

HAJDU SZABOLCS – SÁDT NÓRA\*

## Tipikusan atipikus vagy a köz szerződése?

### *A Public-Private Partnership elmélete és gyakorlati megvalósulása*

#### *Bevezetés*

A társadalmi közösségek kialakulása óta számos olyan igény létezik, amelynek kielégítése minden egyén számára létérdek. Azt, hogy a kezdetek kezdetén ez mit is jelenthetett, egy XXI. századi embernek szinte felfoghatatlan. Az államok kialakulásával ez azt foglalta magában, hogy kereslet keletkezett egészségügyi, oktatási, szociális stb. feladatok makroszintű ellátására, amely olyan intézmények kialakítását vonta maga után, amelyek e feladatok ellátását biztosítják. A XX. századra a közösségi szükségletek megsokszorozódtak és az egyén is azt várta el, hogy az állami szerepvállalás minél hatékonyabb legyen. Ez természetesen igen költséges volt, emellett a XX. századi gazdasági folyamatok és társadalmi berendezkedések óriási mértékű változása is nagyban megnehezítette az állam feladatát. Ezen folyamatokra reagálva, a XX. század második felében kezdődik meg az úgynevezett alternatív közfeladat-ellátási<sup>1</sup> lehetőségek kidolgozása, mely lehetőséget teremtett más, államon kívüli szereplők, és azok forrásainak beépítésére a közösségi szükségletek kielégítése végett.<sup>2</sup> Az alternatívák kisebb-nagyobb mértékben ugyan, de számos mai közigazgatási rendszerben megtalálhatóak, mint feladat-ellátási típusok. Az államok többsége időben felismerte: ha nem lehet tovább folytatni a közösségi feladatok hagyományos ellátását, akkor olyan új lehetőségeket kell találni, amelyek a korábbihoz hasonlóan kielégítheti az egyének elvárásait. Napjainkban is újabb és újabb módszereket alakítanak ki, így a kört nem lehet lezárni.

A dolgozatban a korábban említett alternatív közfeladat-ellátási módok közül, a köz- és a magánszféra együttműködését, közkeletű nevén a *Public-Private Partnership* (továbbiakban: PPP vagy 3P) jogintézményét fogjuk bemutatni. Azt leszögezhetjük, hogy a PPP, mint jogintézmény egy, a közigazgatási jogban jártas személy számára nem is-

---

\* Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

<sup>1</sup> HORVÁTH M. TAMÁS: *Közmenedzsment*. Dialog Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005. 151. p.

<sup>2</sup> VARGA JUDIT: *A partnerség (PPP) szerepének változása a közpénzügyek jogában*. Doktori (PhD) értekezés. Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2016. 13. p.

meretlen. Annak ellenére azonban, hogy a PPP közismert fogalom, legfőbb jellemzői nagyon nehezen ragadhatóak meg. Feltehetjük magunkban a kérdést: jogilag minek minősül a közszféra és a magánszféra illetően együttműködése? Milyen gazdasági hatás várható akkor, ha a feladat-ellátás egyik megvalósítója például egy vállalkozás? Milyen szerződést kötnek a felek egymással? A kérdések sorát a végtelenségig folytathatnánk.

A jogintézmény mögött természetesen sokkal bonyolultabb tényezők húzódnak, és a dolgozat kevés ahhoz, hogy az összes felmerülő kérdést megválaszolja. Szükséges hangsúlyoznunk, hogy a dolgozat két célt tűzött ki maga elé. Egyrészt, hogy egy átfogó képet adjunk a PPP-ről mind elméleti és mind gyakorlati szempontból, másrészt, hogy bebizonyítsuk, hogy a köz-és a magánszféra között megkötött szerződés a közigazgatási jogi szerződések kategóriájába tartozik.

Nagy nehézséget jelent, hogy a PPP-t számos oldalról meg lehet közelíteni. Kérdésként merült fel, hogy egy speciális aspektusból vizsgáljuk a PPP konstrukciót, vagy inkább egy általánosabb képet próbáljunk nyújtani. Az utóbbi mellett döntöttünk, így például olyan vizsgálatoktól, mint a gazdasági hatások vagy a 3P és az önkormányzatok viszonya, kénytelenek vagyunk eltekinteni. Annak ellenére, hogy napjainkban, hazánkban a 3P alkalmazása megszűnt, álláspontunk szerint mégis érdemes foglalkozni a témával. Egyrészt, mert a korábbi időszakban Magyarország is bővelkedett a köz-és magánszféra által kötött szerződésekben, másrészt, ha megvizsgáljuk a többi európai vagy Európán kívüli államot, a konstrukció alkalmazása továbbra is számottevő.

A dolgozat szerkezetileg a következőképpen épül fel. A bevezető után az első fejezet a közfeladatok ellátásának elméleti és gyakorlati témájára fókuszál. Mivel jelen dolgozatban a PPP jogintézményét egyfajta közfeladat-ellátási módszernek tekintjük, ezért elengedhetetlen, hogy egy nagyobb részt szenteljünk a közszolgáltatások témakörének. A következő rész egy rövid betekintést nyújt a közigazgatás szerződések világába: a köz-és magánszféra kontraktuális úton végzi együttműködését, ezért szükséges, hogy röviden ismertessük a közigazgatási szerződések rendszerét is. A további fejezetek már a szoros értelemben vett témára fókuszálnak: ki fogunk térni a PPP alapfogalmaira mind hazai és mind külföldi forrásokból merítve, a jogszabályi háttérre, a 3P alkalmazásának előnyeire és hátrányaira, a magánjogi érintettségre. Ezt követően megvizsgáljuk a hazai és a külföldi gyakorlatot, emellett elengedhetetlen tartjuk az Európai Unió (továbbiakban: EU vagy Unió) és a 3P viszonyának ismertetését.

A bevezető gondolatok után a következő két kisebb részben az elméleti megalapozásra helyezzük a hangsúlyt, amely megkönnyítheti a PPP konstrukció megértését.

### *1. Közszolgáltatás – az állam<sup>3</sup> legfontosabb kötelezettsége?*

A bevezető részben található alternatív közfeladat-ellátási módszerek elnevezés első olvasatra rendszer-idegennek tűnhet. Miért alternatív? Melyek a hagyományos módszerek? Egyáltalán mi a közfeladat? Mivel a PPP-t alternatív közfeladat-ellátási módszer-

---

<sup>3</sup> Megjegyzendő, hogy állam alatt értjük az önkormányzatokat, valamint minden olyan intézményt vagy szervet, amely a közfeladat-ellátást biztosítja.

nek tekintjük, elengedhetetlen, hogy röviden utaljunk a közszolgáltatások, közszolgáltatói feladatok rendszerére. Bátran állíthatjuk, hogy egy közszolgáltatás minősége remek mutatója lehet az állami működésnek. Mindkét félnek, vagyis az államnak és a fogyasztónak is létérdek, hogy megfelelően működjön egy közszolgáltatás megszervezése.

A közigazgatás-tudomány jelentős részét teszik ki a közszolgáltatásokkal kapcsolatos teóriák, jogi nyelven azonban igen nehéz megragadni a lényegét, ugyanis rendkívül összetett jelenségről beszélhetünk. Ezt csak nehezíti, hogy a közigazgatás-tudományon kívül számos más diszciplína foglalkozik a kérdéskörrel, és alkotott magának saját fogalmat.<sup>4</sup> Mivel a közszolgáltatások biztosítása a közigazgatás egyik legfontosabb feladata, ezért érdemes ehelyütt több fogalmi megközelítést is áttekinteni.

*Horváth M. Tamás* szerint közszolgáltatások alatt „*olyan feladatok ellátásának a biztosítását értjük, amelyek adott feltételek között, valamilyen mértékig közösségi szervezést igényelnek és a társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálják*”.<sup>5</sup> A fogalomból látható, hogy a szerző tágran értelmezi a közszolgáltatások körét, emellett két lényeges elemét adja a definíciónak: szükséges, hogy a mindenkori feladat ellátása egy társadalmilag közös szükségletet elégítsen ki, valamint hogy a feladat közösségi szervezést igényeljen.

A közszolgáltatások további meghatározását kiválóan szemlélteti *Hoffmann István*, aki megkülönbözteti a közszolgáltatások legtágabb, szűkebb és legszűkebb fogalmát. Legtágabb értelemben közszolgáltatásnak lehet nevezni minden olyan szolgáltatást, amelyeket az állam az állampolgárok szélesebb rétegeinek nyújt. Ebből kifolyólag közszolgáltatásnak minősül a törvényhozás, az igazságszolgáltatás és a különféle bűnüldöző tevékenységek is.<sup>6</sup> Ez a megközelítés tartalmában igen hasonló a *Horváth M. Tamás* által alkalmazott fogalommal. Mindkét definíció lényegében a francia közigazgatás-tudományban kialakított álláspontot követi, amelyben a közigazgatás közszolgáltatásnak, közszolgáltatásnak minősül, vagyis magában foglalja az állami közhatalmi tevékenységek közül, szuverenitásából következő szolgáltatásokat, mint például a honvédelem, jogvédelem, kultúra, település-fejlesztés stb.<sup>7</sup> A szűkebb értelmű megközelítés már kirekeszti a közszolgáltatások köréből az állam közhatalmi tevékenységét, a törvényalkotást, az igazságszolgáltatást, ugyanis ezek egyoldalú, közhatalmi aktusoknak minősülnek.<sup>8</sup> Végezetül a legszűkebb értelmezés szerint csak olyan tevékenységek minősülnek közszolgáltatásnak, amelyben a szolgáltató (közvetve vagy közvetlenül, de végső soron az állam) ténylegesen, személyes jelleggel nyújt szolgáltatást a társadalom széles csoportjainak, így a különböző állami támogatások, segélyek nem minősülnek közszolgáltatásnak.<sup>9</sup>

A fenti definíciókkal kívánjuk szemléltetni, mekkora nehézséget okoz meghatározni a közszolgáltatások fogalmát, emellett a közigazgatás-tudománya képviselői is eltérően határozzák meg azt. Az azonban biztos: napjainkban két tendencia figyelhető meg a

<sup>4</sup> Gondolunk itt elsősorban a közgazdaság-tudományra és egyéb, joggal foglalkozó tudományokra.

<sup>5</sup> HORVÁTH M. TAMÁS: *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Dialog Campus Kiadó, Budapest, 2002. 15. p.

<sup>6</sup> HOFFMANN ISTVÁN: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása – Az elmélet és a gyakorlat tükrében*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2009. 24. p.

<sup>7</sup> BERÉNYI SÁNDOR: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003. 410. p.

<sup>8</sup> HOFFMANN 2009, 25. p.

<sup>9</sup> HOFFMANN 2009, 25. p.

közszolgáltatások terén. Egyrészt az, hogy a közszolgáltatások köre folyamatosan bővül, másrészt az állampolgárok hatékonysági igényei ugyancsak folyamatosan erősödnek.<sup>10</sup> Ez a két tényező nagymértékben befolyásolja az államok által alkalmazott közfeladat-ellátási módszereket.

### 1. Miért hagyományos?

A bevezető gondolatok során különbséget tettünk hagyományos és alternatív közfeladat-ellátási módzatok között. Felmerülhet a kérdés, hogy pontosan mit értünk az előbbi alatt? Hagományos állami feladatellátásról akkor beszélhetünk, ha a közösségi szükséglet, vagyis egy közszolgáltatás biztosítása közpénzből, költségvetési forrásból és költségvetési szerv útján valósul meg. Ezt azzal lehet még kiegészíteni, hogy az ezúton létrejövő bevétel az állami vagyonösszesség körét gyarapítja.<sup>11</sup> Álláspontunk szerint az előbb említett tényezőket nagyon röviden szükséges vizsgálni annak érdekében, hogy könnyebben átláthassuk a hagyományos közfeladat-ellátást. Először nézzük a közvagyon.

Egyszerűen kifejezve a közvagyon az állam működését, feladatainak ellátást segítő eszközök összessége.<sup>12</sup> Az Alaptörvény részletesen rendelkezik a közpénzekre, pontosabban a költségvetésre vonatkozó szabályokról.<sup>13</sup> Megjegyzendő, hogy az állami vagyon közszolgáltatási feladatok ellátásában való kiemelkedő szerepe ellenére szinte lehetetlen pontosan meghatározni a szóban forgó vagyon összetételét és értékét.<sup>14</sup>

Ami a költségvetési szerveket illeti, a részletszabályokat az államháztartásról szóló törvényben<sup>15</sup> (továbbiakban: Áht.) találjuk. Eszerint „a költségvetési szerv jogszabályban vagy alapító okiratban meghatározott közfeladat ellátására létrejött jogi személy”.<sup>16</sup> Az Áht. taxatív felsorolja, hogy kik jogosultak költségvetési szerv alapítására.<sup>17</sup> A felsorolásból megállapítható, hogy minden esetben olyan intézményekről vagy szervekről van szó, amely értelemszerűen az államhoz kötődik, értjük ez alatt a központi és helyi szinteket is.

### 2. Miért alternatív?

Általánosan kifejezve az alternatív közfeladat-ellátási módszerek azok a szolgáltatás-szervezési megoldások, amelyek során a közfeladatokat a közszektoron kívüli szereplők látják el, saját források, vagyis államháztartáson kívüli eszközök bevonásával, legtöbb-

<sup>10</sup> BORDÁS MÁRIA: *A közszolgáltatások szervezésének (jogi) kérdései I.* In: Jura 2010/1. 17. p.

<sup>11</sup> VARGA J. 2016, 18. p.

<sup>12</sup> HEGEDŰS JÓZSEF – TÖNKŐ ANDREA: *A területi közszolgáltatások szabályozási modelljei vagyongazdálkodási szempontból.* In: Horváth M. Tamás: *Kilengések – Közszolgáltatási változások.* Dialog Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2013. 53. p.

<sup>13</sup> Alaptörvény 36–44. cikk

<sup>14</sup> Az állami vagyonra vonatkozó részletszabályokat a 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról tartalmazza.

<sup>15</sup> 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (továbbiakban: Áht.)

<sup>16</sup> Áht. 7§ (1) bekezdés.

<sup>17</sup> Áht. 8§ (1) bekezdés.

szőr állami koordináció mellett.<sup>18</sup> Horváth M. Tamás definíciója szerint „*alternatív közfeladat-ellátási formáknak nevezzük mindazokat a megoldásokat, amelyek a közösségi feladatok ellátásában az állami eszközökön, költségvetési forrásokon kívüli erőket mobilizálják*”.<sup>19</sup> A két meghatározásból láthatjuk, hogy eltérően a hagyományos módszertől, ahol az állam a közszektoron kívüli együttműködést mellőzve biztosítja a közszolgáltatásokat, az alternatív közfeladat-ellátási megoldások esetén az állam együttműködik más szektorok szereplőivel, például non-profit szervezetekkel, az egyházi szféra szereplőivel és természetesen a profitorientált magánszektor alanyaival, annak érdekében, hogy a közszolgáltatási feladatok biztosítottak legyenek.

