

# PPP a magyar felsőoktatásban

## Miért volt szükség PPP-re a magyar felsőoktatásban?

Magyarország csatlakozása az európai felsőoktatási térséghez új kihívások elé állította a felsőoktatást, nemzetközi versenyhelyzetet teremtett, melyben elsődleges fontosságúvá vált a magyar diákok itthon tartása és külföldiek vonzása. A képzési folyamatokat a kétlépcsős képzés bevezetésével párhuzamosan korszerűsíteni kellett. Az új illetve megváltozott igények a felsőoktatási források szűkössége miatt nem találkoznak megfelelő infrastrukturális feltételekkel. Az intézmények által nyújtott egyes szolgáltatások mind minőségi, mind mennyiségi tekintetben elmaradtak az európai átlagtól, így a felelős gazdálkodás követelményeit szem előtt tartva ezek hatékonyságán javítani kellett. A műszaki állapotok romlása elsősorban a diákszállások esetében volt szembetűnő, nemcsak a minőségi funkciók sérültek jelentősen, de néhol egyértelmű veszélyhelyzet állt elő az évtizedek óta halogatott felújítások elmaradása miatt. Továbbá a hallgató-létszámok dinamikus növekedésével az oktatási létesítményeknél is mennyiségi hiányok alakultak ki.

A bolognai egyezményhez való csatlakozást követően, továbbá annak érdekében, hogy 2010. évre Magyarország is csatlakozni tudjon az Európai Felsőoktatási Térhez, és az Európai Kutatási Térséghez több változtatást is végre kellett hajtania. A bolognai megállapodást követően 2000. évre megvalósult a felsőoktatási intézmények integrációja, a korábbi több mint hetven állami intézmény helyett harminc folytatta működését. De az első feladatot követően szükség volt a kétszintű képzés bevezetésére, a finanszírozás változtatására és a létesítmények bővítésére, rekonstrukciójára, korszerűsítésére és felújítására is. Utóbbi a jelentősen megnövekedett hallgatói létszámhelyzet is indukálta.

A megvalósítandó feladatokat az Oktatási Minisztérium az ún. „Universitas-program” keretében foglalta össze és terjesztette a Kormány elé, amelyet a Kormány 2004. augusztusában jóváhagyott.

A kormány a 2207/2004 számú kormányhatározatban rendelkezett a diákotthoni férőhelyek korszerűsítéséről, 18 esetben konkrét intézmény (10455 férőhely), 20.000. férőhely esetén intézmény megjelölése nélkül, továbbá elfogadta számos oktatási-kutatási épület rekonstrukcióját és újak építését, mely terv szorosan kapcsolódik az egész felsőoktatási intézményrendszer fejlesztéséről hozott 1068/2004 számú határozathoz, az ún. Universitas programhoz.

A PPP konstrukciók igénybe vétele e projektek megvalósítása során új elemként jelenik meg az oktatás területén, bár a konstrukció maga nem tekinthető előzmény nélkülinek. Példaként hozható fel a '90-es évek elejéről az M5-ös autópálya, ahol magánbefektetővel kötött szerződés keretében történő üzemeltetésről állapodtak meg a felek. E beruházás jelen esetben annyiból érdemelhet figyelmet, hogy az annak idején rosszul felbecsült forgalom miatt a későbbiekben szerződésmódosításra került sor, így az állam számára a tervezettől jelentősen eltérő költsönvonzatot eredményezett.

A felsőoktatási infrastruktúra minőségi színvonalának emelése igen nagy anyagi ráfordításokat kívánna, ráadásul az intézkedések megtétele a belső és a külső kényszerek következtében már nem halogatható tovább. A magyar felsőoktatás finanszírozási rendszeréből adódóan az egyes intézmények tökeereje meg sem közelíti a nyugat-európai versenytársaiét. A diákok zöme képzéséért érdemi hozzájárulást nem fizet, az állam által biztosított hallgatói normatíva azonban fejlesztésekre már nem biztosít fedezetet. Az intézmények saját bevételei általában sem olyan jelentősek, hogy állami segítség nélkül tudjanak komoly beruházásokat vállalni.

A magyar felsőoktatás fejlesztésére 2000-2004. évek között évente átlagosan mintegy 8-10 milliárd forintot fordított az állami költségvetés. A 2004. évben jóváhagyott fejlesztések tervezett megvalósítása számítások szerint 140-170 milliárd forintba kerül, amelyre a szokásos éves finanszírozás mellett is 14-18 év átfutással kellett számolni, holott a fejlesztések zömét 2010. év végéig meg kellett valósítani, amelyre 2005-2010. évek között évente 23-28 milliárd forintot kellett volna fordítani. Mint ismeretes a gazdasági problémák miatt éppen az állami beruházási előirányzatokat csökkentették elsőként, így a program már az elején leállt volna.

