
A PPP szerepe a visegrádi államok közlekedési infrastruktúra fejlesztésében

Varga Judit*

A PPP, vagyis Public-Private Partnership, a köz- és magánszektor közti hosszú távra születő szerződéses együttműködése mára világszerte ismert jogintézménnyé vált, amelyet az államok elsősorban saját költségvetési eszközeiknek kímélete végett, a profitorientált magánszférabeli alanyok tőkéjének bevonása céljával kezdtek alkalmazni közfeladat-ellátást célzó infrastrukturális beruházások megvalósítására.¹ Talán napjainkra az is széles körben ismeretes, hogy a fenti definíció gyűjtőfogalomnak tekinthető semmint egy konkrét ügyletnek, külön nehezíti a kifejezés tartalommal való megtöltését a tény, hogy az más-más jelentéstartalommal bír az egyes országokban, illetve feladat-ellátási szektoronként. Ugyan a teljes összhang hiányzik az egyes szakirodalmi források között, de valamennyi egyetért a PPP-be sorolható szerződés-komplexumok legfőbb jegyeiben. Így levonhatjuk a következtetést, hogy valamennyi PPP szerződés a köz- és magánszektorbeli partnerek között, hosszabb (több évre) távra, közfeladat-ellátási céllal létrejövő kontraktuális megállapodás. Előbbi jellemzők igen tág körben vonják meg a PPP fogalmát, emiatt az roppant változatos együttműködési formációknak enged teret. A fogalmi elhatárolások, illetve tipizálások szétfeszítenék a dolgozat kereteit, így azok tisztázására nem vállalkozok e munka keretében.

A tanulmány a közlekedési infrastruktúrafejlesztés, mint közfeladat ellátása kapcsán vizsgálja az államháztartáson kívüli források bevonásának egyik speciális alternatíváját, vagyis a PPP alkalmazásának lehetőségeit, s különösen az eddig megszerzett tapasztalatokat a visegrádi államok esetében. Arra a kérdésre keresem a választ, hogy felmerül e opcióként eme államokban a PPP, mint közlekedési infrastruktúrafejlesztési eszköz? Ha igen, akkor milyen területeken? Valamint milyen eredménnyel?

Az egyes államok közlekedési beruházásait számos körülmény meghatározza, így a költségvetési lehetőségek, a demográfiai sajátosságok, a gazdasági struktúra

* Egyetemi tanársegéd, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszék

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

jellegzetességei, az egyes beruházások költségigénye, illetve a költségek áthárításának (pl. végső fogyasztókra) alternatívái, s ezáltal a magánszektorbeli szereplők bevonásának lehetőségei, a végső felhasználók teherviselő képessége, valamint azok igényei. Az infrastrukturálisan fejlett államokban a közlekedési szolgáltatások nem csupán árucikkek növekvő kereslettel, amelyek igen komoly mértékű GDP-t generálnak, hanem fontos, állandóan terítéken lévő politikai napirendi pontok, a gazdasági fejlődés biztosításának zálogai. Ezekben az országokban a közlekedéssel kapcsolatban nemcsak a mobilitás, a különböző közlekedési módok közti választás lehetőségének garantálása, a közlekedési létesítmények megfelelő elhelyezkedésének biztosítása, a gyorsaság, a kiszámíthatóság jelentkezik elvárásként, hanem az igénybe vevők már mérlegelik a szóban forgó közlekedési megoldás környezetvédelmi aspektusait is. Ezekben az államokban így a különböző közlekedési eszközök valóban állandó versenyben állnak egymással. Egyre növekvő számú és komplexebb elvárásokkal szembesülnek így a közpolitikai döntéshozók, illetve a magánszektorbeli alanyok, ha közlekedésfejlesztési beruházásba kezdenek.² Ezzel szemben a kevésbé fejlett közlekedési hálózattal rendelkező országokban még bőven vannak üres területek a közlekedési piacon, azonban sokszor itt a beruházási potenciál hiányzik.

1. Ágazati sajátosságok és az államháztartáson kívüli források bevonásának kapcsolata

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a különböző közlekedési beruházások során, mint utak, repülőterek, vasutak, csatornák, vagy épp hidak, bevett dolog a közpénzek mellett magánszektorbeli források bevonása, ugyanakkor tény, hogy e főszabály szerint igen komoly *tőkeigényű* projektek a legtöbbször igénylik az *állami támogatást*, akár direkt (pl. építési költségek átvállalása részben vagy egészben), akár indirekt formában (pl. kedvezmények, mentességek biztosítása). A közlekedési beruházások során vannak egyéb sajátosságok is. Ilyen egyrészt a *földszerzés*. A különböző vasúti pályák, utak, hidak, csatornák építése során rendezni kell a közlekedési pályák földterületeinek tulajdonjogát. A földszerzés, amely történhet az állam (állami beruházás esetén), vagy a beruházó (magánszektorbeli fél vagy közszektorbeli alany) javára eleve költség-, valamint időigényes folyamat, az esetleges adásvételi szerződések után fizetendő vételár, vagy a szükséges kisajátítási eljárás végén teljesítendő kártalanítási összegek, valamint a tulajdonjogi bejegyzések megtörténének elhúzódomása miatt. A közlekedési infrastruktúra fejlesztése esetén ráadásul az igénybevétellel, mint a jövőbeli költségmegtérülés lehetőségével is kalkulálni kell, amelyet nagyon nehéz előre látni és számszerűsíteni, s így az *utasforgalomból*, mint piaci kockázatból fakadó terheket óriási kihívás megosztani a szerződéses felek között, hisz csupán becslésekre hagyatkozhatnak. Ez azért is szerencsétlen helyzet, hisz e beruházások PPP-ben történő kivitelezése esetén van, hogy a beruházó által fizetendő ellenérték

² Barbara Weber – Hans Wilhelm Alfen: *Infrastructure as an Asset Class*, West Sussex, WILEY, 2010, 83–84. o.

ilyen vagy olyan formában kapcsolódik az igénybevevők számához. Előbbi miatt van az, hogy a kivitelező forgalmi becsléseit felfelé, még a megrendelő (az állam) lefelé kerekíti saját forgalomra vonatkozó becsléseit. Ez a fajta bizonytalanság komoly piaci kockázatot szül. Persze az ellentételezés alapulhat a szolgáltató általi rendelkezésre álláson is, vagy lehet előbbi kettő – utasforgalom és a szolgáltatás elérhetősége – kombinációja.

