

Kotán Attila

Pazarlás vagy Perspektíva (PPP-konstrukciók és hazai alkalmazásuk)

A tanulmány célja a Public Private Partnership típusú együttműködések elméleti és gyakorlati jellemzőinek összefoglalása. Az első rész a PPP konstrukciók fogalmát határozza meg bemutatóan a modellek – többféle – osztályozását. A PPP-modellek bemutatását a konstrukciók univerzális jellemzőinek áttekintése, majd alkalmazásuk lehetséges előnyeinek és potenciális kockázatainak tárgyalása követi. A tanulmány második része a PPP-projektek értékelési, kiválasztási technikáját mutatja be különös tekintettel a konstrukciók pénzügyi értékelésére. Ezt követi a PPP-modellek alkalmazásának makrogazdasági hatásainak elemzése hangsúlyosan kiemelve az államháztartási statisztikai elszámolás problémáit. A cikk a PPP magyarországi helyzetének bemutatásával zárul, áttekintést ad a szabályozási bemutatja a hazai PPP-fejlesztések fő irányait, tárgyalja a fejlesztések nehézségeit. Az tanulmányt egy konkrét – a megvalósítás fázisában lévő – program, a felsőoktatási PPP fejlesztések bemutatásával zárul.

Bevezető

A fejlett országok kormányzatai a 80-as évektől kezdődően új kihívásokkal szembesültek a közszolgáltatások ellátásakor. A nagy ellátórendszerekre, mint pl. az egészségügy, oktatás, szociális ellátás, közlekedési infrastruktúra, költség- és igényoldalról is jelentős nyomás nehezedett. A rendszerek működtetésének növekvő költségeit hagyományos módszerrel – költségvetési többletbevételekből, vagyis adóemeléssel – egyre kevésbé tudták finanszírozni, mert az jelentős társadalmi, politikai ellenállással járt, mint ahogyan a másik megoldás, a kialakult szolgáltatási színvonal csökkentése is. Az egyidejűleg megjelenő társadalmi és gazdasági kényszerek a közösségi szolgáltatások nyújtásának újragondolására ösztönözték a döntéshozókat.

A legfontosabb problémát az jelentette, hogyan lehet az állam mindenkori költségvetési lehetőségeinél gyorsabb ütemben növekvő közösségi szükségleteket kielégíteni. A válaszok gazdasági régióktól függetlenül azonos irányba mutattak, nevezetesen az államnak a korábbinál nagyobb mértékben kell támaszkodnia a non-profit és a for-profit szektorra, hatékonyabb ösztönzőket kell alkalmaznia, és innovatív, valamint költséghatékony megoldásokat kell kialakítani a közösségi szolgáltatások megszervezésékor. Az új megoldások egy jól meghatározott csoportját a *Public Private Partnership* típusú fejlesztések jelentették.

A tanulmány célja a PPP-konstrukciók fogalmi meghatározása, a szakirodalomban elterjedt egymástól esetenként független, máskor átfedésekkel rendelkező klasszifikációk bemutatása. A világos és közérthető fogalomhasználat azért is fontos, mert segítheti a PPP-konstrukciókkal kapcsolatos érdemi szakmai viták lefolytatását. Az ismerethiány mellett a kialakulatlan terminológia okozta pontatlanság is hozzájárult ahhoz, hogy ma a magyarországi közbeszédben (részben szakmai vitákban is) szélsőséges megállapítások születnek a PPP-vel kapcsolatban. A vélemények egy része kitérésre váró pontot lát a módszer azonnali és széleskörű alkalmazásában, olyan „csodaszert”, amely egyszerre orvosolja a költségvetési forráshiányból és az állami nagyberuházások alacsony hatékonyságából adódó problémákat. A vélemények másik része „PPP-vel riogat” és a jövő elzárását véli felfedezni az utóbbi időszakban dinamikusan szaporodó PPP, vagy annak nevezett fejlesztések hallatán.¹

A PPP-modellek bemutatását a konstrukciók univerzális jellemzőinek tárgyalása követi. Röviden áttekintjük a modellek alkalmazásának lehetséges előnyeit és potenciális kockázatait. A következő rész a PPP-projektek értékelési, kiválasztási technikáját tárgyalja különös tekintettel a konstrukciók pénzügyi értékelésére.

A technikai jellegű összefoglalás után a PPP-modellek alkalmazásának makrogazdasági hatásait tekintjük át, hangsúlyozottan az államháztartási statisztikai elszámolás során megoldandó feladatokra.

Végezetül áttekintést adunk a PPP magyarországi helyzetéről, összefoglalva a szabályozási környezet kialakítására tett lépéseket és a hazai PPP-fejlesztések fő irányait. Az áttekintés egy konkrét program, a felsőoktatási PPP-programok bemutatásával zárul.

A PPP fogalma

Összefoglalóan és általánosan a *Public Private Partnership* (röviden *PPP* vagy *P3*) a közszféra és a magánszektor olyan együttműködési formáit jelenti, melyben a közfeladatok ellátásáért felelős állam – szolgáltatási, beruházási feladatainak megszervezésekor – komplex módon együttműködik a magánszféra (piac) szereplőivel. Másként kifejezve a PPP összefoglaló neve mindazon konstrukcióknak, melyben a két szereplő együttműködése összetett módon és sokrétűen, a tervezési építési, működtetési, finanszírozási feladatokban egyaránt megvalósul.

Az angol-szász országokban a 80-as években kialakult modellek közös jellemzője, más meghatározásokban a PPP-modellek fő ismérve, hogy az együttműködés tárgyául szolgáló közszolgáltatás nyújtásakor a felelősség és a kockázat megoszlik az állam és a magánszféra között. Mindezek következményeként a döntéshozatal és az ellenőrzés is közös feladat.

Az állam a közszolgáltatásokat hagyományosan a vállalkozói szférától elkülönítetten biztosítja, a szolgáltatás egyes fázisait külön kezeli. Jellemző modell, hogy *állami beruházásként* az infrastruktúra vagy egyéb kapacitások létesítését a magánszektortól rendeli meg, a működtetést (szolgáltatásnyújtást) saját eszközeivel végzi, és viseli a beruházás egyszeri, továbbá a működtetés folyamatos költségeit. A PPP-modellekben az

¹ Egy példa: „PPP-program: nemzeti átok vagy gyümölcsöző befektetés?” (Népszabadság, 2005. márc. 24., főcím)

állam jellemzően a szolgáltatás nyújtását rendeli meg a magánszektortól, és ezért folyamatosan szolgáltatási díjat fizet.