Az államot ma már nem csak a gazdaságossági megfontolások, hanem a konvergencia-kritériumokból fakadó kényszerek is arra sarkallják, hogy ne kizárólag önerőből hajtson végre beruházásokat a felsőoktatásban, ráadásul egy-egy projekt olyan mértékben terhelheti meg az államkasszát, hogy másokra jó ideig nem juthat forrás.

E két szempont, az intézményeké egyrészt, az államé a másiktól, illetve a több, párhuzamosan elvégzendő feladat egyértelműen annak az irányába mutat, hogy a megvalósítandó korszerűsítéseket olyan módon sikerüljön megvalósítani, hogy annak pénzügyi hatásai ne egyszerre, hanem évekre elosztva jelentkezzenek. Az Eurostat által megszabott elvek emellett lehatárolják a szóba jöhető megoldásokat az kormányzati szektoron belüli/kívüli elszámolhatóság figyelembe vételével. A PPP jellegű beruházások a kockázatok előírt allokálása útján a felsőoktatási fejlesztések megfelelő útjának mutatkoznak, mindazonáltal a projektek gazdasági elemzési módszertanának kimunkálatlansága miatt a megvalósítás gazdaságossága néhol megkérdőjelezhető.

A bérleti-szolgáltatási díj fizetését illetően – a jogszabályok által meghatározott keretek között alakult ki, hogy az intézményeknek is részt kell vállalniuk a finanszírozásban.

A létesítés és az ahhoz kapcsolódó hitelkamatok összege mellett a létesítmény tényleges üzemeltetési- és közműkötségei képezik a fizetendő díjakat. Általánosságban meghatározható, hogy az induló bérleti díj mintegy 60%-a a létesítési- és kamatköltség és mintegy 40%-a az üzemeltetési- és közműkötség. A jelenlegi finanszírozási rendszerben a felsőoktatási intézmények 100%-os állami beruházás esetén sem kaptak külön az üzemeltetésre pénzügyi fedezetet, hanem a rendelkezésükre álló normatív támogatásokból kellett azt fedezniük. Tehát a normatívák révén az intézmények 50%-os részesedéséből 40% már eleve rendelkezésükre állt. A 10% az, amelyet ki kell gazdálkodniuk többletbevételek, ill. megtakarítások révén. Ez az arány a 20 éves futamidő alatt azzal, hogy a tárca egyelőre csak az induló bérleti díj 50%-ot biztosítja növekedik, hiszen az infláció, árfolyamváltozás és kamatváltozás egyes tételeit a felsőoktatási intézményeknek kell fizetniük.

A PPP programokra vonatkozó költségvetési korlátok egyrészt az államot (minisztériumot) érintik, másrészt az intézményekhez kapcsolódnak.

Az állam az Áht és a költségvetési törvények kereteinek kell megfelelnie. A 2003. évi CXVI. Törvény felhatalmazása alapján a minisztérium a felsőoktatási intézmény kötelezettségvállalásának 50%-át éves beruházási forrásai terhére (annak 33%-áig) átvállalhatja, mely korlát kizárólag a pénzügyminiszter egyetértésével léphető át. Az intézmény részéről korlátot leginkább a felsőoktatási törvény (2005. évi CXXXIX. tv) jelent, mely a felhalmazási célú illetve beruházást helyettesítő szolgáltatás vásárlása esetén a hosszú távú kötelezettség-vállalással járó éves fizetési kötelezettség maximumát a dologi és felhalmazási célú költségvetési előirányzat 10%-ában szabja meg.

A nemzetközi összehasonlítást nehezíti, hogy az eltérő jogi környezet és hagyományok miatt a PPP-hez kapcsolódó szerződések tartalmilag erőteljes szórást mutatnak az egyes tagországok között.

### **Mi a jelentősége a PPP beruházásoknak, hogyan lehet értékelni a megvalósult beruházások eredményességét?**

A felsőoktatásban megvalósult PPP beruházások elsődleges jelentősége az, hogy egy elavult infrastruktúrájú, alacsony tőkeellátottságú rendszerben rövid távon jelentős fejlesztéseket vitt végbe.