A legfontosabb alternatívák külön-külön történő ismertetése meghaladja a dolgozat kereteit, ezért csak az alternatív közfeladat-ellátási módok azon közös jellemzőire kívánunk utalni, hogy egyrészt általában két- vagy többpólusúvá válik a feladat-ellátás, és az állam oldalán megjelennek a magánszféra képviselői, másrészt pedig mindig valamilyen újszerű gazdaságpolitikai technika (pl. támogatások, kiadáscsökkentések) jelentkezik a közszolgáltatás nyújtása során. A kialakult alternatív közfeladat-ellátási módszereket az alábbi táblázat szemlélteti.

1. ábra

Az alternatív szolgáltatásszervezés fajtái



Forrás: HORVÁTH M. TAMÁS 2005, 151–160. pp. (saját szerkesztés)

A fejezet végéhez érve megállapíthatjuk, hogy igen nehéz összetett képet adni a közszolgáltatások rendszeréről. Álláspontunk szerint e fejezet érthetőbbé teheti az általunk kiválasztott témát. A továbbiakban, egy rövidebb fejezetben a közigazgatási szerződések rendszerét kívánjuk ismertetni.

<sup>18</sup> VARGA J. 2016, 18. p.

<sup>19</sup> HORVÁTH M. 2005, 151. p.

## II. Közigazgatási szerződések rendszere

A szerződés szó hallatán általában a polgári jog szabályai alapján létrejövő klasszikus kötelmi jogi szerződésekre gondolunk, amelyek jogági szinten a magánjogi szerződések körébe tartoznak. Kétségtelen, hogy a hétköznapi életben túlnyomó részt csak az előbb említett szerződésekkel találkozunk. Ahogy azonban a fejezet címéből kitalálható, jelen rész csak a közjogi szerződések kategóriáján belüli közigazgatási szerződésekre fókuszál.

A közigazgatási szerződés az elkülönült közigazgatási jog kialakulásával jött létre Franciaországban a XIX. században, ugyanis ebben az időszakban vált jelentősebbé az állam közszolgáltatási szerepköre.<sup>20</sup> Az intézményesedéshez elsősorban az vezetett, hogy a közigazgatás tevékenységének ellenőrzését nem a rendes bíróságokra, hanem külön szervezetre, a közigazgatási bíróságokra bízta.<sup>21</sup> Általánosságban megállapítható, hogy a közigazgatási szerződések fejlődése szempontjából kiemelt jelentőségű a közszolgáltatások joganyagának bővülése,<sup>22</sup> ugyanis a legtöbb szerződés a szóban forgó területen jött létre.

Ami a nemzeti viszonyokat illeti, a rendszerváltozás előtti időszakban egyáltalán nem beszélhetünk közigazgatási szerződésekről, kialakulásuk lényegében a demokratikus berendezkedéshez köthető. Az azonban megállapítható, hogy a közigazgatási szerződések intézményesedése, illetve általános jogi szabályozása a mai napig nem következett be, így sporadikusan találunk utalásokat a különböző jogági szabályozásokban.

A rövid történeti kitekintés után a közigazgatási szerződések dogmatikai jellemzőit szeretnénk ismertetni. Az leszögezhető, hogy a közigazgatási szerződés végső soron sajátos közigazgatási aktusnak minősül.<sup>23</sup> Hogy miért sajátos, az a közigazgatási aktus fogalmából könnyen kideríthető. A közigazgatási aktus szűk értelemben „*a közigazgatás alanyának egyedi ügyben, közfeladatok ellátása érdekében kibocsátott, rendszerint egyoldalú akaratnyilatkozata, amelynek célja jogi hatás elérése*”.<sup>24</sup> Ennek ellenére, mivel jelen esetben is szerződésről beszélünk, egy kontraktus létrejöttéhez mindkét fél konszenzusa szükséges, tehát egy közigazgatási szerződés is a felek akaratnyilatkozatával jön létre. Talán a legfontosabb ismérv, hogy a közigazgatási szerződés egyik alanya a közjogi által szabályozott jogalany.<sup>25</sup> Ehhez kapcsolódóan a közigazgatási szerződésekben nem érvényesül teljes mértékben a felek egyenjogúsága, ugyanis a közjogi alanynak bizonyos előjogai vannak.<sup>26</sup> A közjogi, így a közigazgatási szerződések kiemelkedő sajátossága, hogy szinte kivétel nélkül közcél, közérdek szolgálatára, közfeladat ellátására illetve közszolgáltatás teljesítésére irányulnak.<sup>27</sup> Végezetül, a közigazgatási szerződések speciális érvényességi kellékekkel rendelkeznek, példaként lehet felhozni, hogy a szerződés létrejöttéhez a felettes szerv előzetes hozzájárulása vagy utólagos jóváhagyása

<sup>20</sup> FAZEKAS MARIANNA (szerk.): *Közigazgatási jog – Általános rész* III. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2013. 86. p.

<sup>21</sup> HARMATHY ATTILA: *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*. Akadémia Kiadó, Budapest, 1983. 19. p.

<sup>22</sup> HARMATHY 1983, 26. p.

<sup>23</sup> FAZEKAS 2013, 89. p.

<sup>24</sup> FAZEKAS 2013, 73. p.

<sup>25</sup> Például: államigazgatási szerv, helyi és nemzetiségi önkormányzat, közintézet, köztestület.

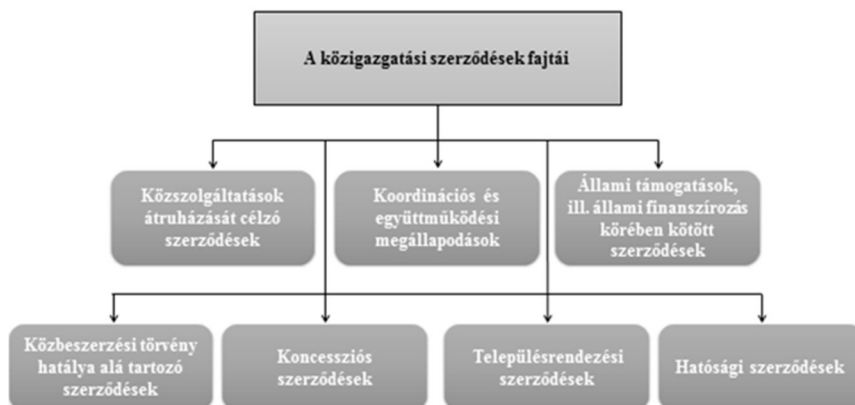
<sup>26</sup> Meg lehet említeni például a közigazgatási szerv rendkívüli felmondási jogát vagy a szerződés módosítására vonatkozó jogosítványát, továbbá a szerződő fél tevékenységének ellenőrzését. L. FAZEKAS 2013, 90. p.

<sup>27</sup> ADÁM ANTAL: *A közjogi szerződések Magyarországon*. In: *Jura* 2004/1. 7. p.

szükséges.<sup>28</sup> A közigazgatási szerződések számos szempont szerint csoportosíthatóak,<sup>29</sup> az általunk legfontosabbnak tartott közigazgatási szerződéseket az alábbi táblázat szemlélteti.

2. ábra

A közigazgatási szerződések fajtái



Forrás: FAZEKAS 2013, 92–96. pp. (saját szerkesztés)

Összegzésként szeretnénk utalni arra, hogy a XXI. században a közjogi szerződések tipizálása rendkívüli nehézséget okoz. A globalizáció, az uniós jogegységesítési törekvés, a nemzeti határokat átlépő jogügyleti viszonyok<sup>30</sup> valamint a gazdasági folyamatok nagymértékű változása újabb és újabb szerződések kialakulását vonja maga után, amely nehezen illeszthető be a két nagy jogág valamelyikébe. Lényegében egy olyan „polgári jogiasulási” tendencia figyelhető meg, amely alól a közigazgatás sem tudja kivonni magát.<sup>31</sup> Árnyalja a képet az is, hogy a közigazgatási szerződések számos esetben polgári jogi fogalmakkal operálnak, amely ugyancsak nehezíti a két terület elválasztását. A PPP szerződés, ahogy majd később láthatjuk, tökéletes példa ezen megállapításokra.

A két elméleti diskurzus után a dolgozatunk immár a szoros értelemben vett téma felé terelődik. Mind a közszolgáltatások-közfeladatok, mind a közigazgatási szerződések fejezete rávilágít arra, hogy óriási területet ölel fel a PPP konstrukció, így számos más jogintézmény ismertetése szükséges a teljes kép bemutatásához.

<sup>28</sup> FAZEKAS 2013, 90. p.

<sup>29</sup> Részletesen I. F. ROZSNYAI KRISZTINA: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztesz-ágyban*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. 86–92. pp.

<sup>30</sup> PAPP TEKLA (szerk): *Atipikus szerződések*. Opten Informatikai Kft., Budapest, 2015. 29. p.

<sup>31</sup> F. ROZSNYAI 2010, 85. p.

### III. A Public-Private Partnership jogintézménye

Jelen fejezet bevezető része a PPP fogalmát igyekszik meghatározni. Előljáróban szeretnénk leszögezni, hogy sem a hazai, sem a külföldi jogirodalomban nem alakult ki egységes fogalom, ugyanis maga a kifejezés más-más jelentéstartalommal bír az egyes államokban, sőt akár egy államon belül is.<sup>32</sup> Ennek ellenére ajánlatos több aspektusból megközelíteni a definíciót. Törekvésünk természetesen nem az, hogy az összes létező szakirodalmi forrást ismertessük, de célszerűnek tartjuk, ha több hazai és külföldi mintát is hozunk fel példaként. Először a hazai jogirodalmat tekintjük át.

Az első és talán legfontosabb összefoglaló mű a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium gondozásában megjelent PPP kézikönyv,<sup>33</sup> amely szerint a „*Public Private Partnership az állam és a magánszféra olyan együttműködési formáját jelenti, amelyben a felek a közszolgáltatás nyújtásának felelősségét és kockázatát közösen viselik.*”<sup>34</sup> A kézikönyv szerint a magántársaság felelőssége az infrastruktúra tervezése, megépítése, működtetése és finanszírozása, a közszféra alanyának feladata pedig a projekt definiálása, a szolgáltatás minőségének meghatározása valamint a monitoring-feladatok ellátása.<sup>35</sup> Álláspontunk szerint a kézikönyv rendkívül szűkszavú definícióval operál: csak a felelősség oldaláról közelíti meg a konstrukciót és még röviden sem tér ki a részletekre. Látszik azonban, hogy melyek azok a jellemzőik ezeknek a megállapodásoknak, amely elválasztja a PPP szerződéseket a hagyományosnak is nevezhető állami beruházásoktól. Ez a sajátosság pedig az, hogy a partnerek osztoznak mind a felelősségben mind a kötelezettségben.<sup>36</sup>

A következő említésre méltó forrás az Állami Számvevőszék (továbbiakban: ÁSZ) Fejlesztési és Módszertani Intézetének tanulmánya.<sup>37</sup> Eszerint a „*PPP a köz-és magánszféra olyan – többnyire fejlesztési – együttműködését jelenti, amelyben a közfeladathoz kötődő tervezési, építési, működtetési és finanszírozási feladatokat az állam a megszokottnál nagyobb vagy teljes mértékben, jellemzően komplexebb módon bízva a magánszektorra.*”<sup>38</sup> A fogalomból látható, hogy a hosszabb megfogalmazás ellenére az ÁSZ tulajdonképpen leszűkíti az együttműködés tárgyát fejlesztési együttműködésre.

Megjegyzendő, hogy a hazai jogirodalom képviselői más és más módon, de általában a szóban forgó definíciókhoz nyúlnak vissza, ugyanis Magyarországon nem született a fenti fogalmakon kívül egyéb, kiforrott definíció.

Ami a külföldi szakirodalmat illeti, álláspontunk szerint célszerű, ha a hazaiakon túli fogalmi megoldásokat is ismertetünk, ezzel ugyanis szemléltetni tudjuk, mennyire eltérő egy-egy állam vagy szervezet megközelítése.

<sup>32</sup> VARGA J. 2016, 21. p.

<sup>33</sup> LEINER VERA (szerk.): PPP-kézikönyv: a köz-és magánszféra sikeres együttműködés. GKM, Sajtó és Protokoll Főosztály, Budapest, 2004. 9. p.

<sup>34</sup> LEINER 2004, 9. p.

<sup>35</sup> LEINER 2004, 9. p.

<sup>36</sup> VARGA JUDIT: *PPP: Volt. Van. Lesz?* In: Gazdaság és Jog 2011/2. 17. p.

<sup>37</sup> Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet: *A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok.* 2007. április (továbbiakban: ÁSZ tanulmány)

<sup>38</sup> ÁSZ tanulmány 2007, 13. p.



Az EU és a 3P viszonyrendszere a dolgozat zárófejezetében még görcső alá kerül, azonban e fejezetben kiemelés igényel az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) PPP fogalommal kapcsolatos álláspontja, amelyet a 2004-ben kiadott, ún. Zöld Könyvben<sup>39</sup> találhatunk. Ebben megállapítja, hogy közösségi szinten nincs definiálva a konstrukció, csak annak lényeges ismérveit határozza meg (lásd: 7. fejezet). Ehhez kapcsolódóan említést érdemel a Bizottság 2003-ban kiadott útmutatója,<sup>40</sup> melyben gyakorlatiasabb szempontból közelíti meg a konstrukciót, és irányvonalakat határoz meg a potenciális alanyoknak gazdasági, szervezési, tervezési stb. szempontból.