Az állam és a piac közötti olyan hagyományos kooperációkra, mint az *outsourcing* (kiszervezés), vagy a *privatizáció* nem jellemző a felelősség és a kockázatok megosztása. A kiszervezés esetében a piaci partner kereskedelmi alapon nyújt olyan szolgáltatást, melyet korábban az állam saját szervezetei által nyújtott, vagyis gyakorlatilag nincs kockázatmegosztás, mint ahogy a privát félnek az ellenőrzésben és a döntéshozatalban sincs érdemi szerepe. Ezzel ellentétben a (teljes) privatizációnál lényegében az állam ugyanezen szerepe, részvétele szűnik meg csaknem teljesen, illetve korlátozódik a szabályozási (hatósági) feladatok ellátására. A PPP-modellek tulajdonképpen e két „szélső” együttműködési forma között helyezkednek el.

A PPP-modellek típusai

Hasonlóan a PPP meghatározásához a modellek tipológiája is többféle, mindegyik alkalmazásban „élenjáró” nemzetgazdaság megalkotta saját rendszerét, a későn jövők szerencsés esetben következetesen, máskor ad-hoc módon, nem kevés értelmezési problémát okozva, vették át a fogalmakat és a tipológiát.

Nagy-Britanniában az együttműködést (*partnership*) nagyon széles értelemben használják, nyolc különböző kategóriát határoznak meg², a vegyesvállalatoktól a rész tulajdonlason keresztül a policy típusú együttműködésig. Ezek közül tulajdonképpen egy, a PFI (*Private Finance Initiative*) felel meg a definícióban körülírt szűkebb értelmezésű PPP-együttműködésnek, melynek ugyanakkor három altípusát különböztetik meg.

Az Egyesült Államokban használt terminológia öt típust határoz meg:³

- BOO (*Build-Own-Operate*): a magánszektor épít és üzemeltet, a létrehozott vagy tulajdonosa, az állam a szolgáltatásért díjat fizet.
- BOT (*Build-Operate-Transfer*): a magánszektor épít, meghatározott ideig működtet (szolgáltat), az állam ez idő alatt díjat fizet, a szerződés lejártakor a tulajdonjog (térítésmentesen vagy térítés ellenében) az államra száll.
- BBO (*Buy-Build-Operate*): Az állam értékesíti az eszközt, a magántársaság fejleszt (felújít, bővít), majd tovább működtet.
- DBO (*Design-Build-Operate*): Az eszközt a magánszféra tervezi, építi és (határozott ideig) működteti, az állam díjat fizet. A tulajdonjog az államé.
- BDO (*Build-Develop-Operate*): A magánszféra létező állami kapacitást vásárol meg (vagy lízingel), fejleszt és működtet (szolgáltat), amiért az állam díjat fizet.

A legrészletesebb osztályozás valószínűleg a kanadai, melyben az osztályozás alapja az állam és a magánszektor közötti kockázatmegosztás mértéke. E megközelítés skálájának első eleme a magánszféra minimális kockázatvállalását jelentő „hozzájárulási szerződés” (*contribution contract*), utolsó tagja a privát vállalkozás jelentős kockázatvál-

² Részletesen lásd: PPP the Government's Approach.

³ A GKM PPP Kézikönyv közlése alapján.

lálásával járó (az előzőekben már ismertetett) BBO-konstrukció. A modellek a kockázatmegosztás mértékén túl a különböző funkciók megosztásában is különböznek⁴.

Az Európai Unió négy fő PPP típusú együttműködést definiál:⁵

- DB *Design-Build (Contracting)*: a magánszféra tervez és épít, tulajdonos és finanszírozó az állam, amely működtet is.

- BOT (*Build-Operate-Transfer*): ugyanaz, mint az USA modellben.

- DBFO (*Design-Build-Finance-Operate*): határozott idejű szerződésben a magánszféra tervez, épít, működtet és finanszíroz, lejárát után a létesítmény az állam tulajdonába kerül. A szerződés alatt az állam szolgáltatási díjat fizet (vagy szubvenciót nyújt). A felelősség és kockázatmegosztás mértékétől függően több altípusa létezik.

- Koncesszió: hasonló a DBFO-hoz azzal a kivétellel, hogy a privát partner (koncesszor) a szolgáltatás díját közvetlenül a primer felhasználóktól szedi be. Az eszközök tulajdonjoga az államnál marad.

Az előzőekből is látható, hogy számos tipológia alakult ki a PPP-irodalomban, melyek egyenrangúan használatosak. A PPP-modellek tehát *konstrukciókat*, együttműködési formákat takarnak, és ezen együttműködési formákhoz kínálnak meghatározott (szerződési) struktúrát. A modellek újdonságát a felkínált protokollok (eljárásrendek), illetve ezek összetettsége jelenti. Ennek megfelelően nem tekinthetőek relevánsnak az olyan típusú kérdések, hogy egy adott PPP-modell jó vagy rossz, mivel hasonlóan más (formalizált) szerződéses konstrukcióhoz a PPP-konstrukciók *semlegesek*, ahogy egy kitöltetlen adásvételi szerződés is az. Megítélni – a konstrukció alapján – végrehajtott projektet lehet. Megvalósítás előtt („kitöltött állapotban”) van mód előzetes értékelésre, kockázatelemzésre, ami az ismert beruházás-értékelési, kockázatelemzési metódusok alkalmazásával történik. Teljes körű közgazdasági-pénzügyi értékelésre utólag, befejezett PPP-együttműködéseknel van mód, ami tekintettel a programok 20-25 éves futamidejére Magyarországon még nem történhetett meg.⁶ Az előzetes, továbbá a létesítési szakaszt követő értékelés összehasonlítható információt nyújt különböző konstrukciók „létesítési” költségeiről, kockázatairól, eredményességéről, de – és ez nagyon fontos – nem ad (nem adhat) átfogó képet a teljes PPP-projektről.

⁴ A funkciók: tervezés (*Design D*), építés (*Build B*), finanszírozás (*Finance F*), üzemeltetés (*Operate O*), fenntartás (*Maintain M*), tulajdon (*Own O*), átadás (*Transfer T*), lízing, bérbeadás (*Lease L*), fejlesztés (*Develop D*) vétel (*Buy B*). A modellek a kockázatmegosztás sorrendjében (az állam kockázata csökkenő):

Contribution Contract

Operation and Maintenance Contract

Design Build

Design Build Major Maintenance

Design Build Operate (DBO)

Lease Develop Operate

Build Lease Operate Transfer

Build Operate Transfer

Build Own Transfer

Build Own Operate Transfer

Build Own Operate

Transfer to Quasi-public Authority

Buy Build Operate

Részletesen: (*Canadian Council for PPP 1998*)

⁵ *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships, EU Commission DG Regional Policy, 2003*

⁶ Nagy Britanniában, Kanadában már kialakult hagyománya van az értékeléseknek (Évkönyvek, rendszeres PPP-konferenciák)