Az eredményesség értékelésénél több szempontot érdemes vizsgálni:

#### **1. gazdasági eredményesség:**

A gazdasági eredményesség értékelését nagyban megnehezíti, hogy a projektek futamideje még nem járt le, az ingatlanok egy részének sorsa pedig a futamidő lejártával alakul ki, hiszen függ az akkori hallgatói létszámhelyzettől is. A PSC-számításokban alkalmazott diszkonttényezők és indexek csupán feltételezéseken alapulnak, ezek változása a pénzügyi konstrukció létjogosultságát alapvetően befolyásolhatja. Ráadásul, mint ez már említésre került, az ajánlatok beérkezése után a számítást újból nem végezték el, így nem támogathatta a döntést, nem nyújthatott alapot esetlegesen kedvezőbb feltételek kiharcolására.

Az elmúlt néhány év alatt csupán annyi derült ki, hogy a magánszektor ténylegesen hatékonyabban látja el az üzemeltetést, ez a költségek csökkenésében jól lemérhető. Az

más kérdés, hogy a megtakarítások nem kifejezetten a tényleges üzemeltetés, inkább az építés/rekonstrukció során alkalmazott fejlettebb technikai megoldásoknak köszönhetőek. A kollégiumok esetén az egy férőhelyre jutó fenntartási költségeknél 30-40%-os csökkenés volt tapasztalható.

Az Állami Számvevőszék 2007. évben részletes vizsgálatot végzett a felsőoktatási PPP-konstrukciójú fejlesztések közül az új diákotthonok és kollégiumi rekonstrukciók körében. A mindenre kiterjedő vizsgálat a gazdasági eredményesség tekintetében az alábbiakat állapította meg:

- a beruházások bekerülési költsége alacsonyabb az országos átlagnál;
- az egy hallgatóra jutó területi adatok magasabbak az országos átlagnál;
- az üzemeltetési költségek alacsonyabbak, mint a meglévő épületeknél a korábbi üzemeltetési költség.

## **2. felhasználói eredményesség**

A diákotthonok használói körében készült felmérés alapvető elégedettségéről számolt, be bár néhányan sérelmezték, hogy a Hallgatói Önkormányzatok által támasztott igények nem minden esetben kerültek elfogadásra. Sok településen egyértelművé vált, hogy az egy hallgatóra jutó bérleti díj – minden tételt figyelembe véve – kisebb, mint az albérleti díjak. (Főleg ott, ahol adóztak az albérlők után). Ezek azonban annyiban nem feltétlenül érdemelnek említést, hogy nem közvetlenül kapcsolódtak az alapszolgáltatáshoz.

## **3. a kitűzött célok elérése sikerült-e**

A magyar felsőoktatásban sok intézmény verseng forrásokért. A továbbiakban egyrészt várható az intézményi integráció folytatása, másrészt a magyar hallgatói létszám csökkenése. Előbbi esetben nem kell az egyes intézményeket bezárni, hiszen egy-egy kar elhelyezésével folytatódhat az oktatás. Emellett alapvető érdeke a felsőoktatási intézményeknek, hogy térítéses képzés keretében – elsősorban Közép- és Kelet-Európából, továbbá Ázsiából – külföldi hallgatókat képezzen és ezzel jobban ki tudja használni a kapacitását és növelni a saját bevételeit.

Ahol azonban bezárásra kerül sor, ott a kollégiumi létesítményeket könnyen át lehet alakítani két- ill. három csillagos szállodákká vagy kisméretű lakásokká, tehát más funkcióval, de hasznosulhatnak.

A kormányzat által kitűzött célok rendben haladnak a megvalósulás felé. A programok kezdetén azonban még nem volt olyan egységes koncepció, ami alapján regionális szintre vonatkozóan megalapozott döntést lehetett volna hozni, az intézményi fejlesztési tervek lettek csupán figyelembe véve. Ez a későbbiekben előre nem látható problémákat okozhat.

### **Milyen gazdasági/pénzügyi problémák merültek fel? A PPP terhek hogyan befolyásolják az intézmények jövőbeni gazdálkodását?**

A PPP projektekkel kapcsolatos pénzügyi-gazdasági problémacsoportokat az alábbiakban ragadhatjuk meg:

1. Milyen legyen a szerződéses konstrukció, hogy a kormányzati szektoron kívüli beruházásként legyen elszámolható?
2. Milyen módszerrel lehet a gazdasági elemzést elvégezni és igazolni, hogy a választott alternatíva költséghatékony?

Az első kérdésre egyértelmű válasz adható, mivel az Eurostat egyrészt a ESA '95-ben, ahhoz kapcsolódó értelmező kiadványban, továbbá a kifejezetten a PPP beruházások elszámolására vonatkozó 18/2004 határozatban lefektette az elveket.

