

Horváth M. Tamás (szerk.)

# Jelenségek

A VÁROSI KORMÁNYZÁS KÖRÉBŐL



32)

KÖZSEKTOR-OLVASMÁNYOK

DIALÓG CAMPUS

A kötet az Országos Tudományos Kutatási Alapprogramok (OTKA) K 101147 sz. Városi kormányzás közepes városokban és várostérségekben című támogatott pályázata (2012–15) keretében készült.

A kutatás feltételeit a DEBRECENI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KARA biztosítja.

Vezető kutató:  
Horváth M. Tamás

Kutatásszervező:  
Szilágyi Bernadett

Általános lektor:  
Józsa Zoltán

A kötet szaklektora és olvasószerkesztője:  
Szilágyi Bernadett

További szakértő-lektor:  
Péteri Gábor (1., 4. és 13. fejezet)

© Dialóg Campus Kiadó, 2013

© Horváth M. Tamás és szerzőtársai, 2013



A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

## Tartalom

Előszó a kötethez	7
1. Újraszabva. A városi kormányzás szöveve a kontinensen (Horváth M. Tamás – Józsa Zoltán – Hoffman István)	9
<b>ELSŐ RÉSZ ERŐFORRÁS-PROBLÉMÁK</b>	<b>43</b>
2. Kollégiumok PPP-ben: lesznek vagy vesznek? (Varga Judit)	45
3. Az állam és mások. A személyes szociális szolgáltatások engedélyezési rendszere (Krizsai Anita)	63
4. Az önkormányzati adósságrendezés kérdései (Gyirán Zoltán)	99
5. Alternatív szolgáltatásszervezési módok alkalmazása. (Hajdúböszörmény példáján) (Lévai Antal)	119
6. A városi kormányzás közjogi eszközei (Veres Enikő)	137
<b>MÁSODIK RÉSZ GLOBÁLIS HATÁSOK</b>	<b>153</b>
7. Elefánt... (Állam a szerződési és társasági viszonyokban) (Horváth M. Tamás)	155
8. Nemzetközi beruházásvédelmi megállapodások és egyezmények (Szemesi Sándor)	173
9. A települési vízgazdálkodás életciklus szemléletű modellje (Pump Judit)	195
<b>HARMADIK RÉSZ EGYHÁZAK ÁLTAL ELLÁTOTT KÖZSZOLGÁLTATÁSOK</b>	<b>217</b>
10. Az egyházak részére nyújtott költségvetési támogatások (Szerdi András)	219
11. A Magyar Katolikus Egyház és az állam közpénzügyi kapcsolatai (Bocskai Erzsébet)	237
12. A Magyarországi Református Egyház közoktatási tevékenységre vonatkozó belső szabályai (Ajtai Ferenc)	251
13. A közoktatás finanszírozása egyházi fenntartók esetében (Szilágyi Bernadett)	265

## Kollégiumok PPP-ben: lesznek vagy vesznek?

Varga Judit

Magyarországon az elmúlt években számos PPP (Public Private Partnership) keretében megvalósuló beruházásra került sor. Ám 2010 novemberében nyilvánvalóvá vált, hogy a jelenlegi kormányzat megvonta támogatását e konstrukcióktól.

A Széll Kálmán terv fő célkitűzései között szerepel az államadóság csökkentése, mely egyik komoly akadálya lehet a nem elég hatékony, PPP formációban működő konstrukciók további fennmaradásának.

2011. január 13-án a Kormány a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Kiemelt Állami Szerződéseket és Támogatásokat Vizsgáló Államtitkársága gondozásában létre hozta a PPP Szakmaközi Egyeztető Fórumot. Ennek 8 tagját a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, a Nemzeti Erőforrás Minisztérium, valamint a Nemzetgazdasági Minisztérium delegálja. Továbbá témától függően a Belügyminisztérium, illetve a Közigazgatási Minisztérium képviselői is részt vesznek az ülésein. Más személyek meghívás alapján, eseti jelleggel, és tanácskozási joggal vannak jelen a megbeszéléseken. Az említett fórum legfőbb feladata a PPP projektek felülvizsgálatának, valamint újratárgyalásának komplex rendszerét biztosítani. Ennek keretében igyekszik a felek közti információáramlást lehetővé tenni, teret enged az egyeztetések számára, illetve jogosult állásfoglalásokat, ajánlásokat kibocsátani és szakmai anyagokat véleményezni.

A végrehajtó hatalom főszerve e köz- és magánszféra között létrejött szerződéses megállapodás legnagyobb hibái között említi, hogy „a közös kockázatviselés helyett szinte kizárólagos az állami felelősség... Az eddigi vizsgálatok szerint valamennyi beruházás összege jóval magasabb annál a költségnél, amennyibe a fejlesztés kizárólag állami megvalósítás esetén került volna. Sem a transzparencia nem érvényesült, sem valódi monitoring rendszer nem működött, a projektek ellenőrzése hiányos volt, vagy meg sem történt. Gyakori hiba, hogy elmaradt a magánbefektetők-kivitelezők érdemi versenyeztetése és a központi ellenőrzés, gyenge minőségű a kivitelezés és eltúlzottak a méretek, drága és nem hatékony az üzemeltetés.”<sup>1</sup> A kormányzat egyértelmű céljai között szerepel a számára előnytelennek, gazdaságtalannak ítélt ilyen megállapodásoknak a felszámolása.

E helyzet kialakulásához vezető tényezőket kívánom megvizsgálni az oktatási intézményeknél megvalósult ilyen konstrukciók példáján keresztül. Összevetve a jelenlegi helyzetet egy 2007-ben, az Állami Számvevőszék (ÁSZ) által elkészített jelentéssel, melynek témája a felsőoktatási kollégiumi beruházások programjának ellenőrzése volt.

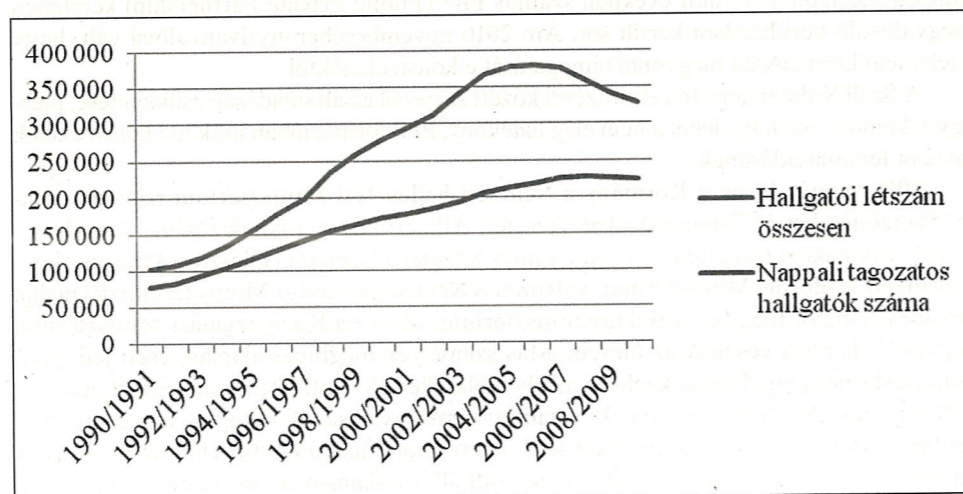
<sup>1</sup> <http://www.kormany.hu/hu/nemzeti-fejlesztési-minisztérium/hirek/2011-tol-uj-idoszamitas-kezdomdik-a-ppp-konstrukciokban> (letöltés ideje: 2011. április 4.)

## 1. PPP konstrukciók magyar felsőoktatásban való alkalmazásának indokai

Az elmúlt években a felsőoktatásban a hallgatói létszám ugrásszerűen növekedett. Átalakult a felsőoktatás szerkezete, gondoljunk csak a bolognai folyamat eredményeként bevezetésre kerülő kétszintű oktatási rendszerre vagy a kreditalapú képzés bevezetésére. A változások hatására a felsőfokú oktatási intézmények egyre költségérzékenyebbeké váltak.