A PPP típusú fejlesztések résztvevői

A PPP-modellek két főszereplője közgazdaságilag az *állam* (pontosabban az államot megjelenítő fél, a szolgáltatás megrendelője) és a *magánszféra* (konkrét esetben egy vállalkozás, a szolgáltatás nyújtója). A két szerződő félen kívül más partnerek is belevhetnek, mert a legtöbb esetben a szerződő vállalkozás ún. *projektársaságot* alapít a fejlesztés megvalósítására. A projektársaságon keresztül több partner kapcsolódik a programhoz, és a részt vevő felek között több különböző típusú szerződés is létrejöhethet. Bevált gyakorlat, hogy a partnerek tanácsadókat alkalmaznak. A létrejövő szerződések fő típusai és a PPP-modellek általános szerződési struktúrája az alábbi:

Szolgáltatási szerződés: a közszféra képviselője (az állam) szerződik a magánszférát képviselő partnerrel (vállalkozás) meghatározott beruházás létesítésére, szolgáltatás nyújtására. A szerződés rögzíti a beruházás/szolgáltatás minőségi és mennyiségi paramétereit, és – jellemzően éves ütemezésben – az állam által fizetendő szolgáltatási díjat. A projektársaság a díjból fizeti az üzemeltetés költségeit, hitelkötelezettségeit és a díj tartalmazza a tőkebefektetés hozamát is.

Hitelszerződés: a PPP-projektek állami oldalról halasztott fizetési konstrukcióban valósulnak meg, ezért a programoknak jellemzően része valamilyen hitelszerződés. Az (általában) bankhitelt a projektársaság veszi fel, és a hitelkockázatok, így a forrásköltségek csökkentése érdekében jellemző valamilyen állami szerepvállalás is. (Az állami szerepvállalás csak olyan mértékű lehet, hogy a finanszírozási kockázat a magántársaságnál maradjon. A klasszikus bankhitel mellett alkalmazott forrásszerzési módszer a kötvénykibocsátás. A kötvénykibocsátás hosszabb távon olcsóbb forrást jelenthet, ugyanakkor hátrány több új szereplő belépése és a kötvénypiac kockázata.)

Tervezési, építési, üzemeltetési szerződések: a konkrét PPP-konstrukciótól függően – opcionálisan – a projektársaság szerződik a tervezést, üzemeltetést, kivitelezést végző társaságokkal.

A PPP-projektek szerződési struktúrája



Mikor érdemes? – A PPP-modellek előnyei

Az előzőekben ismertetett PPP-modellek közös sajátossága, hogy a hagyományos állami beruházási/fejlesztési modellhez képest a projektek pénzügyi, jogi kapcsolatrendszeré bonyolult a kockázatok megosztásának sokrétűsége miatt. A kockázatmegosztás meghatározására általános szabály nincs, alapelveként elfogadható, hogy *akkor optimális, ha a kockázatot az a fél viseli, aki a leghatékonyabban képes az adott rizikófaktort eliminálni vagy kezelni*. A kockázatallokáció a *projektszerződésben* történik, ahol a felek tételesen rögzítik a rizikóelemeket és nevesítik a kockázat viselőjét. Ennek következtében a projektszerződés a hagyományos beszerzési modelleknél bonyolultabb, és több előkészítést is igényel, ugyanakkor a bonyolultság és a hosszabb előkészítési idő egyúttal több (potenciális) előnnyel kecsegtet. Az előnyök – az állam mint szolgáltatásra kötelezett – szempontjából az alábbiak:

- **Költségcsökkentés:** a magánszféra bevonásával mind a beruházási-fejlesztési költségek, mind a működtetési fenntartási költségek csökkenthetők. A PPP-beruházások megvalósítási ideje jellemzően rövidebb az azonos feltételű állami fejlesztéseknél, a működtetés költségei a hatékonyabb (rugalmasabb) üzemeltetés miatt csökkenthetők.

- **Kockázatcsökkentés:** a PPP-modellek lényegi eleme a kockázatmegosztás, mely kiterjed a létesítés alatti költségtúllépésre, a bevétel tervezettől történő elmaradására és általában az üzemeltetési kockázatokra.

- **Innováció:** jobb szolgáltatási színvonal: a magánszféra mind a szervezésben, mind a szolgáltatásnyújtásban innovatív színvonalnövelő megoldásokat hozhat.

- **Bevételi lehetőségek növelése:** olyan új bevételsterület, tevékenységek bevonása a projektbe, melyek hagyományos költségvetési struktúrában nem, vagy csak nehezen valósíthatók meg.

- **Multiplikátor hatás:** a PPP-modellek révén a magánszektor bevonása makroszinten növekedést gerjeszthet.

- **Optimalizált érdekeltégi rendszer kialakítása:** az állam „alapszemlélete” – az állandó forrásszűke és a politikai ciklusok miatt – jellemzően rövid távú és inputorientált, ami a hosszú távú fejlesztéseknél hatékonyságcsökkentő. A PPP-struktúrák alapjellemezője a hosszú szerződési idő és a „lassú megtérülés”, ami optimális lehet a hosszú távú közszolgáltatások/létesítmények kialakításánál. A nagyobb PPP-tapasztalattal rendelkező országok utóelemzése szerint a PPP-struktúrákban elköltött egységnyi befektetés a hagyományos formáknál hatékonyabb.⁷

- **Fenntartási költségek időbeli szétterítése:** javítja az állami kiadások hosszú távú tervezhetőségét, csökkenti a ciklusfüggő ingadozásokat.

A felsorolás hangsúlyozottan *lehetséges* előnyökről, hasznokról szól, a modell önmagában ugyanis semmit sem garantál. A feladat éppen a legjobban illeszkedő PPP-modell kiválasztása, majd az adott konstrukció előnyeit kiaknázó projektszerződéssel és menedzsmenttel rendelkező konstrukció kínálta előnyök maximalizálása.

⁷ Brit felmérés alapján az 50 legnagyobb PPP-projekt az állami beruházással szemben 17%-os költségelőnnyel valóult meg. (Közli a GKM.)

Kockázatok és mellékhatások

A PPP-modellek legnagyobb kockázati tényezője a hosszú (jellemzően 20-30 éves) időtáv. Tekintettel a szerződő felek hosszú távú kötelezettségvállalására, a szabályozási és/vagy finanszírozási kockázatok (pénzpiaci változások, kamat-, árfolyamkockázat) ebből erednek. Éppen ezért fontos kellék a stabil szabályozási környezet kialakítása, továbbá a projekt teljes életciklusa alatt működni képes projektársaság létrehozása. Fontos a körültekintő kockázatelemzés, a rizikótényezők feltárása, nevesítése, a kockázatmegosztás módjának és a kockázatok kezelésének szerződéses rögzítése. A modell sajátosságaiból adódó fő rizikótényezők az alábbiak:

- a specifikus know-how hiánya, ebből következően gyenge előkészítés (projektterv) és hibás kockázatelemzés;
- hiányos szabályozási környezet;
- rossz kockázatallokáció;
- a kormányzati kontroll elvesztése a szolgáltatás fölött;
- politikai kockázatok;
- növekvő szolgáltatási díjak;
- a szolgáltatás megbízhatóságának (színvonalának) csökkenése;
- elfogult (részrehajló) kiválasztás/versenyeztetés.