A PPP beruházás fő szabály szerint akkor számolható el kormányzati szektoron kívüliként, ha az operatív és nem a pénzügyi lízing jellegzetességeit viseli magán, a kivitelező pedig nem kötődik szorosan az állami szektorhoz. Ennek vizsgálata négy szempont figyelembe vételével történhet:

#### **1. A partner kormányzati, vagy magánszektorba soroltsága:**

A szolgáltatónak államtól független piaci szereplőként kell működnie (itt nem is elsősorban a tulajdonviszonyok lényegesek, inkább a ténylegesen piaci szereplői lét és magatartás).

Ilyen probléma a hazai PPP-k kapcsán nem merült fel, a szolgáltatók nem kötődtek az államhoz.

**2. A kockázatok megosztása** alapvető jelentőségű, az Eurostat álláspontja szerint az építési kockázat egészét és a rendelkezésre állási vagy a keresleti kockázat valamelyikét a magánszektornek kell viselnie. A kockázat viselése csupán annak nagyobb része viselését jelenti, a problémák éppen abból adódhatnak, hogy az arány meghatározása igazolható és egyértelmű-e. Ilyennek tekintendő, amikor monitoring szempontok értékelésével mód nyílik a fizetendő díj teljesítménynek megfelelő módosítására. Megjegyzendő, hogy ebben az esetben az igénybevevőnek körültekintően kell eljárnia a szerződés megkötése során, amennyiben ugyanis nem harcol ki megfelelő kompenzációt a szolgáltató hibás teljesítéséért, a későbbiekben már nehéz lesz ezt a megállapodás módosításával elérnie, miközben megengedett hibahatár esetén több kisebb mértékű rendellenesség együttes előfordulása már jelentősebb kényelmetlenséget okozhat.

Komoly pénzügyi problémát jelent a kockázatok viselésének megosztása. Ugyanis mind az árfolyamváltozást, mind a hitelkamat változásokat, mind az általános inflációt, mind a közüzemi költségek emelkedését 20 évre előre nem lehet megbecsülni. Ezen tételek többségének kockázatát a felsőoktatási intézményeknek kellett vállalni, hiszen ezekben az esetekben az intézmény olyan díjakat fizetett, amelyek akkor hivatalosan is érvényben voltak. Amennyiben a Befektető vállalta volna ezeket a kockázatokat, akkor sok esetben a tényleges díjfizetés meghaladta volna a konkrét díjakat, mivel a Befektető úgy árazta be ezen tételeket, hogy a legrosszabb esetben se fizessen rá, emiatt lényegesen több jövedelemhez jutott volna, mint a tényleges költségek ellentételezése.

Sajnos egyik félnek sem álltak rendelkezésére 20 éves időtartamra reálisnak mondható számítások, ezért kellett az állami intézménynek felvállalnia ezeket a kockázatokat. Egy kiszámíthatóbb környezetben a kockázatokat lényegesen jobban meg lehetett volna osztani.

**3. A szerződés egyéb jellegzetességei** közül a futamidő és az eszköz élettartamának összevetése érdemel említést. Amennyiben ugyanis a kettő közel azonos, az pénzügyi lízingre utal. Ezért a pénzügyi számítások során a leírási kulcsot célszerű úgy

megválasztani, hogy a futamidő végén az eszköz még jelentős maradványértékkel rendelkezzen. (általánosan elfogadottnak tekinthető, ha a futamidő végén a könyv szerinti érték jelenértéke az aktiválási érték 10%-a körül alakul). Az intézmények e követelményt többször nem veszik figyelembe, így hibás következtetésre juthatnak adott konstrukció gazdaságosságát és finanszírozhatóságát illetően.

Hasonló hiba lehet, ha az állam közvetlenül fizeti az eszköz fenntartási költségeit, ezek változásának kockázatát is teljes mértékben vállalva, vagy a szerződés idő előtti megszűnése esetén a partner kölcsönei visszafizetésére kötelezi magát.

#### **4. A tulajdoni viszonyok rendezése**

Az állam nem vállalhat kötelezettséget az eszköz a futamidő lejártát követően előre meghatározott fix áron történő megvásárlására (akkor sem, ha ez „0” értéken történne).