Az Európán kívüli szakirodalomban is uralkodó nézet, hogy rendkívül nehéz pontos definíciót adni a PPP-re. Az általunk legideálisabbnak tartott dokumentum a három nemzetközi szinten működő pénzügyi szervezet által összeállított *Public-Private Partnerships: Reference Guide*,<sup>41</sup> amely a PPP-t a következők szerint értelmezi: „Egy tartós szerződés egy kormányzati szerv és a magánszektor egy szereplője között közszolgáltatások és olyan vagyontárgyak biztosítására, amelyeknek tulajdonosa végső soron az állam. E szerződésben a magánszektor szereplője az, aki a kockázat számottevő részét és a menedzsmenttel együtt járó felelősséget viseli, és az őt megillető ellenszolgáltatás a teljesítéséhez kötődik”.<sup>42</sup>

A fogalmi meghatározások tisztázása után messzemenő következtetéseket igen nehéz levonni. Azt láthatjuk, hogy szinte lehetetlen egy mindenki által elfogadott definíciót adni a PPP konstrukcióra. Ha a legnagyobb európai integráció és több elismert pénzügyi szervezet sem tudja pontosan definiálni a PPP-t, felmerülhet a kérdés, hogy szükséges-e? Véleményünk szerint nem. A definiátlansághoz hozzátartoznak olyan tényezők, amelyek miatt eltérő lehet egy-egy állam vagy szervezet meghatározása, gondolunk itt többek között az eltérő jogi hagyományokra, kormányzati formákra vagy a közigazgatási rendszerekre. A felsorolást a végtelenségig folytathatnánk. Épp emiatt célszerű talán csak a legfontosabb jellemzőket rögzíteni, és esetről-esetre vizsgálni a konstrukciót, ugyanis szinte kivétel nélkül eltérő képet kaphatunk. Végül csak egy példát szeretnénk ismertetni, amely még jobban árnyalja a jogintézmény összetettségét: a korábban ismertetett *Reference Guide* szerint a koncesszió számos jogrendszerben a PPP egyik alfajának minősül, míg más államokban (ahogy hazánkban is) a (köz)szerződések egy speciális fajtájának tekintik.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> COM (2004) 327 final *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*. Brussels, 2004. (továbbiakban: Zöld Könyv). Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A122012> (2016.09.28.)

<sup>40</sup> European Commission: *Guidelines for successful Public-Private Partnership*, 2003. Forrás: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf) (2016.09.07.)

<sup>41</sup> International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Asian Development Bank, and Inter-American Development Bank: *Reference Guide*, Version 2.0, 2014. Forrás: [http://www.uraia.org/OlalaCMS4/files/583\\_arquivoB.pdf](http://www.uraia.org/OlalaCMS4/files/583_arquivoB.pdf) (2016.09.04.) 14. p.

<sup>42</sup> Reference Guide 17. p.

<sup>43</sup> Reference Guide: 22. p.

### *1. Normatív háttér*

Relevanciával bíró tényező, hogy találunk-e jogi szabályozást a PPP-re vonatkozóan? Magyarországon nem volt, és jelenleg sincs önálló törvény a PPP-ről,<sup>44</sup> az egyes jelentős projektek részleteit szinte kivétel nélkül kormányhatározatok szabályozták, ezen normatív szabályok azonban a PPP mibenlétéről hallgattak mind általánosságban, mind egyes szerződésfajtákat illetően. A már említett 2098/2003. (V. 29.) Kormányhatározat egyfajta szabályozásra irányuló törekvést jelentett, azonban ez nem volt hosszú életű. Az 1161/2009. (IX. 17.) Kormányhatározat a PPP-program leállításáról döntött, majd a 1269/2011. (VIII. 4.) Kormányhatározat pedig a PPP beruházások felülvizsgálatát rendelte el az állami tulajdonba vétel érdekében.

Megjegyzendő azonban, hogy a jelenleg hatályos jogszabályi környezet számos akadályozó rendelkezést tartalmaz a PPP-t illetően. Ennek egyik legnyilvánvalóbb példája az Áht. azon rendelkezése, amely nem teszi lehetővé, sőt nem is tartalmazza a többéves elköteleződést jelentő hosszú távú kötelezettségvállalásokat. Ezt a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény szabályozza, amely alapján a PPP-hez hasonló, hosszú távú kötelezettségvállalást jelentő szerződések államadósságot keletkeztető ügyletnek minősülnek.<sup>45</sup> Egy ilyen szerződés létrejöttéhez azonban az államháztartásért felelős miniszter vagy a Kormány előzetes hozzájárulása szükséges.<sup>46</sup>

A fejezet rövid egységéből látható, hogy hazánkban a PPP konstrukció egységes jogi szabályozása elmaradt és a korábban létező minimumszabályok is eltűntek, mindezek miatt a jogtudományra hárul a fogalom-alkotás és az egységesség kialakításának feladata.

### *2. Előnyök-hátrányok*

A dolgozat következő egységében a PPP konstrukció alkalmazása során megjelenő előnyök és hátrányok számbavétele történik. Már itt le szeretnénk szögezni, hogy hasonlóan a fogalmi meghatározásokhoz, az előnyök és hátrányok dualizmusa is eltérő lehet egy-egy állam életében. A befolyásoló tényezők szinte megegyeznek a korábbi, fogalmak tisztázása során említett faktorokkal, ezért az ismétléstől eltekintünk. Nem törvényszerűségeket szeretnénk meghatározni, hanem egy általános képet kívánunk adni a lehetségesen felmerülő előnyökről és kockázatokról. Az azonban biztos, hogy a PPP-modellt csak olyan területeken érdemes alkalmazni, ahol egyrészt az adott beruházás megvalósítása az állam számára nehézkés, túl drága vagy épp nem elég hatékony, másrészt, ebből következően ott, ahol a magánszektor megfelelő tapasztalattal rendelkezik, és a kialakult kivitelezési, finanszírozási attitűdjeit a lehető legmagasabb színvonalon képes érvényesíteni. A konstrukció alkalmazásából származó előnyök csak egy ehhez hasonló együttműködés során mutathatják meg igazi arcukat. Álláspontunk szerint célszerű, ha az átláthatóság kedvéért az előnyöket alanyonként, külön-külön, míg a hátrányokat együttesen ismertetjük, hiszen utóbbi esetében nem lehet egyszerűen szétválasztani a feleket terhelő kockázatokat.

<sup>44</sup> VARGA ZS. ANDRÁS – TORMA ANDRÁS – KOI GYULA: *A Public-Private Partnership Magyarországon*. In: *Állam-és Jogtudomány* 2012/1.

<sup>45</sup> 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 3. § (1) bekezdés e)-f) pont.

<sup>46</sup> 2011. évi CXCV. 9. § (1) bekezdés.

## 2.1. Előnyök az állam számára

Egy PPP-projekt általában állami indíttatású,<sup>47</sup> ezért az államnak rendkívül körültekintőnek kell lennie a magánszféra alanyának kiválasztásakor. Rátérve az előnyökre, a szakirodalomban uralkodó álláspont, hogy egy PPP beruházás során az állam egyik legnagyobb előnye az adott évi költségvetés kímélése.<sup>48</sup> Minden állami beruházás óriási összegeket emészt fel, ez jelen helyzetben megoszlik a két szerződő fél között, amely természetesen számos tehertől mentesíti a kormányzatot. Mivel több éves együttműködésről beszélünk, az állam előre kalkulálhatja a magánszektor által nyújtott szolgáltatásért fizetendő díjat, tehát a kiadásait megtervezheti.<sup>49</sup> A köz-és magánszféra együttműködése során a magánszektor tőkén kívül a szemléletmódja is beáramlik a közös igények kielégítésébe.<sup>50</sup> Ez lényegében azt jelenti, hogy a közfeladat-ellátásban megjelenik egyfajta profitorientáltság, amely arra ösztönzi a közszféra alanyát, hogy a lehető legkevesebb ráfordításból a legnagyobb hatékonysággal dolgozzon, mint egy vállalkozás. Nem elhanyagolható, hogy a magánszektorban kialakult szaktudás és innováció<sup>51</sup> is jelen lehet egy PPP beruházás során, mely új technikai eszközöket jelenthet a közszolgáltatások biztosításában. Végül soron az előbb felsorolt tényezők is hozzájárulnak a költségvetés kímélésehez, így egyfajta gazdaságélénkítő hatás figyelhető meg. A PPP modell privatizációs megoldásnak is tekinthető,<sup>52</sup> amelyet az állam egyik előnyös „leépítési” eszközeként tartanak számon, a dolgozat rendszerében azonban semmiképp sem beszélhetünk e két jogintézmény összeméréséről.<sup>53</sup> Végezetül előnyös lehet a két fél közötti kockázatmegosztást, ezzel azonban – ahogy majd láthatjuk – nagyon óvatosan kell bánni.

## 2.2. Előnyök a magánszféra alanya számára

A magánszféra oldalán jelentkező legnagyobb előny álláspontunk szerint egyértelműen az, hogy állammal működik együtt, aki a fizetési kötelezettségét nagy valószínűséggel teljesíti,<sup>54</sup> így nem fenyegeti a magánfelet a másik fél általi szerződészegés. Lényeges, hogy a fentebb említett szaktudás és innováció bevitele fordítva is igaz, hiszen a közszektor szereplője is rendelkezhet olyan kiforrott szakmai tudással, amely újítást jelent partnerének. Végül az együttműködés eredményeként jelentkező szolgáltatásnak minden bizonnyal lesz kereslete,<sup>55</sup> így ritkán fordul elő, hogy a magánszektorbeli versenyben alulmarad a többi versenytársával szemben.

<sup>47</sup> LEHMANN MARIANNA: *A Public-Private Partnership alkalmazásának jelentősége és elszámolása az uniós módszertanban*. In: Simon István (szerk.): *Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére*. Szent István Társulat, Budapest, 2009. 119. p.

<sup>48</sup> ÁSZ tanulmány 2007, 23. p.

<sup>49</sup> VARGA JUDIT: *PPP a börtönben*. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések – Közszolgáltatási változások*. Dialog Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2013. 311. p.

<sup>50</sup> VARGA J. 2016, 41. p.

<sup>51</sup> LEHMANN 2009, 119. p.

<sup>52</sup> A privatizáció lényegében egy korábban állami tulajdonban lévő vagyon végleges átengedése a magánszektorra.

<sup>53</sup> Az elhatároláshoz lásd: The World Bank: *How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets*, 2011. 9–10. pp. Forrás: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2262/594610PUB0ID1710B0x358282B01PUBLIC1.pdf?sequence=1> (2016.09.30.)

<sup>54</sup> VARGA J. 2013.a, 311. p.

<sup>55</sup> VARGA J. 2013.a 311. p.

### 2.3. Hátrányok, kockázatok

Mint minden összetett jogintézménynek, a PPP-nek is lehetnek kockázatai. Ez a felek képességeitől és együttműködési fokától függően természetesen eltérő lehet, ettől függetlenül szükséges rávilágítani, hogy a szóban forgó konstrukció közel sem kockázatmentes. Kezdjük talán a hosszú időtávú együttműködéssel,<sup>56</sup> mint kockázatóccal. Az előbb említett ismérvekben számos bizonytalanság rejlik. Ilyen lehet például a gazdasági változásokban jelentkező rizikó, hiszen minél hosszabb a szerződési idő, annál több gazdasági kockázatra lehet számítani.<sup>57</sup> Az elnyúló időbeli együttműködés bizonyos politikai kockázatokat is rejt magában. A kormányzati hatalom rendkívül változó elem, ezért a kormányok hajlamosak lehetnek arra, hogy rövidtávon „besöpörjék” azokat az eredményeket, amelyekért a következő 20-25 évben kell jótállniuk a soron következő kormányoknak.<sup>58</sup> Még az állam vonatkozásában felmerülő előnyöknél említettük a kockázatmegosztást. Ez valóban minősülhet előnynek, álláspontunk szerint azonban ehhez a PPP szerződés cizellált részletezése szükséges. Ha ezt a felek nem tudják garantálni, a kockázatviselés egyensúlya elmozdulást eredményezhet. Több forrás a közpénzfelhasználás átláthatóságának és azok felhasználásával kapcsolatban az elszámoltathatóság zálogát látja a PPP intézményében.<sup>59</sup> Véleményünk szerint azonban ez kockázati tényezőnek minősül. Ha egy közfeladat-ellátás ugyanis kétpólusú, mind a két felet szükséges ellenőrizni, amely hosszabb ellenőrzési folyamatot igényel és ez sokkal bonyolultabbá teszi az elvégzendő monitoring-feladatokat. Végezetül akadályozó tényező, hogy nincs egységes jogi szabályozás a PPP-re, amely támpontot jelenthetne. Egy egységes törvényi háttér elősegíthetné, hogy egy projekt mindkét fél számára előnyöket nyújtson.<sup>60</sup> Megjegyezendő azonban, hogy ez az éremnek csak az egyik oldala, hiszen a fentebbiekben a definiálatlansághoz kapcsolódó előnyökről is szóltunk. Összességében megállapíthatjuk, hogy a 3P-modell alkalmazása során szinte minden a feleken múlik. Ha az együttműködésük kiegyensúlyozott, kölcsönös és nem borul fel közöttük az egyensúly, akkor mindkét alany számára kedvező lehet egy projekt megvalósítása.

### 3. A PPP típusai

A 3P modellekkel kapcsolatban egy igen bonyolultabb tipizálási szisztémáról beszélhetünk. A felhalmozott tapasztalatok azt mutatják, hogy a 3P struktúrák folyamatosan fejlődnek, és az egyes konstrukciók mindig egy konkrét projekt specialitásaihoz igazodva kerülnek kialakításra, tehát egyedi jellegzetességeket mutatnak.<sup>61</sup> Ahogy láthattuk, a közszolgáltatási feladatok rendszerében a köz-és magánszféra együttműködésének számos formája létezik. A legáltalánosabb modellekben a közszolgáltatáshoz kapcsolódó egyes részfeladatokat az állam elkülönítetten kezeli, és a magánfél egy jól körülhatárolt

<sup>56</sup> LEINER 2004, 17. p.

<sup>57</sup> VARGA J. 2016, 47. p.

<sup>58</sup> VARGA MIHÁLY: *A PPP Magyarországon – Árt nekünk vagy használ?* In: Pénzügyi szemle 2005/1. 56. p.

<sup>59</sup> VARGA J. 2016, 45. p.

<sup>60</sup> LEHMANN 2009, 121. p.

<sup>61</sup> LEINER 2004, 19. p.

feladatkört lát el.<sup>62</sup> A 3P modellek esetében azonban ez nem ilyen egyszerű, ugyanis a folyamat során a tervezés, kivitelezés, működtetés és finanszírozás eltérést mutat, olyan értelemben, hogy az melyik fél kötelezettsége. A modelleket számos szempont alapján lehet csoportosítani, amely azonban túlterjeszkedik a dolgozat keretein. Az alábbi ábrákkal azonban szemléltetni kívánjuk, hogy melyek a leggyakrabban alkalmazott, illetve melyek a jogirodalomban általában előforduló 3P fajták.