1. ábra

Hallgatói létszám alakulása, 1990–2009



Forrás: [http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat\\_hosszu/h\\_wdsi001a.html](http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_wdsi001a.html)  
(2011. márc. 30-i letöltés)

A bekövetkezett változások által megjelenő igényeket a korábbi egyetemi infrastruktúra már nem tudta kielégíteni. Egyre több hallgató volt az egyes intézményekben, és egyre többen voltak jogosultak kollégiumi elhelyezésre is (1. ábra), azonban az ehhez szükséges férőhelyek nem álltak rendelkezésre a megfelelő számban. Ennek a körülmények több negatív következménye van. Egyrészt csökkenti az adott oktatási intézmény versenyképességét hazai, és nemzetközi viszonylatban egyaránt. A képzésre jelentkező diákok döntését nagyban meghatározza az a körülmény, hogy milyen lakhatási lehetőségek közül választhat majdani hallgatói éve alatt. Ha nincs elegendő számú kollégiumi férőhely, kénytelenek az albérlet mellett dönteni. Ám az utóbbi költségei legtöbbször jelentősen meghaladják a kollégiumi díjat mindazon körülmény mellett, hogy jelentős színvonalbeli különbségekkel vagy az oktatás helyétől lényeges távolságokkal kell számolni.

Másrészt említhető az albérlet piacot jelentős mértékben lefedő szürkegazdaság is, mely sokat fehéredhet a férőhelyek nagyobb számban való biztosítása révén, az államnak adóbevételeket, az állampolgároknak munkahelyeket teremtve.

Nemcsak a növekvő hallgatói létszám miatt van szükség a képzés korszerűsítésére. További okok miatt is indokolt a lépéstartás a legújabb trendekkel. Egyrészt felbecsülhetetlen értékkel bír a használható tudás átadásának fontossága a következő generációknak, melyről a társadalomnak nem szabad lemondania. Másrészt az oktatás, a felsőoktatásra pedig ez különösen igaz, egyre inkább egyfajta szolgáltatásként fogható fel, melynek komoly piaca van. Mióta Magyarország csatlakozott az Európai Felsőoktatási Térséghez még hangsúlyosabbá vált, hogy saját hallgatóit itthon tartsa, a külföldi hallgatók számára pedig vonzerőt jelentessen. A hallgatók jelenléte egyértelműen gazdaságélénkítő hatással bír.

A fenti körülmények miatt az egyetemeknek, főiskoláknak beruházásokat kellett eszközölnie, hogy működőképességük megőrzésén túl versenyképesek maradhassanak. Azonban az ezekhez szükséges források nem álltak rendelkezésükre. A kormányzat sem rendelkezett szabad költségvetési eszközökkel ilyen célú befektetésekre.

A piaci szereplők a hasonló forráshiányos állapotot hitelfelvétellel szokták kiküszöbölni, azonban a felsőoktatási intézmények költségvetési szerveknek minősülnek, s mint ilyenek az akkor hatályos államháztartási törvény nem tette lehetővé a hitelfelvételt. Ha még törvényileg nem lett volna akadálya, akkor sem rendelkeztek az egyetemek megfelelő fedezettel, mivel a különböző ingatlanoknak csupán kezelői és nem tulajdonosai.

Mivel az egyes intézmények nem bírtak megfelelő mennyiségű forrással az ilyen jellegű beruházások megvalósításához, rá voltak kényszerítve, hogy e szolgáltatásokat más helyről, a piacról szerezzék be.

## 2. Miért döntöttek az egyetemek a PPP konstrukciók mellett?

Számos indokot fel lehet hozni e formációk mellett. Mindenekelőtt talán azt kell megemlíteni, hogy versenyképesnek tűntek e konstrukciók az állami beruházásokkal, hiszen a magánszektorbeli szereplő pusztá jelenléte folytán nagyobb költséghatékonysággal valósulhatnak meg a beruházások. Ezt alátámasztja a Tullock-féle tétel is, mely szerint a magánjavakat a közszektorban nagyobb mennyiségben nyújtják, ahhoz képest amennyit a magánszektor állítana elő belőle, aminek oka nem más, mint a közösségi döntésekben rejlő egyik sajátosság. Azaz, hogy a többségi szavazás során felmerülő költségeket a többség át tudja hárítani a szavazás alkalmával alul maradó kisebbségekre. Ez a probléma kiküszöbölhető, ha ilyen szolgáltatások biztosításába és javak előállításába bevonjuk a magánszektor (Cullis-Jones, 2003: 133).

A rendelkezésre álló erőforrások köre is bővül, hisz az állam forrásai kiegészülnek a magánszféra anyagi eszközeivel, illetve szaktudásával, innovatív megoldásaival.

Az államot terhelő kockázatok is mérsékelhetők, hisz főszabálya a kockázatok megosztása. Ennek az Eurostat által rögzítettek szerint kell történnie, hisz csak abban az esetben lesznek e beruházások elszámolhatóak államháztartáson kívüli tételnek. Az államháztartásról szóló törvény módosítása óta azonban nem hozható fel a PPP konstrukciók mellett érvként ez a tulajdonságuk, hisz a normaváltozás kötelezővé tette e beruházások egy összegben kiadási tételként történő elszámolását. (Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, 2007: 2) (Lehmann, 2009: 199). A magyar jogrendszerben ez az eszköz a Maastrichti kritériumok megvalósításának elősegítésére megszűnt alkalmasnak lenni.

De továbbra is megmaradt a PPP forma azon előnyös tulajdonsága, hogy a szolgáltatás viszonylag rövid idő alatt rendelkezésre áll, így nem kell a központi kormányzat által

beláthatatlan időn belül nyújtott forrásokra várni. Utóbbi esetben a kérdéses szolgáltatás biztosítottasága nem tervezhető, amely szintén a piaci helytállást gyengítő faktor. A PPP forma révén nem csak belátható időn belül megvalósultak a beruházások, hanem a nyújtott szolgáltatás színvonala egyenletesen biztosítva lett.

Az igénybe vevő által fizetett térítési díjak ugyancsak tervezhetőek, és a nyújtott szolgáltatás színvonalához igazodnak optimális esetben. Ezzel rákényszerítve a másik felet, hogy a szerződésben rögzített minőségben teljesítsen, ellenkező esetben a térítési díjak csökkenésére számíthat. A rekonstrukció nem válik bizonytalanná, szemben az állami kézben lévő intézmények esetén, ahol az ilyen jellegű befektetések mindig a költségvetésben realizált megtakarításoktól függttek, s ilyen célokra a tapasztalatok szerint ritkán maradtak fent elkülönítve források, vagy ha maradtak is, azok nem fedezték az összes felmerülő költséget. Ennek eredménye az európai színvonaltól messze elmaradó intézményi infrastruktúra, amely felújításra és modernizálásra szorult. Az előző pontból következik, hogy magánpartnert a kontraktus kötelezi karbantartási feladatok ellátására. Az állami vagyontartós használatára biztonsággal és rugalmasan került sor.

Szintén előnye ennek az eszköznek, hogy az intézmények rákényszerülnek a „piaci” gondolkodás elsajátítására, gyakorlására.

A megvalósult ilyen beruházásoknak hála az európai felsőoktatási térségben való helytállás sikerét nem csökkenti a hazai felsőoktatási intézményeknek olyan versenyképességet korlátozó tulajdonsága, mint a lakhatás megoldatlansága.

Nemcsak a közzsféra oldalán megjelenő szereplőnek lehet előnyös e konstrukció. A másik fél számára kockázatsökkentő faktorként jelentkezik a közszereplővel való szerződéses kapcsolat. Vegyük például a kedvezményes hitelfelvétel lehetőségét. Az államnál jobb adós kevés akad. Továbbá nemcsak a magánszféra oldalán halmozódott fel szaktudás az évek során. A nagy ellátórendszerek szervezése kapcsán hasznos tapasztalatai vannak a közzszektor képviselőinek is (Lehmann, 2009: 119–120).

A PPP pozitív vonása mellett hozható fel, hogy élénkíti a gazdaságot azzal, hogy a magánszféra alanyainak megrendelést ad. Ezzel javítja a makrogazdasági mutatókat. Fontos, hogy ezek az előnyök nem teljesülnek automatikusan. Realizálásukhoz körültekintő előkészítő munka és folyamatos ellenőrzés szükséges, amely széles körű szakértelmet igényel (Báger–Hamza–Kovács, 2007: 23).