Azonban figyelembe kell venni, hogy a PPP-konstrukciójú fejlesztések az esetek döntő többségében az állami intézmény vagyongazdálkodásában, az állam tulajdonában lévő telken, ill. rekonstrukció esetén meglévő épületben zajlik le. Tehát a futamidő végén kell az igazi döntést meghozni, ezért a megkötött szerződések csak azt taglalják, hogy a szerződés mindkét fél akarategyezősége mellett, közös megállapodás alapján meghosszabbítható. Amennyiben egyik fél nem kíván hosszabbítani, akkor létrejön az elszámolási jogviszony. Ha a felsőoktatási intézmény meg kívánja szerezni a létesítmény tulajdonjogát, akkor ki kell fizetnie a maradványértéket és ezzel tulajdonos lesz. Ha a befektető kívánja a továbbiakban hasznosítani a létesítményt, akkor meg kell vásárolnia vagy bérelnie kell az államtól a földterületet, ahol a létesítmény felépítésre került. Tehát eleve nem határozható meg a szerződés kötésekor, hogy mi történik 20 év múlva, hiszen addigra a két fél érdekei számottevően változhatnak.

A második kérdésre a PSC-számítások útján kereshetünk választ, mely megkísérli összevetni az tisztán állami forrásból illetve a magánszektor bevonásával megvalósuló beruházás költségeit. Komoly problémaként jelentkezett, hogy mivel a módszertan még kidolgozatlan, az egyes intézmények azt különböző módon végezték el. Nagy különbségek nem elsősorban a rekonstrukcióknál, sokkal inkább az új építmények létesítésénél akadtak. Az eltéréseket egyrészt a felhasznált indexek (mára ez a probléma



megoldódott: 161/2005 kormányrendelet), másrészt az ÁFA figyelembe vétele/nem vétele továbbá a díj éves értékeinek meghatározása okozta.

A PSC számításoknál a magánszektor hatékonyságának mértékét általában számszerűsítik, ez azonban nem alapul szilárd tényeken, csupán néhány beruházás vizsgálatán, így erőteljesen megkérdőjelezhető. Ugyanígy problémás az állami és a magánszektor hitelkonstrukcióinak meghatározása. Igaz ugyan, hogy állami garanciavállalás mellett a magánszektor kedvezőbb feltételekkel juthat hitelhez, az állami garancia beváltása azonban megváltoztatná a beruházás besorolását, így kevésbé alkalmazható eszköz. Az állami szerepvállalás miatti alacsonyabb hitelkamat feltételezése ezért torzító hatású.

A közbeszerzési tárgyalási eljárás során az eredeti feltételezéseket sok esetben módosítani kellett, ehhez azonban nem készültek el újból a PSC-számítások.

Gyakran félreértésekre ad okot, hogy a PSC-számítást az adott beruházást egyedül megfelelően értékelő modellnek fogják fel. Ez közel sincs így. A felsőoktatás tipikusan olyan terület, ahol egyes beruházások értékét pénzben olykor nehéz kifejezni, éppen ezért lenne nagyon fontos valamiféle társadalmi költség-haszon elemzés módszertanának kimunkálása, mely a tudásba való befektetést megfelelően kezelni tudja.

Az intézmények jövőbeli gazdálkodására vonatkozó hatás nehezen becsülhető meg, melynek több oka is van:

1. Az intézmények nem rendelkeznek olyan hosszú távú tervekkel melyekben a beruházással járó, évenként felmerülő költségek finanszírozásának mikéntje szerepelne
2. A szolgáltatási díj több elemből tevődik össze, ezek változása a mindenkori gazdasági helyzet függvénye is, így előre nehezen kalkulálható.

Mindazonáltal a kockázati tényezők világosak:

1. A beruházók a létesítés/rekonstrukcióköltségeit hitelből finanszírozzák, melynek konstrukciója a szerződéstől függően az intézmény fizetési kötelezettségére is hatást gyakorol.
- A) A hitelek zömmel EURO alapúak. Ennek rövid távon jelenleg a forint gyengeségéből adódóan hátrányai vannak, de a szerződések megkötésének idején a felek azzal az ésszerű feltételezéssel éltek, hogy az eurozónához történő csatlakozás az egyébként

majd minden esetben az intézményre háruló árfolyamkockázatot eltünteti. A részletek forintban történő törlesztése egyes intézményeket már most is nehéz helyzetbe hozott

- B) A hitelek kamatváltozásának kockázata megegyezés szerint terheli egyik vagy másik felet, és elszámolására is különböző metódusok élnek. A szerződések nagy hányadában a kamatot nem egységesként kezelik, hanem kettéosztják, az egyik az EURIBOR mindenkori értékének felel meg, a másik a kockázati felárnak. A két kamatrész változása az intézmény által fizetendő összeget különbözőképpen érinti, előfordul, hogy csak az egyik (általában az EURIBOR) változása esik az igénybevevő terhére a másik díjváltozást nem eredményez. Megjegyzendő, hogy ahol előbb említett megoldás él, ott az EURO árfolyam-emelkedéséből származó hatást az EURIBOR elmúlt években tapasztal jelentős csökkenése valamelyest ellensúlyozni tudta.
- C) A tőke összege EURO-ban nem változik, így erre a részre kifejezetten csak az árfolyamkockázat hat.

