges infrastrukturális beruházások megvalósítása.

A Hitelprogram keretében felvett hitelek esetében a saját erőnek el kell érnie a beruházási összeg minimum 10%-át, azonban a saját erőbe európai uniós vagy hazai támogatás is beszámítható. A hitel futamideje maximum 20 év, a türelmi idő 3 év, amelyet követően egyenlő negyedéves törlesztő részletekben kell a hitelt visszafizetni. Az ügyfél részéről lehetőség van a tőke előtörlesztésére, ezért költség nem számolható fel. A hitelkérelmeket a refinanszírozásban résztvevő hitelintézetekhez, valamint 20 millió Ft-ot meghaladó összeg esetén közvetlenül az MFB Rt.-hez is be lehet nyújtani.

1.4.4. Európai Beruházási Bank által támogatott hitel

Az Európai Beruházási Bank (továbbiakban: EIB) egyes hazai kereskedelmi bankoknak igen kedvező feltételekkel ajánl hitelkeretet, amelyből ezek a bankok önkormányzati beruházásokat finanszírozhatnak. Az EIB a finanszírozandó projektek helyétől függően a hitel összegére vetítve támogatást nyújt a bankok és a hitelfelvevő számára. Ennek a forrásnak a felhasználásával és a jelenlegi banki önkormányzati hiteltermékek kombinálásával lehetővé

válik azon önkormányzati beruházásokat minden eddigi konstrukciónál kedvezőbb feltételekkel finanszírozni amelyeket az EU más forrásból nem támogat. Öt kiemelten támogatható/finanszírozható terület létezik, amelyekre az EIB hitelkerete felhasználható:

- *Környezetvédelem:* ivóvíz-, szennyvíz-, környezetterhelést csökkentő beruházások, szennyezett földterület rekultivációja, kártalanítása, zajterhelés csökkentése, hulladék – begyűjtés-szállítás-feldolgozás, felújítási beruházások városokban, kulturális örökség megőrzése.
- *Infrastruktúra:* kis és középvállalkozások által üzemeltetett turizmus szolgáltatás – például sétahajó, hotel, termálfürdő stb. – oktatási intézmények sport csarnokai, a Transz-Európai Hálózat útvonalához kapcsolódó út beruházások, vasút/kikötő/reptér beruházások, telekommunikációs beruházások – kábelhálózat – ipari parkok fejlesztése, sporthoz/rekreációhoz/kultúrához kapcsolódó beruházások, így közösségi házak, uszodák, múzeumok, stb.
- *Tudásközpontú társadalom fejlesztése:* Life-long-learning, e-business, e-learning, média és szoftver fejlesztés, futár és postaszolgálat korszerűsítése – digitális rendelés, IT stb.
- *Oktatás:* oktatási intézmények épületfelújításai- beruházásai, kollégiumi beruházások, felszerelések, oktatási eszközök, könyvtár, laboratóriumok felszerelése, oktatókar képzésének finanszírozása, akkreditációs rendszerek.
- *Egészségügy:* mindenfajta az egészségügy modernizációjához kapcsolódó beruházás, kutatás-fejlesztési beruházások, egészségügyi dolgozók képzése, hátrányos helyzetűek szociális programjai.

Önkormányzati beruházások finanszírozására elkülönített összeg: 11,8 millió euró, ebből Nyugat Dunántúl 7, az ország többi része 4,8millió euró. Az EIB régiótól függően minden egyes hitelügylet után a 5-10%-os *juttatásokat* biztosít az érdekelt bank illetve a hitelfelvevő önkormányzat/cég számára.

A jogszabályok és az önkormányzati fejlesztések támogatási rendszerének áttekintése alapján *összefoglalóan megállapítható*, hogy a jelenlegi jogi környezet az alkalmazó önkormányzatok és a magánszféra szereplői oldaláról:

- *Széttagolt:* az önkormányzati gazdálkodási, vagyoni szabályok több törvényben kerültek meghatározásra, s ezek között parlamenti jóváhagyás szempontjából mind 2/3-os, mind pedig un. “feles” törvények is vannak. Például a helyi

önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. Tv., az önkormányzati alapjogokat tekintve 2/3-os, bizonyos részei pedig az Alkotmányba is bekerültek. Az állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. Tv., a Vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. Tv., valamint a Koncesszióról szóló 1991. évi XVI. Tv., egyaránt szabályoz vagyongazdálkodási kérdéseket is.