### 3. Hogyan nyílt lehetőség a felsőoktatási intézmények számára e konstrukció alkalmazására?

A felsőoktatási törvény folyamatosan teremtette meg ennek lehetőségét, a gazdasági autonómia kiterjesztésével. Az intézmények önállóságát nagyban előmozdította, hogy nem kötötték az általuk megkapott állami támogatásokat célokhoz, kiadási kategóriákhoz. Az egyetemeknek (főiskoláknak) lehetőségük nyílt vállalkozói bevételeivel önállóan gazdálkodniuk. Megtakarításait államkötvényekben elhelyezhetik. Akár kisebbségi tulajdonosai is lehetnek különböző gazdasági társaságoknak. Bizonyos feltételek fennállása mellett alkalmuk nyílt bankhitel felvételére. A PPP beruházásokkal kapcsolatban az is külön kiemelendő, hogy lehetőségük lett haszonbérleti szerződést kötni a kezelésükben lévő állami ingatlanokra, sőt azokat értékesíthették is, ha a belőle származó bevételeket

ingatlanfejlesztésre forgatják vissza (Magyar, 2010) stb., hogy a legfontosabb témába vágó változásokat említsük.

### 4. Sikeres PPP feltételei – egyben a benne rejlő kockázatok

Ide tartozik az alapos előkészítő munka, amelynek számos összetevője van. A tervezés során az első lépés annak meghatározása, hogy milyen típusú jószágot kívánunk PPP segítségével létrehozni, illetve milyen szolgáltatást kívánunk nyújtani a segítségével. A tipizálás során bátran fordulhatunk a Savas-féle rendszerhez, aki négy nagy csoportra osztotta a különböző javakat (Savas, 1993: 47–62). Ezek a magánjavak, a díjfizetési javak, közös készletű javak, illetve a közjavak. Az egyes kategóriákba a különböző jószágok két kardinális tulajdonságuk alapján kerülnek be, mely vonások a fogyasztásból való kizárás/kizárhatóság és a fogyasztás mikéntje.

A magánjavak esetén a fogyasztás egyénileg történik, és minden akadály nélkül kizárható belőle a nem fizető fogyasztó, például magánautó. A közjavak esetén ezzel szemben közös a fogyasztás, ezért az abból való kizárás gyakorlatilag lehetetlen, példa erre egy közpark. A díjfizetési javak esetén a fogyasztás közös ugyan, de lehetőség van a nem fizető fogyasztók kizárására, mint az autópályák esetén. Az utolsó típus pedig a közös készletű javak kategóriája, ahol a fogyasztás egyéni ugyan, de a kizárás belőle nem valósítható meg lásd: levegő, valamint más szabadon hozzáférhető természet adta javak, ezeket nem termelik, nem a piac hozta létre.

PPP esetén a közzszféra a magánszférával szerződik valamilyen közfeladat ellátása érdekében. A magánszféra alanyai profitorientáltak, tehát csak abban az esetben döntenek egy megállapodás aláírása mellett, ha abból haszonra számíthatnak. E formáció a kormányzati szektornak is előnyös, mert az igénybevétel egyes költségeinek az igénybevevőkre történő áthárítására nyílik lehetősége. Ez kedvező más okból is. A fogyasztók érzékelik, hogy a különböző közszolgáltatások komoly forrásokat emésztenek fel, de még mindig a tényleges piaci árhoz képest kedvezményesebben jutnak hozzá az említett szolgáltatásokhoz.

A fentiek ismeretében kijelenthető, hogy közjavak előállítására nem érdemes ezt a jogintézményt felhasználni, mivel a nem fizető fogyasztók kizárására nincs mód, tehát az üzemeltető, bérbeadó csak a bérbevevőtől, igénybevevőtől számíthat ellentételezésre, aki nem más, mint a központi vagy a helyi kormányzat. Ilyenkor a magánfélnek minden kockázatot a másik félre kell hárítania, ha nem szeretne veszteségesen kijönni az ügyletből. Az Eurostat határozatának értelmében a kockázatok 100%-ban a közzszféra alanya által történő viselése esetében pedig már nem beszélhetünk PPP-ről, hanem a beruházást egyértelműen államháztartási hiányt növelő tételként kell elszámolni. Közjavak biztosítása céljából nem érdemes ezt a formát választani. Kevésbé költséges, ha a hagyományos állami beruházás kerül ekkor alkalmazásra.

A Savas-féle tipizálás értelmében az előállítható jószágok közül maradtak a magánjavak és a díjfizetési javak kategóriái. Mind a két típusba tartozó jószágok esetén lehetőség van a PPP hatékony alkalmazására, hisz ezeknél a nem fizető fogyasztók kizárása nem jelent problémát. Lehetőség van a kockázatok megosztására a szerződésben részes felek között. Az igénybevétel, működtetés minden költségét nem kell a közzszereplőnek viselnie, a terhekből a tényleges, közvetlen fogyasztók is kivehetik a részüket. A bérbeadónak, üzem-

bentartónak fizetendő díjak egy része a közvetlen fogyasztóktól származik. A közszereplő a magánszektor alanyára alappal háríthat piaci kockázatot, s nincs a magánszektor szereplőjének sem oka valamennyi rizikófaktor viselésére „kényszerítene” szerződéses partnerét. Díjfizetéses javak csoportjába tartoznak például az autópályák, amelyek PPP-ben történő hatékony megvalósítására Nyugat-Európában van precedens. A magánjavakra jó például szolgálhatnak az ilyen formában épült kollégiumok. Ezek bár közfeladat-ellátáshoz kapcsolódnak, de a magánjóság kategóriájába tartozók, hisz a nem fizetők kizárhatók a fogyasztásból, valamint az egyén fogyasztása csökkenti a jóságból mások számára még igénybe vehető, elfogyasztható mennyiséget. Ez kollégiumok esetén például azt jelenti, hogy minden újabb lakó felvételével a férőhelyek száma csökken, illetve a nem fizetőket kilakoltatják.

Az előkészítéshez tartozik továbbá a PSC számítás elvégzése is, amely annak vizsgálatára szolgál, hogy az adott befektetést hagyományos állami beruházás vagy PPP formájában volna költségkímélőbb megvalósítani. Nem szabad megfeledkezni arról, hogy a jogi konstrukció alkalmazása nem kényszer, csupán lehetőség, egy alternatíva a sok közül.

PPP esetén egy összetett szerződési konstrukcióról van szó. Számos szerződést fog egy csokorba. Jellemzően a közszereplő (felsőoktatásnál ez az érintett intézmény) és a szerződő magánfél között születik egy földhasználati jog alapítására vonatkozó szerződés, melynek keretében a közszférabeli partner a másik fél rendelkezésére bocsátja azt a földterületet, melyen a konkrét beruházás, építkezés megvalósításra kerül. Másik igen fontos kontraktus: a bérleti szerződés, melyben a majdani létesítmény tulajdonosa, a magánszereplő, mint bérbeadó, a másik fél, pedig bérbe vevőként jelenik meg. Ebben a megállapodásban is számos lényeges körülmény kerül tisztázásra. Többek között a bérbe vett egységek paraméterei, a bérleti díj meghatározásának módja, a felújítással, karbantartással kapcsolatban felmerülő kérdések, a bérleti díj megfizetése kapcsán felmerülő egyéb körülmények. A kollégiumok kapcsán jellemzően ebben a szerződésben rögzítik a felek azon helyiségek használatára vonatkozó lényeges kérdéseket, melyek feltöltésére a bérbevevő nem vállalt garanciát, s mint ilyen egységek feltöltéséről a bérbeadónak önállóan kell gondoskodnia. Az említett két kontraktuson kívül, külön kiemelés érdemel még az üzemeltetési szerződés, mely a létesítmény működtetésével kapcsolatos szabályokat rendezi az igénybevevő (oktatási intézmény) illetve a szolgáltató. Valamennyi szerződés kapcsán felmerül a módosítás lehetősége, a jogviták rendezése stb. kérdésként, melyekre vonatkozóan szintén tartalmaznia kell rendelkezéseket a megállapodásoknak.