A PPP-projektek 20 éves múltja, a több száz végrehajtott fejlesztés értékelése azt mutatja, hogy a felsorolt kockázati tényezők a konkrét projektek során kezelhetők, mint ahogyan a PPP-történelem arra is számos példával szolgál, hogy nem sikerült kiküszöbölni a kockázatokat, és a projekt eredménytelen volt.⁸ Hangsúlyozzuk, hogy ezek a tényezők, hasonlóan a várható előnyökhöz, elméletiek, a PPP-modellek önmagukban nem garantálnak sikert és nem jelentenek bukást sem.

Az, hogy a megvalósítás során a program – állami oldalról nézve – sikeres vagy sikertelen lesz-e, nagymértékben függ a kiválasztási kritériumoknak történő megfeleléstől, illetve hatékony projektértékelési és kockázatelemzési technikák alkalmazásától.

PPP-projektek kiválasztása

A PPP-programok alkalmazásának döntő eleme a megfelelő modell és az alkalmas partnerek kiválasztása. Annak eldöntése, hogy a megvalósítandó fejlesztés vagy a nyújtani kívánt szolgáltatás PPP-moddal egyáltalán lehetséges-e, még inkább célszerű-e, összetett kiválasztási eljárással történik, melynek fő kritériumai az alábbiak:

● **Pénzügyi kritérium:** meg kell vizsgálni, hogy a projekt a két szektor együttműködésével – a meglévő (tervezett) pénzügyi feltételek között – végrehajtható-e. A PPP programok finanszírozási és költségstruktúrája eltér a hagyományos állami kivitelezéssel megvalósuló fejlesztésektől. A magánbefektető számára elsődleges a ráfordítás megtérülése, ezért előzetes költség-haszon elemzés szükséges, ami leggyakrabban az ún. *Public Sector Comparator* (PSC) történik.

⁸ A témával részletesen foglalkozik például a *Treasury Task Force Information: Guides to PFI's 1-3, vagy a Summary and Conclusions*, mindkettő: HM Treasury, London.

● **Műszaki, technikai kritérium:** tartalmaz-e a projekt megoldhatatlan technikai akadályt a magánpartner számára. A kormányzati partner megfelelő technikai specifikációt adott meg, van-e megfelelő mechanizmus a teljesítés (a minőség) ellenőrzéséhez.

● **Üzemeltetési kritérium:** meg kell határozni az elvárt szolgáltatás (kialakítandó létesítmény) paramétereit, meg kell bizonyosodni arról, hogy a privát partner képes-e paraméterek „tartására” a megvalósítás során, és ki kell dolgozni e paraméterek ellenőrzésének, számon kérhetőségének rendjét.

● **Politikai kritérium:** vizsgálandó, hogy a PPP-modell társadalmi-politikai szempontból támogatott-e, a választott képviselők és az államigazgatás szereplői elfogadják-e, bírja-e a széles értelemben vett érintett érdekcsoportok támogatását.

● **Megvalósíthatósági kritérium:** vizsgálandó, hogy a felkínált/tervezett PPP-konstrukció valós versenyhelyzetet teremt-e a potenciális partnerek között, van-e a programnak kellő belső támogatottsága, a fejlesztés tárgya per és tehermentes-e, általában véve nem terheli-e kötelezettség. A megvalósíthatóság feltétele erős projekt-team, sikeres „átmeneti terv”, jó időzítés.

● **Magánszféra érdeklődése, a projekt „piacképessége”:** amennyiben a privát szféra nem mutat kellő érdeklődést a projekt iránt, az állam módosíthatja a feltételrendszert a fejlesztés vonzóvá tétele érdekében, vagy elállhat a PPP fejlesztéstől. Fontos a piaci szereplők érdeklődésének előzetes felkeltése, illetve mérése. Ennek eszköze lehet a részletes pénzügyi elemzés (cash-flow analízis, várható igénybevételi díjak stb.), előzetes ajánlatkérés, tanácsadók alkalmazása.

Más megközelítésben⁹ éppen a PPP-modellek sokfélesége miatt nem célszerű és talán nem is lehetséges teljes kritériumrendszert megállapítani, minden kategóriát definiálni. Két alapelv van, és az értékelési folyamatban ezek teljesülését kell bizonyítani, nevezetesen:

- **kockázatmegosztás** (a privát fél átvállalja a projektkockázatok egy részét),
- **„pénzért több érték” (Value For Money)**, a végső felhasználó, az adófizető számára bizonyítandó elv az értékelés során

PPP-projektek pénzügyi értékelése

A Public Sector Comparator (PSC) vagy Financial Comparator a PPP-modellek pénzügyi értékelésének alapvető módszere. A PSC tulajdonképpen egy összehasonlítás, mely a PPP-projekt keretében megvalósuló létesítmény/szolgáltatás ráfordításait állítja szembe a hagyományos módon, tehát az állam és szervezetei által történő megvalósítás ráfordításaival. A technika alkalmas a Value For Money alapelv érvényesülésének vizsgálatára.

A PSC-kalkuláció kiindulópontja az az elméleti projekt, melyben az állam mindent (tervezés-építés-üzemeltetés) saját szervezetei által állami (költségvetési) finanszírozás keretében valósít meg. A kalkuláció minden költséget (a kockázatokat is beárzva) tartalmaz a projekt teljes tervezett életciklusára. Az így kapott eredményt kell nettó jelenértékre diszkontálva összehasonlítani a PPP-projekt szintén teljes életciklusra számított költségének diszkontált értékével. E modellben a kiinduló PSC-érték elvileg költ-

⁹ A brit PFI-modelleknél alkalmazott alapelv.

ségplafonként funkcionálhat, ez ugyanis az az összeg, amelyért az állam saját kivitelezésben képes a szolgáltatás nyújtására¹⁰.

A PSC számítása több fázisban történik, az előzetes PSC-kalkulációra még a tervezés első fázisában a versenyeztetés/pályáztatás előtt sor kerül, majd a kiinduló becsléseket a kiválasztási eljárás során – részletesebb kockázatelemzéssel és az ajánlatokból kapott információk alapján – finomítják. A projektterv mellé gyakran *PSC-dokumentáció* is készül, ami tartalmazza az alapkalkulációt, a projektkockázatok elemzését, érzékenységi számításokat, továbbá cash-flow analízist. A PSC csak pénzügyi értelemben kalkulálható, „beárazható” költségelemeket tartalmaz, nem pótolja más – nem pénzügyi – kritériumok mérlegelését, és nem tartalmaz ezen feltételek értékeléséhez szükséges információkat sem.

