

Public-Private Partnership az Európai Unióban

I. BEVEZETÉS

A közösségek állammá szerveződésének kezdete óta megfigyelhető tendencia, hogy az állam által felvállalt feladatok, közösségi igények köre egyre kiterjedtebbé vált. Az államok direkt, illetve indirekt módon egyre több közösségi szükséglet kielégítésében működtek közre. Eme folyamat a jóléti államok létrejöttével és virágzásával a XX. század közepére érte el tetőpontját Nyugat-Európában, mikor is a közvetlen állami részvétel a közösségi szükségletek, illetve közfeladatok ellátásában a leginkább kiterjedtnek tekinthető. A polgárok állammal szemben támasztott elvárása a közösségi szükségletek kielégítésében a XX. század második felére is megmaradt, ám a világgazdasági folyamatok, s az egymást egyre kisebb időközönként érő, egyre kevésbé előre jelezhető gazdasági válságok nem tették lehetővé az állam jelenlétét változatlan formában és mértékben. Előbbi folyamatot erősítette a globális gazdaság kialakulása, mely a versenyhelyzet megőrzéséhez a folyamatos gazdasági növekedést várja el a benne résztvevőktől, így az államoktól is, melyek gazdasági fejlődési és fejlesztési potenciálját nem csekély mértékben veti vissza a költségvetési kiadások jelentős hányadát felemésztő közfeladatok finanszírozása. Előbbi folyamatokra válaszul a XX. század második felében kezdődik meg az alternatív közfeladat-ellátási lehetőségek – mint kiszervezés, kiszervezés, közfeladat-ellátási megállapodások, köz-magán partnerség (vagyis PPP), támogatások, díjpolitika és így tovább – kidolgozása s terjedése, mely lehetőséget teremt más, államon kívül szereplők, s azok forrásainak becsatornázására a közösségi szükségletek kielégítésébe. E folyamat összefügg az állami szerepek újragondolásával,^[1] szervesen kapcsolódik az akkor kibontakozó (új) közmenedzsment mozgalomhoz, s az általa közvetített menedzseri eszközökhöz, melyek állami feladatellátásba csatornázásával igyekeznek az állam és szervezetrendszerének, valamint feladatellátásának hatékonyságát, eredményességét és gazdaságosságát fokozni. Napjainkra eme alternatív, illetve menedzseri eszközök szervesen beépültek az állami feladatellátás struktúrájába.^[2]

[1] Kitsos, 2015, 23–24.

[2] Kaul – Conceicao, 2006, 5–7.

A nemzetközi szakirodalomban nincs teljes összhang a *public-private partnership* (továbbiakban: PPP) fogalma tekintetében, de annak közös jegyeiben valamennyi szerző egyetért,^[3] vagyis hogy a PPP a köz- és magánszektorbeli partnerek között, hosszabb távra (több évre), közfeladat-ellátási céllal létrejövő kontraktális megállapodás. A kapott definíció igen tágan szabja meg a PPP lényegét, s így gyűjtőfogalomnak tekinthető.

A PPP, mint kifejezés 1990 óta széles körben elterjedt Európa szerte, azonban azóta sem beszélhetünk a PPP-nek kifejezetten európai modelljéről. Tagadhatatlan tény, hogy a szóban forgó kifejezés megjelenése előtt létezett számos együttműködési forma a – tágan értelmezett – állam és a profitorientált magánszektorbeli alanyok között. Előbbi együttműködéseknek is számtalan válfaja létezett, létezik. Az sem mellőzendő, hogy az egyes uniós tagországok között is jelentős különbségek mutatkoztak, s mutatkoznak napjainkban is, hogy milyen intenzitással, s mértékben vonják be a hasznofókuszú gazdasági szereplőket a közösségi feladatok ellátásába.

A PPP remek lehetőséget teremtett az Európai Unió tagállamai számára is,^[4] hogy azok a magánszektor forrásainak bevonásával az állam irányában felmerülő közfeladat-ellátás javítása, bővítése iránti igényeknek mindjobban eleget tegyenek a szűkösen rendelkezésre álló költségvetési források ellenére is. Uniós szinten pedig az integráció földrajzi bővítése miatt egyre jelentősebbé váló regionális különbségek mérséklésére is nagyszerű alternatívát biztosított a PPP, melyben a maastrichti kritériumoknak való megfelelés lehetőségét is látták a tagállamok.

De vajon mikor és hogyan bukkant fel a PPP intézménye az EU-ban közösségi szinten? Született-e előbbi szinten rendelkezés a szóban forgó jogintézmény szabályozásáról? S ha feltűnik a jogintézmény az uniós célok szolgálatában, akkor milyen feladat-ellátási területeken üdvözölhetjük? A tanulmány ezekre a kérdésekre keresi a választ.

II. A PPP UNIÓS SZINTŰ SZABÁLYOZÁSA, ILLETVE ANNAK HIÁNYA

1. Az Európai Bizottság tevékenysége

Elsőként az Európai Bizottság foglalta össze 2004-ben a PPP jogintézményéről uniós szinten folyó diskurzus esszenciáját *Zöld Könyvében*.^[5] A Bizottság rögzítette, hogy közösségi szinten nem definiált a PPP fogalma – erre azóta sem került sor –, ám mégis körülírja, meghatározza a jogintézmény legfontosabb jegyeit,

[3] Lásd például Yescombe, 2007, 4.; Duffield, 2010, 187–193.; Delmon, 2011, 7.; McQuaid – Scherrer, 2008, 7–15.

[4] Agg – Csonka, 2003, 266–284.

[5] COM(2004) 327 final, *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concession*. Brussels, 30.4.2004.

így alkotva meg saját meghatározását a PPP-re. A Bizottság értelmezésében a PPP egyfajta együttműködésre utal a közhatalmi aktorok és az üzleti világ alanyai között, az együttműködés célja valamilyen szolgáltatás nyújtáshoz szükséges finanszírozási, építési, felújítási, szervezési vagy működtetési feladatok ellátása. Eme köz- és magánszektorból származó felek közti együttműködések pedig főszabály szerint a következő karakterjegyekkel rendelkeznek. (1) Hosszú időre – jellemzően több évre – születő együttműködések. (2) Vegyes finanszírozás a tipikus, vagyis a projektek, beruházások megvalósulásához hozzájárul a közszektorbeli és a magánszektorbeli alany is, illetve akár külső pénzügyi források igénybevételeire is sor kerülhet. (3) A létrejövő megállapodások komplexek. (4) A felek osztoznak a felmerülő kockázatokban, melyek elterülése, megoszlása az együttműködők között szerződésről szerződésre, illetve projektről projektre változó. (5) A közszektorbeli alany felelősségi körébe esik a szerződés tárgyának, céljának, a szolgáltatás minőségének, az ellentételezési (költségtérítés, díjpolitika) politikának a meghatározása és ő felelős a monitoring-rendszer működtetéséért, s így a teljesítés ellenőrzéséért.^[6]