Ebből is látszik, hogy gondos előkészítést, szakértelmet igényel a PPP konstrukciója. Bármely említett kontraktusban elkövetett hiba (például a bérleti díj kalkulációjára vonatkozó számítás nem megfelelő volta, a férőhelyek magas arányú feltöltésére vállalt kötelezettség, a szerződés módosítására vonatkozó túl merev vagy indokolatlanul laza rendelkezések stb.) veszélyezteti a PPP által ellátni kívánt közfeladat, az állami megvalósításhoz képest olcsóbb, hatékonyabb ellátását. Sajnos jellemző, hogy e hibákat a szerződő közszereplők követik el, ami betudható annak, hogy a piaci gondolkodásmódot még nem sikerült a kellő mélységben elsajátítaniuk. Mint költségvetési szervek nem a saját maguk által „megtermelt” profitot, forrásokat költötték eddig, így a pazarlásra is hajlamosabbak voltak, s érdekeiket nem képviselték olyan határozottan, mint a velük szerződő magáncégek.

Egy jól működő PPP sikere nagyban függ a kockázatok megosztásától. Tekintve, hogy ez egy igen bonyolult szerződéses konstrukció, mely hosszú időre jön létre, számolni kell vele, hogy valamennyi rizikófaktor nem lehet előre látni, s így kiküszöbölni. Azzal, hogy

beengedjük a magánszektorbeli szereplőket, és ezzel a piacot a közfeladat-ellátásba, el kell fogadni, hogy a piaci kockázatokkal is ugyanezt tettük. A kormányzatoknak (helyinek és központinak egyaránt) meg kell tanulnia piaci szereplőként is gondolkodni. Ne adja fel az általa képviselt értékeket vagy funkciókat, és nem is kell, hogy valamennyi általa ellátott feladat során ezt a vegytiszta piaci nézőpontot tegye magáévá. De ilyen típusú vagy ehhez hasonló szerződések megkötésekor, ahol nem támaszkodhat az általa gyakorolt közhatalomra, érdekeinek védelme, biztosítása végett el kell sajátítania az említett szemléletet, és megfelelő szerződéses garanciákkal körül kell bástyáznia magát. Így például nem szabad, hogy egy felsőoktatási intézmény ilyen formában felhúzott kollégiumok feltöltésére teljes garanciát vállaljon. Ez túl nagy kockázatot jelent, hisz előfordulhat, hogy még sincs annyi férőhelyre igény. Érdemes a kezdetekkor csupán 50 %-os feltöltésre szerződnie az intézményeknek a bérbeadókkal, így a piaci kockázatok arányosan oszlanak meg a felek között. Később a kereslet alakulásának ismeretében akár növelhető is a felöltési arányra vonatkozó kötelezettségvállalás mértéke.

A kockázatok optimális megosztása a sikeres PPP, és emellett annak is feltétele, hogy az Eurostat a konstrukciót egyáltalán PPP-nek minősítse, s így lehetőség nyílik arra, hogy ne kelljen a tárgyalt beruházást az EU előtt költségvetési hiányt növelő tételként elszámolni (Eurostat, 18/2004).

A megfelelő szerződéses partner kiválasztása is kapcsolódik a szerződés előkészítéséhez. Rögton az elején rögzíteni kell, hogy a bérbeadó csak a magánszférából jöhet. Az Eurostat határozata szerint nem lehet tehát kormányzati szerv. Persze felmerül a kérdés, hogy mi a helyzet azokkal a gazdasági társaságokkal, melyek döntően állami vagy önkormányzati tulajdonban vannak? Valószínű, hogy ilyen esetekben a magatartás a fontos. Ha az állam (önkormányzat) gazdasági szereplőként van jelen, és nem él vissza a közhatalom birtoklásából fakadó előnyökkel, akkor az a körülmény, hogy a piaci szereplő kinek a tulajdonában áll, elhanyagolható. De mi a garancia, hogy a kormányzatok nem élnek hatalmi fölényükkel még közvetett módon sem?

A kiválasztás feltételeinek meghatározása kapcsán felmerülő szertenderd kérdések mellett fokozottan számolni kell a magánszektor szereplői közötti verseny beszűkülésére. E formát választani a korábban működő PPP Tárcaközi Bizottság tapasztalatai alapján csupán egy bizonyos összeg feletti (jellemzően 1 milliárd forintot meghaladó) beruházás esetén érdemes, amelyek megvalósítására csak nagyobb méretű vállalkozások képesek, amelyek a források jó részét így is hitelből finanszírozzák. Ezzel a kisebb gazdasági szereplők kiesnek a „kosárból”. Több kisebb vállalkozóval szerződni költség- és kockázatonövelő tényező lenne a közszektorbeli szereplő oldalán, így nem is merül fel alternatívaként ennek lehetősége.

A témát érintő probléma a PPP szerződések hozzáférhetőségének hiánya. A magánszereplők érthető okból védik versenytársaiktól e megállapodásokban helyet kapó ismereteket, know-how-kat, de azzal, hogy üzleti titokra hivatkozással ellehetetlenítik egy részben közpénzek felhasználása révén megvalósuló beruházás teljes anyagát, nem elfogadható. Törekedni kellene valamilyen kompromisszumos megoldás alkalmazására, melynek segítségével a hozzáférés a közérdekű adatokhoz biztosított volna oly módon, hogy az a magánszektor alanyai számára sem jelent aránytalan terhet.

Az előzőekben tárgyalt körülmények, melyek átgondolása egy jól működő PPP-hez elengedhetetlen, mind a szerződés előkészítési fázisához kapcsolódik. A siker a tervezés

periódusában alapozható meg. De, mint korábban említésre került, mindent nem lehet előre látni.

Egy már üzemelő létesítmény esetén is sok múlik a gazdasági közegen, a keresleten, vagy a jelentős mennyiségű hitelek miatt az árfolyam alakulásán. A piaci körülmények a globális gazdaságban egyre kiszámíthatatlanabbak. Am a piaci kockázatokat bármilyen konstrukcióról, szerződési formáról, beruházásról legyen is szó, senki nem képes kiküszöbölni. A hosszú távú eredményességet a kiszámítható jogszabályi környezet garantálása, illetve a monitoring révén lehet megalapozni. A jogi szféra konzisztenciájára nagyobb befolyás gyakorolható, azonban hiányoznak az ehhez szükséges értékek, célok és az azok megvalósításához választott eszközök kontinuitása.

### 5. A magyar felsőoktatásban a PPP

A felsőoktatási infrastruktúra korszerűsítése során a PPP-t elsősorban új kollégiumok, oktatásnak helyt adó épületek létesítésére, meglévők rekonstrukcióra használták fel a „Magyar Universitas Programhoz” kapcsolódóan. Több körülmény együttesen indukálta e konstrukciók alkalmazását. A legnyomósabb érvek között kell megemlíteni a 2000-es évek elejére kialakult kollégiumi állapotokat: a férőhely hiányt, a leromlott műszaki állapotot, a minőségi szolgáltatások hiányát, az ellátatlan hallgatói létszám emelkedését, illetve a költségvetési forráshiányt (Állami Számvevőszék, 2007:12).

A formáció bevezetése nem volt egyszerű. A különböző oktatási intézményekkel a 2091/2003. (V. 15.) és a 2207/2004. (VIII. 27.) Korm. határozat alapján kötött a felelős minisztérium támogatási szerződéseket. E határozatok azonban az Állami Számvevőszék korábbi vizsgálata alapján nem támasztottak olyan követelményeket a PPP konstrukciókkal szemben, hogy azoknak gazdaságosabbnak kell lenniük, mintha a kérdéses beruházások tisztán állami forrásból valósulnának meg (Állami Számvevőszék, 2007:12). Ez a körülmény rányomta bélyegét a projektek előkészítettségére is.