A projekt pénzügyi értelemben vett „működőképességének” megítéléséhez a PSC csak az egyik paraméter, melyet más összehasonlítások, kalkulációk egészítenek ki. A költségek összehasonlításán túl fontos információ kapható a várható bevételek elemzéséből (milyen a teljes életciklusra tervezett bevételek struktúrája, mekkora a bevételek összege, mit mutat ezek üzemeltetési költségekkel történő összehasonlítása) Mindez együttesen arra a kérdésre adhat megalapozott választ, hogy gazdasági/pénzügyi értelemben a projekt életképes-e vagy nem. A bevételi oldal legérzékenyebb eleme a létrejövő szolgáltatás iránti várható kereslet helyes becslése. Tekintettel a hosszú futamidőre, a szerződéses periódus alatt reálisan bekövetkezhet az igények alapvető megváltozása (pl. telekommunikáció, informatika). Célszerű ilyen esetekre a projektszerződésben rögzíteni a szolgáltatási szerződés újratárgyalhatóságának kritériumait. Költségoldalon teljes életciklusköltség-számítás szükséges, melynek lényege, hogy a létesítés és az üzemeltetés költségeit egyaránt számba veszik.

Makrogazdasági hatások

A PPP-konstrukciókat általában jelentős beruházási/szolgáltatási projekteknél alkalmazzák, ezért célszerű megvizsgálni makrogazdasági hatásait. A PPP projektek makroszempontból két tényezőre, a nemzetgazdasági beruházási keresletre és az államháztartás egyensúlyi helyzetére gyakorolhatnak számottevő hatást. Magyarországon egy 100 milliárd forint összértékű PPP-projekt hozzávetőlegesen mintegy 3%-a az éves beruházási keresletnek. Tekintettel a privát forrás bevonására, ez addicionális beruházási keresletet jelent, ugyanakkor nem a projektértékkel azonos összegű keresletet, ugyanis a fejlesztések egy része – a PPP alternatívájaként klasszikus módon – állami forrásból is megvalósulna, továbbá a magánszektornál jelentkező felhalmozási forrásszükséglet kiszorító hatása is érvényesül.

Valószínűsíthető, hogy a PPP-projektek generálta többletkereslet gazdaságélénkítő hatású, ami felveti a gazdaság „túlfűtésének” veszélyét. Amennyiben az élénkítő hatás korlátozott (és pl. szabályozási eszközökkel ilyen korlátok létesíthetők), ez a veszély nem áll fenn, és a PPP-beruházások első időszakában még nem jelentkeznek.

¹⁰ A kiinduló PSC ténylegesen is csak elvi határ, tekintettel arra, hogy a PPP felmerülésének egyik oka, hogy az adott pillanatban nincsenek bevonható állami források a projekt finanszírozásához.

Másik oldalról (az EU konvergencia szempontjából) kívánatos egy, a régió átlagánál magasabb, felhalmozási ráta azzal a megkötéssel, hogy a PPP-konstrukciók költségei nem növelhetik a monetáris integráció szempontjából kulcsfontosságú államháztartási hiányt.¹¹

A PPP-projektekkel az államháztartási szintű finanszírozási igény a fejlesztések időszakában nem nő, de a fizetendő – és a projektek számával arányosan halmozódó – szolgáltatási díj növekvő, hosszú távú kötelezettséget jelent, ami szűkíti a makrogazdasági mozgásteret. Tervezési és gazdaságpolitikai szempontból ezzel a következménnyel számolni kell.

A PPP-konstrukciók alkalmazásával tehát – a költségvetési kiadási igények szétterítésével – elkerülhető a költségvetési hiány/államadósság lökészerű növekedése (a hosszú távú kötelezettségek már ismertett növekedése révén). A kötelezettségek elszámolása, nyilvántartása, továbbá a költségvetési tervezés prezentációja (vagyis a PPP-kapcsolatok hatásainak bemutatása, a lehetséges döntési alternatívák felvázolása a törvényalkotás szakaszában) azonban új, részben megoldatlan problémákat vet fel. Ezek közül megítélésem szerint legjelentősebbek az államháztartási elszámolási kérdések.

PPP-konstrukciók nemzetgazdasági elszámolása¹²

A hagyományos állami beszerzések/beruházások számviteli és statisztikai elszámolása, költségvetési prezentációja megoldott.¹³ Az ESA '95 szabályozza a nemzeti számlák elszámolási rendszerét, a nemzetgazdaság szereplői egymás közötti tranzakcióinak elszámolását. Problémát jelent, hogy a rendszer számára a PPP-modellek ismeretlenek, egyszerűen azért, mert az ESA-rendszer kidolgozásakor a PPP-konstrukcióknak még nem volt nagy jelentőségük, így nem lehetett feladat elszámolási rendszerük megalkotása sem. Az ESA'95 rendszerében ugyanakkor ismertek azok a tranzakció típusok, melyekkel a PPP-folyamatok (vagy legalábbis jelentős részük) leírhatók. Ilyenek pl. a pénzügyi vagy az operatív lízing, illetve a koncesszió.

A PPP-konstrukciónál makrogazdasági/elszámolási szempontból legfontosabb kérdés annak eldöntése, hogy az adott tranzakció közkiadásnak minősül-e vagy nem. Ez ugyanis a költségvetési hiányt (államadósságot), ezen keresztül a monetáris konvergencia kritériumainak teljesítését befolyásoló tényező. Hasonlóan fontos – inkább szabályozási, mint makrogazdasági szempontból – annak tisztázása, hogy nem valósul-e meg tiltott (burkolt) állami támogatás (pl. ha az állam kizárólagos vásárlója a nyújtott szolgáltatásnak). Szintén fontos kérdés, hogy a létrejövő szolgáltatás igénybevevői által fizetett díjak fedezik-e a költségeket. Ha közvetlenül nem, akkor milyen forrás pótolja a hiányzó részt: kezességvállalás, periodikus veszteségrendezés, stb.? Kit terhel a szolgáltatás üzemeltetési kockázata?

A hagyományos állami beszerzések, beruházások elszámolása egyszerű, a szolgáltatásokért fizetett díjak állami (költségvetési) kiadások, elszámolásuk az igénybevétel

¹¹ Az euróövezet átlagos beruházási rátája 20%, ezen belül a kohéziós országokban (Spanyolország, Portugália) 25%. Az újonnan csatlakozott országoknak a felzárkózáshoz ez utóbbi ráta elérése szükséges.

¹² A témát részletesen tárgyalja: (Agg – Csonka 2003).

¹³ Az elszámolás az ún. ESA '95 rendszerben történik. A számviteli elszámolás lényege, hogy az ügyletek elszámolásának alapja azok tényleges közgazdasági tartalma, függetlenül az ezt leíró jogi keretrendszertől.

évében történik. Az állami beruházást teljes összegével állami kiadásként kell elszámolni abban az időszakban, amikor a fejlesztés megvalósul.

Mivel a PPP-modellek alkalmazásának egyik fő indoka az egyszeri magas állami kiadások elkerülésének lehetősége, kulcsfontosságú egy olyan kritériumrendszer kidolgozása, mellyel eldönthető, hogy az adott fejlesztés állami (költségvetési hiányt növelő) vagy magánforrásból valósul meg.