A PPP fogalmának tisztázásán túl a Bizottság 2004-es Zöld Könyve azért is lényeges, mert kimondja, hogy a közösségi – most már uniós – jog nem tartalmaz rendelkezéseket kifejezetten a PPP megállapodásokra vonatkozóan, így az uniós gyakorlat értelmében az Európai Parlament, illetve Tanács által meghozott a közbeszerzési eljárásokra, illetve koncesszióra vonatkozó rendeletek, irányelvek, valamint határozatok rendelkezéseit, az alapító szerződésekben foglalt alapelvek tiszteletben tartása mellett, és az Európai Unió Bíróságának jogértelmező gyakorlatára tekintettel kell alkalmazni. A Zöld Könyv megalkotásakor az érdekeltek még határozottan ellenálltak egy egységes, valamennyi PPP-re vonatkozó uniós jogi norma megalkotásának. Később a tagállami ellenállás – leginkább az IPPP-k felbukkanása miatt, illetve a többször előálló jogbizonytalanságra tekintettel – gyengülni látszott, ám napjainkra sem született a témában átfogó, direkt uniós jogi norma.

Továbbá a Zöld Könyv vetette fel elsőként az intézményesített PPP-k fogalmát (Institutionalised PPPs - IPPPs), melyekre vonatkozóan a Bizottság által koordinált későbbi szakmai egyeztetések eredményeként napvilágot látott közlemények nyújtanak valamivel bővebb eligazítást.^[7] Az IPPP a közzsféra és a magánszféra közötti olyan együttműködés – mondja a Bizottság –, amelynek keretében koncessziót vagy közbeszerzési szerződést végrehajtó, vegyes tulajdonban álló társaságot hoznak létre. A magánfelek a nyújtott pénzügyi és vagyoni hozzájáruláson kívül tevékenyen részt vesznek a vegyes tulajdonban álló társaságnak odaítélt szerződések

[6] COM(2004), 3.

[7] COM(2005) 569 végleges, A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a magán- és közzsféra közötti partnerség (PPP), valamint a közbeszerzésekről és a koncessziókról szóló közösségi jogról. (Brüsszel, 2005.11.15.)

végrehajtásában, illetve a szóban forgó társaság irányításában. Lényeges azonban, hogy egy magánbefektető által állami vagy önkormányzati tulajdonban álló vállalkozás részére nyújtott vagyoni hozzájárulás nem minősül IPPP-nek.^[8]

A Bizottság biztosított fórumot a PPP körüli szakmai vitáknak, melyekben bizottsági tisztségviselőkn kívül közbeszerzési szakértőket, tagállami képviselőket, PPP-szakértőket is bevontak, s a szakmai együttműködés hozadékaként később felállításra került az Európai Beruházási Bankkal együttműködve a PPP Szakértői Központ.

2. Az Európai Beruházási Bank és a PPP

Az EU-ban PPP szerződések legnagyobb finanszírozója az Európai Beruházási Bank (European Investment Bank, EIB), a világ egyik legjelentősebb multilaterális hitelintézete, mely az EU tagállamok tulajdonában áll, s hitelezési tevékenysége nem korlátozódik az Unió területére.^[9] Az EUMSZ 309. cikke értelmében az Európai Beruházási Bank feladata, hogy segítse a belső piac kiegyensúlyozott és egyenletes fejlődését. Ennek érdekében saját, illetve más tőkepiaci forrásokból kölcsönt és garanciát nyújt gazdaságélénkítő projektek megvalósításához, nyereségszerzési cél nélkül.

A Bank által támogatott projektek

- a) kevésbé fejlett régiók fejlesztését szolgálják; vagy
- b) vállalkozások modernizálását, átalakítását, vagy olyan új tevékenységek kialakítását célozzák, melyek a belső piac létrehozása, működtetése miatt váltak fontossá, s melyek olyan terjedelműek, illetve természetűek, hogy azokat nem lehet az egyes tagállamokban rendelkezésre álló eszközökkel finanszírozni; vagy
- c) olyan projektek, melyek több tagállam közös érdekét szolgálják, s terjedelmük vagy természetük miatt nem lehet őket az egyes tagállamokban rendelkezésre álló különböző eszközökkel finanszírozni.

A Bank feladatai ellátásához szükséges forrásokat a strukturális alapokból, vagy más uniós pénzügyi támogatásokból látja el.^[10]

a) Európai Beruházási Bank irányítása

A Bank irányításáról és igazgatásáról a Kormányzótanács, az Igazgatótanács és az Igazgatási Bizottság gondoskodik.

A Kormányzótanács, mely a tagállamok által kijelölt miniszterekből áll, felelős a Bank hitelpolitikájára vonatkozó irányelvek kidolgozásáért és felügyeli előbbiek végrehajtását is. A Kormányzótanács legfontosabb feladatai a következők:

[8] C(2007)6661 *Commission Interpretative Communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised Public-Private Partnerships (IPPP)*. Brussels, 05.02.2008. 2–3.

[9] Baranyai - Halász, 2014, 404.

[10] *Európai Unió Működéséről szóló Szerződés* (EUMSZ 309. cikk, EK SZ korábbi 267. cikk)

(a) határoz a Bank jegyzett tőkéjének felemeléséről; (b) a finanszírozási elvekről dönt, (c) kinevezi az Igazgatótanács és az Igazgatási Bizottság tagjait, illetve felmenti azokat, (d) dönt a tagállamok területén kívül eső befektetések finanszírozásáról, (e) határoz a Bank tevékenységének felfüggesztéséről, felszámolásáról. Hatáskörébe tartozik továbbá a Bank eljárási szabályainak, az Igazgatótanács éves jelentéseinek, az éves mérlegnek és eredmény-kimutatásnak a jóváhagyása.^[11]

Az Igazgatótanács 29 igazgatóból és 19 helyettesből áll. A tagállamok, illetve a Bizottság által jelölt igazgatókat a Kormányzótanács 5 évre nevezi ki. Az igazgatók és helyetteseik megbízatása is meghosszabbítható. E szerv gondoskodik a Bank megfelelő igazgatásáról, határoz a Bank által történő finanszírozásról. Dönt a Bank által felvett kölcsönökről, megállapítja a kiutalt kölcsönök kamatait, járulékait, illetve a díjakat. Továbbá minősített többséggel határozhat saját hatáskörének Igazgatási Bizottságra ruházásáról is.^[12]