Egy új jogintézmény alkalmazására való felkészülés egyik dimenziója a jogszabályi környezet kiforrottsága. Azonban az említett szerződések megkötését csak számos jogszabály módosítása tette lehetővé. A 2003. évi CXVI. törvény, amely a 2004. évi költségvetésről és az államháztartás hároméves keretéről szól, biztosította, hogy a felsőoktatási intézmények kiadási főösszegük 10%-os mértékéig hosszú távra kötelezettségeket vállaljanak. A norma mellett még szükség volt a 2098/2003. (V. 29.) Korm. határozatra, mely lehetővé tette az állami és magánszektor közötti fejlesztési, illetve szolgáltatási együttműködés újszerű formáinak alkalmazását (Állami Számvevőszék, 2007: 9). A kormányzati felhatalmazásokra 2003-ban, 2004-ben került sor, azonban a PPP-re vonatkozó szabályanyag ezzel párhuzamosan formálódott. Teljes körűnek e normatömeg csak 2007-ben a 24/2007. (II. 28.) a hosszú távú kötelezettségek vállalásának egyes szabályairól szóló Korm. rend. elfogadásával vált. A vonatkozó joganyag azonban így is széttördelt volt, a normarendszer több forrásában volt csak fellelhető.

### 6. A jelenlegi kormányzat PPP-vel szembeni ellenérvei a 2007-es ÁSZ jelentés tükrében

Nem megfelelő a projektek előkészítettsége, hangzik az egyik oldal érve. Ezt az ÁSZ 2007-es jelentése sem vonja kétségbe, csupán árnyalja. Az említett jelentésből kiolvasható, hogy a PPP formáció választása egyfajta kényszerpálya volt a szerződésben szereplő felek részéről. A költségvetési forráshiányos állapot nem tette lehetővé, hogy tisztán állami forrásból, hagyományos módon valósuljanak meg felsőoktatási beruházások. A leromlott infrastrukturális állapot kezelésére csak ez a lehetőség állt rendelkezésre. Ebből kifolyólag talán már nem is annyira meglepő, hogy a korábbi fejezetben említett kormányhatározatok nem támasztották a gazdaságosabb megvalósítás követelményét a konstrukciókkal szemben, ami miatt az átfogó tervek elkészítése, s a megfelelő mértékű előkészítettség is elmaradt. Persze ez nem mentség a mai szemmel pazarlónak tűnő közpénzfelhasználásra.

Szintén erős ellenérvként merül fel a közszektorbeli partner aránytalan megterhelése és kockázatviselése. Az ÁSZ jelentés, illetve a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) vizsgálatai alapján azonban megfelelnek a felsőoktatási PPP konstrukciók a kockázatmegosztásra az Eurostat által támasztott követelményeinek. Az árfolyamkockázat mind a közszereplő, mind a magánpartner oldalán megjelenik. A megrendelő oldalán a bérleti díj fizetése kapcsán, a másik fél esetén pedig a felvett hitelek miatt. Rizikó faktor továbbá a közszféra alanya oldalán az közüzemi díjak emelkedése, a normatívák, illetve a hallgatói létszám alakulása. Az előző kettő esetén érdemes megemlíteni, hogy az abban rejlő kockázatok akkor is fennállnának, ha hagyományos állami beruházás keretében valósulnának meg a kollégiumok. A hallgató létszámában a népességfogyás eredményeként bekövetkező változásokra a KSH már az évezred elején felhívta a figyelmet. Ide vonatkozóan a készülő felsőoktatási reform hatására bekövetkező esetleges létszám- s így keresletváltozásra is érdemes volna kitérni. De még így is a kockázatok többségét a magánpartner viseli az ÁSZ jelentése alapján. Az építés, a finanszírozás, a műszaki és rendelkezésre állási kockázatok a bérbeadót, szolgáltatót terhelik. A megrendelő kockázatviselése a rendelkezésre állási időszakban merül fel. A keresleti kockázatokon pedig osztoznak a szerződéses partnerek, olyan arányban, amilyen arányban a férőhelyek feltöltésében megállapodtak (Állami Számvevőszék, 2007: 15).

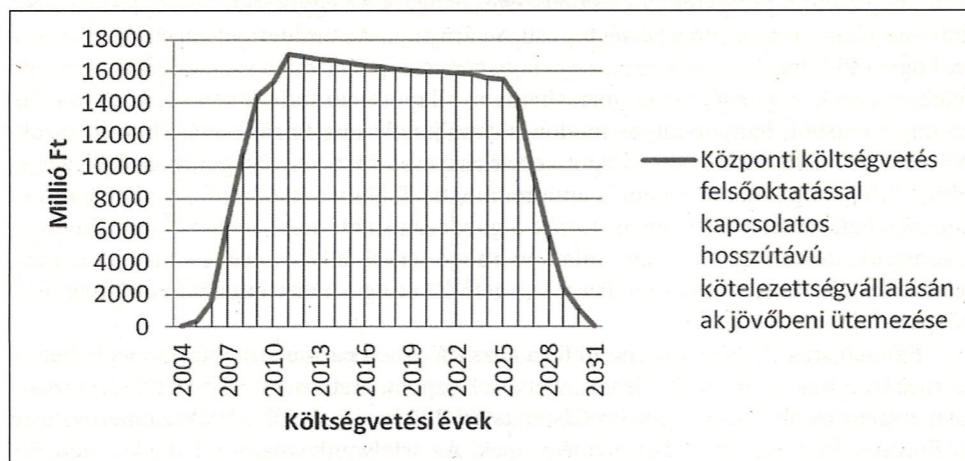
A verseny beszűküléséről már korábban volt szó. A közbeszerzési rendszerünk diszfunkciói a PPP konstrukcióktól függetlenül léteznek. Ilyen nagy költségű megrendelések esetén legfeljebb még szembetűnőbbek lesznek.

Mára tetemes számú ilyen jellegű beruházásról beszélhetünk. (Felsorolásuk lásd melléklet.) Az engedélyezett keret akkori jelenértéke összesen mintegy 331 605 millió forintra rúg. Azonban ez időben elterül, hisz e szerződések átlagosan mintegy 20 éves távra születtek. A Magyar Államkincstár honlapjáról hozzáférhető információk alapján így lehetne szemléltetni a kérdéses beruházásokkal kapcsolatos állami kötelezettségvállalások évenkénti ütemezését (2. ábra).

A grafikonról talán még szembetűnőbb, hogy csak a felsőoktatásba investált állami források durva becsléssel is 2008-tól egészen 2028-ig 10 milliárd forint feletti kiadást jelentenek évente, ezzel is jó előre korlátozva bizonyos mértékig az aktuális kormányzatok anyagi mozgásterét.

2. ábra

A központi költségvetés felsőoktatással kapcsolatos hosszútávú kötelezettségvállalásának jövőbeni ütemezése



Forrás: [http://www.allamkincstar.gov.hu/ext/hk/1/?hk1\\_negyedev=20111&fejezet=20](http://www.allamkincstar.gov.hu/ext/hk/1/?hk1_negyedev=20111&fejezet=20)  
(2011. március 31-i letöltés)

Az említett összeg soknak tűnhet hirtelen, de számításba kell venni, hogy e beruházások hozzávetőlegesen egyszerre valósulnak meg, a kívánt szolgáltatás rendelkezésre áll. Ha valamennyi fenti projekt kivitelezése hagyományos állami formájában történt volna meg, időben valószínűleg hasonlóan elhúzódott volna az a periódus, amíg valamennyi megvalósul. Mivel a források szűkösek, egyszerre csak jóval kevesebb beruházást lehetett volna realizálni hagyományos módon, úgy hogy közben a kormányzatnak kellett volna a már fennálló működéséről, karbantartásáról is gondoskodni, amely szintén költség, s ami miatt talán a jövőben egyre kevesebb és kevesebb, de még mindig indokolt ilyen beruházásra futotta volna.

A PPP hosszútávra létrejött megállapodás, mely a közszektorbeli felet köti. Ez ellenében áll a mindenkori kormányzat rövidtávú, látványos eredmények realizálásában való érdekeltiségével.