További sajátosság, hogy e közfeladat-ellátási terület erősen *szabályozott*, így a tárgykörbe vágó beruházások, fejlesztések engedélyekhez kötöttek, illetve számos korlátozás által körülbástyázottak, melyek műszaki, közlekedésbiztonsági, nemzetbiztonsági, gazdasági, területfejlesztési, környezetvédelmi, s egyéb okok miatt indokoltak. Pont előbbi indokok miatt igaz továbbá az is, hogy a kapcsolódó vagyonelemek legtöbbször állami, illetve önkormányzati tulajdonban vannak, s speciális védelemben részesülnek.

A *versengő környezet* fokozott igénye is nevesíthető, mint szektorális sajátosság, akár az igénybe vevői, akár a szolgáltatás megrendelői oldalt vizsgáljuk, hisz a projektek költségigénye miatt különösen célszerű állandó versenyhelyzetet tartani az épp aktuális, és a potenciális szolgáltatók között, hogy azok az általuk nyújtott szolgáltatásokat a lehető legalacsonyabb áron és legjobb minőségben biztosítsák.³

A közlekedési infrastruktúrára vonatkozó beruházások tökeigénye az elsődleges oka a PPP alkalmazásának e szektorban. Az állami⁴ költségvetés lehetőségeinek korlátozottsága, a gazdasági versenyképesség fokozása és a lakossági mobilitás növekedése miatti igények generálják az esetlegesen hiányzó közlekedési infrastruktúra kiépítését, illetve a már kiépült hálózatok állagának megóvását, illetve korszerűsítését. E beruházások mindegyike komoly terhet ró a közszektorra, ha kizárólag közpénzből valósulnak meg az előbbi fejlesztések, így nem véletlen, hogy számos ilyen beruházás alkalmával elgondolkodtak a közpolitikai döntéshozók a PPP használatán, illetve döntöttek az alkalmazása mellett, akár a helyi, akár a helyközi közlekedést érintően.⁵

2. Az Európai Unió és a köz- és magánszektorbeli együttműködés a közlekedési infrastruktúrafejlesztésben

A PPP, mint kifejezés 1990 óta széles körben elterjedt Európa szerte, azonban azóta sem beszélhetünk a PPP-nek kifejezetten európai modelljéről. Tagadhatatlan tény, hogy a szóban forgó kifejezés megjelenése előtt létezett számos együttműködési forma az állam (tárgan értelmezve azt) és a profitorientált magánszektorbeli alanyok között. Előbbi együttműködéseknek is számtalan válfaja

³ Jeffrey Delmon: *Public-Private Partnership Projects in Infrastructure. An Essential Guide for Policy Makers*, New York, Cambridge University Press, 2011, 168–173. o.

⁴ Értve az állam alatt a központi és helyi kormányzatokat is.

⁵ International Finance Cooperation: *Cities PPPs*, 2012. Forrás:

http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/ae63aa004a17f270b6ebffdd29332b51/Handshake4_WEB.pdf?MID=AJPERES (2015.09.04.)

létezett, létezik, s persze az sem mellőzendő, hogy az egyes uniós tagországok között is jelentős különbségek mutatkoztak, s mutatkoznak napjainkban is, hogy milyen intenzitással, s mértékben vonják be a hasznofókuszú gazdasági szereplőket a közösségi feladatok ellátásába.

A PPP remek lehetőséget teremtett az Európai Unió tagállamai számára is, hogy azok a magánszektor forrásainak bevonásával a társadalom oldaláról az állam irányában felmerülő közfeladat-ellátás javítása, bővítése iránti igényeknek mindjobban eleget tegyenek a szűkösen rendelkezésre álló költségvetési források ellenére is. Uniós szinten pedig az integráció földrajzi bővítése miatt egyre jelentősebbé váló regionális különbségek mérséklésére is nagyszerű alternatívát biztosított a PPP, amelyben a Maastrichti kritériumoknak való megfelelés lehetőségét is meglátták a tagállamok a bővülő számú infrastrukturális beruházások ellenére is.

Az uniós szinten születő PPP szerződések legnagyobb finanszírozója az Európai Beruházási Bank (European Investment Bank, EIB), a világ egyik legjelentősebb multilaterális hitelintézete, amely az EU tagállamok tulajdonában áll, s amelynek hitelezési tevékenysége nem korlátozódik az Unió területére.⁶ Az EUMSZ. 309. cikke értelmében az Európai Beruházási Bank feladata, hogy segítse a belső piac kiegyensúlyozott és egyenletes fejlődését. Ennek érdekében saját, illetve más tőkepiaci forrásokból kölcsönt és garanciát nyújt gazdaságélénkítő projektek megvalósításához nyereségszerzési cél nélkül.⁷

A Bank által támogatott projektek

- a) kevésbé fejlett régiók fejlesztését szolgálják; vagy
- b) vállalkozások modernizálását, átalakítását, vagy olyan új tevékenységek kialakítását célozzák, amelyek a belső piac létrehozása, működtetése miatt váltak fontossá, s amelyek olyan terjedelműek, illetve természetűek, hogy azokat nem lehet az egyes tagállamokban rendelkezésre álló eszközökkel finanszírozni; vagy
- c) olyan projektek, amelyek több tagállam közös érdekét szolgálják, s terjedelmük vagy természetük miatt olyanok, hogy nem lehet őket az egyes tagállamokban rendelkezésre álló különböző eszközökkel finanszírozni.

A Bank feladatai ellátásához szükséges forrásokat a Strukturális Alapokból, vagy más uniós pénzügyi eszközökből kapott támogatásokból finanszírozza.⁸

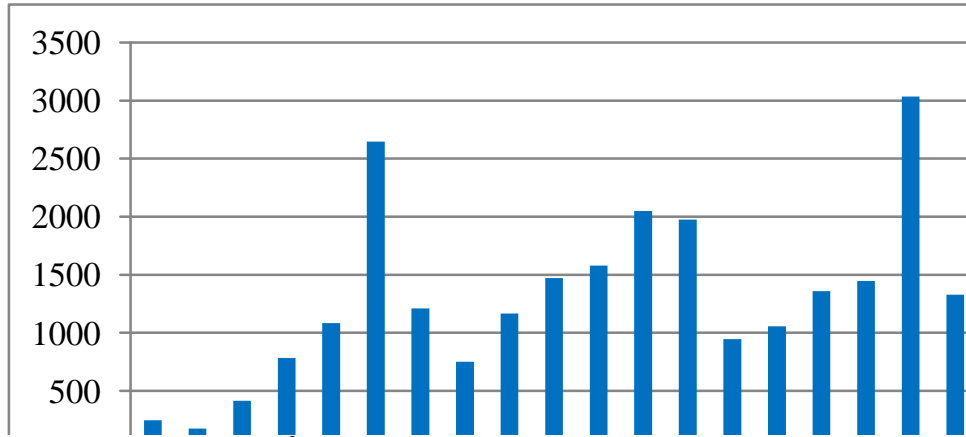
A következőkben azt vizsgáljuk meg az Európai Beruházási Bank beszámolóí alapján, hogy eme intézmény milyen típusú, hány darab, illetve mekkora költségigényű PPP típusú közlekedési projekt finanszírozásában vett részt 1990-től 2014-ig.