## 2. Üzemeltetési díjrész

Az üzemeltetési díjrész, mely a fenntartás és a karbantartás ellenértékét is magában foglalja, a szerződésekben előírt módon évente az inflációs indexekkel módosul. Az inflációból fakadó költségnövekedés az igénybevevőt terheli

## 3. Közüzemi díjrész

Évenkénti változása egyrészt a fogyasztás változásából, másrészt az inflációs hatásokból adódik.

## 4. Az adók és a jogi környezet változásából adódó hatások:

Az ÁFA-kulcsok módosulása a díjrészletekre hatást gyakorol.

Az intézmény kollégiumi fejlesztés esetén a szolgáltatási díjat az alábbi forrásokból teremtheti elő:

1. kollégiumi normatíva államilag támogatott képzésben részt vevő hallgatók után
2. a hallgatók által fizetett hozzájárulás
3. a lakhatási támogatás egy része (175/2006 kormányrendelet)
4. férőhelyenként 5000 ft-os bérleti díjtámogatás új diákok esetén (ha rekonstrukcióról van szó, a bérleti díj 50%-a) az OKM-től
5. vállalkozói tevékenység

Mivel ezek zömmel hallgatókhoz kötődő források, az intézmény a hallgató létszámra igen érzékeny. A demográfiai adatok azt vetítik előre, hogy a felsőoktatásba jelentkezők száma

rövid stagnálás után csökkenésnek indul, ami felveti a kérdést, hogy az intézmények hogyan tudják majd kigazdálkodni a kötelezettségeik teljesítéséhez szükséges pénzügyi eszközöket. Megoldásként kínálkozik a kezelésükben lévő állami tulajdonú ingatlanok eladása, az ebből származó bevételt ugyanis a felsőoktatási törvény értelmében PPP szolgáltatás díjának törlesztésére felhasználható. Egy másik lehetőség a kollégiumok kihasználatlan kapacitásainak bérebe adása, illetve más módon történő hasznosítása, amennyiben az ebből befolyó bevétel nem a szolgáltatót illetné meg. A költségtérítéses hallgatók létszámának növelése már az oktatás minőségéhez, versenyképességéhez kapcsolódó kérdés, ennek hosszú távú gazdasági relevanciája, reális bevételnövelő tényezőként való értékelése csak adott intézmény vonatkozásában lehetséges.

### **Milyen jogi kérdések/problémák merültek fel a beruházások előkészítésekor valamint megvalósításakor?**

Az előkészítési fázis jellemző problémái:

- Az OKM-mel kötött támogatási szerződések alapjául szolgáló feltételezéseket a pályázatok nem minden esetben támasztották alá, a beruházások bekerülési költsége általában túllépte az előzetesen várt szintet, így az említett megállapodásokat módosítani kellett
- Kezdetben a PPP eljárásrend kimunkálatlan volt, ráadásul nem létezett (most sem létezik) olyan egységesített számítási módszertan, mely alapján mindent projektet egységesen értékelni lehetett volna.
- A 2091/2003 kormányhatározat nem határozott meg gazdaságossági előírást a PPP-kre vonatkozóan.

#### Szerződéskötési szakasz

- A KVI és az OKM földhasználati szerződéshez szükséges ellenjegyzése gyakran késett, indokolatlan késedelmet okozva a kivitelezésben is
- Az OKM által vállalt évenkénti hozzájárulás az év eleji időszakban nem érkezett meg időben, ezzel nehéz helyzetbe hozva az intézményeket
- A szerződéskötésre rendelkezésre állt egy hónap nem volt elegendő a KSH és a KVI nyilatkozatainak beszerzéséhez

- A KSH a 2004. augusztusi Kormánydöntésnek megfelelően besorolás szempontjából véleményezte a szerződéseket, amelyeket a felsőoktatási intézmény vezetőjének figyelembe kellett venni. A KSH az EUROSTAT által kiadott irányelveknek megfelelően sorolta be a fejlesztéseket magánszektorba vagy állami szektorba tartozó beruházások közé.