- *Ellentmondásos*: ugyanazon beruházási célokat pénzügyi támogatási szempontból másként szabályoz a Helyi önkormányzatok címzett- és céltámogatási rendszeréről szóló 1992. évi LXXXIX. Tv., – például amelyik önkormányzat ilyen típusú támogatásban részesül, az nem részesülhet EU-s támogatásban –, ugyanakkor az Önkormányzati Infrastruktúra Fejlesztési Hitelprogram, amelynek céljai sok esetben egybeesnek a cél- és címzett támogatások céljával, nem zárja ki az EU-s forrást a finanszírozásból. Más példa: ugyanarra a célra több törvény alapján vehető igénybe kamattámogatás, így előfordulhat, hogy szinte kamatmentesen jut hitelhez az önkormányzat, vagy valamely általa is finanszírozott program. Ugyanakkor pedig az Általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. Tv. az önkormányzat által végzett beruházások többsége esetén nem engedi az ÁFA-t visszaigényelni, de ha ugyanezt a beruházást, az önkormányzat gazdasági társasága (100 %-os önkormányzati tulajdonú társaság) végzi, az ÁFA visszaigényelhető. Így egy beruházás 20 %-kal kevesebbe kerülhet, mint egy ugyanolyan, de más konstrukcióban kivitelezett fejlesztés.
- *Bonyolult*: az EU-s forrásból megvalósuló beruházások pályázati rendszere, a hozzá kapcsolódó irányító hatósági rendszer, a támogatások előfinanszírozása, a beruházások ellenőrzése, a működtetett monitoring rendszer rendkívül bonyolult, szinte csak speciális szakértő igénybevételével tud egy önkormányzat ilyen típusú beruházást lebonyolítani, ami valószínűleg jelentős többletköltséggel jár és sok esetben ezt a pályázaton elnyert támogatásból nem is lehet finanszírozni.

A közpénzek védelme és az ellenőrzés oldaláról pedig megállapítható, hogy a PPP konstrukciók alkalmazására eddig életbe léptetett szabályozás az önkormányzatok területére nem terjed ki, tehát pótolni valók vannak e téren:

- Az állam helytállására vonatkozó Ptk. módosítás nem vonatkozik az önkormányzatokra, ami a magán szféra szempontjából jelent többlet kockázatot.

- Az Ötv. 88.§.(2) pontja szerinti kötelezettségvállalási hitelkorlát nem vonatkozik a rendelkezésre állási díjakra, ami lehetőséget ad arra, hogy egyes önkormányzatok túlvállalják magukat és valótlan kép alakuljon ki az eladósodás mértékéről.
- Az Ötv. és az Áht. megteremtették a magánszféra bevonásának PPP konstrukciókra érvényes jogi kereteit, de mivel az állam hosszú távú kötelezettségvállalásával kapcsolatban legutóbb meghozott intézkedések⁴ sem vonatkoztathatók az önkormányzatokra, ezek alkalmazásának feltétele az, hogy a helyi önkormányzat saját rendeletében gondoskodjon a vagyonkezelői jog megszerzésének, gyakorlásának és a vagyonkezelés ellenőrzésének részletes szabályairól.

2. PPP projektek alkalmazásának lehetséges területei

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8.§ (1) pontja szerint az alábbiakban felsorolt *önkormányzati* közszolgáltatások közül jelenleg a következő területeken lehet elképzelni a *magán és közszféra együttműködésében megvalósuló projekteket megvalósítani:*

- bérlakás építése,
- víz és csatorna beruházás,
- szilárd hulladékgazdálkodás,
- helyi közút építése,
- helyi tömegközlekedés,
- óvoda, bölcsőde,
- sportcsarnok
- egészségügyi ellátás,
- nyugdíjsház,
- intézményi világításkorszerűsítés,
- közvilágítás korszerűsítése.

A következő **táblázat** szemlélteti a lehetséges PPP projektek forrásösszetételét, a működés során keletkező bevételek típusait, illetve a bankhitel visszafizetésének lehetséges forrásait.

⁴ Lásd: 24/2007 (II. 28) kormányrendelet, valamint a 2028/2007. (II.28.) kormányhatározat.

Lehetséges “PPP típusú” projektek önkormányzati területen

Tevékenység megnevezése	Beruházás forrásösszetétele	Üzemeltetés bevételei	Banki hitel visszafizetésének forrásai
Bérlakás építése	Önkormányzati telek apport Kiegészítő kamattámogatású hitel Piaci hitel Bérleti jog megvásárlása	Lakbér Állami és önkormányzati lakbértámogatás	Üzemeltetési bevétel
Víz- és csatorna beruházás	Központi költségvetési támogatás EU-s forrás Viziközmű társulati hitel MFB “A” hitel Üzemeltetési (koncessziós) jog ellenértéke Piaci hitel	Víz és csatornadíj Csatornadíj állami támogatása	Víz és csatornadíj Lakossági érdekeltségi hozzájárulás (LTP támogatással) Üzemeltetési jog ellenértéke
Szilárd hulladékgazdálkodás	Központi költségvetési támogatás EU-s forrás MFB “A” hitel Piaci hitel	Szemétdíj	Üzemeltetési bevétel
Helyi közút építése	Központi költségvetési támogatás EU-s forrás MFB “B” hitel Piaci hitel		Lakossági hozzájárulás (LTP támogatással)
Helyi tömegközlekedés	Piaci hitel Üzemeltetési (koncessziós) jog ellenértéke	Buszjegy Állami normatíva Reklám	Üzemeltetési bevétel

