

## A PPP ÉS A KÖZÚTI KÖZLEKEDÉSI INFRASTRUKTÚRA KÖZÉP-KELET- EURÓPÁBAN

Varga Judit<sup>25</sup>

*A közlekedési infrastruktúra fejlesztése tökeigényes, amelyre áldozni kell, hisz a gazdasági fejlődés egyik meghatározó faktora. Közép-Kelet-Európa államai az uniós átlaghoz való felzárkózásuk végett komoly erőfeszítéseket tettek e téren jelentkező hátrányuk lefaragására, ugyanakkor a költségvetési forrásaik korlátozottságával is kénytelenek voltak szembenézni. A következőkben Magyarország, Csehország és Szlovákia példáján keresztül vizsgáljuk, hogy alkalmazták-e, s ha igen, akkor milyen eredménnyel a csatlakozási tárgyalások idején az Unió közvetítő hatása miatt közfeladat-ellátási alternatívaként feltűnt PPP jogintézményét<sup>26</sup> a közlekedési infrastruktúra fejlesztésére?*

### Magyarország

A hazai közúti közlekedés fejlesztésében mindig is meghatározó szerepe volt a központi kormánynak, hisz az előbbi beruházások döntő részben központi költségvetési forrásokból valósultak meg. Ugyanakkor jelentős tételt képviseltek a koncessziós szerződés keretében kivitelezésre került autópályák is, mint például M1/M15-ös, M5-ös autópálya bizonyos részei, M3/M30-as, az M7-es autópálya vagy éppen a szekszárdi Duna híd. A koncesszió is a köz- és magánszektor közötti együttműködés egyik típusa, azonban a hazai szakirodalom, ahogy a legtöbb régióbeli államé is, a PPP-től külön kezeli a koncessziót, holott ténylegesen annak egyik speciális típusáról van szó.

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

2003 az az év, mikor a Kormány az uniós csatlakozás hatására a növekvő fejlesztési igények és a fokozódó költségvetési nyomás miatt a magántőke bevonásának új lehetőségeként a PPP-t kezdi vizsgálni. 2004-ben pedig az Országgyűlés döntött is az M5-ös

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

<sup>26</sup>Varga Judit, egyetemi tanársegéd, DE-ÁJK

<sup>26</sup><http://www.kozjavak.hu/hu/3p-eketptelen-jogalkotasi-vadhajtas-vagy-kozossegi-igenyek-kielegitesenek-mukodokepes> (letöltés: 2015. december 12.)

autópálya Kiskunfélegyháza és Szeged, valamint az M6-os autópálya Budapest (érdi tető) és Dunaújváros közötti szakaszának PPP formában történő megvalósításáról. A magántőke bevonásának szándéka nem állt meg ennyiben, hisz 2005-ben a Kormány elfogadta a 317/2005. (XII.25.) Korm. rendeletet a Program utakról. Ebben 14 útszakaszt sorolt fel, melyeket piaci forrásból, elsősorban kötvénykibocsátással kívánt finanszírozni. Ám a kötvénykibocsátás nem volt sikeres, az említett kormányrendeletet 2006-ban hatályon kívül helyezték és a benne felsorolt tételeket végül központi költségvetést terhelő hitelből, hagyományos állami beruházás keretében valósították meg.

A PPP-ben tervezett autópálya-beruházások mindenesetre beindultak, s azóta a szóban forgó szakaszok átadása is megtörtént. E fejlesztések előkészítésének költségeit az állam állta. Az építkezés költségeit a projektársaság viselete. Az állam a hiteket és annak kamatait, a projektársaság haszonvárákozását, valamint annak az üzemeltetéssel, fenntartással és felújítással kapcsolatos költségeit rendelkezésre állási díj fizetése útján finanszírozta. Megítélésem szerint ezen a ponton érdemes volna vizsgálni, hogy vajon a kockázatok felek közötti megosztása megfelelő volt-e? S hogy hárult-e kellő piaci kockázat az építetőre, vagy azt inkább nagyobb részben az állam viselte? Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) kapcsolódó jelentései az előbbi kérdések vizsgálatára sajnálatos módon nem térnek ki.

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

**PPP formában megvalósult autópálya-beruházások Magyarországon 2004 után (milliárd forint)**

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

\*Központi költségvetés összevont tervadatai

\*\*Egy tizedes jegyre kerekített érték.

*Forrás: Báger, 2005 saját kiegészítéssel*

Az ÁSZ jelentéseiből kitűnik, hogy az államnak nemcsak a progresszívnek tekinthető fejlesztési formációk terén, de a hagyományos formában zajló beruházások kapcsán is van hova fejlődni, már ami a gyorsforgalmi úthálózatokra vonatkozó fejlesztéseket illeti. Csupán