Az így megvalósult beruházások nagy előnye, hogy a szolgáltatás a felépült, illetve korszerűsített infrastruktúra révén biztosított. Továbbá mellette szól, hogy a létesítmények fenntartási, üzemeltetési, karbantartási költségei a magánszektorbeli bérbeadók, üzemeltetők oldalán jelennek meg. Ráadásul ők a szolgáltatás minőség-, vagy színvonalcsökkenése esetén a közszektorbeli alanyok által fizetett díjcsökkentéssel is kénytelenek szembe nézni, ami miatt érdekelték a megfelelő teljesítésben. E körülménynek hála 2030-ig nem kell olyan mértékű értékcsökkenéssel számolnunk, mint hagyományos állami beruházások esetén. Az elvégzett felmérések a felhasználók elégedettségéről tanúskodnak (Állami Számvevőszék, 2007: 11–12. sz. táblázat). A kihasználtság már 2007-ben is teljes vagy közel 100%-os volt. Az üzemeltetés során is érvényesült a 3 E.<sup>2</sup> Az így megvalósult beruházások ered-

<sup>2</sup> 3E: olcsóság (economy), hatékonyság (efficiency), eredményesség (effectiveness).

ményesebben, gazdaságosabban, és hatékonyabban működtethetők, mint a hagyományos formában üzemelő társaik.

Kérdés persze, hogy mi lesz, ha lejár a futamidő. A felek az ide vonatkozó következményeket bizonytalanul rögzítették. Nyitva hagyták a kérdést, lehetőséget teremtve a több alternatív közül választásra. Dönthetnek a bérlet meghosszabbítására vagy megszüntetése mellett. Másik opció, hogy a futamidő végén a létesítményt a bérbevevő ingyen, vagy könyv szerinti értékén megvásárolja. A magánféltől átvett létesítményt értékesítésre is kerülhet, így ha az egyetemeknek, főiskoláknak már nincs tovább szüksége rájuk, más funkcióval például szállodaként még hasznosíthatók. Ez utóbbi megoldással érdemes külön számot vetni, tekintve, hogy a hazánkban is zajló demográfiai változások hatására a jövőben jóval kevesebb hallgatóval kell számolniuk az egyetemeknek. A felszabaduló kollégiumi férőhelyek alternatív hasznosításáról érdemes már most elgondolkozni. Mód van továbbá arra, hogy a szerződés lejártakor egyszerűen elválasszák egymástól a bérleti, és az üzemeltetési szerződéseket.

## 7. 3P-s kollégiumok jelene

2012. január 1-jén hatályba lépett a 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról, mely a korábbi 1992. évi XXXVIII. törvényt váltotta. Jelentős témát érintő változás, hogy a 2011. évi CXCV. törvény már nem tartalmazza a kifejezetten a köz- és magánszektor közötti együttműködésre vonatkozó rendelkezéseket.<sup>3</sup> Ehhez kapcsolódó passzusokat a szintén ez év januárjában hatályba lépett 2011. évi CXCV. törvény, a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény tartalmaz, mely a PPP-hez hasonló szerződéseket<sup>4</sup> államadósságot keletkeztető ügyletnek minősíti – mint ilyenre az adóssághékre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni –, s az állam nevében kötelezettséget vállaló kiléte szerint törvényi felhatalmazástól, az államháztartásért felelős miniszter, vagy a Kormány előzetes hozzájárulástól teszi függővé az efféle kontraktus létrejöttét. A PPP szerződések kötését, meglévő fennállását, a jogszabályváltozások nem teszik lehetetlenné, ám nem is preferálják.

Az Állami Számvevőszék a közelmúltban két jelentést is készített a témában. Az egyiket 2011. decemberében (Állami Számvevőszék, 2011). Számos, a projektek előkészítése, illetve működése során utóbb észlelt hiányosságra is felhívja a figyelmet ellenőrző szervünk. Igen súlyos elmaradás, hogy „nem történt meg a hosszú, közép- és rövid távú nemzetgazdasági, ágazati és intézményi célok, érdekek egymás alá rendelése, összehangolása” (Állami Számvevőszék, 2011: 15). Ezzel összefügg, hogy az infrastruktúra fejlesztési program megelőzte a képzési rendszer átalakítását. Itt érdemes megemlíteni az infrastruktúra-, illetve a képzési szerkezet reformját érintő programok nem ugyanahhoz az ágazathoz tartoztak. Az ebből fakadó nehézségeket egy hosszú távú tervezés talán képes lenne kezelni, azonban az ilyen jellegű tervek gyakorlati megvalósulása már problémát jelenthet. Valóban súlyos hiányosságnak tekinthető, hogy a „jogelőd minisztérium nem alakított ki egy olyan doku-

<sup>3</sup> Korábban ezek az 1992. XXXVIII. törvény 12/B., 12/C. a hosszú távú állami kötelezettségvállalásokra vonatkozó rendelkezések.

<sup>4</sup> 2011. évi CXCV. törvény 3. § (1) bek. e), f)



mentált nyilvántartást, amely nyomon követte volna az intézményi projektek teljes folyamatát (...) Ennek hiányában a projektfolyamatok átláthatósága a minisztériumnál nem volt biztosítva., (Állami Számvevőszék, 2011: 53–54). A 2011-es jelentés az előkészítés során észlelt ellentmondások, illetve az üzemeltetés idején felmerült problémákon túl felhívja a figyelmet, hogy az ÁSZ témát érintő korábbi javaslataiból számos megvalósítása elmaradt, mint a felsőoktatási állami intézmények ingatlangazdálkodási stratégiájának kialakítása, a PPP konstrukció egységes definíciójának meghatározása, a vonatkozó eljárásrend kialakítása, illetve arra vonatkozó követelés, hogy a PPP-ben megvalósuló konstrukciók legyenek gazdaságosabbak a hagyományos állami fejlesztési beruházásoknál.

2012. július elejére az ÁSZ újabb jelentést készített a PPP konstrukcióban megvalósult kiemelt kulturális és felsőoktatási projektek szerződéseinek teljesülése és társadalmi hasznosulása ellenőrzéséről címen, amelyben vizsgálja a kollégiumi beruházási program keretében létesült projektek szerződéses feltételeknek történő megfelelését, üzemeltetésük gazdaságosságát, és a közpénzfelhasználás társadalmi hasznosulását. Ebben a jelentésben megerősíti a 2011-es munkájának megállapításait. Az ÁSZ a szerződéses feltételeknek történő megfelelés kapcsán többek között a következő észrevételt teszi: „A jogi felülvizsgálat megállapításai szerint a szerződések érvényesen, a hatályos jogszabályoknak megfelelően jöttek létre, ugyanakkor a közbeszerzési eljárások lebonyolítása több esetben nem felelt meg a szerződéskötés időpontjában hatályos Kbt. rendelkezéseinek.” (Állami Számvevőszék, 2012: 54).

A másik jelentős megállapítás, hogy „A szerződéses feltételek elsősorban a kockázatmegosztást érintően – nem felelnek meg a közszféra érdekeinek.” (Állami Számvevőszék, 2012: 55). Különösen komoly probléma, hogy az intézmények és a minisztériumok alábecsülték a gazdasági- és a jogszabályi környezet változásából fakadó finanszírozási kockázatokat, s e kockázatok kezelésére az intézmények eszközteleneknek bizonyultak, a keresleti kockázatokat nem megfelelően osztották fel a köz- és a magánszektorbeli alanyok között. Az ÁSZ felhívja a figyelmet továbbá a PPP létesítmények jövőbeli tulajdonjogi helyzetének tisztázatlanságára is (Állami Számvevőszék, 2012: 46–55). A klasszikus magánjogi szerződéseknel minden fél viseli döntéseinek következményeit, így az esetlegesen kedvezőtlen, de vállalt kötelezettségek teljesítését is. Az államnak, illetve az őt képviselőeknek, az előző körülmények figyelembe vételével, kellő körültekintéssel, érdekeik hathatós képviselésével kellett volna jelen lenniük a szerződés aláírásának pillanatában, annál is inkább, hisz a szerződés teljesítése során jelentős mennyiségű közpénz kerül felhasználásra.