(a táblázat folytatása)

Tevékenység megnevezése	Beruházás forrásösszetétele	Üzemeltetés bevételei	Banki hitel visszafizetésének forrásai
Óvoda, bölcsőde	Központi költségvetési támogatás EU-s forrás Önkormányzati telek apport MFB "B" hitel Piaci hitel	Állami normatíva Lakossági hozzájárulás	Üzemeltetési bevétel
Sportsarnok, stadion, egyéb sportlétesítmény	Önkormányzati telek apport EU-s forrás MFB "B" hitel Piaci hitel	Állami normatíva Reklám Bérleti díj	Üzemeltetési bevétel
Egészségügyi ellátás: kórház, rendelőintézet	MFB "B" hitel EU-s forrás Piaci hitel	Állami normatíva	Üzemeltetési bevétel
Nyugdíjasház	Önkormányzati telek apport MFB "B" hitel Piaci hitel EU-s forrás Lakossági hozzájárulás	Állami normatíva Lakossági hozzájárulás: egyszeri és havi rendszeres	Üzemeltetési bevétel
Intézmények világítás korszerűsítése	Piaci hitel		Állami normatíva "Energiamegtakarítás"
Közvilágítás korszerűsítése	Piaci hitel		Állami normatíva "Energiamegtakarítás"

Az előző táblázatban bemutatott potenciális projekt-lehetőségek közül a víz- és csatornaberuházás, a bérletépítés és a sportcsarnoképítés PPP projekt keretében történő megvalósulását mutatjuk be részletesebben.

2.1. Víz- és csatornaberuházás

Magyarország az EU-s csatlakozási dokumentumban vállalta, hogy 2015-ig az ország csatornázottsága eléri a 85%-ot. Jelenleg a csatornázottság mértéke 45%. A kívánt csatornázottsági szint eléréséhez több ezer milliárd forint forrás szükséges. Ez – mai ismereteink szerint – sem az európai uniós támogatásokból, sem központi költségvetési forrásból nem áll rendelkezésre. Az EU-s támogatásból a KIOP keretében 11,3 milliárd forint áll rendelkezésre a szennyvízelvezetési és -tisztítási fejlesztésekre. A támogatott projektek száma maximum 4 lehet. A 2005-ben újonnan megítélendő cél és címzett támogatási keret összesen 2,5 milliárd forint volt, az önkormányzatok saját forrásai pedig töredékét képezik a fenti összegnek. Ezért ezen a területen mindenképpen szükséges egy olyan konstrukciót kidolgozni és működtetni, amelybe egyrészt a lakosság részről is bevonhatók források, másrészt a bankok is hajlandók finanszírozni ezeket a beruházásokat.

A már említett EU-s források és a központi költségvetési támogatások (melyek a korábbi formák (KAVICE) helyett egyre inkább az EU források társfinanszírozását szolgálják) mellett több kedvezményes banki hitel áll rendelkezésre fejlesztések finanszírozásához. A lakossági érdekeltségi hozzájárulások megelőlegezésére szolgál a víziközmű társulati hitel. A 12/2001-es Kormányrendelet 16.§ (6) bekezdése szerint az első 5 évben 70%-os kamattámogatást ad az állam, a második 5 évben 35%-ot. Ezen hitel maximum a beruházás költségének 65%-ig adható. A Magyar Fejlesztési Bank által meghirdetett Önkormányzati Infrastruktúra Hitelprogramban az önkormányzatok víz- és csatornaberuházások finanszírozásához EURIBOR-hoz kötött kamat mellett, árfolyam garanciával 20 éves futamidejű forint hitelt vehetnek fel 3 év türelmi idő mellett. Így lehetőség van arra, hogy nominálisan 4–4,5% kamat mellett forint hitelt vegyenek fel az önkormányzatok. E hitel a beruházás 90%-ra vehető fel, azonban terheli az önkormányzat hitelfelvételi korlátját.

A víziközmű társulati és az MFB hitel mellett EIB forrásból finanszírozott banki hitel is adható, amely tőkevisszafizetési kedvezménnyel jár a hitelfelvevő részére. A beruházás további forrása lehet a későbbi üzemeltetőnek eladott üzemeltetési jogból befolyt ellenérték.

Ez az összeg mint önkormányzati önerő jelenhet meg a beruházás forrásösszetételében. Amennyiben önkormányzati többségű cég végzi az üzemeltetést, akkor nem kell koncessziós pályázatot kiírni az önkormányzatnak.

Abban az esetben, amikor az üzemeltetési jog ellenértéke jelentős tételként jelenik meg a beruházás forrásösszetételében, akkor piaci árat kell a víz és csatornaszolgáltatásra meghatározni. Itt azonban figyelembe kell venni azokat a tényezőket is, hogy a lakosok képesek lesznek-e fizetni a piaci alapon meghatározott díjat, különös tekintettel arra, hogy az önkormányzat öt évig nem igényelhet csatornadíj-támogatást az államtól, így az önkormányzatnak saját bevételeiből kell forrást biztosítani, hogy a szociálisan rászorult emberek is képesek legyenek megfizetni a piaci alapon meghatározott szolgáltatási díjakat. Öt év után természetesen már igényelhető állami támogatás a csatornadíj kompenzálásához.