néhány fontos, tipikusan a PPP-ben zajló autópálya-építések során előfordult problémára hívnám fel a figyelmet. Az egyik, hogy a tervezés során nem kötötték ki minden esetben a gazdaságossági, illetve költséghatékonysági elvárásokat, és a PPP konstrukcióban való megvalósításról szóló döntést megelőzően nem készültek előzetes gazdaságossági számítások, melyek összevetették volna az adott útszakasz PPP-ben, valamint hagyományos állami beruházás keretében történő kivitelezésének költségeit (PSV számítások elmaradása). Például az M6-os autópálya érdi tető és dunaújvárosi szakasza között a felelős minisztérium csak a hitelszerződések aláírását követően kérte külső tanácsadó cég segítségét az előbbi kérdésben, mely utóbb megállapította a PPP konstrukciók gazdaságosságát. Másik többször visszatérő probléma, hogy a szerződések lehetővé tették a beruházók részére széles körben mentesítő esemény bejelentését, melyeket külön bírálóbizottság vizsgált, s elfogadásuk esetén a beruházó a pályaszakasz végleges forgalomba helyezési dátumát meghosszabbíthatta, illetve költségtérítésre lett jogosult. A mentesítő események bejelentése során felmerülő vizsgálatok is halasztották a munka előrehaladását. Továbbá előfordult, hogy a beruházó a minisztérium engedélye, illetve tudta nélkül módosított a felépítmény típusán, melyet a minisztérium „mérlegelési kényszer okán” elfogadott, holott akár komoly szankciók kilátásba helyezésére is sor kerülhetett volna szerződésszegés címén, ám utóbbi elmaradt.

### Csehország

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

Több oka is van, hogy nem történt érdemi előrelépés a PPP gyakorlati alkalmazását illetően Csehországban, bár több projektet terveztek központi szinten. Az egyik ok, hogy az előkészületek, a tervezés, illetve az utolsó pillanatban visszamondott szerződések komoly költségeket emésztettek fel, ami miatt erős negatív publicitást kapott a jogi konstrukció, ez a támogatottságát nyilvánvalóan csökkentette. A sikertelenség indokaként említhető továbbá a közpolitikai döntéshozók rövid távú érdeklődésük hiánya, vagy a politikai váltógazdaságban rejlő faktorok, így különösen az, hogy a PPP egy hosszú távú elköteleződés az aktuális kormányzat részéről, mely korlátozza a később hatalomra kerülő politikai vezetés költségvetési mozgásterét, ezért elsősorban az aktuális ellenzék által nem szívelt megoldásról van szó. Említést érdemel, hogy a cseh vezetés az uniós Alapokat preferálta, ha infrastrukturális beruházásokról volt szó. A 2008-as pénzügyi válság hatására még kevesebb érdeklődés volt e jogintézmény iránt a benne rejlő kamatkockázatok okán.

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

hasonlóan Csehországban<sup>27</sup> sincs PPP-re vonatkozó külön jogi szabályozás, a koncesszióra és a közbeszerzésekre vonatkozó rendelkezéseket hívják ilyen esetekben segítségül.

## Szlovákia

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

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

Külön PPP programja nem volt az országnak, ám több fejlesztési stratégiában feltűnik a PPP, mint a fejlesztés egyik lehetséges eszköze, így például a közlekedési infrastruktúrára vonatkozó dokumentumokban. Magyarországhoz hasonlóan Szlovákia tapasztalatai e jogintézménnyel kapcsolatban nem túl kiterjedtek, Szlovákiban sem volt külön jogi norma a PPP-re, s így a közbeszerzési és koncesszióra vonatkozó rendelkezések nyújtottak segítséget e projektek kapcsán.

A központi szinten indított PPP-k elsősorban a közlekedési infrastruktúra fejlesztése kapcsán jelentek meg, politikai döntés eredményeként, a projektek megvalósíthatóságának alapos vizsgálata azonban csak kevés figyelmet kapott. A 2010-es kormányváltást követően Szlovákiában leállították – egy kivétellel – az ilyen formában zajló autópálya-beruházásokat 2010–2012 között. 2012 után azonban ismét előkerült a PPP, mint beruházás-finanszírozási alternatíva a költségvetés kímélése, illetve a költségvetési hiány növekedésének megakadályozása érdekében. A jogintézmény alkalmazásáról születő döntés azonban még így is inkább aktuálpolitika által vezérelt volt, s csak kevésbé szakpolitikailag átgondolt. Akár ez a sajátosság<sup>28</sup> is párhuzamba állítható a hazai tapasztalatokkal.

Megítélésem szerint több hasonlóság fedezhető fel a három állam között a közlekedési infrastruktúrát érintő PPP beruházások vonatkozásában, mint különbség, mely fakad egyrészt előbbi államok hasonló történelmi, gazdasági helyzetéből, s a jogintézménnyel szembeni tapasztalatok hiányából, s annak jogrendszerbe építése kapcsán felmerülő kihívásokból.

<sup>27</sup> PetrWITZ:CzechRepublic, In: KoenVerhoest – NunziaCarbonara – VeikoLember – OleHelbyPeterson – Walter Scherrere – Martijn van den Hurk: *Public PrivatePartnershipsInTransport: Trends&Theory P3T3*. 2013, 265–280. o. Elérhető: [http://www.pptransport.eu/docs/Book\\_part\\_1.pdf](http://www.pptransport.eu/docs/Book_part_1.pdf) (letöltés: 2015. december 12.)

<sup>28</sup> SZEKERES, Krisztián: SlovakRepublic, In: KoenVerhoest – NunziaCarbonara – VeikoLember – OleHelbyPeterson – Walter Scherrere – Martijn van den Hurk: *Public PrivatePartnershipsInTransport: Trends&Theory P3T3*. 2013, 281–295. o. Elérhető: [http://www.pptransport.eu/docs/Book\\_part\\_1.pdf](http://www.pptransport.eu/docs/Book_part_1.pdf) (letöltés: 2015. december 12.)