Az üzemeltetésre nézve az ÁSZ megállapította, hogy az megfelel a bérleti-szolgáltatási szerződésben foglaltaknak, illetve azzal a hallgatók is elégedettek voltak. Hiányosságok azonban itt is történtek. Gond például, hogy a hiba fogalma nem egységesen került definiálásra az intézményeknél, így a bejelentett meghibásodások száma nagy eltérések mutat épületről épületre. Volt eset, ahol Felújítási és Eszközpótlási Alap nem került elkülönítésre, másutt annak gazdaságos felhasználásáról nem állt rendelkezésre információ, például az ellenőrzés, egyeztetések elmaradása miatt. Nem került kidolgozásra az üzemeltetés gazdaságosságának mérésére alkalmas módszer vagy mutató sem az intézmények, sem a felelős minisztérium részéről, amely körülmény lehetetlenné teszi a piaci árrakkal történő összehasonlítást. A közüzemi díjakra vonatkozó prognózisok nem estek egybe e díjak változásával, illetve a lakókat sem tették érdekeltté a közüzemi kiadások csökkentésében. Külön érdekes adat, hogy a vizsgált, 2007-től 2010-ig terjedő időszakban az egy főre jutó

üzemeltetési és közüzemi ráfordítás fajlagosan a PPP konstrukcióban épült diákotthonokban volt a legmagasabb: 289,1 E Ft/ fő. Ezt követik a PPP rekonstrukciós kollégiumok: 252,8 E Ft, s a legolcsóbbak a hagyományos kollégiumok közüzemi és üzemeltetési költségei voltak: 247,3 E Ft-tal.

A tárgyalt beruházások társadalmi hasznosulása kapcsán megállapítható, hogy 2011 végére 4460 új diákotthoni férőhely létesítésére, és mintegy 12892 kollégiumi férőhely felújítására került sor PPP keretében (Állami Számvevőszék, 2012: II/1. sz. melléklet). A beruházások eredményeként javultak a hallgatók lakhatási feltételei, amely körülmény növeli a hazai felsőoktatási intézmények nemzetközi versenyképességét. A létrejött férőhelyek kihasználtsága is igen kedvezően alakult a vizsgált évek (2007–2011) szorgalmi időszakában, átlagosan 95,1%-os volt, de számos diákotthon esetén elérte a 100%-ot. Nem elhanyagolható szempont, hogy a létesítmények jó része képes volt megőrizni versenyképességét az albérleti díjakkal szemben. (Állami Számvevőszék, 2012: 62–63). A statisztikai adatok vizsgálata azonban nyilvánvalóvá tette, hogy a demográfiai adatok kedvezőtlen alakulása az új férőhelyek kihasználtságára sem gyakorol előnyös hatást. 2007–2011 közötti időszakban egyértelmű csökkenés figyelhető meg a nappali tagozatos hallgatók, s a kollégiumi elhelyezést igénylők számában. A tendenciát valószínűleg a 2011 végén elfogadott új felsőoktatási törvényben foglalt reformok sem fordítják meg (Állami Számvevőszék, 2012: 61).

Az ÁSZ jelentés bár sorra veszi e szerződések jellemző hibáit, nem teszi lehetővé az egyes projektek összevetését. Egy nagy kalap alatt vizsgálja az összes PPP konstrukcióban működő diákotthont, illetve kollégiumot, az egyes projektszerződések összehasonlítása viszont elmarad. A jelentés minden tárgyalt problémánál megnevezi a kivételt jelentő szerződéseket, ami arra enged következtetni, hogy érdemes lenne esetről esetre vizsgálni e megállapodásokat, s az egyes projektek között különbséget tenni a szerint, hogy melyek működnek eredményesen, kevésbé eredményesen, illetve ráfordítással. Az így kiszűrt előnytelen szerződésekkel szemben talán célzottabb, hatékonyabb stratégia kialakítására nyílna lehetőség.

A tárgyalt létesítmények jövőbeli sorsa bizonytalan. Egyelőre be vannak építve költségvetésünk kiadási oldalába, a költségvetési megállapodások megvannak, azonban a létesítmények tulajdonosváltása várat magára, feltételezhetően a megvásárlásukhoz szükséges források hiánya miatt.

## **Összegzés**

A PPP, mint eszköz alkalmazása nem megalapozatlan a felsőoktatással összefüggésben. Mellette szóló számos érven túl, nem feledkezhetünk meg a vele kapcsolatban felmerülő kihívásokról sem. Olyan körülményekről, mint az átgondolt, széles spektrumú előkészítő munkához szükséges szakértelem, tapasztalat, kiszámítható jogi és gazdasági környezet fontossága, illetve hazánk speciális helyzetéből fakadó további nehézséget okozó faktorról, mint a magas államadósság, az európai átlaghoz mért infrastrukturális lemaradások, vagy a forráshiányos, lassú gazdaság.

A legtöbb dologról, így e jogintézményről sem lehet kategorikusan kijelenteni: jó vagy rossz, fekete vagy fehér. Csupán az biztos, hogy egy lehetőségéről van szó számos közül, mely mellett és ellen is felsorakoztathatók érvek, illetve vannak funkciók, célok, feladatok, melyek ellátására alkalmasabb, még másokra kevésbé.

Feltételezzük, hogy fogyasztói társadalmunkban mindenki a legnagyobb haszonra törekszik, a lehető legkevesebb költség árán. Ha az előbbit elfogadjuk, akkor vélelmezhetjük azt is, hogy egy elvontabb, méretesebb entitás, mint az állam, vagy a társadalom is hasonló célok által vezérelt. Tehát ha döntenie kell a két rossz közül, valószínűleg a kisebbet választja. Már csak azt kell eldönteni, hogy mit tekintünk a kisebb rossznak.

Bármilyen megoldás mellett születik döntés, néhány dologban talán mindenki egyetért. A csökkenő színvonalú oktatási intézmények egy idő után az oktatás színvonalának csökkenését is magukkal hozzák, rontva a versenyképes tudás megszerzésének lehetőségét. A diákság (hazai és külföldi egyaránt) óriási bevételt jelent a hazai egyetemvárosoknak, hisz például albérletet váltanak, lakást vesznek, bevásárolnak, tanulnak, fogyasztanak stb., a gazdaságra élénkítő hatással vannak. Az oktatás, a jövő nemzedékének nevelése, a használható tudás átadása minden közösség jövőjének záloga, ezért lehetőségeinkhez mérten, legjobb tudásunk szerint kell óvnunk, fejlesztenünk.

### Melléklet: Kimutatás a felsőoktatásban megvalósuló PPP konstrukciókról

A Magyar Államkincstár negyedévente kimutatást készít az államháztartásról szóló törvény (1992. XXXVIII. törvény) 12/B és 12/C §-ai alapján a hosszú távú állami kötelezettségvállalásokról. Ennek értelmében ma a felsőoktatás kapcsán a következő ilyen konstrukciókkal kell számolnia a központi költségvetésnek. A projektek mögött álló összeg az engedélyezett keret, akkori jelenértéke, melyet a szerződés futamideje (jellemzően 20 év) alatt kell teljesítenie a költségvetésnek, nem azonnal, egy összegben.