A csatornadíj mellett a másik lakossági forrás az érdekeltségi hozzájárulások fizetése. Ez a befizetés lakástakarékpénztári mgtakarítással kombinálva további 30%-os állami támogatást eredményez.

2.2. Bérlakás építése

A Kormány 2005. február 1-én hatályba lépett Fészekrakó program keretében bevezette a lakbértámogatási rendszert. A program ezen elemének célja a gyermekeket nevelő családok bérlakáshoz juttatását segíteni, a lakásbérleti költségeket mérsékelni. A támogatás mértéke a lakbér 30 százaléka, de legfeljebb havi 7000 forint, ha az önkormányzat is hozzátesz ehhez az összeghez legalább ugyanennyit. Összesen tehát havi 14 000 forintnyi, de az albérleti költség legfeljebb 60 százalékát elérő támogatást kaphat egy albérletben élő család. A bérlakásban élők támogatását kizárólag a nem állami vagy önkormányzati bérlakásban lakók kérhetik. További feltétel, hogy a támogatottak jövedelmi és vagyoni helyzete nem haladhatja meg a gyermekvédelmi támogatás feltételeként meghatározott kritériumokat.

Ezen jogszabályi háttér megteremti annak a lehetőségét, hogy PPP projekt keretében bérlakások épüljenek. A beruházás elindításához szükséges egy bérlakást építtető és üzemeltető vállalat társaság. A társasági formára jelenleg még nincs törvényi előírás, tehát lehet Kft., Rt., szövetkezeti, vagy akár alapítványi forma is. Ezen társaság alapítói között lehet az önkormányzat illetve egy ingatlanfejlesztő magán cég. Az önkormányzat telek apporttal szállhat be az újonnan megalakuló társaságba, míg az ingatlanfejlesztő cég készpénzzel. További önerő lehet, hogy a leendő bérlők megvásárolják az egyes bérlakások

bérleti jogát, amely a lakás bekerülési értékének 5–10%-a. Ez egy forgalomképes jog, tehát ennek értéke, piaci ára lehet.

Az önerő mellett a bankok kiegészítő kamattámogatású hitelt tudnak nyújtani a beruházás finanszírozásának 70%-áig. A hitel optimális futamideje 20 év (az állami kamattámogatás 20 évig jár, és bérbe adott ingatlanok esetén az amortizációs kulcs 5%, így 20 év alatt amortizálható le 0-ra az ingatlan).

Mindezek mellett a beruházás finanszírozásához szükségesek bizonyos garanciavállalások. A helyi önkormányzatnak és néhány helyi munkáltatónak garanciát kell vállalni, hogy megtöltik bérlőkkel a felépülő lakásokat. Amennyiben ugyanis nincs megfelelő számú bérlő, akkor ők fizetik a bérlők helyett a havi bérleti díjnak a bérlőre jutó részét.

A projekt megvalósíthatósága tovább javulhat azáltal, hogy a felépített lakások közül bizonyos számút értékesítenek, így a vállalkozó a profitjának egy részéhez a lakások felépítése után hozzájuthat.

A magántőke bevonását jelenleg – az érdekeltek véleménye szerint – a következő tényezők fékezik:

- Hiányzik egy bérlakástörvény, ami a bérbeadókat jogszerűen meghatározott pozícióba hozná a bérlővel szembeni követeléseik esetén, s hatékonyan segítené, garantálná jogaik érvényesítését.
- Hiányzik a közepes és az alacsonyabb jövedelműek tartós bérleti szándékát preferáló, bérletidíj-fizetési lehetőségüket hosszú távon is támogató forrásrendszer, amit az önkormányzatok saját erőből képtelenek megteremteni.
- Hiányzik a legalacsonyabb jövedelműek vagy a jövedelem nélküliek bérlakáshoz juttatását elősegítő közhasznúság elvének és a hozzárendelhető tartós kedvezményeknek, illetve eseti támogatásoknak például beköltözési, felújítási stb. támogatásnak a kimunkálása.
- Hiányzik a bérházakba való magánbefektetések állami ösztönzése és annak tartós garantálása. Jelenleg nincs esély arra, hogy esetleg visszatérjen néhány régi hasznos megoldás.
- További problémák a következő területen lehetnek: vagyonbiztosítás, az üzem-képesség fenntartása, kihasználtsági veszteség, szándékos rongálás költsége stb.