3. ábra

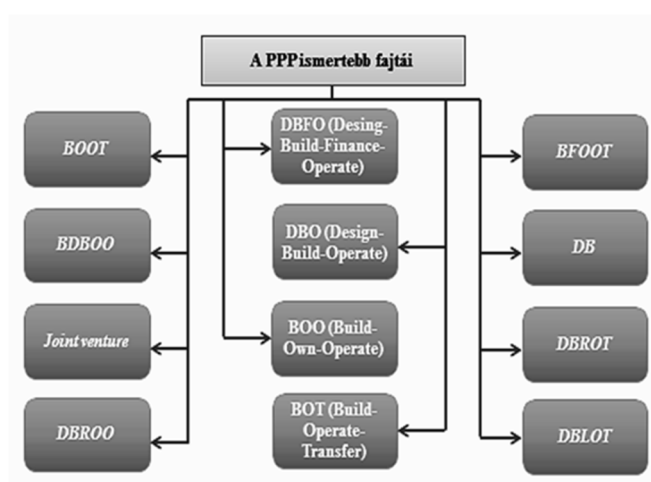
A PPP leggyakrabban alkalmazott típusai

	DBFO (Desing-Build-Finance-Operate)	DBO (Desing-Build-Operate)	DOO (Desing-Own-Operate)	BOT (Build-Operate-Transfer)
<b>Tervezés</b>	Magánszféra	Magánszféra	-	-
<b>Kivitelezés</b>	Magánszféra	Magánszféra	Magánszféra	Magánszféra
<b>Működtetés</b>	Magánszféra	Magánszféra	Közszféra	Magánszféra
<b>Finanszírozás</b>	Magánszféra	Közszféra	Közszféra	Közszféra
<b>Tulajdonjog</b>	Közszféra	Közszféra	Magánszféra	Közszféra (átszállással)

Forrás: VARGA J. 2016, 37–39. pp. (saját szerkesztés)

4. ábra

A jogirodalomban általában előforduló 3P típusok



Forrás: VARGA J. 2016, 31. p., PAPP 2015, 241. p. (saját szerkesztés)

<sup>62</sup> LEINER 2004, 19. p.

#### 4. Összegzés

Jelen fejezet célja az volt, hogy rendszertanilag elhelyezze a 3P-t egy rendkívül összetett rendszerben. Azt bátran kijelenthetjük, hogy a fogalmi alapok vizsgálata után számos jellemzőt a 3P körébe tudunk vonni. Az egészen nyilvánvaló, hogy a PPP konstrukció a közszféra és a magánszféra hosszú távú, akár több évtizedes együttműködése, melynek célja mindig valamilyen közszolgáltatás hatékonyabb biztosítása, így utóbbihoz mindig társadalmi érdek párosul, vagyis végső haszonélvezők az állampolgárok. Az elemzések során láthattuk, hogy ezen ismérveket a hazai és külföldi szerzők más és más módon, de beépítették definíciós kísérleteikbe. Álláspontunk szerint ezek a legfontosabb tényezők, amelyek egy konstrukciót 3P-modellnek minősítenek, a részletek leírása, a tervezési, kivitelezési, stb. pontok meghatározása, kockázatviselés elosztása már a feleken múlik, amelynek legfontosabb eszköze a PPP-szerződés. Mivel végső soron szerződésről beszélünk, nem felejthetjük el a szerződési szabadság elvét. Véleményünk szerint ez egy kiemelkedően fontos pont a felek együttműködése során, amelynek eredményeként kiváló kooperáció jöhet létre a köz-és a magánszféra között, hiszen lényegében azt foglalnak bele a szerződésükbe, amit jogszabály nem tilt. Természetesen a gyakorlatban ez nem ilyen egyszerű. Az államnak mérlegelnie kell: melyik az a pont, amikor a hatékonyság érdekében együtt kell működni a magánféllel?

A közigazgatási szerződések és a PPP kontraktusok relációjáról már volt szó. Mivel nincs egyöntetű álláspont arról, hogy az ismertett PPP típusok végső soron melyik jogterülethez tartoznak, elengedhetetlennek tartjuk, hogy polgári jogi szemüveggel is görcső alá vegyük a konstrukciókat, és azt, hogy a végén levonjuk az általunk megállapított következtetéseket.

#### IV. Anomáliák, avagy a 3P és a polgári jog kapcsolata

*„A szerződés a felek kölcsönös és egybehangzó jognyilatkozata, amelyből kötelezettség keletkezik a szolgáltatás teljesítésére és jogosultság a szolgáltatás követelésére”.<sup>63</sup>* A szerződés fogalom hazánk magánjogi kódexében olvasható. A Polgári Törvénykönyv (továbbiakban: Ptk.) által szabályozott szerződések – ahogy már korábban kifejtettük – a magánjogi területhez sorolandó kontraktusok közé tartoznak. Ehelyütt nem vállalkozunk a közjog és a magánjog tételes elhatárolására, pusztán a két jogág leglényegesebb ismérveit kívánjuk röviden ismertetni annak érdekében, hogy jelen téma rendszerbeli elhelyezése biztosított legyen.

Funkcióját tekintve a magánjog a személyeket megilló alanyi jogok biztosítását és gyakorolhatóságát szolgálja, ezzel ellentétben a közjog a közhatalom egyfajta kiépítését, fenntartását és gyakorlását szabályozza.<sup>64</sup> A magánjog elsősorban mellérendeltségi, a közjog viszont alá-fölérendeltségi viszonyokat szabályoz. Ezzel összefüggésben, az előbbiben a felek egyenjogúsága jellemző, utóbbiban a viszont a felettes szervet többlet-

<sup>63</sup> 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (továbbiakban: Ptk.) 6:58. §

<sup>64</sup> BÍRÓ GYÖRGY – LENKOVICS BARNABÁS: *Általános tanok*. Novotni Alapítvány, Miskolc, 2013. 24. p.

jogok illetik meg,<sup>65</sup> gondoljunk csak a közigazgatási szerződések ismérveire, mint közjogi kontraktusokra. Végül említésre méltó, hogy a magánjog formai szempontból tipikusan jogosító szabályozás, míg a közjogi normák általában parancsoló, kötelező vagy tiltó formában jelennek meg.<sup>66</sup> A rövid ismertetésből összefoglalóan azt lehet leszűrni, hogy a magánjog a személyek és a személyekkel kapcsolatos viszonyok jogi szabályozásának területe, míg a közjog az állam és a személyek közötti viszonyrendszert szabályozza. Szükséges azonban utalni rá, hogy a mai viszonyok között az elhatárolás nem ilyen egyszerű.

Felmerülhet a kérdés, hogy miért kell vizsgálni a polgári jog és a 3P szerződések kapcsolatát, mikor a PPP szerződéseket korábban a közjogi szerződések kategóriájába soroltuk? Ez azért szükséges, mert a jogirodalom álláspontja közel sem egységes olyan tekintetben, hogy a 3P szerződés végső soron magánjogi, pontosabb atipikus szerződésnek minősül vagy ténylegesen közigazgatási szerződésnek minősül-e. Az viszont kétségtelenül igaz, hogy a PPP szerződések nem tipikus, kizárólag a polgári jog által szabályozott kontraktusoknak. Ennek ellentételezéseként azonban nézzük az atipikus szerződések fogalmi elemeit.

Azt, hogy mi minősül atipikus szerződésnek, egy fogalommal nem lehet leírni. Érdemes inkább sajátosságokat kiemelni. A jellemzőket *Papp Tekla* már többször idézett műve alapján fejtjük ki. Ezek szerint az atipikus megállapodásoknak általában nincs magyar elnevezésük, többnyire idegen eredetű nevük van. Mivel atipikus szerződésekről beszélünk, a Ptk. nem rendelkezik a szóban forgó kontraktusokról,<sup>67</sup> azonban a Ptk. Hatodik Könyvében szabályozott rendelkezések, vagyis a szerződések általános szabályai rájuk is irányadóak. Az atipikus szerződési szabályok kialakulásánál nagy szerepük volt a külföldi gyakorlati és jogalkotási mintáknak, valamint a hazai szokásoknak. A szóban forgó szerződéseket erőteljes közjogi érintettség jellemzi, emellett kereskedelmi ügyletnek minősülnek. Néhány kivétellel az atipikus szerződések törvényi, kormányrendeleti szinten vagy implementált nemzetközi egyezmények révén kodifikálva lettek, egyes kontraktusok azonban elszórva jelennek meg hazánk jogszabályaiban. Ha nem is kötelező jelleggel, de többnyire írásban születnek az atipikus megállapodások. Az atipikus szerződések egyik pólusán szerződő félként általában egy vállalkozás jelenik meg, de a piac kiszélesedésével a szerződéses jogviszony mindkét alanya lehet vállalkozás. Végül megemlíthetjük, hogy az atipikus megállapodások hosszabb távú piaci kapcsolatokat szabályoznak, így általában tartós jogviszonyra irányulnak.<sup>68</sup> A csoportismérvek alapján jelenleg számos kontraktust az atipikus szerződések kategóriájába lehet sorolni, így a szindikátusi szerződést, a távollévók között kötött szerződést, a konzorciós szerződést, stb.,<sup>69</sup> azonban a kört a szerződéses viszonyok rohamos változása miatt nem le-

<sup>65</sup> BÍRÓ – LENKOVICS (2013) 24. p.

<sup>66</sup> BÍRÓ – LENKOVICS (2013) 25. p.

<sup>67</sup> Ez az ismerv azonban viszonylagos, ugyanis a jelenleg hatályos Ptk. több olyan szerződést tartalmaz, amelyek atipikus kontraktusoknak felelnek meg, ezek: pénzügyi lízingszerződés, faktoring-szerződés, jogbérleti/franchise-szerződés és az önálló kereskedelmi ügynöki szerződés. Bővebben l. a Ptk. Hatodik Könyvének vonatkozó rendelkezései.

<sup>68</sup> PAPP 2015, 37–39. pp.

<sup>69</sup> A teljes felsorolást lásd: PAPP 2015, 39. p.

het lezárni. Megjegyzendő, hogy *Papp Tekla* művében a PPP ügyletek is atipikus megállapodásoknak minősülnek.

Az atipikus kontraktusok jellemzőinek tudatában már össze tudjuk hasonlítani, hogy a 3P szerződések megfelelnek-e az előzőekben kifejtett ismérveknek. Minden lényeges elem vizsgálata után kijelenthetjük, hogy többé-kevésbé, de illeszkednek a PPP ügyletekre az atipikus megállapodások jellemzői: a 3P ügyletekre nem használatos magyar elnevezés, a szerződés alanyai közül az állammal szerződő fél általában egy vállalkozás, végül a 3P megállapodások is hosszú távú, akár több évtizedes viszonyrendszert eredményeznek. Ezek alapján azt mondhatjuk, hogy a PPP szerződés mindkét jogterületbe illeszkedik. A fejezet további részében azonban egy sajátos véleményt szeretnénk kifejtetni, amellyel alátámasztjuk, hogy magán viselt atipikus jegyek és az elhatárolási nehézségek ellenére miért tekintjük mégis inkább közigazgatási szerződésnek a 3P kontraktust.

Az egyik legfontosabb tényező, hogy mindig az állam az egyik szerződő fél. Ez a közigazgatási szerződések egyik alapvető ismérve, az atipikus szerződéseknel ritkábban fordul elő az állam megjelenése, példaként a közszolgáltatási szerződéseket vagy a koncessziós szerződéseket említhetjük, bár utóbbi a saját tipizálásunkban szintén közigazgatási szerződés.<sup>70</sup> Fontos megemlíteni, hogy abban az esetben, ha valamilyen vagyoni jogi kérdéskörben lép fel szerződő félként az állam, akkor azt az esetet leszámítva, amikor a szerződés tárgya köztulajdont képező vagyontárgy, ugyanolyan magánfélnek minősül, mint más polgári jogi jogalany.<sup>71</sup> A dolgozat korábbi részében ismertettük, hogy az állam a hagyományos feladatellátás keretében a közszolgáltatásokat költségvetési forrásokból, költségvetési szerv útján látja el. Az alternatív közfeladat-ellátás, vagyis adott esetben egy PPP projekt esetén azonban a magánszektor forrásai is mobilizálásra kerülnek. Ha az állam az ügylet finanszírozásában részt vesz, az költségvetési forrásból történik, így véleményünk szerint az állam megmarad közjogi jogalanyként a konstrukciókban.

Az atipikus szerződések esetén alkalmazandóak a Ptk. szerződésekre vonatkozó általános szabályai. A rendelkezések közül az egyik legfontosabb alapelv a szerződési szabadság elve, amely kimondja, hogy „*a felek szabadon köthetnek szerződést és szabadon választhatják meg a másik szerződő felet*”.<sup>72</sup> A 3P-ben a szerződési szabadság egyik legfontosabb tartalmi eleme (vagyis, hogy a felek szabadon köthetnek szerződést) természetesen érvényesül. Nem beszélhetünk azonban a partnerválasztás szabadságáról, hiszen e konstrukciók esetén mindig az állam szerepel a jogviszony egyik oldalán, így a másik fél nem választhatja meg szabadon, hogy kivel szerződjön. Emellett a szerződés tartalmának szabad meghatározása, mint harmadik tartalmi elem oly módon valósul meg, hogy az a felek megegyezése alapján történik, azonban végső soron az állam felelősségi körébe tartozik a szerződés tárgyának, a céljának, a szolgáltatás minőségének és az ellentételezési politikának a meghatározására.<sup>73</sup> Ezért megállapítható, hogy a szerződési szabadság elve, mint a polgári jog egyik legfontosabb alapelve csak korlátozottan érvényesül.<sup>74</sup>

<sup>70</sup> Eltérő véleményt fogalmaz meg Papp Tekla, erről bővebben l. PAPP 2015, 265-316. p.

<sup>71</sup> LEHMANN 2009, 120. p.

<sup>72</sup> Ptk. 6:59. § (1)

<sup>73</sup> VARGA J. 2016, 102. p.

<sup>74</sup> Megjegyzendő azonban, hogy a klasszikus polgári jogi szerződések esetén sem érvényesül mindig maradéktalanul a szerződési szabadság elve, gondoljunk csak az általános szerződési feltételek jogintézményére.



