

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
ELSŐ RÉSZ ERŐFORRÁS-PROBLÉMÁK	43
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
MÁSODIK RÉSZ GLOBÁLIS HATÁSOK	153
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
HARMADIK RÉSZ EGYHÁZAK ÁLTAL ELLÁTOTT KÖZSZOLGÁLTATÁSOK	217
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.”¹ 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.

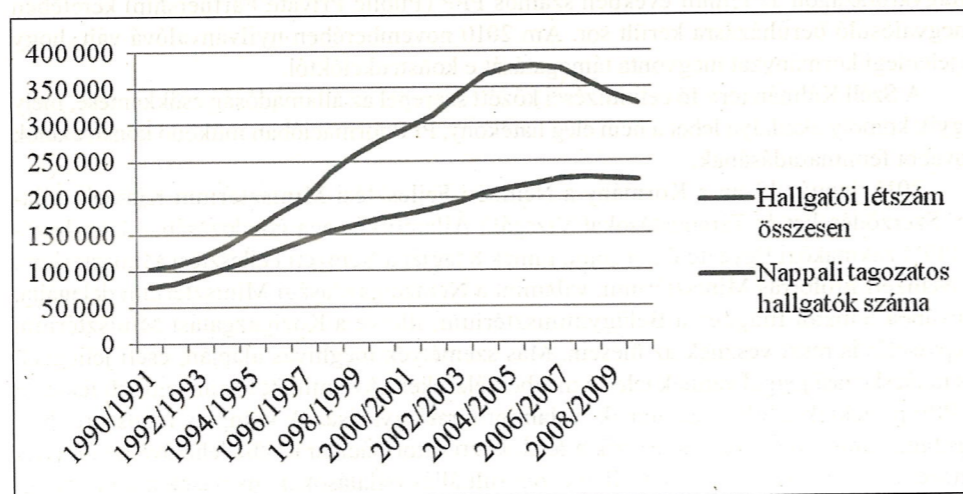
¹ <http://www.kormany.hu/hu/nemzeti-fejlesztési-minisztérium/hirek/2011-tol-uj-idoszamitas-kezdodik-a-ppp-konstrukciokban> (letöltés ideje: 2011. április 4.)

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
(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