2.3. Sportcsarnok építése

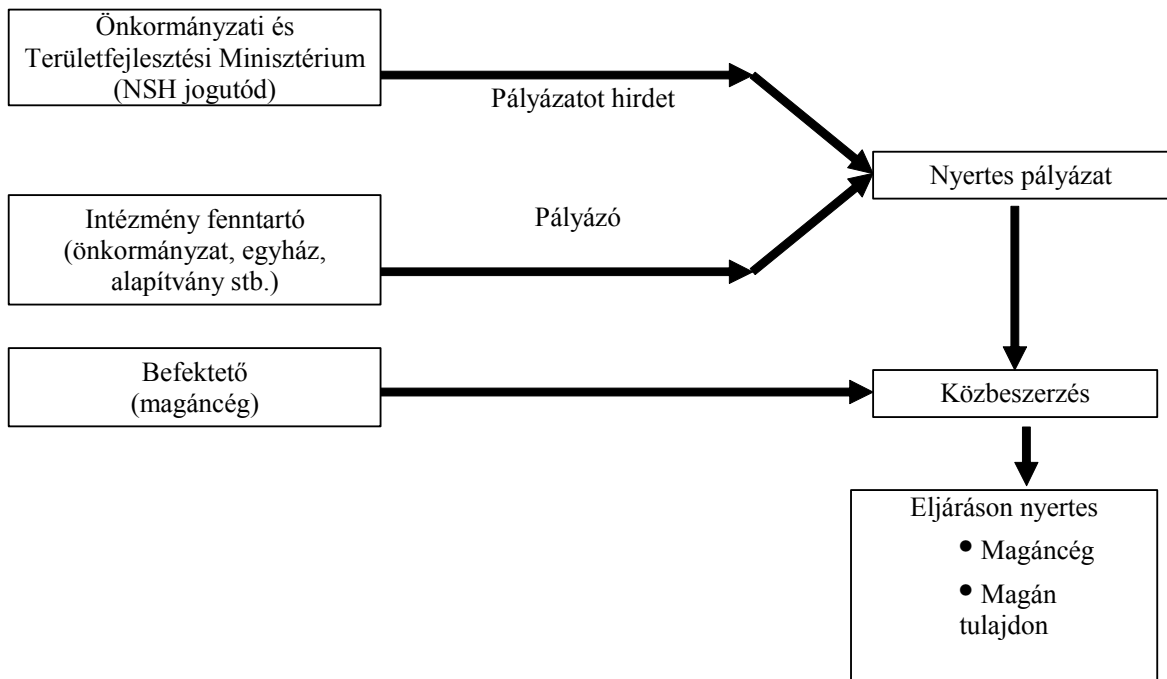
Az önkormányzat által ellátandó közszolgáltatási feladatok között szerepel a sport támogatása és az ehhez szükséges infrastruktúra megteremtése. Egy sportcsarnok felépítésének a finanszírozásához jelenleg az alábbi források állnak rendelkezésre:

- önkormányzati telekapport
- devizaalapú EURIBOR kamathoz kötött MFB “B” hitel, ami nominálisan 4,5-5% kamatozású hitelt jelent hosszú futamidőre (15-20 év) 3 éves türelmi idővel
- EIB által refinanszírozott hitel, amely a beruházás teljes összegére vetítve akár 5%-os tőkevisszafizetési kedvezménnyel is járhat.

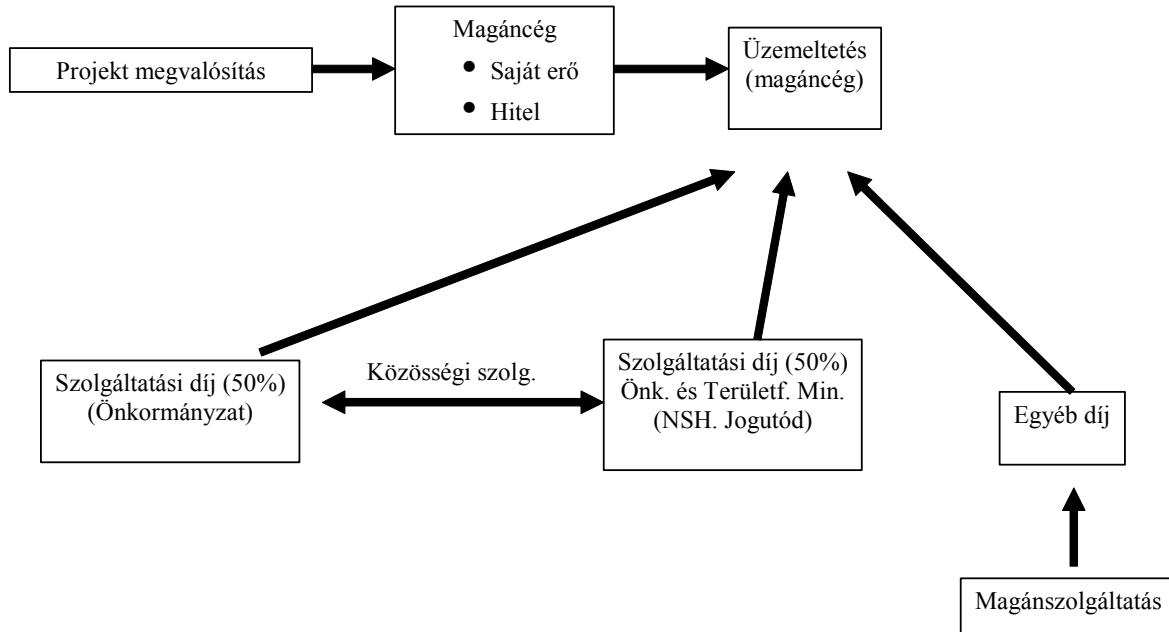
Az üzemeltetés akkor lehet össze települési szempontból hatékony, ha a sportcsarnokot teljes mértékben kihasználják: például délelőtt a helyi általános vagy középiskola tanulói számára tudják a testnevelés órákat megtartani a csarnokban, délután a helyi egyesületek tartanak edzést, este pedig bérlőknek adják ki a csarnokot. A bérleti díjbevételt növeli, ha minél több és nagyobb szabású rendezvényt szerveznek a csarnokban. Az üzemeltetési bevételek jelentős része lehet még a jegybevétel, illetve a reklámfelületek eladásából befolyt bevételek. Mindezek ellenére valószínűleg nem lesz profitábilis és piaci alapon működtethető egy ilyen sportcsarnok. Amennyiben az önkormányzat magánvállalkozásba adja ki az üzemeltetést, akkor rendszerint jelentős támogatási összeget kell fizetni a létesítmény üzemeltetőjének.