A kérdés eldöntése a PPP-modellek (előzőekben ismertetett) definíciói alapján nem lehetséges, mert statisztikai-számviteli szempontból e fogalmak nem pontosak, továbbá a modellekhez kapcsolódó bonyolult szerződéses rendszer esetenként elfedi a pénzügyi tranzakciókat.

Az EUROSTAT 2003-ban munkabizottságot alakított azzal a feladattal, hogy rendezze a PPP-konstrukciók elszámolási elveit. Az unió szakértői a tagországi esettanulmányok összegyűjtése és elemzése által rendszerezik az egyes tagállamokra jellemző speciális sajátosságokat, a privatizáció, az állami támogatások, a hitelgaranciák és egyéb gazdasági események tekintetében. Az összegzés után elszámolási útmutatót adnak ki. Az általánosítható tapasztalatok alapján 2004-ben született határozat rendelkezik a PPP elszámolásának elveiről.¹⁴ E szerint két fő feltétele van annak, hogy egy PPP-projektben szereplő ügyletet (tranzakciót) a magánszektor kiadásaként, ne pedig közkiadásként lehessen elszámolni:

- (1) a projektben részt vevő magántársaság viselje az építési kockázatot;
- (2) a magántársaság viselje a létrehozott kapacitás rendelkezésre állási és keresleti kockázatának legalább egyikét.

Most már látható, hogy miért is fontos az előkészítő fázisban a kockázatelemzés. Az Eurostat döntésében ugyanis a kockázatviselő szereplő a döntő az elszámolás szempontjából, a kockázatviselő pedig az, aki az adott kockázattípushoz tartozó elemek döntő (nagyobbik) részét viseli. A határozat szerint a fentiek eldöntése a Nemzeti Statisztikai Hivatalok feladata.

PPP Magyarországon – védőháló nélkül

A PPP-konstrukciónak Magyarországon nincs komoly hagyománya, az utóbbi években azonban a szakma és főként a politika rátalált az „új lehetőségre”.¹⁵ Ennek következménye, hogy az államigazgatás megpróbálja behozni a lemaradást, ezért mind a szabályozási környezet alakításában, mind a szervezeti keretek megteremtésében megtörténtek az első lépések. Ezzel párhuzamosan több (nagyraoszt már befejezett) infrastrukturális beruházás a sajtóban és részben a szakmai közvéleményben PPP-fejlesztésként szerepel. (M1-M5 Autópálya, Budapest Sportaréna, Művészetek Palotája). Ezzel együtt – szigorú értelemben – még nem nagyon beszélhetünk befejezett, és különösen nem a kiinduló elképzeléseknek megfelelően végzett PPP-fejlesztésekről.

Ennek egyik oka az, hogy mindezidáig nem „teljesedett ki” egy olyan intézményi-szervezeti struktúra (és ehhez nem alakult ki az a szabályozási környezet), amelyben a

¹⁴ *Treatment of Public-Private Partnerships, EUROSTAT News Release, 18/2004.*

¹⁵ *Annak ellenére ez a helyzet, hogy a PPP hazánkban sem előzmények nélküli. Pl. az ENSZ egy 1998-évi, PPP programokat bemutató kiadványa az M1-M5 autópálya-fejlesztést a jó gyakorlatok között említi.*

PPP-projektek eredményesen kezelhetők. A PPP-nek nevezett projektekben – még akkor is, ha akként indultak – nem valósult meg az állami és magánszféra jelen tanulmányban is kifejtett kívánatos együttműködése, a fejlesztési konstrukciók „menet közben” alakultak át, vagy a tervezett futamidő lejártát megelőzően állami beavatkozásra került sor.

A tárgyban első (nyilvános, az államigazgatás számára feladatokat tartalmazó) kormányzati döntés 2003-ban született¹⁶, ez írta elő az első PPP-vel foglalkozó államigazgatási szervezet, a *PPP Tárcaközi Bizottság* létrehozását. A bizottság a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium felügyelete alatt dolgozik, fő feladata az, hogy az állam részéről megteremtse a PPP-struktúrák elterjesztésének előfeltételeit, biztosítsa a kormányzati szakértői bázist, véleményezze a PPP-projektterveket és koordinálja a projektek lefolyását. A testület feladatai közé tartozik a PPP-vel kapcsolatos kommunikáció, továbbá az államigazgatáson belüli koordináció.¹⁷

A Bizottság 2004 őszére készítette el az első magyar PPP-kézikönyvet¹⁸, ami hiánypótló vállalkozás, de műfajánál és jellegénél fogva nem helyettesítheti a PPP-struktúrák hatékony alkalmazásához még hiányzó szabályozási, szervezeti kereteket.

A PPP-kézikönyv ismerteti a PPP-konstrukciók típusait, alkalmazásuk előnyeit és kockázatait, kitér a makrogazdasági hatások és elszámolási problémák bemutatására, részletesen tárgyalja a PPP-projektek életciklusát, több nemzetközi példát is elemez. A kiadvány részletesen tárgyalja a magyar vonatkozásokat, így többek között feltárja a hazai PPP-projektek – megítélésem szerint bürokratikus, nehézkes – eljárásrendjét¹⁹. A felemás helyzetre jellemző, hogy a (2004 októberi) kézikönyv még csak tervezetként mutatja be a projektek biztonságos lebonyolítása és a kockázatminimalizálás miatt kiemelten fontos eljárásrendet, miközben az ágazati minisztériumok sorra dolgozzák ki PPP-projektjeiket. (Egy részükről a kézikönyv is beszámol.)

A 2005 évi költségvetési törvényjavaslatból már egyértelműen kiderül, hogy a kormányzat „komolyan gondolja” a PPP-fejlesztéseket. A tervezet tételesen felsorolja „jelenlegi” és a tervezett PPP-programokat.²⁰ Nyilvánvaló, hogy a javaslatot előkészítő kormányzatot ez esetben (is) költségvetési megfontolások vezették, hiszen a jelentős infrastruktúrafejlesztések költségeinek „áttolása” PPP-projektekbe százmilliárd forintos nagyságrendben kíméli az államháztartás tárgyévi kiadásait. Ezzel egyidejűleg a szabályozási környezet továbbra sem változik érdemben, pedig a megoldatlan feladatokra az Állami Számvevőszék is felhívta a figyelmet a költségvetési javaslat véleményezése során.²¹ A számvevők szerint a PPP-programok költségvetési kihatásának részletes be-

¹⁶ Az állami és a magánszektor közötti fejlesztési, illetve szolgáltatási együttműködés (PPP) újszerű formáiról szóló 2098/2003 (V.29.) Kormányhatározat.

¹⁷ A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium szervezetében önálló PPP-Titkárság alakult, melynek fő feladata a PPP Tárcaközi Bizottság szakmai támogatása.