A közigazgatási szerződések ismérveinél említettük, hogy a szóban forgó közjogi szerződések mindig valamilyen közcél vagy közérdek érvényre juttatása érdekében jönnek létre. Lényeges, hogy a PPP, mint alternatív közfeladat-ellátási módszer megfelel a fogalmi jellemzőknek, ugyanis az újonnan létrejött vagy felújított konstrukció hasznélvezői egyértelműen az állampolgárok, mint személyösszesség. Ezzel szemben az atipikus szerződések létrejöttét, csakúgy, mint a tipikus polgári jogi szerződéseket, mindig valamilyen magánérdek vezérli. Egy klasszikus kötelmi jogi szerződés célja, hogy a szubjektíve felmerült igény kielégüljön, és egy olyan állapot (akár tény, akár jogi) álljon elő, amely az egyén számára megfelelő. Ebből megállapíthatjuk, hogy a 3P szerződés nem egyéni érdek érvényre juttatása miatt jön létre, hanem egy olyan közösségi feladat biztosítására, amely mind az állam, mind az állampolgárok közösségének elengedhetetlen.

Végezetül említésre méltó a Ptk. azon rendelkezése, amely kimondja, hogy „*e törvény a mellérendeltség és egyenjogúság elve szerint szabályozza a személyek alapvető vagyoni és személyi viszonyait.*”<sup>75</sup> Magánjogi kódexünk tehát már hatályának meghatározásakor kiemelkedően fontosnak tartja a mellérendeltségi viszonyt. Az előző két tényező ismertetése után azonban kérdésként merül fel: beszélhetünk-e a két fél mellérendeltségéről? Azt már tudjuk, hogy mindig az állam az egyik szerződő fél. A konstrukció kezdeményezése a Zöld Könyv szerint a magánszektor szereplőjét is megilleti,<sup>76</sup> az állam azonban allokációs jogának gyakorlása során határozza meg, hogy melyek azok a feladatok, amelyeket maga lát el – mivel azt a piac nem vagy csak alacsony hatékonysággal tudná ellátni – és melyek azok, amelyek teljesítését átengedi a piac javára. Igaz ez a közfeladatok ellátása módjának megválasztásakor is. Ha az állam saját maga kívánja megvalósítani az adott közfeladatot, akkor semmiképpen sem jöhet létre PPP szerződés. A 3P-ben tehát mindig az állam az a fél, amelyik dönt a konstrukció létrejöttéről, ezzel pedig véleményünk szerint felborul a felek közötti mellérendeltségi viszony. Emellett megjegyzendő, hogy az állam végrehajtó és gazdasági hatalma is megalapozhatja a felek közötti egyenlőtlenséget, hiszen a magánszektor szereplője – még akkor is, ha nagy gazdasági prosperitással rendelkezik – joggal tarthat az állam rendelkezésére álló közhatalmi eszközöktől.

Véleményünk szerint az előbb kifejtett pontok megalapozzák az állításunkat, miszerint a PPP ügyletek közjogi, azon belül pedig közigazgatási szerződéseknek minősülnek. Kétségtelen, hogy a szóban forgó megállapodások rendelkeznek atipikus jegyekkel, de álláspontunk szerint az általunk meghatározott ismérvek „erősebbnek” bizonyulnak.

#### *V. Konstrukció a gyakorlatban*

Az előző fejezetekben a 3P jogintézményét elméleti aspektusból vizsgáltuk. A szakirodalomból megtudhattuk, hogy mennyire nehezen megfogható jogintézményről van szó, ezért azt gondolhatjuk, hogy a gyakorlatban is egy Janus-arcú jelenségről beszélünk. A dolgozat soron következő részében bemutatjuk a legismertebb PPP beruházásokat, első-

<sup>75</sup> Ptk. 1:1. §

<sup>76</sup> Zöld Könyv 37. pont.

sorban Magyarországra fókuszálva, de a téma „globális” jellege miatt szükséges az európai viszonylatot is elemezni. Megjegyezzük, célunk nem az, hogy pontról pontra, sora-ra vegyük az eddig megvalósult projekteket, pusztán az általunk relevanciával bíró beruházásokról kívánunk számot adni. Érdekességként említhetjük, hogy a világ első PPP együttműködéseként számon tartott projekt az 1652-es *Water Works Company of Boston* működése volt. A vállalat lakossági ivóvízellátására alakult, és a szóban forgó közszolgáltatást egy privát szereplő segítségével valósította meg.<sup>77</sup>

### *1. A magyar gyakorlat*

Rátérve a gyakorlati példák ismertetésére, az egyszerűség kedvéért csoportokra bontjuk a beruházásokat abból a szempontból, hogy azok milyen területen valósultak meg. Eszerint közlekedés, sport, büntetés-végrehajtás, oktatás és kultúra kategóriákat állítunk fel. Ez a tipizálás természetesen azt is jelenti, hogy ezeken a területeken valósult meg a legtöbb együttműködés a köz-és a magánszféra között. Egy dologra azonban szükséges utalnunk: a megvalósult konstrukciók esetében nem lehet tisztán 3P modellről beszélni olyan értelemben, amelyet a dolgozatunk követ. Itt arra gondolunk, hogy egyrészt keverednek a korábban ismertetett PPP fajták ismérvei, másrészt számos olyan szerződés mixtúrájáról beszélhetünk, amelyek vonatkozásában nincs egyöntetű álláspont arra vonatkozóan, hogy 3P, közigazgatási, atipikus vagy tisztán polgári jogi kódex által szabályozott szerződés-e.<sup>78</sup> Mindezek hatására feltehetjük magunkban a kérdést: beszélünk-e a szó szoros értelmében vett 3P modellek magyarországi megjelenéséről? Álláspontunk szerint nem. Ehelyett egymást átfedő jogintézményi keveredések figyelhetők meg szinten minden esetben, amelyekben igen nehéz eligazodni.

#### 1. 1. Közlekedés

Nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a különböző közlekedési beruházások során (gondolunk itt az utakra, repülőterekre, stb.) bevett gyakorlat a közpénzek mellett magánszektorbeli források bevonása.<sup>79</sup> Megjegyeznénk azonban, hogy ez nem véletlen. Szinte minden közlekedési beruházás óriási összegeket emészt fel, ezért nagymértékben terheli a központi költségvetést. Ebből kifolyólag az államok törekednek közlekedés területén a 3P-modell alkalmazására egy adott infrastrukturális projekt megvalósítása során. Ami a magyar viszonyokat illeti, szinte csak a közúti közlekedés szektorában, pontosabban az autópálya építések során alkalmaztak PPP-t. Ennek két, eklatáns példája az M5-ös autópálya első,<sup>80</sup> illetve a Kiskunfélegyháza és Szeged közötti szakaszának meg-

<sup>77</sup> FÉZER TAMÁS: *Szükségserű-e az egyensúlyi helyzet megbomlása a PPP-projektek keretében kötött szerződéseknél?* In: Trócsányi László (szerk.): *Dikaiosz logosz – Tanulmányok Kovács István emlékére*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2012. 204. p.

<sup>78</sup> Példának meg lehet említeni a koncessziós vagy pénzügyi lízing elemeit magán viselő kontraktusokat.

<sup>79</sup> VARGA J. 2016, 113. p.

<sup>80</sup> ÁSZ tanulmány 2007, 59. p.

építése<sup>81</sup> és az M6-os autópálya Dunaújváros és Szekszárd közötti szakasz<sup>82</sup> 3P formában történő kivitelezése. Az előbbi esetében egy igen hosszú<sup>83</sup> és kétséges modelltől beszélhetünk. A külföldi vezetésű konzorcium csak az építési kockázatot viselte, a több éves együttműködés alatt a keresleti kockázat és az üzemeltetés tulajdonképpen az államra hárult.<sup>84</sup> <sup>85</sup> Az említett források tanulmányozása után azonban bátran állíthatjuk, hogy többségében koncessziós szerződési ismérvek jellemzik az együttműködést. Az utóbbi esetén egy több mint 60 km-es<sup>86</sup> szakasz PPP keretében történő kivitelezéséről beszélhetünk, ahol ugyancsak, többségében külföldi vállalatokat soraiban tudó konzorcium szerepelt magánfélként. Az Európai Beruházási Bank információja szerint a konstrukció *DBFO*<sup>87</sup> formában jött létre,<sup>88</sup> ennek ellenére – ahogy az első példánkban is – számos koncessziós jegyekkel találkozhatunk. Szükséges utalnunk rá, hogy mind az M5-ös, mind az M6-os autópályák esetében további szakaszok is épültek PPP formában, azonban kifejtésüktől eltekintünk. Már az első példánkon látható, hogy a gyakorlatban is valóban egy Janus-arcú jelenségről beszélünk. Szinte lehetetlen határvonalakat húzni a szerződési ismérvek között, ezért gyakorlatilag olyan formulák jöttek létre, amelyekben számos szerződési elem keveredik.

## 1. 2. Sport

A sport területén akkor érdemes a PPP modellt alkalmazni, ha egy olyan beruházás megvalósítására irányul, amely nagyobb sporteseményeknek adhat otthont. Egyértelmű, hogy csak akkor lehet profitábilis egy ilyen jellegű kivitelezés, ha van rá kereslet. A hazai önkormányzatok azonban előszeretettel alkalmazták a PPP-t egy-egy sportlétesítmény kivitelezése során, annak ellenére, hogy az nem mindig volt nyereséges, ugyanis az önkormányzatok a PPP szerződések felvállalásakor nem mérték fel körültekintően a hosszú távon vállalt kötelezettségek pénzügyi helyzetükre gyakorolt várható hatását.<sup>89</sup> Mindezek miatt született meg 2013-ban egy kormány határozat,<sup>90</sup> melynek célja a 3P konstrukcióban megvalósult önkormányzati sportlétesítmények kiváltása. Korábban jeleztük, hogy az önkormányzatok és a PPP viszonyrendszere elméleti szinten nem tartozik dolgozatunk témakörébe, ettől függetlenül utalnunk kellett rá, hogy a 3P modellt a sport területén elsősorban az önkormányzatok alkalmazták.

<sup>81</sup> VARGA J. 2016, 119. p.

<sup>82</sup> VARGA J. 2016, 119. p.

<sup>83</sup> Annak ellenére, hogy az első szakasz kivitelezésére a megállapodás 1994-ben jött létre, a szegedig tartó szakasz átadása csak 2005-ben történt, emellett a tulajdoni kérdések miatt is évekig akadoztak a tárgyalások a két fél között.

<sup>84</sup> ÁSZ tanulmány 2007, 60. p.

<sup>85</sup> A szerződés felülvizsgálatával kapcsolatban bővebben <https://asz.hu/storage/files/files/Jelent%C3%A9s%20Magyarorsz%C3%A1g%20k%C3%B6lts%C3%A9gvet%C3%A9se%20v%C3%A9rehaj%C3%A1s%C3%A1nak%20ellen%C5%91rz%C3%A9s%C3%A9r%C5%91/0540j000.pdf?ctid=268> (2016.10.14.)

<sup>86</sup> <http://www.origo.hu/auto/20100331-m6-os-autopalya-atadtak-a-kozepso-es-a-pecsi-szakaszt.html> (2016.10.15.)

<sup>87</sup> Design-Build-Finance-Operate.

<sup>88</sup> <http://www.eib.org/projects/pipelines/pipeline/20070381> (2016.10.15.)

<sup>89</sup> BOROS ANITA: *A közfeladat-ellátás és a Public-Private Partnership – avagy kell-e nekünk PPP?* In: *Gazdaság és jog*, 2010/9–10. 46. p.

<sup>90</sup> 1996/2013. (XII. 17.) Kormány határozat a Sport XXI. Létesítményfejlesztési Program keretében PPP konstrukcióban létesült önkormányzati sportlétesítmények kiváltásáról

Ami az országos szintet illeti, a sport területén megvalósuló PPP beruházások egyik legszemléletesebb példája a Budapest Sportaréna újrakepítése. Közismert tény, hogy az 1999-ben leégett Budapest Sportcsarnok helyére rohamtempóban egy új létesítmény született. Az eredeti terv szerint a projekt egy klasszikus 3P modellt jelentett volna: a magánfél építtette, működtette és részben finanszírozta volna a létesítményt, az állam pedig mindezekért 20 évig díjat fizetett volna.<sup>91</sup> A változó körülmények, a tapasztalatlanság (a 2000-es évek elején járunk) valamint a megállapodás rendelkezései azonban azt mutatják, hogy egy pénzügyi lízinggel kevert konstrukcióról beszélhetünk,<sup>92</sup> amely nem volt annyira kifizetődő az állam számára, mint amilyennek elsőre mutatkozott.

A rövid bemutatásból láthatjuk, hogy a lehetőség adott volt egy klasszikus 3P modell alkalmazására, azonban ez nem történt meg. Kétségtelen, hogy szinte észrevétlenül épült meg egy új aréna, azonban egy PPP projekt kivitelezése során a gyorsaság nem minősülhet a legfőbb értéknek.

### 1. 3. Büntetés-végrehajtás

Már-már közhelynek hangzik, de szinte mindenkiben megbújó vélemény, hogy a hazai börtönök<sup>93</sup> messze elmaradnak az elvárt színvonalától. Kérdéses, hogy egy 3P modell alkalmazásával javítható-e a helyzet. Természetesen ez korábban is problémaként jelentkezett, ezért az állam törekedett a PPP modell büntetés-végrehajtási területre történő bevitelére. Egyetértünk *Varga Judittal*, miszerint általánosságban ez két ok miatt volt lehetséges: egyrészt a költséghatékonyság, másrészt az (esetlegesen) javuló szolgáltatásminőség.<sup>94</sup>

Hazánkban két büntetés-végrehajtási intézmény épült<sup>95</sup> 3P konstrukcióban: a tiszalöki és a szombathelyi intézmény. Az előbbi esetén egy 700,<sup>96</sup> az utóbbi esetében pedig egy 800<sup>97</sup> férőhelyes intézetről beszélünk. Mindkét objektumot 2008-ban adták át, tehát késői 3P beruházásokról beszélünk. Mind a tiszalöki, mind a szombathelyi büntetés-végrehajtási intézet *DBFO* formában jött létre, vagyis a magánszektor nemcsak a tervezés, kivitelezés és a működtetés feladatát vállalta magára, hanem a finanszírozásban is nagy szerepet vállalt.<sup>98</sup> Ami lényeges különbség a két intézet között, az a tulajdoni viszony. A tiszalöki épület a magánfél tulajdonában áll, a szerződési futamidő végén pedig megállapodástól függően kerülhet állami tulajdonba. A szombathelyi büntetés-végrehajtási intézet azonban a működés ideje alatt állami tulajdonban van, ám azon a magánfél hasznélvezeti joggal bír, így bérleti díj jogcímén kapja az ellenszolgáltatást.<sup>99</sup>

Személyes véleményünk szerint a 3P modell jelen területen valósult meg a legtisztábban. Könnyen elhatárolható a közszféra és a magánszféra felelőssége a feladatok vonatkozásában, emellett a tisztán *DBFO* jellegű PPP fajta is erősíti megállapításunkat.