Az általános bevezető után nézzük meg részletesebben a 1055/2004 (VI.8.) Kormány határozat alapján elindított, Magyarország egyik legnagyobb és legátfogóbb létesítményfejlesztési programjának a *“SPORT XXI létesítményfejlesztési program”* eddigi tapasztalatait. Az elgondolások szerint a 6 program közül kettő, a tanuszoda- és a korszerű tornaterem-programok terv szerint PPP konstrukcióban valósulnának meg. A projekt lebonyolítását és finanszírozását a következő **ábrák** szemléltetik:

PPP mintaprojekt
Tanterem, tanuszoda



Pénzügyi ábra



Az alapfeltételekben a Nemzeti Sporthivatal és az adott önkormányzat állapodott meg, amelyet egy tárgyalásos közbeszerzési eljárásban véglegesítenek a magánbefektetővel. A létesítmény megvalósításával és üzemeltetésével kapcsolatos kockázatokat és költségeket a magánbefektető viseli. Ugyanakkor ún. közcélú igénybevételi időszakban csak önkormányzati célokra használható a létesítmény, az ezen túli igénybevétel esetén lesz pótlólagos bevétele az üzemeltetőnek.

A projektiroda által javasolt szerződés-mintát áttekintve megállapítható, hogy az meglehetősen bonyolult, ami abból is fakad, hogy körültekintően igyekszik védeni az állam, az önkormányzat érdekeit. Ezért a megvalósítás során is minden előírás a minisztérium kezében összpontosul, így például az önkormányzati műszaki ellenőrön kívül a minisztériumnak is van műszaki ellenőre. Az üzemeltetés során jelentkező többletköltségek döntő hányada a magánbefektetőt terheli. Erre csak egy példa: abban az esetben, amikor a közüzemi díjak a fogyasztói árindex növekedést két és félszeresen meghaladó mértékben nőnek, a költségnövekedést 50-50 %-ban a magánbefektető és az önkormányzat/minisztérium vállalja. A magánbefektetők és a banki finanszírozók oldaláról így csak a valóban