Az Igazgatási Bizottság egy elnökből és nyolc alelnökből épül fel, akiket az Igazgatóság javaslatára a Kormányzótanács választ hat évre. Esetükben is meghosszabbítható a megbízatási idő. E szerv felel a Bank folyó ügyeinek intézéséért, melynek keretében döntés-előkészítési és végrehajtási feladatokat testál rá az Alapokmány.^[13]

A Bank működésének belső ellenőrzéséért egy hattagú felügyelő bizottság felel, melynek tagjait a Kormányzótanács nevezi ki. E bizottság ellenőrzi a Bank szakmai működését, melynek keretében vizsgálja, hogy az megfelel-e a prudenciális banki működés feltételeinek, továbbá évente ellenőrzi a Bank műveleteinek és könyveinek szabályszerűségét is.^[14]

b) Az Európai Beruházási Bank által nyújtott finanszírozás és korlátai

A Bank a fent bemutatott EUMSz 309. cikke által meghatározott főszabály szerint a tagállamok területén – kivételesen azokon kívül^[15] – megvalósuló gazdaságélénkítő projektek finanszírozását vállalja. A finanszírozási segítség folyósított kölcsönök, illetve garanciavállalás formájában manifesztálódik, melyet az EIB tagjainak, illetve magán- és közvállalkozásoknak nyújt. Fontos, hogy a Bank csak akkor nyújt segítséget, ha más forrásból nem állnak rendelkezésre megfelelő feltételekkel pénzeszközök, illetve lényeges még, hogy a Bank által nyújtott segítség csupán kiegészítőleges lehet. Tehát csak azzal a feltétellel nyújt az EIB kölcsönt, illetve vállal garanciát, ha más finanszírozási forrásokat is felhasználnak a kérdéses projektben.

A Bank a kölcsön nyújtását feltételtől teheti függővé, ha azt vállalkozás vagy testület venné fel. A feltétel lehet a beruházás helye szerinti tagállamtól kapott

[11] EUSz és EUMSz 5. Jegyzőkönyv: *Az Európai Beruházási Bank Alapokmányáról*. HL C 83. 2010.3.30. 251–264. (Továbbiakban EBB Alapokmánya), 6–8. cikk

[12] EBB Alapokmánya 9–10. cikk

[13] EBB Alapokmánya 11. cikk

[14] EBB Alapokmánya 12. cikk

[15] Ehhez azonban a Kormányzótanács minősített többséggel meghozott határozatára van szükség.

garancia vagy egyéb megfelelő garancia, mely az adós szilárd pénzügyi helyzetét tanúsítja. Tagállamoknak nyújtott kölcsönök esetében ilyen feltétel nincs meghatározva.

Az EIB tevékenységének korlátai közé tartozik többek között, hogy a Bank által nyújtott kölcsönök és garanciák kintlévőségként fennálló mindenkori összege nem lehet több mint a Bank jegyzett tőkéjének, tartalékainak, eredmény-kimutatói többlet összegének 250 %-a.^[16]

A Bank bár nem profitorientált gazdasági szereplő, ettől függetlenül nem nyújthat kamatcsökkentési kedvezményt. Az általa nyújtott kölcsönök kamatát, a járulékot, a különböző díjakat a tőkepiaci feltételekhez kell igazítani, hogy az abból származó bevétel fedezze a Bank költségeit, kockázatait, és az járuljon hozzá a Bank számára előírt tartalék^[17] képzéséhez.

Mikor a Bank finanszírozást végez, akkor biztosítani kell, hogy a kiutalt pénzeszközök az Unió érdekében és a lehető legésszerűbben legyenek felhasználva. Kölcsön, illetve garancia biztosítása csak akkor nyújtható, ha a finanszírozott beruházás segíti az általános gazdasági termelékenység növekedését, és előmozdítja a belső piac megvalósítását, illetve ha termelési szektorban működő vállalat valószínűsíthetően megvalósítja a beruházást, akkor a kamattörlesztést vagy a vállalt nyereségből, vagy az projekt helye szerinti állam kötelezettségvállalása útján, vagy más módon fedezik.^[18]

A Bank főszabály szerint nem szerezhetsz érdekeltséget vállalkozásban, és nem vállalhat felelősséget annak vezetésében sem, erre csak a kölcsönadott pénzeszközök védelme érdekében kerülhet sor.^[19]

Lényeges, hogy a Bank nem finanszírozhat olyan beruházást, amely ellen a beruházás helye szerinti tagállam tiltakozik.^[20]

Bármely vállalkozás, köz- vagy magánintézmény finanszírozásért közvetlenül a Bankhoz fordulhat, de a Bankhoz intézett finanszírozási kérelmek benyújthatók a Bizottságon, vagy akár a tagállamokon keresztül is, ahol a beruházás megvalósul. Ha a Bizottságon keresztül nyújtanak be kérelmet, akkor azt el kell juttatni a beruházás helye szerinti tagállamhoz véleményezésre, illetve fordítva, ha a beruházás helye szerinti tagállamon keresztül nyújtanak be kérelmet, azt a Bizottságnak is véleményeznie kell. A Bankhoz közvetlenül befutó kérelmeket pedig egyaránt szükséges a Bizottsággal és a beruházás helye szerinti tagállammal is véleményeztetni. A vélemények megadására minden jogosult számára két hónap áll rendelkezésre, amennyiben a két hónap eredménytelenül telne el, vagyis nem készülne vélemény, akkor azt úgy kell tekinteni, hogy a véleményezésre jogosult nem emelt kifogást a beruházás ellen.^[21]

[16] Ez alól is vannak kivételek. Lásd EIB Alapokmány 16. cikk. (5) bek.

[17] A Bank jegyzett tőkéjének 10%-ig köteles folyamatosan tartalékállapotot képezni.

[18] EBB Alapokmánya 18. cikk. (1) bek.

[19] EBB Alapokmány 18. cikk. (2) bek.