<sup>91</sup> ÁSZ tanulmány 2007, 58. p.

<sup>92</sup> VARGA M. 2005, 70. p.

<sup>93</sup> Értve ez alatt a fegyházat és a fogházat is.

<sup>94</sup> VARGA J. 2016, 151. p.

<sup>95</sup> Pontosabban csak az egyik épült, ugyanis a szombathelyi büntetés-végrehajtási intézet egyik részlege került átalakításra.

<sup>96</sup> <http://bv.gov.hu/tiszalok-az-intezet-tortenete> (2016.10.17.)

<sup>97</sup> <http://bv.gov.hu/szombathely-az-intezet-tortenete> (2016.10.17.)

<sup>98</sup> VARGA J. 2013. a, 314–315. pp.

<sup>99</sup> VARGA J. 2013. a, 315. p.

#### 1. 4. Oktatás

A negyedik általunk fontosnak tartott terület, amelyben megvalósult 3P konstrukciókat találhatunk, az az oktatás. Előzményként említhetjük, hogy a 2000 és a 2010 közötti időszakban a hallgatói létszám alakulása növekvő tendenciát mutatott. Az államnak erre valahogyan reagálnia kellett, ugyanis mind infrastruktúrában (gondolunk itt a kollégiumokra, diákszállókra stb.), mind technológiai felszereltségben messze elmaradt az elvárható szinttől. A szóban forgó problémára az államnak valamilyen módon reagálni kellett, és a gyakorlatnak megfelelően a PPP igen kecsegtető lehetőségnek tűnt.

Szükséges rávilágítanunk, hogy a 3P modell alkalmazása a felsőoktatás területén számos specifikus előnnyel járhat. Egyrészt, ha az egyetemek modern felszereltséget tudnak biztosítani, óriási pozitívumot jelenthet elsődlegesen a hallgatók megszerzéséért folytatott versenyben,<sup>100</sup> de természetesen az egyetemi rangsorolás vonatkozásában is rendkívül fontos. Nem szükséges magyarázni, de elsőre ténylegesen jobb benyomást tesz egy olyan felsőoktatási intézmény profilja, ahol minden elvárható infrastruktúra biztosított. Másrészt kétségtelen, hogy a magánfél általában képes valamilyen innovációt rendelkezésre bocsátani, amely például a technológiai feltételek esetén ugyancsak kamatozó lehet. Ezzel a két érveléssel csak arra szerettünk volna rávilágítani, hogy könnyen fennállhat annak a lehetősége a felsőoktatás területén is, hogy mindkét fél számára megfelelő együttműködés jöjjön létre.

A megvalósult projekteket a korábbi sémától egy kissé eltérő módon kívánjuk ismertetni. A beruházások nagy számára tekintettel a dolgozat kereteibe sajnálatos módon nem fér bele, hogy minden egyes gyakorlati példát rögzítsünk, ezért csak nagyvonalakban, a legfontosabb ismérveket és mutatószámokat rögzítjük. A felsőoktatási PPP hullám keretében több mint 50 beruházás valósult meg,<sup>101</sup> többségében kollégiumok, diákotthonok és egyéb infrastrukturális korszerűsítések. A 3P modell népszerűségét kiválóan szemlélteti, hogy rendkívül sok felsőoktatási intézmény alkalmazta a PPP konstrukciót, köztük olyan egyetemek is, amelyek hallgatói létszám vagy költségvetési lehetőségek tekintetében kiemelkedőek, gondolunk itt például az Eötvös Lóránd Tudományegyetemre vagy éppenséggel a Szegedi Tudományegyetemre.<sup>102</sup> A projektek befejezésének eredményeként közel 4500 új diákotthoni és 13 000 kollégiumi férőhely került kialakításra, illetve felújításra,<sup>103</sup> amelyek már megfelelnek a lakhatási feltételeknek.

Záró gondolatként kívánjuk megjegyezni, hogy általánosságban az oktatás területén sikeres beruházások valósultak meg. A társadalmi hasznosság az új épületek és a felújítások befejeztével kifejezetten megállapítható, ugyanis a létrejött férőhelyek kihasználtsága számos esetben elérte a 100%-ot.<sup>104</sup>

<sup>100</sup> MAGYAR BÁLINT: *Public-Private Partnership (PPP) konstrukció a Magyarországi felsőoktatási intézmények infrastruktúra-fejlesztésében*. Pénzügykutató Intézet, 2010. Forrás: [http://penzuykutato.hu/sites/default/files/ppp\\_hun\\_MB20101117.pdf](http://penzuykutato.hu/sites/default/files/ppp_hun_MB20101117.pdf) (2010.10.17.)

<sup>101</sup> VARGA JUDIT: *Kollégiumok a PPP-ben: lesznek vagy vesznek?* In: HORVÁTH M. TAMÁS: *Jelenségek – A városi kormányzás köréből*. Dialog Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2013. 58-60. p.

<sup>102</sup> VARGA J. 2013.b, 58–60. pp.

<sup>103</sup> VARGA J. 2013.b, 57. p.

<sup>104</sup> VARGA J. 2013.b, 57. p.

### 1. 5. Kultúra

A hazánkban megvalósuló 3P modelleket végezettel a kultúra területével kívánjuk zárni. Jelen részben egy olyan projekt kerül kifejtésre, amely a korábban említettekhez képest kissé kilóg a sorból. A fentiekben rögzítettük, hogy egy 3P beruházás általában állami indíttatású, a már említett Zöld Könyv szerint azonban a magánfél is kezdeményezheti a konstrukciót. A Művészetek Palotája (továbbiakban: Müpa) esetében egy magánbefektetőkből álló cégcsoport kezdeményezte<sup>105</sup> a beruházás megvalósítását, annak érdekében, hogy egy magas színvonalú, nagyobb eseményeknek otthont adó és impozáns épületösszesség épüljön. Kétségtelen, hogy a Müpa ezen követelményeknek megfelel, hazai és európai viszonylatban is elismert előadások látogathatóak.

Mindezekről függetlenül azonban szükséges utalni a konstrukció árnyoldalaira is. Az Állami Számvevőszék egy 2007-es jelentésében kifejtette, hogy a koncepcionális megalapozottságok hiánya miatt a kivitelezés során számos esetben változtak az építési, műszaki mechanizmusok, illetve a pénzügyi konstrukciók. A beruházás sikerességét árnyalja, hogy a kivitelezés megkezdése előtt nem születtek fejlesztési tervek, amelyek álláspontunk szerint minden esetben megkönnyíthetik egy ilyen jellegű projekt megvalósítását, emellett a két fél közötti szerződések nem tartalmazták a felek közötti kockázatmegosztásra vonatkozó rendelkezéseket. Mindezen tényezők igen hátrányosan érintették a megvalósítás gazdaságossági és hatékonysági mutatóit.<sup>106</sup>

E rövid elemzés után jelen esetben is megállapíthatjuk: itt sem beszélhetünk zökkenőmentes 3P beruházásról. A magánfél általi kezdeményezés ellenére a hazai tapasztalatlanság és kiforratlanság a Müpa esetében is akadályozó tényező volt, emellett a szerződéses felek közötti együttműködés sem értékelhető példaértékűnek.

### 1. 6. Összegzés

A magyarországi gyakorlati példák ismertetése után röviden összegezni kívánjuk megállapításainkat. Véleményünk szerint a fejezet elején felvetett hipotézis – miszerint a 3P a gyakorlatban is egy Janus-arcú jelenség – teljes mértékben bebizonyosodott. Az általunk kiválasztott konstrukciók (talán a „börtön-projektek” és a felsőoktatási infrastruktúrák kivételével) mind azt tükrözik, hogy az állam nem volt képes egykönnyen felismerni a PPP-ben rejlő kockázatokat, és csak az előnyökre fókuszált. Az akkori „trendnek” megfelelően kiváló alternatívát jelentett, ha 3P modell keretében egyrészt magánféllel szerződik és vállalkozói attitűdöket alkalmaz feladatellátása során, másrészt a költségvetést is kíméli, ezáltal bizonyos, hogy az államháztartás mérlege is a bevétel oldalára billen. Felmerül a kérdés, hogy mégis mi lehetett annak az oka, hogy többségében sikertelen beruházásokról beszélünk? Álláspontunk szerint az egyik legfontosabb ok az ország gazdasági háttere volt. Nyilvánvaló, hogy PPP-t alkalmazni egy kifejezetten erős gazdasággal és fiskális politikával bíró államban lehet, 2000 és 2010 között Magyarországra ez nem volt jellemző.

<sup>105</sup> ÁSZ tanulmány 2007, 60. p.

<sup>106</sup> Részletesen l. Állami Számvevőszék: *Jelentés a Művészetek Palotája megvalósításának és működésének ellenőrzéséről*. 2007. Forrás: <https://asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2006/0660j000.pdf> (2016.10.18.)

Az állandósult államháztartási hiány<sup>107</sup> miatt az országunk messze elmaradt a konvergencia kritériumtól. Leszűrhetjük tehát, hogy a gazdasági stabilitás hiánya szinte előre megpecsételte (legalábbis hátrányból indította) a beruházások sorsát. Ezt a tényezőt csak tovább rontották további faktorok: a tapasztalatlanság, ugyanis az állam számára nem állt rendelkezésre olyan példa, amely irányvonalat mutathatott volna, valamint a felkészületlenség, ugyanis egyik beruházás esetében sem készültek előkészítő, iránymutató vagy fejlesztési tervek, amellyel például előre felmérhették volna a projektek várható gazdasági hatását. Végül hátrányosan érintették a 3P konstrukciókat olyan tényezők, amelyekkel szinte minden államban találkozhatunk, de Magyarországon ez mégis erőteljesebben jelent meg: a jogi szabályozottság és a változó belpolitikai körülmények.

Álláspontunk szerint a PPP alkalmazásának megszüntetését közigazgatás-elméleti szempontból akár nevezhetjük a neoweberianus állameszme magyar modelljének és az ún. új közmenedzsment (angol nevén New Public Management, továbbiakban: NPM) elutasításának. Ehelyütt nem célunk a két elmélet tételes ismertetése, pusztán elméleti szempontból szeretnénk megközelíteni a paradigmaváltást. A neoweberi állameszmény lényege, hogy a közjó megteremtéséhez nem elégséges a piac működése, ezért szükséges egy aktív és erős állam,<sup>108</sup> amely mindezt megteremtheti. Ebből kifolyólag az állam akkor lehet neoweberi, ha annak szerepe tovább erősödik, a közjog fő eszközként jelenik meg az állampolgár-állam viszonyában, a közszolgálatot professzionalizáció jellemzi,<sup>109</sup> vagyis ha egy államközpontú jogrendszer jön létre. Ezzel szemben az NPM célkitűzése az állam és a közszféra leépítése a magánszektor nagyobb arányú bevonása és különböző menedzsment eszközök révén, hatékonyság és profit elérése a közigazgatásban és számos vállalati mechanizmusok alkalmazása a közszférában.<sup>110</sup> Láthatjuk, hogy a 3P konstrukció inkább az NPM elméletébe<sup>111</sup> illeszkedik, míg a hazai állameszmény neoweberianus.

## 2. Az európai uniós gyakorlat

Ahogy a korábbiakban kifejtettük, hazánkban, jelenleg de lege lata nem lehetséges új PPP konstrukció megvalósítása, emellett a korábban megvalósuló 3P-k nagy része sem ment végbe megfelelően. A jogintézmény nem hozta meg az elvárt sikert. Fontos azonban, hogy az EU több tagállama jelentős előnyöket köszönhet a PPP beruházásoknak. Jelen alfejezet célja a legjelentősebb PPP beruházásokat megvalósító tagállamok gyakorlatának (a terjedelmi korlátok miatt) igen rövid ismertetése annak érdekében, hogy láthatóvá váljon:

<sup>107</sup> [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_int039.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_int039.html) (2016.10.19.)

<sup>108</sup> STUMPF ISTVÁN: *Szakmai alapú közigazgatás – A neoweberianus állam*. In: Halm Tamás – Vadász János (szerk): *A modern állam feladatai*. Magyar Közgazdasági Társaság és a Gazdasági és Szociális Tanács konferenciájának előadásai, Budapest, 2009. 93. p.

<sup>109</sup> STUMPF (2009) 97. p.

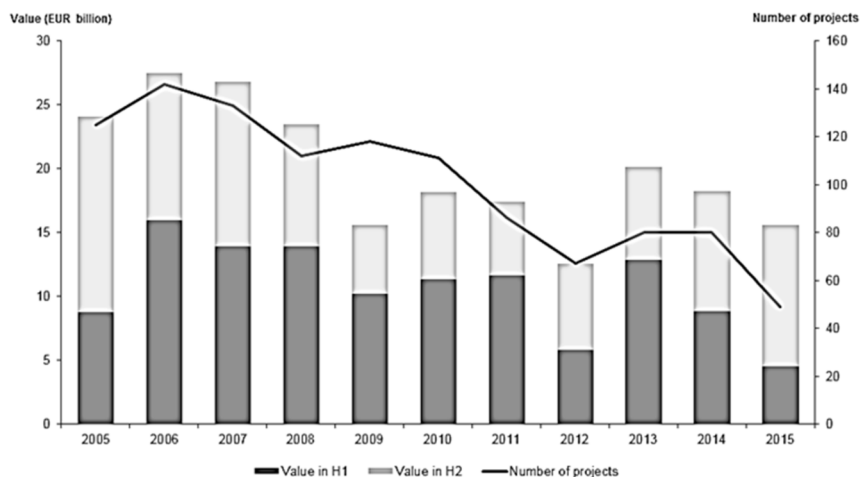
<sup>110</sup> KRIZSAI ANITA: *A szociális szolgáltatások szervezésének szabályozása a közszektor szereplőinek feladatai szemszögéből*. Doktori (PhD) értekezés. Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori, 2014. 39–41. pp.

<sup>111</sup> Az új közmenedzsment elméletével leggyakrabban az angolajkú államokban foglalkoztak. Egyik legismertebb szerző David Osborne, aki a közszolgáltatások javítására vonatkozó NPM elméletet gyakorlati szemszögéből vizsgálta. Erre vonatkozóan l. DAVID OSBORNE – PETER HUTCHINSON: *A kormányzás ára – Hatékonyabb közszolgáltatások megszorítások idején*. Alinea Kiadó, Budapest, 2006.

a hazai sikertelenségek és a jelenlegi „PPP tilalom” ellenére máshol óriási szerepet szán-  
nak a jogintézménynek. Az EPEC egyik kiadványa szerint az EU-ban<sup>112</sup> az elmúlt évek-  
ben igen jelentős 3P beruházások valósultak meg,<sup>113</sup> amelyet az alábbi ábra szemléltet:

5. ábra

*A 2005-2015 között európai PPP piacról a projektek értéke és száma alapján*



Forrás: European Investment Bank: Market Update Review of the European PPP Market in 2015. [http://www.eib.org/epec/library/epec\\_market\\_update\\_2015\\_en2](http://www.eib.org/epec/library/epec_market_update_2015_en2) (2016.11.05.)