⁶ Baranyai László – Halász Zsolt: Az Európai Beruházási Bank az Európai Unió Intézményrendszerében, *Közgazdasági Szemle*, 61. (2014) 4., 404. o.

⁷ Csűrös Gabriella: *Uniós pénzügyek. Az európai integráció fejlődésének pénzügyi jogi vizsgálata*, Budapest, HVGORAC, 2015, 358–363. o.

⁸ Európai Unió Működéséről szóló szerződés (EUMSZ.) 309. cikk (EKSz. korábbi 267. cikk) (HL C 326/47, 2012. 10. 26.).

1. ábra. Az Európai Beruházási Bank által finanszírozott közlekedési PPP beruházások éves bontásban 1990–2014 között (millió euró)



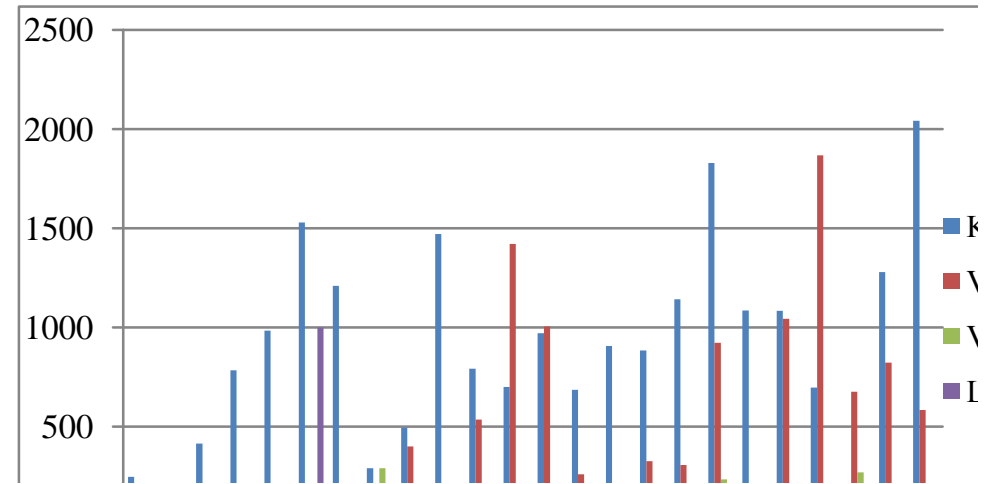
Forrás: saját szerkesztés⁹

A diagramból egyfajta ciklikusság fedezhető fel, már ami a közlekedési beruházásokra fordított kiadásokat illeti. Az első jelentős hullám 1996-ban, a következő 2002/2003-ban, majd 2008-ban érte el a szektort, s a 2012-es év visszaesését leszámítva a soron következő időszakban is jelentős mennyiségű forrást investált az Európai Beruházási Bank a tagállamok közlekedési beruházásaira. Az egyes beruházási kiugrások után jelentős visszaesések figyelhetők meg, amely leginkább azzal magyarázható, hogy az egyes projektek komoly költségvetési terhet is jelentenek az egyes tagállamok számára, amelyeket ki kell gazdálkodni, s ezért azok csak időben később fognak bele újabb, hasonló jellegű fejlesztésekbe.

⁹ EPEC: *PPPs financed by the European Investment Bank from 1990 to 2014*, 2015. Forrás: http://www.eib.org/epec/resources/publications/ppp_financed_by_EIB_1990_2014.pdf (2015.05.02)

2. ábra

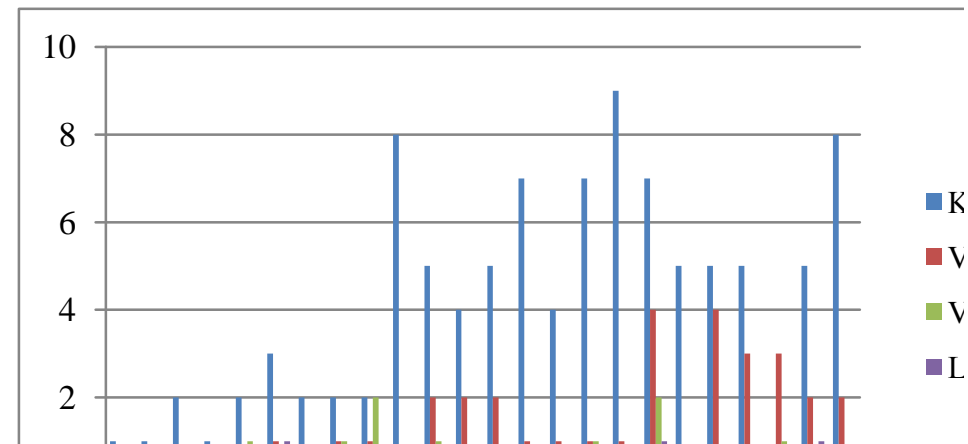
Az Európai Beruházási Bank által finanszírozott közlekedési PPP beruházások éves, közlekedési típusonkénti bontásban 1990–2014 között (millió euró)



Forrás: saját szerkesztés¹⁰

3. ábra

Az Európai Beruházási Bank által finanszírozott közlekedési PPP beruházások éves, közlekedési típusonkénti bontásban 1990–2014 között (projektek száma)



Forrás: saját szerkesztés¹¹

Az Unióban tehát valamennyi közlekedési ágazatban alkalmazzák a PPP konstrukciót.¹² Ha az Európai Beruházási Bank statisztikáit vizsgáljuk, akkor

¹⁰ EPEC: PPPs financed by the European Investment Bank from 1990 to 2014.

¹¹ EPEC: PPPs financed by the European Investment Bank from 1990 to 2014.

látható, hogy a legtöbb közlekedési tárgyú PPP projekt a közúti szektorban születik, a sort a vasúti beruházások követik, majd a vízi, s legkevesebb ilyen projekt a légi közlekedés terén valósul meg. Ha a közlekedési beruházásokra fordított kiadások alapján vizsgálódunk, akkor is azt mondhatjuk, hogy a legnagyobb költséget a közúti beruházások emésztik fel, amelyeket a vasútiak követnek, azonban látható az is, a két ábra egymásra vonatkoztatásából, hogy az aláírt egy-egy vasúti szerződés költségigénye általában bőven meghaladja az egyes közúti projektekét.