[20] EBB Alapokmány 15-18. cikk

[21] EBB Alapokmány 19. cikk

Az Igazgatási Bizottság vizsgálja az egyes beruházásokat, hogy azok megfelelnek-e az Alapokmány rendelkezéseinek, vagyis azt, hogy az EIB finanszírozásban való részvételének feltételei fennállnak vagy sem. Amennyiben az Igazgatási Bizottság (vagy az Európai Unió Bizottsága) kedvezőtlen véleményt ad a gazdaságélénkítő beruházások EIB általi finanszírozásáról, akkor a Bank csak az Igazgatótanács egyhangú határozatával vehet részt a beruházás finanszírozásában. Ha mind az Igazgatási Bizottság, mind a Bizottság kedvezőtlen véleményt fogalmaz meg az EIB beruházás finanszírozásában való részvételéről, akkor az Igazgatótanács sem engedélyezheti a Bank részvételét a finanszírozásban.^[22]

Az EIB által támogatott PPP projekteknek finanszírozási szempontból jelentősnek, gazdasági és technikai szempontból életképesnek kell lenniük. Alapvetően jelentőséggű, hogy az Uniós közbeszerzési szabályoknak megfelelő versenyztetés eredményeként szülessenek meg a szerződések és azok feleljenek meg az EIB környezetvédelmi követelményeinek is.^[23]

Az EIB nyújtotta kölcsönök kiegészítő jellegűek, több bankgaranciával vagy *monoline* biztosítottak. Sajátosságuk a hosszú lejárat – 20 éves vagy annál hosszabb időintervallum –, mely a projektek technikai és gazdasági jellegével függ össze. A leghosszabb lejáráttal az eddigi tapasztalatok alapján a szociális infrastruktúrák (pl. kórházak), a városi fejlesztések körében és a helyi közlekedési szektorban megvalósított projektek bírnak.^[24]

Az EIB közvetlen hitelezési tevékenységén kívül közvetett módon katalizátor szerepet is betölt a PPP-k piacán. Együttműködik a köz- és a magánsektorbeli alanyokkal, célja ennek keretében, hogy megkönnyítse a magánpartnerek bevonását az infrastrukturális beruházásokba, valamint, hogy bemutasson új típusú finanszírozási megoldásokat előbbiek megvalósítására. Az EIB együttműködik továbbá projektvállalatokkal, kereskedelmi bankokkal, egyéb tőkepiaci szereplőkkel. Fentiekén túl szakértői, tanácsadói funkciókat is ellát elsősorban az Európai PPP Központon keresztül (European PPP Expertise Center, EPEC). Szakmai tanácsokkal a közszektorbeli alanyokat, EU tagállamokat, csatlakozó államokat és más uniós intézményeket látja el.

Az EIB ezen túl gondoskodik az általa is finanszírozott PPP szerződések felülvizsgálatáról, monitoringjáról, gyakran más finanszírozókkal együtt.

Fontos, hogy a Beruházási Banknak nincsenek szakpolitikai preferenciái a PPP szerződésekkel illetően. Értelmszerűen a tagállamok azok, akik jogosultak eldönteni, hogy a célzott beruházás megvalósítására a PPP-t vagy más megoldást választanak.^[25]

[22] EBB Alapokmány 19. cikk (4)–(8) bek.

[23] EIB 2004, 6.

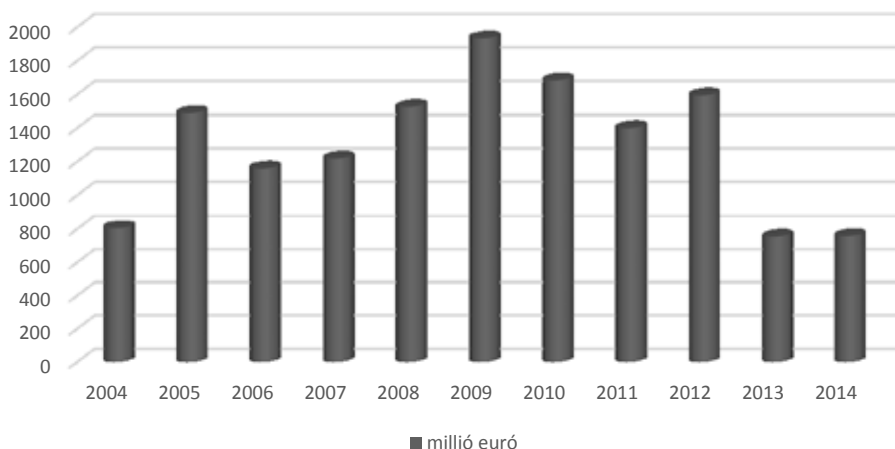
[24] EIB 2004, 7–8.

[25] EIB 2004, 13.

c) Az Európai Beruházási Bank és Magyarország

Az Unióhoz való csatlakozásunkat követően igen intenzívvé vált hazánk és az Európai Beruházási Bank kapcsolata. Gazdaságélénkítési, a regionális fejlődésben mutatkozó hátrányunk lefaragásának, az életszínvonal és -minőség javításának céljával számos hitelügylet született a Magyar Állam és intézményei, illetve a hazai vállalkozások és az EIB között. Vannak a kis- és középvállalkozásokat, az energetikai szektort, a közlekedési, távközlési, városfejlesztési, vízügyi ágazatokat, az ipart, a mezőgazdaságot, valamint az oktatást és egészségügyet szolgáló, fejlesztő megállapodások.

Magyarországon ilyen az Európai Beruházási Bank által is támogatott PPP-projekt az M6-os autópálya beruházás, melynek finanszírozásában 2004 óta részt vett a Bank, 2014-ig összesen 14313 millió euró értékben (Az EIB-től származó támogatások mértékét éves bontásban mutatja az 1. ábra.).



1. ábra: Az EIB által az M6-os autópályára folyósított összegek (2004–2014)

Forrás: saját szerkesztés (EIB)

3. Európai PPP Szakértői Központ

Európai PPP Szakértői Központ (European PPP Expertise Centre, EPEC) az Európai Beruházási Bank, az Európai Bizottság és az uniós tagállamok, valamint tagjelölt országok által létrehozott kezdeményezés.^[26] A Központ feladata, hogy segítse

[26] A Központ legfőbb finanszírozója az Európai Bizottság és az Európai Beruházási Bank. Tagok: Albánia, Ausztria, Belgium, Bulgária, Horvátország, Ciprus, Cseh Köztársaság, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Írország, Izrael, Olaszország, Koszovó,

és erősítse a közszektorbeli alanyok részvételét a PPP szerződésekben, főállásban e célból foglalkoztatott szakemberek segítségével. A Központ tagjai tapasztalato-
kat, szakismereteket, elemzéseket osztanak meg egymással a témában, illetve az
eddig kialakult „jó gyakorlatokat” illetően, továbbá fórumot biztosít a közszektor-
beli alanyok számára, hogy tapasztalataikat megtárgyalják. A tagok továbbá gyors
szakmai segítségre is számíthatnak a Központtól, ha egy hirtelen felmerülő kérdés
megválaszolása válik szükségessé. Az EPEC céljának tekinti továbbá a PPP intéz-
ményének erősítését, így akár egy-egy tagállammal külön-külön is foglalkozva
segíti e jogintézmény alkalmazását, beágyazódását, s előbbi cél elérése végett
bőséges, bárki számára ingyenesen hozzáférhető szakmai anyagokat tesz közé
honlapján.^[27]