A következőkben az Egyesült Királyság, Franciaország illetve Hollandia 3P gyakorlatát mutatjuk be részletesebben. Választásunk azért ezekre az államokra esett, mivel kétségkívül itt valósult meg a legtöbb és legjelentősebb értékű 3P beruházás.<sup>114</sup>

Elsőként nézzük az Egyesült Királyságot, mint common law országot. A szóban forgó államban mind központi, mind helyi szinten létrehoztak 3P-t segítő szervezetet, emellett a magánszféra is hozzájárul saját fórumával az összehangolt munkához. Rendkívül nagy hangsúlyt fektetnek a hitelezők védelmére, amelynek alapját a különböző hatékony védelmi eszközök és a kiszámítható bírósági gyakorlat adja. Továbbá fontos megjegyezni, hogy az Egyesült Királyságban számos új PPP modell került kidolgozásra amiatt, hogy a különböző szektorok speciális igényeire reagálni lehessen a jogintézménnyel. A 3P e színvonalas megvalósítása specifikus PPP, illetve koncessziós törvény nélkül történt meg, a gyakorlat számára segítséget a különböző iránymutatások jelentetik.<sup>115</sup>

<sup>112</sup> Megjegyzendő azonban, hogy a kiadvány Törökországot is vizsgálta.

<sup>113</sup> Legnagyobb számban az oktatás, a közlekedés és az egészségügy területén (L. Market Update Review of the European PPP Market in 2015. 3. p.)

<sup>114</sup> L. Market Update Review of the European PPP Market in 2015, 2. p.

<sup>115</sup> CMS: *PPP in Europe*. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/ppp-europe> (2016.11.02.) 141–148. pp.



Franciaországra rátérve megjegyzendő, hogy a szóban forgó államban a 3P-t általánosságban két nagy csoportra bontják és ennek megfelelően eltérően szabályozzák: koncesszióról<sup>116</sup> és együttműködési szerződésekről beszélhetünk.<sup>117</sup> Ellentétben az Egyesült Királysággal, Franciaország, mint kontinentális jogrendszerű állam azt a megoldást választotta, hogy mindkét típust törvény vagy rendelet által speciálisan szabályozza. Megjegyzendő, hogy Franciaországban az összes PPP szerződést közigazgatási szerződésként kezelik. A 3P-nek igazi lendületet az adott, hogy a francia állam a 2008-ban kezdődő gazdasági válságból való kilábalás érdekében különböző eszközökkel támogatotta a közszféra és a magánszféra együttműködését és így a 3P fejlődését.<sup>118</sup>

Az utolsóként vizsgált Hollandia az Egyesült Királyság PPP gyakorlatának elemzésével és az abból levont tapasztalatok segítségével kívánta a PPP beruházásokból származó előnyöket maximalizálni. A jogintézmény számottevő alkalmazását megelőzően nagy hangsúlyt fektettek a kísérleti projektekre, a megfelelő szabályalkotásra, valamint standardizált dokumentációs eljárás kiépítésével a költségek minimalizálására. A kezdeti sikereket követően a holland 3P beruházások nem eredményezték az elvárt előnyöket, azonban mind a köz-, mind a magánszektor oldaláról – többek között a 3P-t segítő szervezeteken keresztül – szignifikáns támogatásra talált a jogintézmény. Habár az Egyesült Királysághoz hasonlóan itt sem beszélhetünk PPP-specifikus jogszabályokról, az érintett szektortól függően állami, régiós és uniós szintű szabályozás alkalmazása is szóba jöhet, ám utóbbi időben felerősödtek a PPP-specifikus jogszabályalkotást támogató hangok.

Összegzésként megállapítható, hogy mindhárom országban jelentős szerepet játszanak a közbeszerzési szabályok a 3P konstrukció alkalmazásában. Emellett ezen államok gyakorlatának vizsgálatát követően – és a statisztikai ábra láttán – azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a 3P-t lehet hatékonyan is alkalmazni, és erre nem csak a nagy gazdasági potenciállal rendelkező államok képesek.<sup>119</sup> Ebben azonban mindhárom vizsgált államnál kiemelkedő szerepe volt a feltétlen központi támogatásnak, a megfelelő források és eszközök, a magas szintű védelem biztosításának, illetve a köz- és a magánszféra szoros együttműködésének. Ezek hiányában – ahogy azt hazánkban is tapasztalhattuk – nem tud megvalósulni hatékony PPP konstrukció.

## VI. Az európai unió és a 3P

A Maastrichti Szerződéssel létrejött Európai Unió – mint „*elkülönült szervezeti rendszerrel rendelkező európai nemzetközi szervezet*”<sup>120</sup> – a kizárólag gazdasági fejlődésre összpontosító együttműködésen túllépve mára a társadalmi élet számos szegmensét átfogja az integráció általános szerepének hangsúlyozása mellett.<sup>121</sup> Az Európai Unióról

<sup>116</sup> A koncesszió pénzügyileg független szerződés, ahol a magánszektor viseli a jövedelmi kockázatot.

<sup>117</sup> Az együttműködési szerződések olyan szerződések, amelyeket a közszféra részére való szolgáltatásnyújtásra alkalmaznak.

<sup>118</sup> CMS: *PPP in Europe* 47–53. pp.

<sup>119</sup> L. az 5. ábrán Lengyelország és Görögország helyzetét.

<sup>120</sup> BLUTMAN LÁSZLÓ: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2013. 31. p.

<sup>121</sup> BLUTMAN 2013, 40. p.

Szóló Szerződés kimondja, hogy „az Unió egy belső piacot hoz létre. Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely... kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és... piacgazdaságon alapul...”<sup>122</sup> Véleményünk szerint e célkitűzés az, amely a 3P konstrukcióra releváns. Ennek megvalósítása érdekében az Uniónak reagálnia kellett a PPP intézményének 1990-es években történő kialakulásával<sup>123</sup> jelentkező nehézségekre, mivel az Európai Parlament szerint az elmúlt évtizedekben az összes PPP beruházás névértékének 45%-a az unió területére koncentrált, ami mutatja az intézmény jelentőségének rohamos növekedését.<sup>124</sup>

E növekedés ellenére sem születtek sui generis jogforrások ezen a területen, azonban az uniós intézmények gondoskodtak keretjellegű szabályok megalkotásáról, illetve egyéb relevanciával bíró forrásokról.<sup>125</sup> Úgy tűnik egyébként, hogy mindezidáig a konstrukció résztvevői sem kívánták kifejezetten speciális jogforrások megalkotását. 2005-ben például a Bizottság számos jelentős magánszektorbeli gazdasági szereplő véleményét kérte ki egy minden PPP szerződésre kiterjedő uniós szabályozásról, akik azonban szembehelyezkedtek a kezdeményezéssel.<sup>126</sup> Ezen ellenállás később gyengülni látszott, azonban ma sem beszélhetünk a PPP-nek kifejezetten európai modelljéről.<sup>127</sup> Mivel nincs lehetőségünk a hatalmas és szerteágazó, a 3P-re vonatkozó uniós szabályozás részletes bemutatására, csupán néhány szegmensét kívánjuk kiemelni a témának.

### 1. A Bizottság és a Zöld Könyv

A fejezet szempontjából az egyik legfontosabbnak a Bizottság PPP-vel kapcsolatos munkáját, ezen belül is a már említett Zöld Könyvét tartjuk. Ennek előzményét egyrészt a Bizottságnak a koncesszióra és a közösségi közbeszerzési eljárásokra vonatkozó 2000-ben kiadott értelmező közleménye jelenti.<sup>128</sup> Emellett az Európai Parlament korábban felhívta a Bizottságot a koncesszióra és a PPP egyéb formáira irányadó homogén szabályokat tartalmazó irányelv megalkotása lehetőségének megvizsgálására. A Bizottság ennek, és az Unión belüli hasonló ösztönzéseknek a hatására adott ki 2004-ben a Zöld Könyvet.

<sup>122</sup> Az Európai Unióról Szóló Szerződés 3. cikk (3) bekezdés

<sup>123</sup> European Investment Bank: *The EIB's role in Public-Private Partnerships (PPPs)*, 2004. Forrás: [http://www.eib.org/attachments/thematic/eib\\_ppp\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/thematic/eib_ppp_en.pdf) (2016.10.15.) 3. p.

<sup>124</sup> European Parliament: *Addressing conflicts of interest in public-private partnerships (PPPs)*, 2015, Forrás: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/545722/EPRS\\_BRI\(2015\)545722\\_REV1\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/545722/EPRS_BRI(2015)545722_REV1_EN.pdf) (2016. 10. 14.) 2. p.

<sup>125</sup> JENOVAI PETRA: *Public Private Partnership az egyes nemzeti jogokban és az Európai Unió jogában különös tekintettel az Egyesült Királyságra és Németországra*. Forrás: [http://jesz.ajk.elte.hu/jenovai48.html#\\_ftn1](http://jesz.ajk.elte.hu/jenovai48.html#_ftn1) (2016.10.10.)

<sup>126</sup> COM (2005) 569 final *Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions*. Brussels, 2005, Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0569:FIN:EN:PDF> (2016.10.14.) 5. p.

<sup>127</sup> European Investment Bank 2004, 3. p.

<sup>128</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/545722/EPRS\\_BRI\(2015\)545722\\_REV1\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/545722/EPRS_BRI(2015)545722_REV1_EN.pdf) (2016.10.14.)

A Könyv elsődleges célja egyrészt annak meghatározása, hogy mely uniós szabályok alkalmazandók a magánszektor szereplőjének kiválasztási eljárása során, másrészt, hogy feltárásra kerüljenek a PPP-vel kapcsolatos bizonytalanságok, és meghatározható legyen, mely uniós keretszabály egyeztethető össze a 3P kötelező és speciális jegyeivel.<sup>129</sup>

Ahogy már korábban is említettük, a PPP nincs definiálva uniós szinten. A Bizottság a következőképpen írja azt körül: *általános értelemben a PPP a kormányzati szervek és a gazdaság közötti együttműködési formákra utal, amelyeknek célja az adott szolgáltatás nyújtásához szükséges finanszírozás, építés, felújítás, szervezés vagy működtetés biztosítása.*<sup>130</sup>

E körülrás kiegészítéseként a Bizottság a legfontosabb jegyeit is meghatározza a 3P-nek:

- (1) Viszonylag hosszú időtartamú jogviszony.
- (2) A projekt finanszírozásának módja: elsősorban a magánszektor szerepe kiemelkedő, a közszektor, ha egyáltalán részt vesz a finanszírozásban, csak hozzájárul ahhoz.
- (3) A szereplők feladatainak megoszlása: a magánszektor szereplője a projekt különböző szakaszaiban működik közre, míg a közszektor elsősorban a szerződés tárgyának, céljának, a szolgáltatás minőségének és az ellentételezésnek a meghatározását, valamint ezen tényezők ellenőrzéséért való felelősségvállalást látja el.
- (4) A felek közötti kockázatmegosztás: ennek módját esetről esetre szükséges vizsgálni, de általában a magánszektort terhelő tényezőként tartják számon.

A Zöld Könyv kimondja, hogy azon együttműködésekre, ahol a közszektor egy szereplője adott közszolgáltatás nyújtásának megszervezését harmadik fél számára teszi lehetővé, a közbeszerzési eljárásokra és a koncesszióra vonatkozó uniós aktusok rendelkezései irányadóak<sup>131</sup> az alapító szerződésekben foglalt alapelvekre és az Európai Bíróság jogértelmező gyakorlatára tekintettel.<sup>132</sup> Emellett a PPP szerződések két csoportját különít el egymástól. Egyrészt beszélhetünk a tisztán szerződéses természetűekről, amelyek esetén a köz- és a magánszektor közötti kapcsolat kizárólag szerződéses jellegű. Másrészt intézményesített szerződésekről,<sup>133</sup> amikor a két szektor közötti relációba egy elkülönült jogalany is bevonásra kerül. A korábbiakban jeleztük a koncesszió besorolásával kapcsolatos nehézségeket. A Zöld Könyv is utal a koncessziós modellre, mint az egyik legismertebb modellre a tisztán szerződéses természetű PPP csoport esetén.<sup>134</sup> Ismét felszínre került tehát a koncesszió és a PPP elhatárolásának, osztályozásának, illetve egymáshoz való viszonyának problematikája.

<sup>129</sup> Zöld Könyv 18. pont.

<sup>130</sup> Zöld Könyv 1. pont.

<sup>131</sup> Zöld Könyv 7. pont.

<sup>132</sup> VARGA J. 2016, 102. p.

<sup>133</sup> Ez az ún. intézményesített PPP (*Institutionalised PPP, IPPP*), amelyek ismertetésétől a dolgozat véges keretei miatt szükséges eltekinteni. Részletesen l. pl. Zöld Könyv 59-63. pontok

<sup>134</sup> Zöld Könyv 22. pont.

## 2. Az Európai PPP Szakértői Központ

A Bizottságnak a PPP jogintézményét alakító elméleti tevékenysége rendkívül fontos, azonban nem csak a szóban forgó uniós intézmény lát el fejlődést elősegítő tevékenységet. Fontos kiemelnünk elsőként a Bizottság, a tagállamok és a tagjelölt országok kezdeményezése folytán 2008-ban létrejött Európai PPP Szakértői Központ (European PPP Expertise Centre, továbbiakban: Szakértői Központ vagy EPEC) tevékenységét. Az EPEC az Európai Beruházási Bank (továbbiakban: Beruházási Bank vagy EIB) intézményeként egy olyan európai hálózat, amelynek tagjai PPP politikáért és projektekért felelős nemzeti vagy regionális hatóságok. Véleményünk szerint a 3P intézményének jelentőségét mutatja, hogy az EPEC 41 tagja (ideértve az EIB-et és a Bizottságot) között nem csupán tagállami, hanem néhány más európai állami szerv is megtalálható.<sup>135</sup> Ezzel egyrészt a jogintézményről átfogó európai képet tud kapni az EU, másrészt több állam tapasztalatait felhasználva sikeresebben tud segítséget nyújtani a PPP egyes elméleti, illetve gyakorlati kérdései kapcsán.