3. PPP konstrukció a közlekedési infrastruktúra fejlesztésében Magyarországon

Magyarországon a PPP-t a közúti közösségi közlekedés fejlesztése kapcsán alkalmazták, így a továbbiakban elsődlegesen az itt gyűjtött tapasztalatokra, eredményekre és felmerülő problémákra fókuszálnék.

A hazai közúti közlekedés fejlesztésében mindig is meghatározó szerepe volt a központi kormányzatnak, hisz előbbi beruházások döntő részben központi költségvetési forrásokból valósultak meg. Jelentős tételt képviseltek a koncessziós szerződés keretében kivitelezésre került autópályák is, mint például M1/M15-ös, M5-ös autópálya bizonyos részei, M3/M30-as, az M7-es autópálya vagy épp a szekszárdi Duna híd.

A fejezet által tárgyalt közfeladat-ellátási területen meglévő lényeges állami szerepet támasztja alá a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. és a Magyarország gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény (Aptv.), amelyek állami feladatként határozzák meg az országos közúthálózat tervezését, fejlesztését, igénybevitelének szabályozását, valamint az (országos) közutak fenntartását, fejlesztését és üzemeltetését. A gyorsforgalmi útépitéssel kapcsolatos feladatokat utóbbi jogszabály részletezi, amelyet hatálybalépését követően összesen 27 alkalommal módosítottak. 2007-ig az Aptv. vette sorba a megépíteni tervezett gyorsforgalmi utakat,¹³ azonban 2007 után kormányhatározatban kapnak helyet a konkrét fejlesztési elképzelések. Egyrészt a gyakori jogszabály módosítások, másrészt a törvénytől alacsonyabb szintű jogi rendezése a közútfejlesztési beruházásoknak komoly bizonytalansági faktort képviselnek. A témában az Állami Számvevőszék (ÁSZ) által készített jelentéseket áttanulmányozva leszűrhető, hogy főszabály szerint az aktuális költségvetési helyzettől függenek e fejlesztések, amely körülmény tovább erősíti a közlekedési, mint gazdasági szektor kiszámíthatatlanságát.

2003 az az év, amikor a Kormány az uniós csatlakozás hatására a növekvő fejlesztési igények és a fokozódó költségvetési nyomás miatt a magántőke

¹² EPEC: *European PPP Report 2009*. Forrás: <http://www.eib.org/epec/resources/dla-european-ppp-report-2009.pdf> (2015.09.03)

¹³ ÁSZ: *1003 Jelentés a gyorsforgalmi úthálózattal kapcsolatban állami feladatot ellátó szervezetrendszer működésének ellenőrzéséről*, 2010, 23. o., Forrás: <http://www.asz.hu/jelentes/1003/jelentes-a-gyorsforgalmi-uthalozattal-kapcsolatban-allami-feladatot-ellato-szervezetrendszer-mukodesenek-ellenorzeserol/1003j000.pdf> (2015.09.02)

bevonásának új lehetőségeként a PPP-t kezdi vizsgálni.¹⁴ 2004-ben pedig az Országgyűlés döntött is az M5-ös autópálya Kiskunfélegyháza és Szeged, valamint az M6-os autópálya Budapest (érdi tető) és Dunaújváros közötti szakaszának PPP formában történő megvalósításáról. A magántőke bevonásának szándéka nem állt meg ennyiben a témát érintően, hisz 2005-ben a Kormány elfogadta a 317/2005. (XII.25.) Korm. rendeletet a Program utakról, amelyben 14 útszakaszt sorolt fel, amelyeket piaci forrásból, elsősorban kötvénykibocsátással kívánt finanszírozni. Ám a kötvénykibocsátás nem volt sikeres, az említett kormányrendeletet 2006-ban hatályon kívül helyezték és a benne felsorolt tételeket végül központi költségvetést terhelő hitelből, hagyományos állami beruházás keretében valósították meg. A megkötött PPP szerződéseket az ÁSZ vizsgálta, s a jelentések átolvasása után azt a következtetést vonhatjuk le, hogy e szerződések gyakorlatilag koncessziós szerződések voltak.¹⁵ (Az M6-os autópálya beruházás kapcsán egyes források DBFO típusú PPP megállapodást említenek.)¹⁶ A koncesszió tulajdonképpen a PPP egyik fajtájának tekinthető. A közfeladat-ellátási területen a magántőke bevonása kapcsán nem történtek lényeges változások a 2004-et megelőző időszakhoz képest, hisz koncessziós szerződések azt megelőzően is születtek a témában.¹⁷ Azonban az biztos, hogy a közpolitikai döntéshozónak nem sikerült élesen elkülönítenie egymástól, illetve összekapcsolni egymással ezeket a jogintézményeket. Ezért lehet az, hogy még 2004 előtt alapvetően koncessziós szerződésekről beszél,¹⁸ 2004 után PPP megállapodásokat említi a jogalkotó, holott ugyanarról van szó lényegét tekintve, jelesül a magánszektorbeli alanyok és forrásaik közösségi igénykielégítésbe integrálásáról.

A PPP-ben tervezett autópálya-beruházások mindenestre beindultak, s azóta a szóban forgó szakaszok átadása is megtörtént. E fejlesztések előkészítésének költségeit az állam állta. Az építkezés költségeit a projektársaságok viselték. Az állam a hitelek és annak kamatait, a projektársaság haszonvárakozását, valamint annak az üzemeltetéssel, fenntartással és felújítással kapcsolatos költségeit rendelkezésre állási díj fizetése útján finanszírozta. Megítélésem szerint ezen a ponton érdemes volna vizsgálni, hogy vajon a kockázatok felek közötti megosztása megfelelő volt-e? S hogy hárult e kellő piaci kockázat az építetőre,

¹⁴ 2336/2003. (XII. 23.) Korm. határozat a gyorsforgalmi utak megvalósításával kapcsolatos egyes feladatokról

¹⁵ 92/2004. (IX.28.) OGY határozat az Országgyűlés felhatalmazásának megadásáról az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 22. §-a alapján az M6-os autópálya érdi tető-Dunaújváros M6-M8 csomópont közötti szakasz koncessziós szerződésének megkötéséhez.