A folyamat kezdetén a főbb irányvonalak hamar kialakultak, a kisebb módosítások pedig a végleges szerződéseknél beépíthetőek voltak. A KSH által adott szempontokat már a közbeszerzési eljárás részvételi, ajánlati szakaszában érvényesítettük.

A probléma 2008. nyár végén keletkezett, amikor a KSH két olyan változást akart érvényesíteni az eredményes közbeszerzésen kialakult szerződésben, amely a közbeszerzési kiírásban nem szerepelt, de a feltételrendszert, a Befektető és a hitelező pénzügyi kockázatát jelentősen megváltoztatta. Ezen problémák azóta sem oldódtak meg.

A KSH úgy véli, hogy amikor hivatalosan a tudomására hozzák az EUROSTAT ajánlásait, akkortól kezdve az elé került anyagokat úgy véleményezi és sorolja be.

A tárca pedig úgy véli, hogy a közbeszerzési törvénynek megfelelően az előzetesen kiírt feltételeken nem lehet változtatni, a közbeszerzést azon feltételek mellett kell lebonyolítani és a szerződést megkötöni, amelyek a kiírásakor ismertek voltak, ellenkező esetben megszegik a közbeszerzési törvényt.

Nem beszélve arról, hogy az EUROSTAT ajánlásait az adott tagországoknak meg kellene vitatniuk – egyrészt a PPP Tárcaközi Bizottságban, másrészt az érdekelt tárcaikkal, intézményekkel. A KSH ezt nem tette meg, holott ha egy tagországnak nem érdeke, nem kell elfogadnia az ajánlást.

Sajnos pillanatnyilag nem látszik ki lehet az ügyben a döntőbíró, ezért a PPP-konstrukciójú fejlesztések ellehetetlenülnek.

A közbeszerzésekhez kapcsolódóan a következők emelendők ki:

- Ahol csak egy beruházó volt, nem alakulhatott ki versenyhelyzet
- Az összevont, nagy volumenű projektek kiírása versenyhátrányba hozta a kisebb méretű vállalkozásokat
- A Kbt. nem határozta meg egyértelműen a PPP fogalmát,
- A Kbt. előírásai csak közös nyertesség esetén tették lehetővé projektársaság alapítását
- Az ingatlan vagyoni értékű jogának átadása és közbeszerzési eljárásban történő szerepeltetése koordinálatlan
- A Ptk. A haszonélvezetet csak természetese személyekre értelmezi

Az intézmények és a szolgáltatók között létrejött szerződések jellemző hiányosságai az alábbiak voltak:

- A futamidő alatti jogszabályi előírások változásából adódó többletkötelezettségek nem egyértelműen egyik vagy másik felet terhelték
- Nem szabályozták megfelelően, hogy egyes káresemények bekövetkezése esetén kinek a költségén történjen a javítás
- A szerződések feltételeinek megváltozott körülmények esetén történő újratárgyalásáról nem rendelkeztek

## **Hogyan értékelhető az Eurostat hozzáállása , a KSH és egyéb állami szervezetek szerepe a PPP programokkal kapcsolatban?**

### **1. Az Eurostat szerepe**

A PPP konstrukciók, összetett jellegükből fakadóan nehézséget okozhatnak a

Az ESA '95 elszámolási rendszer még nem ismerte a PPP-konstrukciót, a manapság ide sorolt ügyleteket az operatív illetve a pénzügyi lízing fogalmaival fedte le. Ezek elhatárolása tisztán közgazdasági alapon történik, a szerződésben alkalmazott elnevezések, megjelölések éppen azért mert megtévesztőek lehetnek, figyelmen kívül maradnak. A két konstrukció alapvető jelentőségű azért, mert az államadósságra és az államháztartási hiányra eltérő hatást gyakorol. Az Eurostat által kiadott ESA '95 kézikönyv, majd a 18/2004. számú határozat egyértelmű iránymutatásokat tartalmaz a PPP-k elszámolására vonatkozóan, az elvek bemutatására a gazdasági problémák tárgyalásánál kerül sor.

Az EUROSTAT által kidolgozott ajánlások sokszor nem veszik figyelembe az egyes tagországok jogrendszerét. Éppen ezért a tagországoknak kell mérlegelniük, hogy elfogadják-e az ajánlásokat. Sajnos Magyarországon a KSH az érintettek bevonása nélkül dönt arról, hogy elfogadja ezeket. Ezen feltétlenül változtatni kell.