III. PPP SZERZŐDÉSEKSEL KAPCSOLATOS TENDENCIÁK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az Európai Unióban jellemző tendenciák bemutatásához két uniós intézmény
adatbázisai által szolgáltatott információkat tekintjük át. Az egyik intézmény az
Európai Beruházási Bank (*EIB, European Investment Bank*), a másik pedig az
Európai PPP Szekértői Központ (*EPEC*). Az Európai Beruházási Bank statisztikái
– melyek széles körben elérhető és áttekinthető formába az EPEC rendezett –
azokat a PPP ügyleteket veszik sorra, amelyek létrehozásához a Bank pénzügyi
segítséget nyújtott. Ebből következik, hogy egyrészt az EIB adatbázisokban nem
csak uniós tagállamokban (tagállamok által) megkötött PPP ügyletek szerepelnek,
másrészt ezek az adatbázisok nem tartalmazzák az összes uniós tagállamban
aláírt PPP szerződést, csak azokat, amelyek finanszírozásában a Bank részt vett.
Azonban a tárgyalt jogintézmény népszerűségére, mint fejlesztési, illetve mint
közfeladat-ellátási alternatíva igénybevételére vonatkozó trendekre következtet-
hetünk eme adatsorokból. A másik felhasználásra kerülő dokumentumhalmazt
az EIB intézményeként 2008. szeptember 16-án életre hívott EPEC által 2010 óta
évről évre (éves, féléves, negyedéves) bontásban kibocsátott EU-s tagállamok PPP-t
illető áttekintései adják. Utóbbiak is inkább trendek, rangsorok felállítására alkal-
masak, tekintve hogy az egyes grafikonok által feltüntetett adatokat nem rende-
zik táblázatos formában, így bizonyos esetekben pontos számsorok nem állnak
rendelkezésünkre, mely nagy hibája e „kimutatásoknak”.

Általában elmondható, hogy széles körű – számos feladat-ellátási szektort,
illetve számos államot vizsgáló – kimutatások ritkán készülnek PPP szerződés-
sekből, mivel roppant költséges és időigényes ezek összeállítása. A különböző

- Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Montenegró, Hollandia, Észak-Írország, Lengyelország, Portugália, Románia, Skócia, Szerbia, Szlovák Köztársaság, Szlovénia, Spanyolország, Törökország, Egyesült Királyság, Wales.

[27] European PPP Expertise Centre <http://www.eib.org/epec/index.htm> (2015.06.23)

államok, illetve nemzetközi szervezetek által elkészített összeállítások gyakorlati hasznosítását, összevetését nagyban nehezíti, a gyakorlatban inkább lehetetlenné teszi – ahogy azt a dolgozat első fejezetében jeleztem –, hogy nincs a PPP-nek olyan fogalma, melyet valamennyi állam, illetve nemzetközi szervezet elfogadna. A EIB, illetve az EPEC adatai azért alkalmasak a PPP-re vonatkozó uniós trendek vizsgálatára, illetve nyomon követésére, mert azonos PPP fogalommal operálnak.

1. Az Európai Beruházási Bank által finanszírozott PPP szerződések 1990–2014 között

Az Európai Beruházási Bank az általa 1990 és 2014 között finanszírozott PPP szerződésekről 2015-ben tett közzé jelentést. Különösen érdekes, ha e dokumentum tartalmát lebontjuk évekre és közfeladat-ellátási szektorokra (1. táblázat). A Bank 1990 és 1997 között kizárólag közlekedési infrastruktúrafejlesztésre irányuló PPP beruházások megvalósítására folyósított forrást. 1998-tól kezdve azonban újabb feladat-ellátási szektorok fejlesztési projektjei is megjelennek, mint az oktatási, energetikai, víz- és csatornarendszerrel összefüggő és egészségügyi beruházások, 2006-tól pedig a hulladékkezeléshez kapcsolódó PPP beruházások finanszírozásába is beszállt a Bank.

A következőkben az Európai Beruházási Bank által közzétett adatsorokat elemzem. Vizsgálva, hogy mely államok, s mekkora összeg erejéig vették igénybe az Európai Beruházási Bank szolgáltatásait PPP-projektek finanszírozása során, tovább, hogy mely közfeladat-ellátási területen valósultak meg eme beruházások, illetve éves bontásban vizsgálva, milyen jellegű és összesen hány projektben nyújtott segítséget a Bank.

Év	millió euró/év	Terület	millió euró
1990	246	Közlekedés	246
1992	176	Közlekedés	176
1993	415	Közlekedés	415
1994	784	Közlekedés	784
1995	1083	Közlekedés	1083
1996	2647	Közlekedés	2647
1997	1210	Közlekedés	1210
1998	828	Energia	20
		Közlekedés	752
		Oktatás	56
1999	1270	Víz-, csatornarendszer	104
		Közlekedés	1166
2000	1683	Oktatás	212
		Közlekedés	1471

Év	millió euró/év	Terület	millió euró
2001	1790	Közlekedés	1578
		Oktatás	99
		Egészség	113
2002	2120	Közlekedés	2049
		Energia	71
2003	2309	Közlekedés	1975
		Oktatás	137
		Víz- és csatornarendszer	125
		Egészségügy	72
2004	1727	Közlekedés	945
		Víz- és csatornarendszer	44
		Egészségügy	393
		Oktatás	345
2005	1476	Közlekedés	1055
		Egészségügy	237
		Oktatás	184
2006	2766	Közlekedés	1360
		Víz- és csatornarendszer	181
		Energia	75
		Egészségügy	942
		Hulladékkezelés	120
		Oktatás	88
2007	2377	Közlekedés	1448
		Víz- és csatornarendszer	120
		Energia	92
		Oktatás	79
		Egészségügy	638
2008	3378	Közlekedés	3036
		Hulladékkezelés	273
		Oktatás	79
2009	2031	Közlekedés	1329
		Tűzoltó szolgáltatás	9
		Víz- és csatornarendszer	166
		Egészségügy	332
		Hulladékkezelés	195
2010	3188	Energia	30
		Közlekedés	2127
		Oktatás	45
		Egészségügy	986
2011	2834	Közlekedés	2564
		Víz- és csatornarendszer	142
		Egészségügy	128

Év	millió euró/év	Terület	millió euró
2012	998	Közlekedés	948
		Oktatás	50
2013	2757	Közlekedés	2182
		Egészségügy	360
		Oktatás	95
		Szilárd hulladék	120
2014	3259	Közlekedés	2625
		Egészségügy	400
		Oktatás	36
		Szilárd hulladék	198

1. táblázat: Az Európai Beruházási Bank által finanszírozott PPP szerződések közfeladat-ellátási területeként éves bontásban 1990–2014 között^[28]

A 2. táblázat adatai szemléltetik, hogy melyek azok az államok, amelyek a legnagyobb összegű pénzügyi támogatást kapták az elmúlt 24 évben PPP konstrukciók megvalósítására.