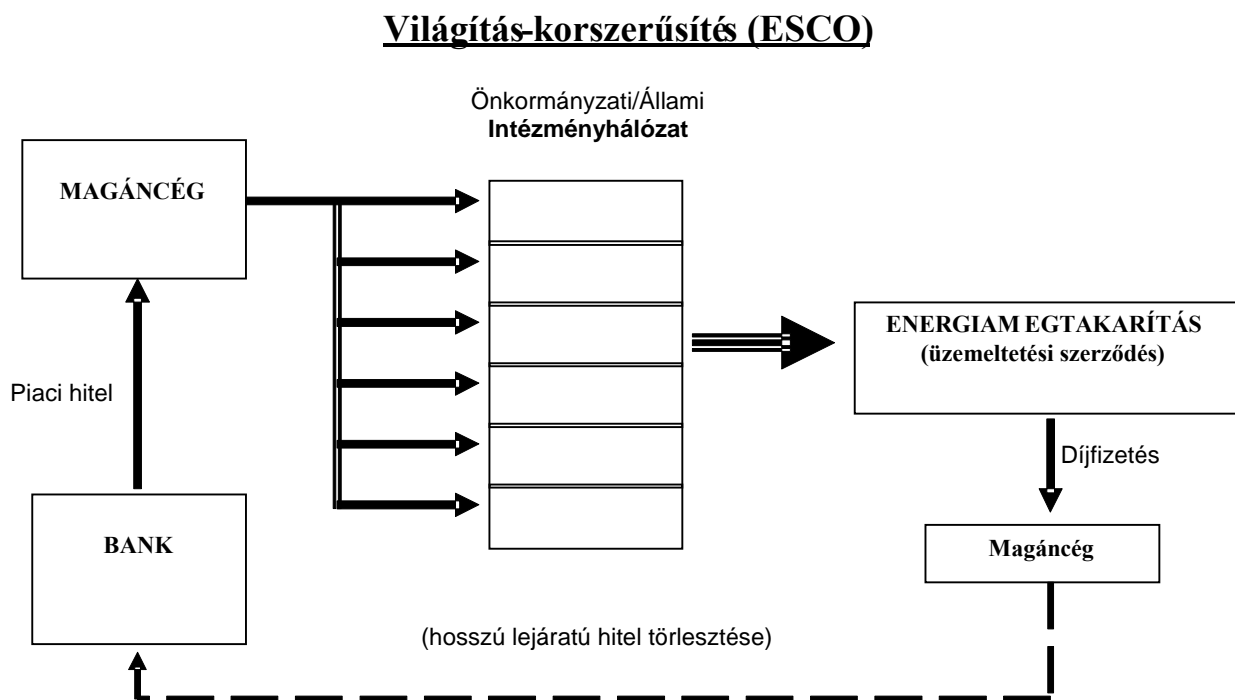
megalapozott, tőkeerős és hatékony ajánlattevők maradnak versenyben, ami megmutatkozik a vártnál alacsonyabb érdeklődésben és megvalósulásban.

Jogos ugyanakkor a felvetés, hogy mivel ezek a beruházások hosszabb távon térülnek meg (15-20 év), gondoskodni szükséges arról is, hogy mi a teendő akkor, ha akár a magánbefektető, akár az önkormányzat kerül csődhelyzetbe. Mi lesz a létesítmény sorsa, ki fizeti az adósságszolgálatot? Mindezek miatt az ilyen jellegű beruházásokat a bankok is kockázatosnak ítélik, pedig az önkormányzati beruházások finanszírozásáért nagy a verseny.

2.4. Egyéb, az eddigi gyakorlat szerint sikeresen működő, PPP finanszírozásként is felfogható projektek

2.4.1. Az energia-megtakarítást szolgáló felújítások/beruházások

Az ilyen fejlesztések megvalósításának sémáját az alábbi **ábra** mutatja:



Az ábrából az alábbi olvasható ki: egy magáncég, egy bank és egy önkormányzat elhatározza, hogy az önkormányzati intézmények belső világításának a korszerűsítését,

valamint az épületek utólagos hőszigetelését együttműködésben végzik el. A magáncég és az önkormányzat hosszú távú együttműködési megállapodást köt, amely egy üzemeltetési szerződésben ölt testet. Kiszámítják – energetikai számítás –, hogy a felújítás/beruházás során mekkora energia megtakarítás érhető el, azaz hány év alatt térül meg a beruházás. Áttekintik, hogy a jelenlegi állapot szerint mekkora az energia költség, s ha ugyanezt tervezik be a következő évek során a költségvetésbe, akkor hány év szükséges ahhoz, hogy a felújítás/beruházás költsége a jelentkező energia-megtakarításból megtérüljön. Ha komplex felújításról van szó, tehát nemcsak a tényleges belső világítást, hanem az épület hőtechnikai rendszerét is felújítják, a megtérülési idő rövidebb lehet.

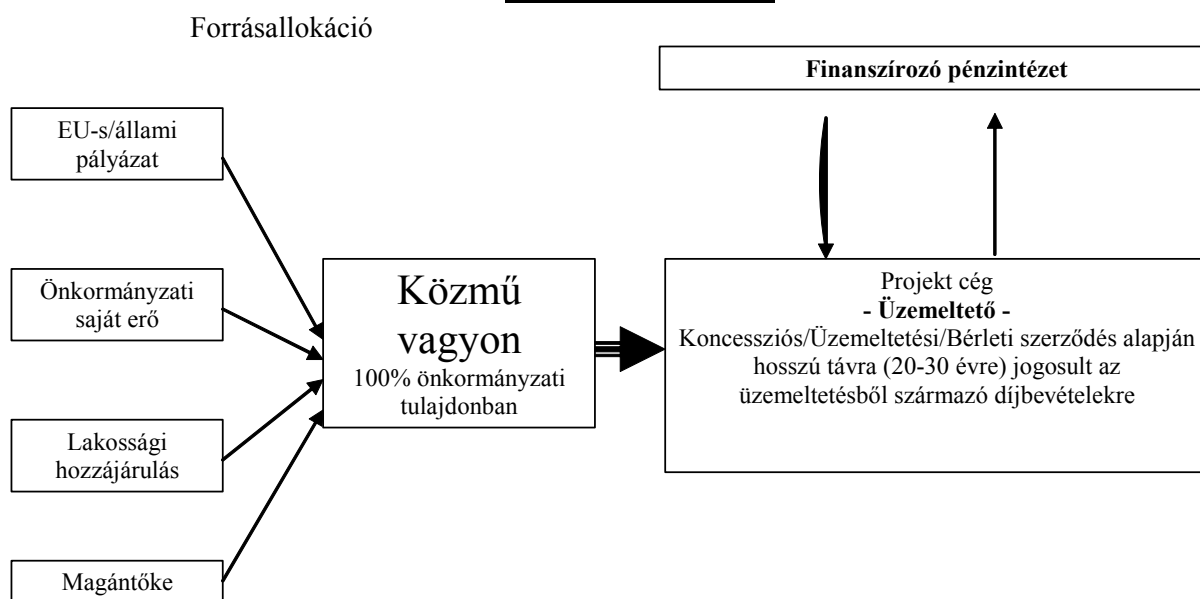
Így kettős eredménye lehet az ügynök: egyrészt az üzemeltetési szerződésről lévén szó, működési költségről beszélünk, s nem fejlesztésről, ami a jelenlegi önkormányzati szabályozás szerint az önkormányzat számára sokkal előnyösebb. Másrészt az energiamegtakarítás fedezi a felújítás költségeit, tehát nincs szükség az önkormányzat költségvetéséből plusz források igénybevételére.