¹⁶ ÁSZ: *A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok*, 2007, 74. o. Forrás: <http://www.asz.hu/tanulmanyok/2007/a-koz-es-maganszfera-egyuttmukodesevel-kapcsolatos-nemzetkozi-es-hazai-tapasztalatok/t134.pdf> (2015.09.07) vagy akár az Európai Beruházási Bank adatbázisa Forrás: <http://www.eib.org/projects/pipeline/2007/20070381.htm> (2015.09.07)

¹⁷ ÁSZ: *0114 Jelentés a koncesszióba adott állami tevékenységek vizsgálatáról*, 2001. Forrás: <http://www.asz.hu/jelentes/0114/jelentes-a-koncesszioba-adott-allami-tevekenysegek-vizsgalatarol/0114j000.pdf> (2015.09.02)

¹⁸ Külön hangsúlyos az ÁSZ: *0114 Jelentés* 8. oldalának utolsó bekezdése, melynek tartalmából egyértelműen kiviláglik, hogy az ÁSZ is a koncesszióra a köz- és magánszektor egyik lehetséges, hosszú távú együttműködéseként tekint.

vagy azt inkább nagyobb részben az állam viselte? Az Állami Számvevőszék kapcsolódó jelentései előbbi kérdések vizsgálatára sajnálatos módon nem térnek ki.

Az alábbi táblázat arról ad tájékoztatást, hogy e beruházások mekkora terhet jelentettek, s jelentenek a központi költségvetésre.

1. táblázat PPP formában megvalósult autópálya-beruházások Magyarországon 2004 után (milliárd forint)

	Tőkeérték (2004–2010)	Szolgáltatási díjfizetés nagysága					
		2010	2011	2012	2013	2014*	2015*
M6-os autópálya (Szekszárd-Bóly)	230,8	14,7	28,1	29,8	30,1	Vonatkozó évekre csupán költségvetési törvények elérhető, melyek a fenti adatokat összevontan tartalmazzák.	
M6-os autópálya (Dunaújváros-Szekszárd)	118,5	4,5	14,0	13,3	17,3		
M5-ös autópálya (Kiskunfélegyháza-Szeged)	89,0	35,1	36,1	38,6	37,3		
M6-os autópálya (Érdi tető-Dunaújváros)	98,7	16,7	17,2	18,0	19,3		
M5-ös autópálya (Szeged: magyar-szerb határ)	39,8	-	-	-	-		
Autópályák összesen	576,8	71,0	95,4	99,7	104,0	107,2	114,3**

*Központi költségvetés összevont tervadatai

**Egy tizedes jegyre kerekített érték.

Forrás: Báger,¹⁹ 2005 saját kiegészítéssel

3.1 Általában az autópálya beruházások kapcsán felmerülő problémák hazánkban. Az ÁSZ jelentéseiből kitűnik, hogy az államnak nemcsak a progresszívnek tekinthető fejlesztési formációk terén, de a hagyományos formában zajló beruházások kapcsán is van hova fejlődnie, ami a gyorsforgalmi úthálózatokra vonatkozó fejlesztéseket illeti.

E közfeladat-ellátási szektorban zajló beruházások előkészítése során jelentkező tipikus problémák a következők. A korlátozottan érvényesülő verseny, amely önmagában is költségnövelő tényező, ráadásul az árak transzparenciájához sem járul hozzá. Több esetben előfordult már, hogy a létesítmények átadásának határidejét úgy jelölték meg, hogy nem vették figyelembe a projekt előkészítettségének tényleges mértékét, vagy épp a kivitelezéshez műszakilag szükséges időt. Továbbá nem ritka jelenség hazánkban a beruházások

¹⁹ Báger Gusztáv: Beruházási hullámvölgy és élénkülés a magyar gazdaságban, *Pénzügyi Szemle*, 60. (2015) 2., 159. o.

megvalósításához nélkülözhetetlen források bizonytalansága, a finanszírozási feltételek változása, illetve a vonatkozó jogszabályanyag gyakori módosulása. Nem példa nélküli a tulajdonosi irányítás, illetve ellenőrzés hiányos volta sem, amelynek egyik következménye az építés alatt előforduló kivitelezési hibák.²⁰

A piaci jegyeket is felvonultató alternatív közfeladat-ellátási megoldások²¹ során többször felmerült és hangsúlyozott probléma: az állam érdekérvényesítő szerepének relatív gyengesége, amely mindenképpen igényli azt, hogy a közszektorbeli alanyok elsajátítsák feladataik ellátása során a profitorientált magánszektorbeli alanyok gondolkodásmódját, amelyet majd a hagyomány formában megvalósuló feladatellátásuk során is érvényesíthetnek. A közösségi közlekedést érintő beruházások során ezt a vonalat erősítené a gazdaságossági szempontok figyelembe vétele már az infrastrukturális befektetések előkészítése során;²² a tulajdonosi, valamint megrendelői ellenőrzés teljességére²³ törekvés; akár a hosszabb időt igénybe vevő, ám a lehető legtöbb kérdésre kiterjedő előkészítési munkálatok elvégzése.²⁴

A közösségi közlekedési beruházásokat drágítja a közpolitikai döntéshozó fejlesztési prioritásainak változása is.²⁵ Például voltak útszakaszok, amelyeket kezdetekben autópályaként, később autópályaként kívántak megvalósítani. Az előkészítéshez szükséges idő rendelkezésre bocsátása,²⁶ a fejlesztési prioritások határozott definiálása, valamint a beruházó (tulajdonos) érdekeinek védelmére valóban képes szerződést biztosító mellékkötelmek rögzítése jelentősen csökkentheti, mind a beruházó, mind a kivitelező kockázatait. A kisebb kockázat alacsonyabb költséget jelent, hisz a magánszektorbeli alany oldalán jelentkező kockázatokat a profitorientált fél „beárazza”, amely megdrágítja az egyes projekteket.

Lényeges hiányosság a megvalósíthatósági tanulmányok elmaradása,²⁷ amelyre szintén volt eset hazánkban. A különböző fejlesztési lehetőség kivitelezési költségeinek összehasonlítása rendszeresen elmaradt.²⁸

Az előkészítés során a lakossági egyeztetések, a szükséges engedélyek és az építési területek megszerzése is lényeges idővesztéssel, s így költséggel jár, amely probléma kezelésére a 2006. évi III. törvény – amely a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és

²⁰ ÁSZ: 0813 Jelentés a 2007-ben befejeződő autópálya beruházások ellenőrzéséről, 2008, 12. o. Forrás: <http://www.asz.hu/jelentes/0813/jelentes-a-2007-ben-befejezodo-autopalya-beruhazasok-ellenorzeserol/0813j000.pdf> (2015.09.01)

²¹ Horváth M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*, Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2015, 114–121. o.