- a) Budapesti Corvinus Egyetem:
  - Czuczor Mátyás u. oktatási épület bérlete (22 657 millió Ft)
  - Kollégium rekonstrukció (5 342 millió Ft)
- b) Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem
  - Határozott idejű bérl. és szolg.szerz. (BME Kármán Tódor Kollégium) (5575 millió Ft)
  - Határozott idejű bérl. és szolg.szerz. (BME Schönherz Zoltán Kollégium) (8371 millió Ft)
  - Q1 Épület bérleti szolgáltatás szerződése (20236 millió Ft)
- c) Óbudai Egyetem
  - Óbudai Egyetem – Campus (5339 millió Ft)
  - Óbudai Egyetem – Diákotthon bővítés (6331 millió Ft)
- d) Debreceni Egyetem
  - Kossuth Lajos I-II-III. Kollégiumok PPP konstrukcióban történő kollégiumi szolg. vás. (14841 millió Ft)
  - DE Országos Egészségügyi Centrum II. Kollégium ingatlanbérlet és szolgáltatás (3518 millió Ft)
  - Campus Hotel Diákotthon szolgáltatás (14152 millió Ft)
- e) Dunaújvárosi Főiskola

- Oktatási infrastruktúra szolgáltatáshoz kapcsolódó hosszú távú köt.váll.megosztása (6784 millió Ft)
  - Kollégiumi infrastruktúra szolgáltatáshoz kapcsolódó hosszú távú köt.váll.megosztása (7667 millió Ft)
- f) Eötvös Loránd Tudományegyetem
    - Trefort Projekt vállalkozási szerződés (10093 millió Ft)
    - Trefort Projekt bérleti/szolgáltatási szerződés (10245 millió Ft)
  - g) Eötvös József Főiskola
    - kollégium bővítés-rekonstrukció, könyvtár-nagyelődő (4488 millió Ft)
  - h) Eszterházy Károly Főiskola
    - PPP szolgáltatáshoz kapcsolódó oktatási kapacitás fejlesztés (1669 millió Ft)
    - PPP Sport szakmai képzések infrastruktúra bővítése, testkultúra fejlesztése (2665 millió Ft)
    - PPP kollégiumi férőhely korszerűsítés (2145 millió Ft)
  - i) Kaposvári Egyetem
    - KE kollégiumi korszerűsítési programja (2305 millió Ft)
  - j) Károly Róbert Főiskola
    - KRF – Tanszéki munkahelyek kialakítása (1968 millió Ft)
    - KRF – PPP Diákotthon (4160 millió Ft)
  - k) Miskolci Egyetem
    - Felsőokt.-i Fejlt.-i Program Magyar Universitas Program (PPP) E2-E7 koll. Rekonstrukció (7213 millió Ft)
    - Felsőoktatási Fejlt.-i Program Magyar Universitas Program (PPP) Diákotthon bővítés (3198 millió Ft)
    - Zenepalota műemléki épületének PPP konstrukcióban megvalósuló rekonstrukciója (2094 millió Ft)
  - l) Nyíregyházi Főiskola
    - Hozzájárulás az oktatási-kutatási infrastruktúra bérleti díjához (6330 millió Ft)
    - Kollégiumi férőhelyek korszerűsítése (5594 millió Ft)
    - Ifjúsági szálló létesítése, férőhelyek bérbevétel és szolgáltatások (2270 millió Ft)
  - m) Nyugat-magyarországi Egyetem
    - NymE Savaria Egyetemi Kp.- Oktatási infrastruktúra (Regionális Felsőoktatási Forrásközpont) PPP konstrukció (3796 millió Ft)
    - NymE – Sopron-Mosonmagyaróvár Oktatási infrastruktúra fejlesztés (10296 millió Ft)
    - NymE – Győr „Pattantyús” PPP projekt (3491 millió Ft)
    - NymE – Győr „Tanszálló” PPP projekt (7821 millió Ft)
    - NymE – Soproni „Diákotthon” PPP projekt (3573 millió Ft)
  - n) Pannon Egyetem
    - Határozott idejű szolgáltatási és bérleti szerződés diákotthoni ingatlan létesítésére (5196 millió Ft)
    - Határozott idejű ingatlan bérleti és szolgáltatási szerződés, Központi Kollégium (3624 millió Ft)

- o) Pécsi Tudományegyetem
  - Pollack Mihály Műszaki Kar A,B,C oktatási épület rekonstrukciója (12000 millió Ft)
  - Pollack Mihály Műszaki Kar Boszorkány utcai Kollégium rekonstrukciója (4725 millió Ft)
  - Szent Mór Kollégium (2962 millió Ft)
  - Univ Kollégium (4246 millió Ft)
  - Szántó Kollégium (6430 millió Ft)
  - Jakabhegyi Kollégium (4742 millió Ft)
- p) Semmelweis Egyetem
  - Oktatási és Kutatási Központ (30528 millió Ft)
  - Fogorvostudományi Oktatási Központ (13546 millió Ft)
- q) Szent István Egyetem
  - Diákotthoni bővítés szolgáltatás (5177 millió Ft)
  - Kollégiumi férőhely korszerűsítés (7042 millió Ft)
  - TSF Oktatási infrastruktúra bővítés megval. követő hosszú távú üzemeltetése (1657 millió Ft)
  - TSF Kollégium rekonstrukció, Korszerűsítést követő hosszú távú szolgáltatás nyújtása, üzemeltetése (5091 millió Ft)
- r) Szolnoki Főiskola
  - Oktatási épület – campus építése (6576 millió Ft)
  - Diák szálló épületrekonstrukció (1637 millió Ft)

## Irodalomjegyzék

- BÁGER Gusztáv – HAMZA Lászlóné – KOVÁCS Richárd (2007): A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok. Budapest: Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet.
- KARAKAS Péter – LEINER Vera – PERCZE Róbert – WAGNER Anna (2004): PPP-kézikönyv: A köz- és magánszféra sikeres együttműködése. Budapest: Komáromi Nyomda és Kiadó Kft.
- LEHMANN Marianna (2009): A Public-Private Partnership alkalmazásának jelentősége és elszámolása az uniós módszertanban In: Simon István (szerk.): *Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére*. Budapest: Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója.
- MAGYAR Bálint (2010): Public-private partnership (PPP) konstrukció – A magyar felsőoktatási intézmények infrastruktúra-fejlesztésben. Pénzügykutató Intézet. forrás: [http://www.penzugykutato.hu/files/ppp\\_hun\\_MB20101117.pdf](http://www.penzugykutato.hu/files/ppp_hun_MB20101117.pdf) (letöltés ideje: 2011. márc. 31.)
- SAVAS, Emanuele S. (1993): Privatizáció – Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból? Budapest: Akadémia Kiadó.

## Jogszabályok jegyzéke

- 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról
- 2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról
- 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
- 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

## Egyéb források

- Állami Számvevőszék (2007): Jelentés (0741. sz.) a felsőoktatás kollégium beruházási programjának ellenőrzéséről, Budapest, forrás: [http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/AAC4FB5A7A068AE5C125738A002E743D/\\$File/0741J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/AAC4FB5A7A068AE5C125738A002E743D/$File/0741J000.pdf) (letöltés ideje: 2011. május 2.)
- Állami Számvevőszék (2011): Jelentés (1171. sz.) a felsőoktatás oktatási infrastruktúra-fejlesztési programjának ellenőrzéséről, forrás: [www.asz.hu](http://www.asz.hu) (letöltés ideje: 2012. szeptember 3.)
- Állami Számvevőszék (2012): Jelentés (1287. sz.) a PPP konstrukcióban megvalósult kiemelt kulturális és felsőoktatási projektek szerződéseinek teljesülése és társadalmi hasznosulása ellenőrzéséről, Budapest, forrás: [www.asz.hu](http://www.asz.hu) (letöltés ideje: 2012. szeptember. 12.)
- Eurostat 18/2004. határozat a köz- és magánszféra közti megállapodásokról forrás: <http://www.pppcentrum.cz/res/data/001/000230.pdf> (letöltés ideje: 2011. május 27.)
- Gazdasági és Közlekedés Minisztérium (2008): Jelentés a PPP Tárcaközi Bizottság 2007. évi működéséről, Budapest, forrás: [http://www.khem.gov.hu/data/cms1543614/PPP\\_TB2007.pdf](http://www.khem.gov.hu/data/cms1543614/PPP_TB2007.pdf) letöltés ideje: 2010. nov. 4.)

- Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (2007): Jelentés A PPP Tárcaközi Bizottság 2003–2006. évi működéséről, Budapest, forrás: [http://www.khem.gov.hu/data/cms1801466/PPP\\_TB\\_2007.pdf](http://www.khem.gov.hu/data/cms1801466/PPP_TB_2007.pdf) (letöltés: 2010. nov. 4.)
- [http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat\\_hosszu/h\\_wdsi001a.html](http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_wdsi001a.html) (letöltés: 2011. márc. 30.)
- [http://www.allamkincstar.gov.hu/ext/hk/1/?hk1\\_negyedev=20111&fejezet=20](http://www.allamkincstar.gov.hu/ext/hk/1/?hk1_negyedev=20111&fejezet=20) (letöltés: 2011. márc. 30.)