Az EPEC egyik legfontosabb tevékenysége, hogy bizonyos időközönként a tagállamok PPP-hez kapcsolódó gyakorlatáról bocsát ki áttekintést biztosító kiadványt, amelyek alkalmasak EU-n belüli tagállami rangsorok elkészítésére.<sup>136</sup> Emellett leginkább a szakmai segítségnyújtás jelenti fő profilját: elősegíti a megfelelő gyakorlatot és annak tagok közötti megosztásához fórumot biztosít, segítséget nyújt a PPP politikák fejlesztéséhez és támogatja a PPP projektek megfelelő előkészítését.<sup>137</sup>

Véleményünk szerint a tapasztalatok és információk kötetlenebb és bizalmasabb áramlását biztosító intézmény egyedi módon teszi lehetővé a 3P jogintézményéért felelős szervek gyors és széleskörű gyakorlati példákra épített problémamegoldását.

## 3. Az Európai Beruházási Bank szerepe

A Bizottság és az EPEC elméleti munkája mellett nem szabad elfeledkezni arról sem, hogy egy-egy PPP beruházás hatalmas anyagi terhet ró az abban résztvevők felekre. E területen kiemelkedő szerephez jut az EIB, amelyet a világ egyik legjelentősebb hitelintézeteként a 3P kontraktusok legfontosabb finanszírozói között tartanak számon az Unióban. A PPP-hez kapcsolódó finanszírozási tevékenységének oka, hogy elsődleges feladata a belső piac kiegyensúlyozott és egyenletes fejlődésének segítése, amihez a 3P jogintézménye is hozzájárul. E feladatát elsősorban gazdaságélénkítő projektek finanszírozásával látja el az EIB tagjainak, valamint magán- és közvállalkozásoknak folyósított kölcsönökön és garanciavállalásokon keresztül. Ennek feltétele, hogy az adott projektben a Beruházási Bank által nyújtott forrásokon kívüli finanszírozási módok is bevonásra kerüljenek. Fontos azonban, hogy az EIB nem finanszírozhat olyan beruházást, amely ellen a beruházás helye szerinti tagállam tiltakozik.

<sup>135</sup> <http://www.eib.org/epec/about/index.htm> (2016.10.16.)

<sup>136</sup> VARGA J. 2016, 198. p.

<sup>137</sup> [http://www.eib.org/epec/about/epec\\_flyer\\_en](http://www.eib.org/epec/about/epec_flyer_en) (2016.10.16.)

Az EIB által támogatott PPP projekteknek finanszírozási szempontból jelentősnek, gazdasági és technikai szempontból életképesnek kell lenniük, emellett a kontraktusoknak az Unió közbeszerzési szabályoknak megfelelő versenyeztetés eredményeként kell megszületniük. Az EIB által nyújtott 3P-hez kapcsolódó kölcsönök egyik sajátossága a hosszú lejárat, mely a konstrukció technikai és gazdasági jellegével függ össze.

Fontos kiemelni, hogy a Beruházási Bank a közvetlen hitelezési tevékenységen kívül a PPP-k piacán közvetett módon katalizátori szerepet is betölt. Ennek keretein belül együttműködik a köz- és a magánszektor alanyaival annak érdekében, hogy megkönnyítse a magánpartnerek bevonását a PPP-s beruházásokba, valamint hogy a 3P-hez kapcsolódóan új típusú finanszírozási megoldásokat is bemutasson. Ezen felül gondoskodik az általa is finanszírozott PPP szerződések monitoringjáról.<sup>138</sup>

#### 4. Az Eurostat határozat a PPP projektek elszámolásáról

Az uniós rész záró gondolataként szükséges röviden utalni a PPP projektekbe bevont eszközök elszámolására. A PPP-vel járó előnyök között említettük, hogy igénybevétele a költségvetés kímélődését jelenti. Elsőre úgy tűnhet, hogy ez csak a magánszektorbeli finanszírozás bevonására utal az adott közfeladat ellátásába. Nem szabad azonban megfedkezni arról, hogy a közszektor szereplője a másik szerződő fél tevékenységért arányos ellenszolgáltatást teljesít, ami szintén terheli a költségvetést. Természetesen a közszektor számára még így is előnyösebben zárul a beruházás mintha egyedül teljesítené azt, egy-egy PPP projekt azonban jelentősen megterheli a költségvetést, növelve ezzel az államháztartási hiányt.

Indokolt volt ezért tisztázni, hogy egy-egy PPP projektbe a közszektor oldaláról bevont eszköz hogyan számolható el, hiszen a tagállamok el kívánták kerülni a kritériumok miatt az államháztartási hiány és az államadósság növelését. A kérdés tisztázása érdekében az Eurostat 2004-ben megfogalmazta határozatában<sup>139</sup> a PPP projektek nemzetgazdasági elszámolásának irányelveit.<sup>140</sup> Eszerint ahhoz, hogy a PPP-be bevont eszközök kormányzati szektoron és így állami kiadáson kívülinek minősüljenek, a magánszektor szereplőjének kell viselnie az építési kockázatot és a magánszektor szereplőjének kell viselnie az eszköz rendelkezésre állási kockázatának vagy keresleti kockázatának legalább egyikét.<sup>141</sup>

Ehelyütt sajnos nincs alkalmunk kifejteni a szóban forgó határozat legfontosabb rendelkezéseit, azonban elengedhetetlennek tartottuk, hogy utaljunk az elszámolathatóság uniós szabályrendszerére.

<sup>138</sup> Részletesen l. VARGA J. 2016, 103–108. pp.

<sup>139</sup> EUROSTAT határozata az államháztartási hiányról és az államadósságról a köz- és magánszféra partnerisége kapcsán (EUROSTAT 2004. február 11-ei közleménye; STAT/04/18). Forrás: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2041337/Treatment+of+PPPs.pdf/af9e90e2-bf50-4c77-a1a0-e042a617c04e> (2016.10.16.)

<sup>140</sup> VARGA M. 2005, 57–58. pp.

<sup>141</sup> VARGA M. 2005, 58. p.

### Összegzés

A dolgozat végéhez érve röviden össze kívánjuk foglalni a legfontosabb megállapításainkat. Az angol-szász eredetű Public-Private Partnership jogintézménye – ahogy a dolgozattól kiderült – igen nagy múltra tekint vissza. A számottevő alkalmazás ellenére azonban mind elméleti, mind gyakorlati aspektusból kétségtelen, hogy egy bonyolult, a jogirodalmi forrásokban gyakran egymásnak ellentmondóan megjelenő és több jogterülethez tartozó konstrukcióról beszélünk. Egy azonban biztos: bármelyik jogterülethez soroljuk, akkor is az állami közszolgáltatási feladat-ellátás egyik alternatív modelljeként jelenik meg.

Már a közszolgáltatások definiálása is rendkívül nehéz feladatnak bizonyult, az elméleti síkon tovább haladva ez csak tovább bonyolódott. Ettől függetlenül igyekeztünk minden releváns szegmensét érinteni a témának, amivel érthetővé válhatott a konstrukció, emellett nem győztük hangsúlyozni, hogy milyen ambivalens intézményt vizsgáltunk. A PPP fogalmak tisztázása során törekedtünk több hazai és külföldi szempontot is ismertetni, amelyek között természetesen találunk hasonlóságokat, de szükséges felhívni a figyelmet, hogy a fogalmak tekintetében is eltérő álláspontok uralkodnak. Emellett a 3P fajták meghatározása során, direkt módon csak a legismertebb fajtákat ismertettük.

Jelen részben szeretnénk megragadni az alkalmat, hogy a dolgozat megírása során az általunk két legnehezebbnek tartott részt kiemeljük. Elsőként a jogintézmény elhatárolási problematikájára szeretnénk rámutatni.

Álláspontunk szerint az elhatárolási kérdések már a közjogi-magánjogi hovatartozás szintjén is megjelennek: egy klasszikus közjogi jogintézményről beszélhetünk, vagy ne tévesszen meg senkit az állandó állami jelenlét, és magánjogi jogintézményként aposztrofáljuk a 3P-t? Ezt kiegészítve, mivel a köz-és a magánszféra szerződés köt az együttműködésük során, elengedhetetlennek tartottuk, hogy a közöttük létrejövő kontraktust a vizsgálatunk tárgyává tegyük. A közigazgatási és az atipikus szerződési jegyek ismertetése után szinte azt érezhetjük, hogy a 3P egyszerre két jogterülethez tartozik. Magánjogi, pontosabban polgári jogi fogalmakkal operáltunk, megállapítottuk, hogy az atipikus ismérvek illeszkednek a PPP szerződésre és jeleztük, hogy vannak olyan szerzők, akik atipikus kontraktusnak vélik a 3P szerződést. Mindezek ellenére, már a dolgozat legelején leszögeztük, hogy közigazgatási jogintézményként és szerződésként tekintünk a 3P-re. Megállapításunkat igyekeztünk olyan érvekkel alátámasztani, amelyek valamilyen szinten eloszlatják az ambivalenciát, és egy kialakult álláspontot tükröznek az intézmény vonatkozásában. Kiemelendő a szerződési hovatartozással kapcsolatban a szerződési szabadság korlátozott érvényesülése. Minden polgári jogi szerződés – így az atipikus szerződéseké is – egyik, ha nem a legfontosabb tartalmi eleme a több elemből álló alapelv. Ha ez nem érvényesül teljes mértékben, a kontraktusnak véleményünk szerint gyengül a polgári jogi szerződési jellege és előtérbe kerül az ennek megfeleltethető közjogi, pontosabban közigazgatási szerződési jelleg. Emellett a mellérendeltségi viszony eltűnése és az állandó állami jelenlét is kihagyhatatlan az érvelés során.

A másik problémaforrást a 3P hazai megvalósulása jelentette. Elemzésünk során öt nagy „megvalósulási területet” vizsgáltunk, amelyből leszűrhetjük, hogy a 3P csak gyerekcipőben járt a 2000-es években. Személyes véleményünk szerint a büntetés-végrehajtás és az oktatás területén beszélhetünk a PPP megfelelő megvalósulásáról. A többi területen jogintézményi keveredéseket, alkalmatlan szerződéseket és tapasztalat-

lanságból fakadó problémákat találhatunk. Ezeket a tényezőket rendkívül nehéz kifejezni egy leíró jellegű dolgozatban. Kérdésként merülhet fel, hogy mi segíthette volna a szerződő feleket abban, hogy mindenhol példaértékű konstrukció jöjjön létre? Jogszabályi háttér, amely iránymutatást adhat a feleknek? Vagy szorosabb együttműködés az állam és a magánfél részéről? E kérdésekre jelen dolgozatban nem találunk választ, véleményünk szerint azonban szükséges lenne azok megtalálása ahhoz, hogy az esetleges jövőbeni PPP beruházások sikeresebben mehessenek végbe.

A dolgozat során többször utaltunk rá, hogy a jelenlegi kormányzat egyáltalán nem alkalmaz 3P-t feladat-ellátása során, és egy olyan tendencia figyelhető meg, ami inkább azt mutatja, hogy egy ideig nem is fogunk találkozni PPP konstrukcióval. Gondoljunk csak a már hivatkozott kormány határozatra, amely az önkormányzati 3P-k sport területén történő létesítmények kiváltását célozza vagy arra, hogy az országos beruházások eredménye többségében már állami tulajdonban van. Ez a fajta paradigmaváltás a 2010-es évektől figyelhető meg, amelyben szinte teljesen kizárt a köz-és a magánszféra együttműködése. Álláspontunk szerint ennek elsődleges oka, hogy nem illeszkedik a jelenlegi állami viszonyok profiljába. 2010 óta centralista törekvések figyelhetők meg tulajdonképpen a jogrendszer egész területén, a decentralizáció szinte teljesen háttérbe szorult. Megfigyelhető, hogy 2016-ban több csúcsmisztérium található, amelyek korábban mind-mind különálló egységként léteztek, emellett az önkormányzati hatáskörök többsége is a „Kormány meghosszabbított karjához”, vagyis a kormányhivatalokhoz került. A centralista törekvéseket jellemzi az is, hogy a korábban magántulajdonú létesítmények állami tulajdonba kerülnek vissza. Egy ilyen jogrendszerben valóban nehezen fér el a PPP konstrukció. Megjegyzendő, hogy valószínűleg a nem megfelelő gyakorlati megvalósulás is közrejátszott az intézmény mellőzésében.

Dolgozatunkat egy idézettel<sup>142</sup> szeretnénk zárni, amely egyfajta iránymutatást ad a pozitív PPP konstrukció felé.

*„... az empirikus eredmények kivétel nélkül azt mutatják, hogy ugyanazon szintű teljesítmény előállítható jelentősen alacsonyabb költségek mellett is, ha a magánszektor állítja elő a közszféra helyett... a legjobb az összes lehetséges világ közül – legalábbis ebben az esetben –, ami elérhető.”*

*Bennett-Johnson*

<sup>142</sup> ROSTA MIKLÓS: *Innováció, adaptáció és imitáció – az új közszolgálati menedzsment*. AULA Kiadó Kft., Budapest, 2012. 22. p.

## SZABOLCS HAJDU – NÓRA SÁDT

TYPICALLY ATYPICAL OR PUBLIC CONTRACT? THE THEORY  
AND PRACTISE OF THE PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

## (Summary)

It is likely that the Public-Private Partnership (hereinafter: 3P or PPP) as an alternative method to public service is well-known for someone who is familiar with the administrative law. Despite that fact it is hard to describe the most important characteristics of 3P. We can ask yourself: how can such a cooperation of the public and the private sector be classified from the aspect of law? What can be the economic effects if the performer of a public service is a company? What kind of contract is concluded between the parties in that situation? The number of such questions is uncountable.

There are much more complicated factors behind the concept, of course. Therefore our goal, inter alia, is to provide a comprehensive view of the 3P from the aspect of the theory and also of the practice. In relation to latter, we focus mainly on Hungary; however, due to the global nature of this topic, the European practice should be briefly analysed. Besides, our purpose is to prove that contracts between the public sector and the private sector mostly fall into the scope of the public law and of the administrative agreements. We would like to clarify the conflicting points of view regarding the PPP with an argument made by us.

Although PPP is rarely applied in Hungary and a drastic paradigm shift happened which affected how we see the concept of the PPP from our aspect, it is worth to examine the topic. First, a lot of contracts were concluded between the public sector and the private sector in Hungary beforehand. And second, nowadays the concept is broadly used inside and outside of Europe as well.