²² Problémát jelzi ÁSZ: 1118 Jelentés a 2009-10-ben befejeződő autópálya beruházások és pénzügyi folyamatai ellenőrzéséről, 2011, 27. o., Forrás: <http://www.asz.hu/jelentes/1118/jelentes-a-2009-2010-ben-befejezodo-autopalya-beruhazasok-es-penzugyi-folyamatai-ellenorzeserol/1118j000.pdf> (2015.09.02) 15. o.

²³ Felmerülő problémát lásd például ÁSZ: 0831. Jelentés, 68–78. o.

²⁴ ÁSZ: 0813 Jelentés, 13–14. o.

²⁵ ÁSZ: 1118 Jelentés, 27. o.

²⁶ ÁSZ: 1118 Jelentés, 14. o.

²⁷ ÁSZ: 1118 Jelentés, 13. o.

²⁸ ÁSZ: 1118 Jelentés, 16. o.

egyszerűsítéséről szól – tesz kísérletet. Több megrendelői feladatot, mint az építési területek megszerzése, kiszervezetek pl. ügyvédi irodáknak, amely szerződések teljesítése kapcsán is merültek fel problémák. Ilyen gond volt tipikusan a szerződéses határidők betartása, pontosabban azok be nem tartása. Az ilyen és ehhez hasonló visszasságok kezelésének számos alternatívája létezik. Például a beruházói feladatok kiszervezésének mellőzése, kiszervezés esetén megfelelő szerződést biztosító mellékkötelmek rögzítése, a szerződések teljesítésének szigorú tulajdonosi ellenőrzése. Az egyes feladatok sorrendiségére, és azok határidőben való befejezésére külön fokozott figyelmet kell fordítani, hisz az egyik munkafázisban előálló késedelem, illetve mulasztás tovagyűrűzik a projekt egészén. Előbbiek miatt a megfelelő projektmenedzselésre is szükség van, amely kapcsán szintén nevesít az ÁSZ javítani valókat.²⁹

Ugyancsak az előkészítés fázisához kapcsolódnak az egyes közbeszerzési eljárások, amelyek megindításakor, lebonyolításakor szintén felfedezhetők sajátos (hazai) problémák (is), ám mivel ez a téma akár külön disszertáció tárgyát is képezhetné, részletes kifejtésétől tartózkodom. Egyetlen több ÁSZ jelentésben felbukkanó vonatkozó problémát nevesítenék, mégpedig, volt eset, hogy a közbeszerzés megkezdéséig még hiányzott a beruházás végleges műszaki tartalmát rögzítő tervdokumentum.

Nagyban segítené e fejlesztési terület transzparenciáját, ha már a központi költségvetésben, illetve később annak végrehajtásáról szóló törvényben jól felismerhető, követhető és átlátható módon elkülönítésre kerülnének az egyes útépitési és –fejlesztési tételek.

Nem szerencsés, ám távolról sem példa nélküli hazánkban, amikor a gyorsforgalmi beruházásokkal kapcsolatos előkészítési feladatok és azok fizikai megvalósítása párhuzamosan folyik, amely nem segíti elő a szakpolitikailag átgondolt, megfontolt kivitelezést.

Tipikus probléma a hazai autópálya-beruházások esetén – főleg a fent sorba vett problémák következtében – a szerződésben vállalt határidőkhöz képest későbbi teljesítés, amely a beruházást drágító tényező, valamint a létesítmény társadalmi és gazdasági hasznosulását is eltolja időben.³⁰

A 2004 után induló autópálya projekteket vizsgáló ÁSZ jelentések áttanulmányozását követően azt lehet mondani, hogy a PPP-ben zajló autópálya-építések során előfordultak azok a problémák is, amelyek hagyományos állami beruházások vonatkozásában nevesítésre kerültek a dolgozatban. Tipikusan a PPP-ben megvalósuló autópályák vonatkozásában kiemelhető hiányosság, hogy a PPP konstrukcióban való megvalósításról szóló döntést megelőzően nem készültek előzetes gazdaságossági számítások, amelyek összevetették volna az adott útszakasz PPP-ben, valamint hagyományos állami beruházás keretébe történő kivitelezésének költségeit (PSV számítások elmaradása).³¹ Például az M6-os autópálya érdi tető és Dunaújvárosi szakasza között a felelős minisztérium csak a hitelszerződések aláírását követően kérte külső tanácsadó cég segítségét az előbbi

²⁹ ÁSZ: 0813 Jelentés, 17–18. o.

³⁰ ÁSZ: 1118 Jelentés, 44. o.

³¹ ÁSZ: 1118 Jelentés, 18. o.

kérdésben, amely utóbb megállapította a PPP konstrukciók gazdaságosságát. Másik többször visszatérő probléma, hogy a szerződések lehetővé tették a beruházók részére széles körben mentesítő esemény bejelentését, amelyeket külön bírálóbizottság vizsgál, s elfogadásuk esetén a beruházó a pályaszakasz végleges forgalomba helyezési dátumát meghosszabbíthatta, illetve költségtérítésre lett jogosult. A mentesítő események bejelentése során felmerülő vizsgálatok is halasztották a munka előrehaladását. Továbbá előfordult, hogy a beruházó a minisztérium engedélye, illetve tudta nélkül módosított a felépítmény típusán, amelyet a minisztérium „mérlegelési kényszer okán” elfogadott, holott akár komoly szankciók kilátásba helyezésére is sor kerülhetett volna szerződésszegés címén, ám utóbbi elmaradt. Az állam által fizetett ellenérték – rendelkezésre állási díj – megállapításának mikéntjéért az ÁSZ kiemelten nem vizsgálta, holott a felek közötti kockázatok megoszlását nagyban meghatározza a díj megállapításának és fizetésének módja, feltételrendszere. Az autópálya ügyletek kapcsán a nyilvánosan hozzáférhető szerződések, illetve hiteles, ellenőrzésükről szóló dokumentumok hiánya miatt, csupán feltételezhetjük, hogy a magyar állam, mint megrendelő a hazai PPP szerződésekben jelentős piaci kockázatot vállalt a vele szerződő másik félhez képest, egyrészt a hazánkban más közfeladat-ellátási területen született ilyen ügyletek tapasztalataiból, illetve a témában született ÁSZ jelentések félmondataiból.