### **2. A KSH szerepe**

A KSH a PPP projekteket a 24/2007 kormányrendelet értelmében véleményezi, ennek keretében azt vizsgálja, hogy a benyújtott dokumentumok alapján a beruházás várhatóan kormányzati szektoron kívül elszámolható lesz-e.

A kockázatallokáció vizsgálata annyiban problémás, hogy az Eurostat által meghatározott 3 fő kockázati elem nincs egyértelműen lebontva, így fordulhat elő, hogy a KSH az Eurostat szabályaival szemben az árfolyamkockázatot a létesítés kockázatához sorolja.

A KSH ott is tévedésben van, amikor az egyes kockázati elemeket a Befektető oldalára tenné, mert nem számol azzal, hogy a Befektető ezeket az elemeket beárazza – általában úgy, hogy ő véletlenül se veszítsen – és ezzel az Igénybevevőre terheli azokat.

Az általános kockázatmegoszlási szempont az, hogy az viselje, aki jobban tudja azokat kezelni, de ezt a KSH sokszor nem alkalmazza, őt ugyanis nem érdekli, hogy mekkora lesz a bérleti díj összege, amely viszont megkerülhetetlen az intézmények számára.

Külön gond az is, hogy a közbeszerzési eljárást lezáró szerződéstervezetet a napi állapotnak megfelelően értékeli és nem azt veszi figyelembe, amely a kiírásakor érvényben volt. A közbeszerzési törvény azonban nem teszi lehetővé az eredményhirdetést követően, a szerződéskötés időszakában a feltételek módosítását.

A Kormány rendelkezése ellenére nem született egységes írott szabályozás a PPP-konstrukciókra, csupán egyes jogszabályok kerültek megváltoztatásra, ill. bővítésre.

A PPP Tárcaközi Bizottság szerepe az lenne, hogy segítse a PPP-konstrukciójú fejlesztések megvalósítását, de ez nem tapasztalható a gyakorlatban.

Az eljárások során közreműködő állami szervezetek (KVI, MNV Zrt., illetékhivatalok stb.) nehézkesek, nem tartják be a határidőket, lassítják a folyamatokat.

**Az alkalmazott pénzügyi konstrukciók hogyan támogatták a PPP beruházások eredményes megvalósítását?**

A pénzügyi konstrukciók alapvető jellemzői az előbbieken már bemutatásra kerültek, közös jellemzőjük, hogy a fizetendő díjak hármas bontásúak: tőke és kamatok, üzemeltetési költségek, közüzemi díjak. E hármas felosztás előnye, hogy a kockázatok megosztását kézzelfoghatóan jelzi, így a statisztikai besorolást megkönnyíti.

Az egyes intézmények különböző pénzügyi kockázatokat vállaltak a tőke és a kamatok terén, a másik két elem azonban zömmel azonos módon került a szerződésekben szabályozásra.

A szolgáltató a kamatkockázat (ritkábban az árfolyamkockázat) vállalásáért magasabb szolgáltatási díjat harcolhatott ki a tárgyalások során, így azért megfelelő ellenértéket kaphatott. Az építési/rekonstrukciós költségek „túlfutásáról” nem áll rendelkezésre információ, azt a cégek üzleti titokként kezelik, de mivel ez az építési kockázat áthárítása miatt a felszámított díjban nem érvényesíthető, relevanciája nincs. A közbeszerzésekre általában több jelentkező is volt, így valószínűsíthető, hogy a PPP-beruházások a hosszú időtáv okozta bizonytalanság ellenére is jó befektetést jelentenek, mivel azonban az esetek többségében az előzetesen tervezettnél az elfogadott legjobb ajánlatok is kedvezőtlenebbek voltak, érdemes a jövőben a leszűrt tapasztalatok birtokában a feltételezéseken módosítani.

A pályázóknak nagy vonzerőt jelent, hogy az állam a szolgáltatási díj egy részét átvállalja, a közszolgáltatás jellegből következően pedig az intézmény nem fizetése esetén is racionális azzal számolni, hogy helyt fog állni. Ez a lehetőség a bankokat is arra ösztönzi, hogy a nagyobb biztonság miatt a piacinál kedvezőbb hitelt nyújtsanak, összességében olcsóbbá téve a beruházást.

A felsőoktatási intézmények jogutód nélküli megszüntetését a törvény tiltja, így a befektetők biztosak lehetnek abban, hogy egyes intézmények esetleges megszüntetése esetén is lesz, aki a létesítményekkel foglalkozik, bérleti díjat fizet használat esetén, ill. részt vesz az esetleges végleges pénzügyi elszámolásban.