Állam	PPP projektem száma (db)	PPP projektek összértéke (millió euró)
Dánia	6	4262
Egyesült Királyság	58	11783
Portugál	18	4482
Németország	11	1685
Görögország	8	2139
Monaco	2	60
Dél-Afrikai Köztársaság	2	95
Hollandia	9	1815
Kína	1	24
Spanyolország	29	4981
Lengyelország	4	1575
Írország	14	1089
Ausztria	4	467
Norvégia	2	273
Olaszország	7	2167
Magyarország	2	400
Finnország	2	187
Ghána	1	75
Belgium	3	669

[28] Saját szerkesztés. Forrás: EPEC (2015): PPPs financed by the European Investment Bank from 1990 to 2014. http://www.eib.org/epec/resources/publications/ppp_financed_by_EIB_1990_2014.pdf (2015.05.02)

Állam	PPP projektem száma (db)	PPP projektek összértéke (millió euró)
Uganda	1	92
Izrael	2	262
Franciaország	10	3218
Jordánia	1	166
Dominikai Köztársaság	1	30
Svédország	1	699
Zöld-foki Köztársaság	1	30
Jamaica	1	39
Törökország	1	270
Horvátország	1	80

2. táblázat: Az Európai Beruházási Bank által finanszírozott PPP szerződések államonkénti bontásban 1990–2014 között^[29]

Nem meglepő módon az Egyesült Királyság vette igénybe a legnagyobb mértékben az EIB szolgáltatásait (összesen: 11 783 millió euró). Ez Egyesült Királyság Európában a köz- és magánszektor közötti együttműködés „bölcsője”. Évtizedekre visszamenő hagyományai vannak itt a szektorok közti együttműködésnek, s emiatt a PPP (PFI) ügyletekre vonatkozó leginkább kidogozott intézményi és jogszabályi környezettel is itt találkozhatunk Európában. A sort Spanyolország (összesen: 4981 millió euró) és Portugália (4482 millió euró) folytatja, mely államok elsősorban az EU átlaghoz képesti infrastrukturális lemaradásuk ledolgozására vették igénybe a PPP-t. A negyedik legjelentősebb EIB hitelt felvevő állam Dánia (4262 millió euró), s csak az ötödik Franciaország^[30] (3218 millió euró), ahol szintén régire visszanyúló hagyományai vannak az állam és a magánszektor együttműködésének.

A 2. táblázatból leolvasható továbbá az 1990 és 2014 között megkötött PPP ügyletek darabszáma. A legtöbb ilyen szerződést létrehozó állam is az Egyesült Királyság (összesen 58 szerződés), majd Spanyolország (összesen 29 szerződés) és Portugália (összesen 18 szerződés) követi, a következő (összesen 14 szerződés) Írország, az ötödik Németország (összesen 11 szerződés), Franciaország csupán a hatodik (összesen 10 szerződés).

[29] Saját szerkesztés. Forrás: EPEC (2015): PPPs financed by the European Investment Bank from 1990 to 2014. http://www.eib.org/epec/resources/publications/ppp_financed_by_EIB_1990_2014.pdf (2015.05.02)

[30] EPEC (2012): France: PPP Units and Related Institutional Framework. pp. 7. Forrás: http://www.eib.org/epec/resources/epec_france_public_en.pdf (2015.12.17)

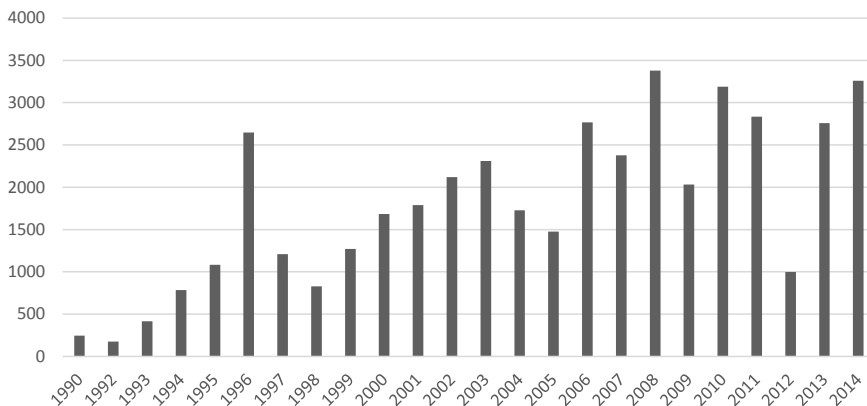
Feladat-ellátási terület	millió euró
Közlekedés	35172
Energia	288
Oktatás	1508
Víz- és csatornarendszer	882
Egészségügy	4601
Hulladékkezelés	906
Tűzoltó szolgáltatás	9

3. táblázat: Az Európai Beruházási Bank által finanszírozott PPP szerződések feladat-ellátási területeként 1990–2014 között^[31]

Külön érdekes a szerződések számának és értékének közfeladat-ellátási szektorok közötti megoszlása. A 3. táblázatból leolvasható, hogy a leggyakoribb és a legnagyobb költségvonzattal közlekedési infrastruktúra fejlesztésére alkalmazzák az EIB-hez forduló államok a PPP eszközt. 1990 és 1998 között a Beruházási Bank kizárólag közlekedési infrastruktúra létrehozására adott hitelt a hozzá forduló államoknak. 1998 után az oktatási, víz- és csatornarendszer, illetve egészségügyi fejlesztésekre fordítodnak az EIB forrásai. A 2010-es évekhez közeledve pedig megjelennek, és növekvő gyakorissággal tűnnek fel a különböző „zöld” beruházások, úgymint energetikai, hulladékkezelési célokat szolgáló PPP megálapodások.