4. A visegrádi államok tapasztalatai

4.1. Csehország. 2004 – Csehország uniós csatlakozásának éve – volt az az év, amikor a kormányzat célul tűzte a PPP jogintézményének jogrendszerbe való implementálását, amelyben meghatározó szerepet a Pénzügyminisztérium kapott, amelynek keretében felállították a cseh PPP Centrumot, ám ennek jelentősége csekély maradt, s azóta is egyre gyengül. A PPP központi szinten történő tényleges alkalmazásának ötletét a Közlekedési Minisztérium vetette fel a XXI. század első évtizedének végén a közlekedési infrastruktúra fejlesztéséről szóló Zöld Könyvében, amelyben a PPP, mint lehetséges opció merült fel több jelentős méretű beruházás megvalósítása kapcsán. A D3 jelzésű autópálya Prága és Bohemia tartomány közötti szakaszának PPP formában való megvalósításának tervezése jutott a legtovább, amelyet végül mégsem ebben a formában, hanem EU-s Alapokból finanszírozva, hagyományos módon építettek fel.

Több oka is van, hogy nem történt érdemi előrelépés a PPP gyakorlati alkalmazását illetően Csehországban, bár több projektet tervezetek központi szinten. Az egyik ilyen ok, hogy az előkészületek, a tervezés, illetve az utolsó pillanatban visszamondott szerződések komoly költségeket emésztett fel, amely miatt erős negatív publicitást kapott e jogi konstrukció, ez a támogatottságát nyilvánvalóan csökkentette. A sikertelenség indokaként említhető továbbá a közpolitikai döntéshozók rövid távú érdeklődésük hiánya, a jogintézménnyel kapcsolatos érdeklődésük hiánya, vagy épp a politikai váltógazdaságban rejlő faktorok, így, a PPP egy hosszú távú elköteleződés az aktuális kormányzat részéről,

amely korlátozza a később hatalomra kerülő politikai vezetés költségvetési mozgásterét, ezért elsősorban az aktuális ellenzék által nem szívelt megoldásról van szó. Továbbá a cseh vezetés az uniós Alapokat preferálta, ha infrastrukturális beruházásokról volt szó. A 2008-as pénzügyi válság hatására még kevesebb érdeklődés volt a jogintézmény iránt a benne rejlő kamatkockázatok okán.

Összességében tehát a cseh közpolitikai döntéshozók körében többször felmerült a PPP használatának lehetősége, mégsem favorizálták azt, legfeljebb néhány helyi szinten megvalósuló projektben bukkan fel. A legnagyobb infrastrukturális beruházások megvalósítója közvetlenül a központi kormányzat főszabály szerint hagyományos állami beruházás formájában, így az összes fő útszakasz és vasúti pálya, valamint repülőtér is állami tulajdonban állnak Csehországban. Azonban azt mindenképpen érdemes megemlíteni, hogy a koncesszió viszonylag szép számban alkalmazott. Persze ennek évtizedekre visszanyúló hagyománya van Közép-Kelet-Európában. Magyarországhoz hasonlóan Csehországban sincs PPP-re vonatkozó külön jogi szabályozás, a koncesszióra és a közbeszerzésekre vonatkozó rendelkezéseket hívják PPP szerződések esetében segítségül.³²

4.2. Szlovákia. Cseh- és Magyarországhoz hasonlóan Szlovákiában is a közlekedési hálózat finanszírozása a közszektor feladata. Szlovákiában a magánbefektetők hajlamosak kerülni eme infrastrukturális beruházásokat a magas kockázat és a hasznok igen hosszú megtérülési ideje miatt. Az elmúlt évek dinamikus gazdasági fejlődése nagy nyomást jelent a szlovák kormányzatra a közlekedési rendszer fejlesztése iránti határozott igények megfogalmazódása miatt. A költségvetési lehetőségek korlátozottsága okán a szlovák közpolitikai döntéshozók is új megoldásokat kerestek a fejlesztések kivitelezésére, amelyek közül az egyik a PPP jogintézménye volt.

A PPP implementálásával kapcsolatos hivatalos jogalkotási munka 2004-ben indult Szlovákiában, amely egy 2005-ben elfogadott kormányzati állásfoglalással zárult, ami általában foglalkozott a PPP jogintézményével. Az első PPP projektet helyi szinten indították, központi szinten 2007-ben kezdődött az első projekt előkészítése – ami épp autópálya fejlesztésre irányult. Számos beruházást azonban leállítottak a pénzügyi válságot követően 2010-ben. A finanszírozási hangsúlyok áthelyeződtek, s elsősorban az uniós Alapok jelentettek forrást az infrastrukturális beruházások számára a központi költségvetés mellett. Ez a kijelentés napjainkra vonatkozóan is helytálló.

Külön PPP programja nem volt az országnak, ám több fejlesztési stratégiában feltűnik a PPP, mint a fejlesztés egyik lehetséges eszköze, így például a közlekedési infrastruktúrára vonatkozó dokumentumokban. Magyarországhoz hasonlóan Szlovákia tapasztalatai e jogintézménnyel kapcsolatban nem túl kiterjedtek,

³² Petr Witz : Czech Republic, in: Koen Verhoest – Nunzia Carbonara – Veiko Lember – Ole Helby Peterson – Walter Scherrere – Martijn van den Hurk: *Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory P373*. 2013, 265–280. o. Forrás: http://www.ppptransport.eu/docs/Book_part_1.pdf (2015.09.02.)

Szlovákiban sem volt külön jogi norma a PPP-re, s így a közbeszerzési és koncesszióra vonatkozó rendelkezések nyújtottak segítséget e projektek kapcsán.

A központi szinten indított PPP-k elsősorban a közlekedési infrastruktúra fejlesztése kapcsán jelentek meg, politikai döntés eredményeként, a projektek megvalósíthatóságának alapos vizsgálata azonban csak kevés figyelmet kapott. A 2010-es kormányváltást követően Szlovákiában leállították – egy kivételével – az ilyen formában zajló autópálya-beruházásokat 2010–2012 között. 2012 után azonban ismét előkerült a PPP, mint beruházás finanszírozási alternatíva a költségvetés kímélése végett, illetve a költségvetési hiány növekedésének megakadályozása okán. A jogintézmény alkalmazásáról születő döntés azonban még így is inkább aktuálpolitika által vezérelt volt, s csak kevésbé szakpolitikailag átgondolt. Akár ez a sajátosság is párhuzamba állítható a hazai tapasztalatokkal.³³