A magáncég a felújítás költségeinek megelőlegezésére bankhitelt vesz igénybe/ vagy saját tőkét fektet be, de az adósságszolgálatnak és egy tisztességes haszonnak is mindenképpen meg kell termelődnie az üzemeltetés során. Általában az a gyakorlati tapasztalat, hogy 8-15 év alatt térül meg a beruházás, s kb. 20 évre célszerű üzemeltetési megállapodást kötni, mert így minden fél jól jár. Ez esetben nincs extra PPP költség, ami az eddigi nem túl sikeres PPP beruházások esetében akár 30 %-os többletköltséget is jelentett.

2.4.2 Közmű beruházások megvalósítása

A közmű beruházások leggyakoribb megvalósítását az alábbi ábra mutatja:

Közmű beruházás



A közműberuházások esetében lehetőség kínálkozik többféle forrást igénybe venni. Az EU által biztosított támogatás mellett az önkormányzati saját erő egészítheti ki a beruházás forrásait. A saját erő biztosítható ténylegesen saját forrásból és hitelből is. A vízhálózat, a csatornahálózat és a szennyvíztisztító építés, valamint a csapadékvíz-elvezetés esetében a lakosság víziközmű társulatot alakítva maga is hozzájárul a beruházás megvalósításához. Ez akár a beruházási költség 10-20 %-át is elérheti. A lakossági hozzájárulást, az állam kamattámogatott hitellel segíti. A magántőke akár tőkebefektetéssel (koncesszió), akár üzemeltetési jog megvásárlásával léphet a körbe. (Nagyon lényeges, hogy a mai jogi szabályozás szerint a létesülő közművagyon teljes mértékben az önkormányzat tulajdona.) Nem megoldott azonban például az, hogy a lakosság átadja a víziközmű társulatnál keletkező forrást egy magáncégnek a beruházás megvalósításához.

Az előzőek (források összetétele és vagyoni kérdések) miatt ez sem tiszta PPP projekt, csak megpróbálja a jelenlegi korlátok között mégis bevonni a magán és lakossági “tőkét” a beruházás megvalósításába. Ennek első lépéseként alakul egy projekt cég (üzemeltető is ez lesz), amely többségi önkormányzati tulajdonú, s ez vesz fel hitelt a hiányzó források fedezetére, amely a majdani víz- és csatornadíjából térül meg. Kötnek egy üzemeltetési szerződés, amely szerint az üzemeltető cég a projekt megtérülése után még bizonyos ideig üzemeltet, s a szerződés lejártá után eldöntik, hogy a továbbiakban az önkormányzat, vagy egy új üzemeltető fogja működtetni a rendszert.

Ez esetben a legfőbb gondot az okozza, hogy az önkormányzatok gyakorolják az árhatósági jogkört a víz- és csatornadíjak esetében, s ahhoz, hogy a megtérülés biztosított legyen, a beruházás cash-flowjába 20-30 évre egy árképletet is be kell építeni. Mivel 4 évente önkormányzati választások vannak, a díjemelés politikai kérdéssé is válhat a gazdasági racionalitás helyett, ezért hosszútávra a befektetők csak nagyon szigorú biztosítékok mellett vállalnak kockázatot. Akkor válhat igazi PPP-vé ez a típusú beruházás, ha a piaci tényezők maradéktalanul érvényesülni tudnak.

Összefoglalva a jogszabályi háttér áttekintését és az eddigi gyakorlati tapasztalatokat, legfontosabbnak a hosszú távú, kiszámítható gazdálkodási szabályok meglétét emelnénk ki, mint alapfeltételét annak, hogy a magántőke jelentős mértékű részvételt, s kockázatot vállaljon önkormányzati alapfeladatok megvalósításában.