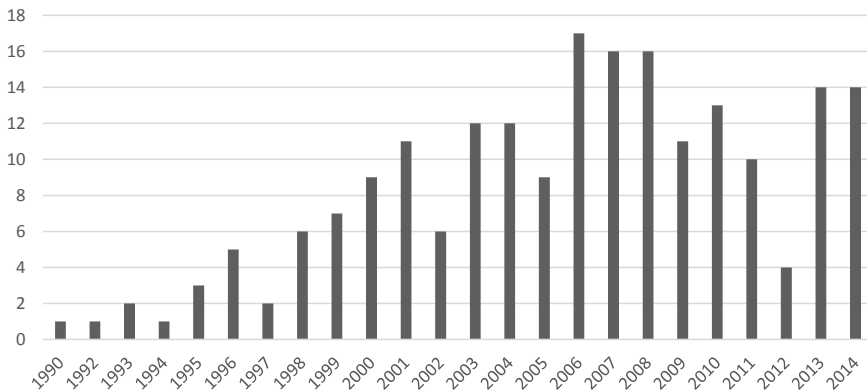
Ha éves szinten vizsgáljuk a PPP szerződésekre fordított EIB forrásokat, megfigyelhető egyfajta ciklikusság, hisz minden nagyobb mértékű hitelezéssel járó év után a következő kettőben a PPP szerződésekre fordított hitelezés visszaesik – általában a következő két évben –, azután ismét növekedés indul be. A hitelezés beindulásának és a visszaesésnek a ciklusai 2005 után felgyorsulnak. A 2012-es év mutat lényeges visszaesést az EIB által PPP-re fordított hitelek kapcsán, ám 2013-tól kezdve visszatér a 2012-es év előtti szintjére az EIB hitelezési tevékenysége (2. ábra).

[31] Saját szerkesztés. Forrás: EPEC (2015): PPPs financed by the European Investment Bank from 1990 to 2014. http://www.eib.org/epec/resources/publications/ppp_financed_by_EIB_1990_2014.pdf (2015.05.02)



2. ábra: Az Európai Beruházási Bank által PPP-re fordított kiadások éves bontásban 1990–2014 között (millió euró)^[32]

Az előző grafikonhoz hasonló tendencia olvasható le a következőben is, mely az EIB által támogatott PPP ügyletek számát vizsgálja éves bontásban (3. ábra). 1990–1994-ig csupán egy-egy ügyletet finanszírozott a Beruházási Bank. 1995-től növekszik a támogatott szerződések száma az 1997-es visszaesés ellenére. A növekedési periódusokat itt is visszaesések váltják, ám itt megmarad a 2–3 éves ciklikusság. 2012-ben nem csak a támogatott szerződések értékében, hanem számosságában is lényeges visszaeséseket figyelhetünk meg. 2012-ben, mindössze 4 projektet támogatott az EIB, de a soron következő két évben ismét megugrik – 14 darabra – a támogatott szerződések köre.



3. ábra: Az Európai Beruházási Bank által finanszírozott PPP szerződések száma (darab) éves bontásban 1990–2014 között^[33]

[32] Saját szerkesztés. Forrás: EPEC (2015).

[33] Saját szerkesztés. Forrás: EPEC (2015).

2. Az Európai PPP Szakértői Központ statisztikáiból levonható következtetések

A következő egységben az Európai PPP Szakértői Központ (EPEC) által 2010 óta megjelentetett piaci szemléket felhasználva vizsgáljuk meg az uniós tagállamok PPP piacain zajló trendeket.

Az európai PPP piac folyamatai a vizsgált öt és féléves periódust tekintve kiegyensúlyozottnak mondhatók, hisz egy 2012-es visszaesést leszámítva mind a megkötött ügyletek száma, mind azok átlagos mérete is folyamatos növekedést mutatott egészen 2015 első feléig.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015**
1	Egyesült Királyság	Egyesült Királyság	Egyesült Királyság	Egyesült Királyság	Egyesült Királyság	Egyesült Királyság
2	Franciaország	Franciaország	Franciaország	Franciaország	Franciaország	Törökó. ***
3	Spanyolország	Németország	Németország	Németország	Németország	Franciaország
4	Hollandia	Spanyolország	Hollandia, Spanyolország, Belgium*	Spanyolország	Hollandia, Spanyolország, Belgium*	Finnország, Spanyolország, Hollandia*
	Németország			Belgium		

* Eme államok által kötött szerződések számossága között nincs lényeges különbség.

** Csak az első féléves adatok ismertek.

*** Csatlakozási tárgyalások folyamatban.

4. táblázat: A legtöbb PPP szerződést kötő uniós tagállam 2010–2015 között

Forrás: saját szerkesztés

	2010	2011	2012	2013	2014	2015**
1.	Spanyolország	Franciaország	Egyesült Királyság	Franciaország	Egyesült Királyság	Törökó. ***
2.	Egyesült Királyság	Egyesült Királyság	Franciaország	Egyesült Királyság	Franciaország	Egyesült Királyság
3.	Portugália	Németország	Hollandia	Németország	Hollandia	Finnország
4.	Franciaország	Olaszország	Spanyolország	Olaszország	Spanyolország	Spanyolország
5.	Belgium	Belgium	Belgium	Belgium	Belgium	Franciaország

** Csak az első fél éves adatok ismertek.

*** Csatlakozási tárgyalások folyamatban.

5. táblázat: A legnagyobb költségigényű PPP szerződéseket megkötő uniós tagállamok 2010–2015 között

Forrás: saját szerkesztés

A fenti két táblázatból látható (4. és 5. táblázat), hogy az Európai Unió tagországi közül a legtöbb PPP szerződés az Egyesült Királyságban született és Franciaországban. Németország a harmadik legtöbb ilyen kontraktuális megállapodást kötő állam. A tagállamok között igen előkelő helyen áll továbbá Spanyolország, Hollandia és Belgium is, ahol hozzávetőlegesen azonos számú PPP megállapodás született az elmúlt öt évben. A csatlakozási tárgyalások előrehaladásával új belépőként feltűnik Törökország – bár még nem EU tagállam –, mely a második legtöbb PPP ügyletet aláíró állam volt 2015 első felében.

Az uniós tagállamok közül a legköltségesebb szerződéseket az Egyesült Királyságban és Franciaországban írták alá főszabály szerint. Kijelenthető tehát, hogy az Egyesült Királyság és Franciaország nem csupán a megszülető szerződések számát tekintve, hanem azok költségigénye szerint felállított rangsort is vezeti. Azonban az, hogy hol születnek meg a legnagyobb számban, illetve hol a legnagyobb értékben a PPP megállapodások, nem kell törvényszerűen megegyeznie egymással, sőt ez utóbbi rangsort tovább vizsgálva bizonyosságot is nyer, hogy nincs feltétlen egyezés. Az Egyesült Királyság és Franciaország után a leginkább költségigényes PPP szerződések Spanyolországban születettek az elmúlt években, ezeket az államokat követi Belgium, Hollandia, Németország és Olaszország.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015**
1.	Oktatás	Oktatás	Oktatás	Oktatás	Közlekedés	Oktatás
2.	Közlekedés	Általános közszolgáltatások	Közlekedés	Közlekedés	Egészségügy	Egészségügy
3.	Egészségügy	Közlekedés	Egészségügy	Környezet	Oktatás	Közlekedés
4.	Általános közszolgáltatások	Közrend és közbiztonság	Rekreáció és kultúra	Egészségügy	Környezet	Környezet
5.	Közrend és közbiztonság	Környezet	Közrend és közbiztonság	Lakásügy, Közrend és közbiztonság*	Általános közszolgáltatások	Általános közszolg.