4.3. Lengyelország. Lengyelországban is a politikai és gazdasági rendszerváltással indult meg a deregulációs és privatizációs hullám, amely lehetővé tette a közszektoron kívüli aktorok közfeladat-ellátásba való bekapcsolódását. Érdekesség azonban, hogy a lengyel jogalkotó relatíve késő – még a visegrádi államokhoz képest is – engedélyezte a magánszektor részvételét a közlekedési infrastruktúra fejlesztésében, először 1994-ben. Az ekkor megszületett joganyag lehetőséget teremtett a profitorientált alanyok közreműködésére a közút és autópálya építésben és működtetésben, de előbbi szereplők állami támogatását nem engedélyezte. E szakpolitikai döntés eredménye a külföldi cégek térhódítása lett a szektorban, az állami infrastruktúra-fejlesztések mellett. 2000 az az év, amikor engedélyezik a közszektor és magánszektor forrásainak együttműködését e téren elsőként a Nemzeti Autópálya Alap, valamint később – 2004-ben – a Nemzeti Útalap felállításával, amely Alapok központi költségvetési forrásokból gazdálkodtak, s feladatok az út és autópálya építéssel és működtetéssel kapcsolatos források kiegészítése, biztosítása, illetve költségvetési garancia biztosítása a magánszektorbeli alanyok által felvett kölcsönök után. Kifejezetten PPP jogintézményt szabályozó, annak alkalmazási feltételeit tartalmazó törvény 2005-ben született. Bár módosításon azóta átesett, ám két lényeges ponton: a) a költségvetési hiány és államadósság keletkezése, valamint b) a kockázatok szektorok közti megosztása kapcsán finomításokra szorul. Nemcsak a jogszabályanyag kidolgozottsága, de a PPP gyakorlati alkalmazását segítő intézmények létrejötte kapcsán Lengyelország jutott a „legtovább” a visegrádi négyek közül, hisz itt a minisztériumok – Regionális Fejlesztési Minisztérium, Gazdasági Minisztérium, infrastruktúráért felelős minisztérium –, illetve azok koordinációs, elemző és stratégiaalkotási funkcióin kívül magánjogi szerveződések, mint például a PPP Intézet és a PPP Központ is segítik a köz- és magánszektorbeli alanyok együttműködését a jogintézmény alkalmazása során.

³³ Krisztián Szekeres: Slovak Republic, in: Koen Verhoest – Nunzia Carbonara – Veiko Lember – Ole Helby Peterson – Walter Scherrere – Martijn van den Hurk: *Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory P3T3*. 2013, 281–295. o. Forrás: http://www.ppptransport.eu/docs/Book_part_1.pdf (2015.09.02.)

Bár az intézményi, illetve jogszabályi környezet Lengyelországban jól definiáltnak mondható a visegrádi államok között, azonban 2012-ig csupán három autópálya-építés valósult meg PPP formában a közlekedési szektorban: A2 autópálya Konin és Swiecko közti szakasza (255 km), A1 autópálya Gdansk és Torun közti része (152 km), valamint az A4 autópálya Katowice és Krakkó közötti darabja (61 km). Ennek okát az ottani szerzők két körülménynek tudják be. Egyrészt a lengyel pénzügyi piac sajátosságainak, jelesül, hogy Nyugat-Európához képest nehezebb pénzügyi eszközökhöz jutni. Ezért is lehet az, hogy az Európai Beruházási Bank finanszírozó szerepe kiemelkedő volt a lengyel autópálya-projektekben. A másik oka a közlekedési PPP projektek alacsony számának a korlátozott verseny, amely nem a jogszabályi környezet, hanem a jelentkező, érdeklődő, illetve potens ajánlattevők alacsony számának tudható be. Nyugat-európai viszonylatban azonban Lengyelország is kevés tapasztalattal rendelkezik a jogintézmény alkalmazását illetően,³⁴ ám e tapasztalatok 2013-at követően bővültek tekintve, hogy azóta PPP alkalmazásával gyorsvasúti, illetve repülőtéri (Szymany) beruházásra is sort került.³⁵

Összegzés

A téma vizsgálata kapcsán ismét megerősítést nyert, hogy hazánkban a PPP formátumú beruházások nyilvánossága töredékes, s a kapcsolódó információk legtöbbször közvetettek. Sokszor a fogalmi elhatárolások sem világosak e közfeladat-ellátási szektorban, hisz a koncesszió és a PPP egymáshoz való viszonyát a jogalkotó nem rendezi, ez a vonatkozó statisztikák, és ellenőrzések nyomán követhetőségét nagyban megnehezíti, bizonyos helyeken lehetetlenné teszi.

Leszűrhető, hogy az autópálya beruházások vonatkozásában akár PPP-ről akár hagyományos állami beruházásokról van szó, ugyanazon problémák jelennek meg azzal a különbséggel, hogy a PPP-ben megvalósuló projektek költségesebbek, lévén szó az állam hosszú távú elköteleződéséről, amely gyakorlatilag egyfajta halasztott részletfizetesként is felfogható. Tény, hogy a magántőke bevonása e területen hosszú múltra tekint vissza, s feltételezhető, hogy koncesszió formájában a jövőben is feltűnnek majd PPP beruházások közlekedésfejlesztési céllal. Reméljük, hogy az addigra összegyűlt tapasztalatokból, az ÁSZ jelentésekben nevesített problémák kiküszöbölése útján javítják e kontraktuális megállapodások költséghatékonysági, gazdaságossági mutatóit hazánkban.

Megállapítható továbbá, hogy valamennyi vizsgált államban felmerült valós alternatívaként a PPP, mint infrastruktúra-fejlesztési eszköze. A visegrádi államok közös történelmi, politikai múltjuk, és hasonló gazdasági helyzetük okán jellemzően

³⁴ Beata Zagodzón: Determinants of Implementation of Public-Private Partnership in Poland: the Case of Transport Infrastructure, in: *Advances in Economics and Business*, 1. (2013), 57–71. pp. Forrás: <http://www.hrpub.org/download/201309/aeb.2013.010203.pdf> (2015.12.01)

³⁵ Institute of Public Private-Partnership (IPPP), Forrás: <http://pppinstitute.com/about-ipp/ipp/references/> (2015.12.02)

azonos problémákkal voltak kénytelenek szembe nézni a tárgyalt jogintézmény alkalmazása kapcsán, amelynek fő okai a kiforratlan jogszabályi környezet, az alternatív közfeladat-ellátási technikák újszerűsége és a tapasztalatok hiánya voltak. Annak ellenére, hogy a legtöbb vizsgált államban a koncesszióknak, s így a köz- és magánszektor közötti közösségi szükségletet kielégítő infrastruktúrafejlesztésben való együttműködésének van hagyománya. A közlekedési szektorbeli PPP-kre vonatkozó jogszabályi és intézményi környezet kimunkálása kapcsán Lengyelország jutott a legmesszebb a visegrádi négyek közül.