¹⁸ (PPP kézikönyv 2004)

¹⁹ (PPP kézikönyv 2004:87–92.)

²⁰ A T/11700 sz. törvényjavaslat szerint a „jelenlegi főbb PPP-projektek” a GKM autópálya-építési programja (M5–M6), az IM két bőrtönépitési projektje, az OM Universitas programjának felsőoktatási fejlesztései. Előkészítés alatt állnak további autópálya-építési és üzemeltetési programok, a Magyar Televízió székházának építése, állami és önkormányzati sportcélú ingatlanfejlesztések, kongresszusi központ építése.

²¹ A számvevők szerint a törvényjavaslat nem mutatja be a PPP-projektek kiválasztásának elveit, folyamatát, a tervezett programok várható – rövid és hosszú távú – előnyeit. Hiányzik a hosszú távú elkötelezettséggel járó döntések költségvetési hatásainak számszerű bemutatása. Az ÁSZ szerint részletesen – projektenként és évenként – be kellett volna mutatni a költségvetést terhelő (várható) kifizetéseket és a már folyamatban lévő projektek tárgyévi és azt követő kihatásait.

mutatása és bizonyos, „a hosszú távú determinációkat korlátozó feltételrendszer” nélkül a programok kockázatot jelentenek az államháztartás számára. Az ÁSZ által hiányolt feltételrendszer olyan költségvetési automatizmust (szabályrendszert) jelent, ami felső korlátot szab a mindenkori kormányzatok „PPP-költekezésének”. Ilyen korlátot elvileg könnyű felállítani (pl. adott évben a költségvetési kiadások meghatározott %-a, vagy az állami hitelfelvétel megadott aránya, esetleg más makromutatóhoz kötés vagy konkrét – az éves költségvetési törvényben rögzítendő – keret), a probléma az, hogy jelenleg a költségvetési tervezésnek nincs kidolgozott „PPP-prezentációs” része melynek feltételrendszerében egy ilyen korlát egzakt módon meghatározható lenne.

Ami a jogi környezetet illeti, elméletileg a polgári és társasági jog keretei nem zárják ki a PPP-modellek működését, de a hazai szabályok nem PPP-programokhoz alakultak ki, ezért sok „értelmezési kockázattal” jár a modellek alkalmazása.

Problémásabb a szükséges szervezeti (kormányzati) struktúra és munkamegosztás. A PPP Tárcaközi Bizottság megalakulása fontos, mert első megjelenítője az „ügynek” az államigazgatásban. Probléma, hogy klasszikus államigazgatási szempontból a Bizottság nem rendelkezik döntési jogkörökkel, működési rendje – és emiatt a PPP-projektek kormányzati jóváhagyási rendje – bonyolult.²²

Külön említést érdemel a pénzügyi kormányzat, konkrétan a Pénzügyminisztérium részvétele (vagy a részvétel hiánya) a hazai PPP-„kultúra” kialakításában. A PM vagy egy, a PM-nek megfelelő, az államháztartás szempontjait képviselő erős igazgatási pozícióval és megfelelő (kormányzati) politikai támogatottsággal rendelkező szereplő jelenléte azért fontos, mert a PPP több szempontból is „veszélyes üzem”, hiszen:

- hosszú távú államháztartási elkötelezettségel jár;
- hatással van az államháztartás egyenlegére (a költségvetési hiányra);
- a projektek életútja (20-25 év) alatt fontos az állam (államháztartás) szerződéses érdekeinek stabil képviselése.

Mindezidáig a pénzügyi kormányzat nem határozta meg egyértelmű helyét a PPP-struktúrák igazgatási szabályozási feladataival kapcsolatban.²³ A jelenlegi helyzet konfliktust rejt azzal, hogy a kormányzati fejlesztésben legjobban érdekelt minisztérium (GKM) szervezetében működő PPP Tárcaközi Bizottság valószínűleg nem képes hatékonyan képviselni államháztartási, egyensúlyi követelményeket, és nem érzékeny az adósságállomány vagy a költségvetési kötelezettségek hosszú távú alakulására. A pénzügyi kormányzat „húzódóása” ugyanakkor érthető, ugyanis a tárgyban sok az elmaradt feladat, melyek megoldása a „főfelelős” szervezetre vár (ilyen feladatok: az államháztartási nyilvántartás korszerűsítése, a szabályozás, a költségvetési prezentáció és tervezés kiegészítése, a PPP-programok hosszú távú kihatásainak számszerűsítése, a folyamatos értékelés, a „portfoliókezelés”, stb).

A szabályozási, szervezeti késlekedésen túl hiányzik egy koherens, a gazdaság és fejlesztéspolitika egészéhez illeszkedő kormányzati PPP-stratégia is, ami kijelölné azokat a fő fejlesztési irányokat, területeket (ágazatokat), ahol a kormány „kiemelten” támogatja a PPP típusú projekteket. A támogató politikai környezet kialakításával a kor-

²² A Tárcaközi Bizottság működési rendjét részletezi a GKM PPP-kézikönyve; a PPP-projektek eljárásrendjéről: lásd a GKM – IM – MEH – KSH 2004. évi előterjesztését.

²³ A helyzetre jellemző, hogy a PM szakmai folyóirata, a Pénzügyi Szemle 2003/3., illetve 2004/5. száma a PPP-projektek lehetséges szerepéről, potenciális hasznairól és kockázatairól eltérő – egymásnak részben ellentmondó – véleményt közöl.

mányzat különösebb erőfeszítés és (többször) ráfordítás nélkül is gyors eredményeket érhetne el, és, ami egyáltalán nem mellékes, a stratégiával az – e nélkül is létrejövő – hosszú távú költségvetési elkötelezettséggel járó fejlesztések forrásait (össz)társadalmi szempontból optimálisan allokálhatná, csökkentve a konstrukció tagadhatatlanul meg­lévő társadalmi-politikai kockázatait is.

Egy hazai példa – felsőoktatási PPP-fejlesztések

A Kormány 2004 augusztusában határozott²⁴ annak a felsőoktatás-fejlesztési program-csomagnak a támogatásáról, mely már tudatosan épít a PPP-konstrukciókban rejlő lehetőségek kihasználására egy meghatározott ágazat infrastrukturális feltételeinek javítása érdekében. A tervek szerint öt év alatt mintegy 160 milliárd forint értékű beruházás valósul meg. (Hasonló nagyságrendű PPP-fejlesztést Magyarországon csak az autópálya-építések­nél terveznek.) Az Oktatási Minisztérium által koordinált program speci­alitása a félszáznál is több önálló projekt, ami a fejlesztések időbeli és földrajzi tagolt­ságára is tekintettel egyúttal kockázati tényezője is a programnak. Az OM koncepciója szerint négy területen párhuzamosan valósulnak meg PPP-fejlesztések:²⁵

- (1) új diákokthoni férőhelyek (kollégiumok) létesítése;
- (2) meglévő kollégiumok rekonstrukciója, szolgáltatási színvonalának javítása;
- (3) új oktatási-kutatási infrastruktúra kialakítása;
- (4) meglévő oktatási-kutatási infrastruktúra korszerűsítése, rekonstrukciója.

Az alapk­onstrukció mindegyik fejlesztése ún. operatív lízing, és a kidolgozásnál a tárca már figyelembe vette az Eurostat előzőekben ismertetett állásfoglalását. A kiválasztott konstrukció tervezett feladat- és kockázatmegosztási mátrixa az oktatási tárca elképzelései szerint az alábbi:

Felsőoktatási PPP-programok kockázatmegosztása a köz- és a magánszféra között

1) Tulajdonjog a futamidő alatt	Magánszféra (befektető-szolgáltató)
2) Tulajdonjog a futamidő végén	<u>Opció­s lehetőségek:</u> – magánszféra továbbra is szolgáltató, újabb bérleti szerződés, (marad a tulajdon) vagy – elővásárlási jog előre meg nem határozott értéken
5) Maradványérték	Opció a futamidő végén meg nem határozott értéken
6) Kárveszélyviselés	Magánszféra (befektető-szolgáltató), szándékos károkozásnál az elkövető
7) Műszaki karbantartás	Magánszféra (befektető-szolgáltató) szerződés szerint
8) Kapcsolódó (infrastrukturális) szolgáltatások	Magánszféra (befektető-szolgáltató) szerződés szerint

²⁴ 2207/2004 (VIII.17.) Kormányhatározat az Oktatási Minisztérium felügyelete alá tartozó felsőoktatási intézmények infrastruktúra fejlesztési programjának aktuális feladatairól.

²⁵ Részletesen kifejtte az OM „befektetői tájékoztatójában”.

9) Szolgáltatás tartalmának meghatározása	Közszféra (felsőoktatási intézmény)
10) Tervezés, engedélyezés kockázata	Magánszféra (befektető-szolgáltató)
11) Kivitelezés, építési kockázat	Magánszféra (befektető-szolgáltató)
12) Eszközrendelkezés állási kockázat	Magánszféra (befektető-szolgáltató)
13) Kereslet kockázat	Megosztott, szerződésben rögzített módon külön szorgalmi időszakokra és (nyári) szünetre A szabad kapacitások hasznosításánál (befektető-szolgáltató)
14) Harmadik féltől származó bevétel	Magánszféra (befektető-szolgáltató) és közszféra (felsőoktatási intézmény) Magánszféra (befektető-szolgáltató) a gépkocsi parkolásra Magánszféra (befektető-szolgáltató)
15) Finanszírozás kockázata	A finanszírozott hallgatólétszám tekintetében (felsőoktatási intézmény)
16) Gazdasági kockázat, infláció	Magánszféra (befektető-szolgáltató) Közszféra (felsőoktatási intézmény)
17) Szabályozás változása	Magánszféra (befektető-szolgáltató) Közszféra (felsőoktatási intézmény)

Forrás: Az OM befektetői tájékoztatója alapján

A fejlesztési program determinációi között szerepelt, hogy a létesítési költségek nem növelhetik a (központi) költségvetés hiányát (az államadósságot). Elszámolási szempontból ennek a feltételnek az *operatív lízing típusú* PPP-együttműködések felelnek meg.

Az Eurostat előzőekben ismertetett feltételrendszerének eleget téve a tervezett programoknál mind a négy kategóriában a magántársaság viseli az építési és az eszközrendelkezésre állás (üzemeltetés) kockázatát, a diákotthon projekteknél a kereslet kockázat egy részét.

A projektindítás feltételei között követelményként szerepel, hogy a felsőoktatási intézménynek saját fórumain elfogadott és a felügyeleti szerv által jóváhagyott fejlesztési programmal kell rendelkeznie, mely alkalmas közbeszerzési eljárás lefolytatására, szerződések megkötésére. A felügyeleti értékelés során szükséges állást foglalni arról is, megvannak-e a projekt indítás feltételei, a tervezett bérleti díjak vállalása arányban van-e az intézmények teherbíró képességével.

A „védőháló” hiánya talán e területen a legnyilvánvalóbb, ugyanis Magyarországon a PPP-projektben gondolkodó szervezetek kevés intézményesített segítséget kapnak a projektek kidolgozásához. A már hivatkozott PPP kézikönyvön túl nincsenek széles körben hozzáférhető, a témát részletesen tárgyaló szakértői anyagok, útmutatók, *típus szerződések*, melyek gyorsítanák a projekt-előkészítést és csökkentenék a kockázatokat.²⁶

Befejezés

Még nem dőlt el, így meg sem ítélni, hogy a Public Private Partnership sikertörténetként vagy kudarcként vonul majd be a magyar gazdaságtörténetbe. A „későn jövők” előnye segíthet a máshol már bizonyítottan sikeres modellek alkalmazásában, és a jól dokumentált tipushibák elkerülésében. A kiérlelt (kormányzati) koncepció hiánya és

legfőképpen a szervezeti, szabályozási feltételrendszer kialakítása körüli késlekedés miatt a potenciális előnyök könnyen elfogyhatnak.

A helyzet talán úgy jellemezhető, hogy a magyar PPP-vonat elindult, a pálya perspektivikus, de a célállomás előtt még fektetik a síneket. A pályaépítést még az előtt be kellene fejezni, mielőtt a távolban felfénylik az első érkező szerelvény fényszórája. A probléma csak az, hogy a pálya (még) hagyományos állami beruházásban épül.

Irodalomjegyzék

- Agg Zoltán – Csonka Gizella (2003): *A kormányzat és a vállalkozások partnerségi együttműködése*. Pénzügyi Szemle 3. sz. 266–284.
- Bathó Ferenc – Csonka Gizella – Romhányi Balázs – Banai Péter (2004): *Fókuszban az államháztartás*. Pénzügyi Szemle 5. sz. 428–472.
- Development Cost Charge Best Practise Guide* (2000), British Columbia.
- Guidelines for Succesful Public-Private Partnerships* (2003), EU Comission DG Regional Policy, Brussels.
- Public-Private Partnerships: A New Concept for Infrastructure Development* (1988), United Nations, New York, Genf.
- Public-Private Partnerships: A Canadian Guide* (2001), Ottawa.
- PPP The Government's Approach* (é.n), The Stationary Office, London.
- PPP kézikönyv a köz-és magánszféra sikeres együttműködéséhez* (2004), GKM, Budapest.
- The Private Finance Initiative Saviour, Villain or Irrelevance* (é.n), The Comission on PPP, London.
- Transferring Risk in PPP* (é.n), Nova Scotia Dpt. of Finance.
- Treatment of public-private partnerships* (2004), Eurostat News Release 18/2004.
- T/11700. sz. Törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről* (2004)
- Vélemény a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetési javaslatáról* (2004), Állami Számvevőszék, Budapest.