* E két közfeladat-ellátási területen született PPP szerződések számossága között nincs lényegi különbség.

** Csak az első féléves adatok ismertek.

6. táblázat: Az EU tagállamok által megkötött PPP szerződések számossága közfeladat-ellátási területenként 2010–2015 között

Forrás: saját szerkesztés

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
1.	Közlekedés	Közlekedés	Közlekedés	Közlekedés	Közlekedés	Egészségügy
2.	Oktatás	Közrend és közbiztonság	Oktatás	Környezet	Egészségügy	Oktatás
3.	Egészségügy	Általános közszolgáltatások	Közrend és közbiztonság	Egészségügy	Környezet	Közlekedés
4.	Általános közszolgáltatások	Környezet	Környezet	Oktatás	Oktatás	Környezetvédelem
5.	Kommunikáció	Oktatás	Egészségügy	Lakásügy	Általános közszolgáltatások	Általános közszolg.

* Csak az első féléves adatok ismertek.

7. táblázat: Az EU tagállamok által megkötött PPP szerződések összértéke közfeladat-ellátási területenként 2010–2015

Forrás: saját szerkesztés

A vizsgált időszakban a legtöbb kontraktuális megállapodás oktatási feladatok ellátását szolgálta (6. táblázat). A következő legnépszerűbb beruházási cél, melyekre PPP szerződések születtek, a közlekedés. A sort az egészségügyi feladatok ellátására létrejött megállapodások követik. Szép számban születtek általános közszolgáltatások, közrend és közbiztonság garantálására ilyen szerződések, illetve az elmúlt években egyre meghatározóbbá váltak a környezettel, környezetvédelemmel kapcsolatos megállapodások is az Unió tagállamaiban.

Az EPEC közzétett adataiból látható, hogy a közlekedési teendők ellátására született PPP szerződések összértéke messze a legjelentősebb. Igen költséges ágazatnak számít az oktatás és az egészségügy – utóbbi 2015 első felében a legköltségesebb ágazat volt Európában a PPP ügyletek körében –, ahogy a környezetvédelmi beruházások és általános közszolgáltatási teendők elvégzése is jelentős kiadási tételként jelentkezik.

IV. PPP ALKALMAZÁSÁNAK ÚJ SZEKTORAI AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A PPP alkalmazásának új lehetőségeire remek példát nyújt az Európai Unió 1292/2013. Európai Parlament és Tanács rendeletben életre hívott^[34] Horizont 2020 kutatási és innovációs keretprogram. A köz- és magánszektor közötti együttműködésben a Horizont 2020-ban rögzített célok elérésének egyik eszközét látják. A PPP-t a szóban forgó keretprogram a kutatásfejlesztésben igyekszik hasznosítani, a cél elérése jóval komplexebb az „egyszerű” közfeladat-ellátáshoz kapcsolódó infrastruktúra fejlesztéstől, amelyre eddig elsősorban használták a tárgyalási jogintézményt. A PPP-t a jelen aktuális gazdasági, illetve társadalmi kihívások megoldásának szolgálatába állítják,^[35] újragondolva ezzel a PPP hasznosításának lehetőségeit. Külön érdekes, hogy eddig a PPP-vel az állam a profitorientált magánszektorra az állami közfeladat-ellátásba kívánta bevonni, s most a Horizont 2020 keretében az állam a gazdaságélénkítésbe kíván bekapcsolódni a PPP szerződések révén, segítve a profitorientált magánszektor gazdasági versenyképességét. Az EU ezzel már nem csupán a verseny feltételeinek garantálásában vesz részt, hanem aktív módon bekapcsolódik a gazdasági versenyképesség fokozásába is.

1. A Horizont 2020 Keretprogram

A Horizont 2020 egy tudomány és innováció orientált, hétéves (2014–2020) keretprogram, melynek elsődleges célja az EU versenyképességének fokozása, megerősítése

[34] 1291/2013 Regulation of European Parliament and the Council establishing Horizon 2020 – the Framework Programme for Research and Innovation (2014–2020) and repealing Decision No. 1982/2006/EC. HL 347/104. 2013. 12. 20.

[35] Csűrös, 2012, 36–37.

és fenntartása; a gazdasági fejlődés fenntarthatóságának biztosítása – környezetvédelmi célok is megjelennek –, valamint a jelenkori társadalmi problémák kezelése.

A fenti célkitűzéseket három pillérre támaszkodva, összesen mintegy 78,9 milliárd eurós költségvetési keret biztosításával kívánja elérni a keretprogram. Az első a Kiváló Tudomány Alprogram, mely az összes költségvetési keret 31%-át, azaz 24,4 milliárd eurót tesz ki. Célzottan tudományos kutatásokat támogat, téve ezt az egyes kutatók, kutatócsoportok munkájához szükséges források rendelkezésre bocsátásával, a mobilitás elősegítésével, illetve infrastruktúrafejlesztés támogatásával. A második pillér az Ipari Vezető Szerep címet viselő alprogram, mely a keret 22%-át, vagyis 17 milliárd eurót tudhat magáénak. Előbbi keretből az ipari versenyképességet fokozó innovációs megoldások, kiemelten: információs és kommunikációs technológiák, nano technológiák, anyag-, gyártási és biotechnológiák, nyerhetnek forrásokat, de az alprogram kiemelt figyelmet fordít a kis- és középvállalkozói szektor támogatására, illetve az innováció-vezérelt cégek és projektek tőkéhez juttatására is. A harmadik pillér a Társadalmi Kihívások elnevezést érdemelte ki, s egyben a teljes költségvetési keret 38%-át, 29,7 milliárd eurót, melyet napjaink legégetőbb társadalmi kihívásainak kezelésére investálna az Unió. Ilyen feladat az egészségügyi és demográfiai változások, az élelmiszerbiztonsággal összefüggő kérdések kezelése, a fenntartható mezőgazdaság biztosítása, az energia függetlenség és biztonság, a közlekedési feladatok, az éghajlatváltozással együtt járó kihívások kezelése, a környezetvédelmi célkitűzések megvalósítása, valamint a biztonságos és befogadó társadalom/társadalmak megteremtése. A Keretprogram költségvetéséből fennmaradó források egyéb, kapcsolódó célokra vannak elkülönítve. Ezek közül a két legnagyobb tételt az Európai Innovációs és Technológiai Intézet (2,7 milliárd euró) és a Közös Kutatóközpont (1,9 milliárd euró).

A fenti célok elérését elősegítő, illetve említett problémák kezelését lehetővé tevő megoldásokra támogatás hívható le a Horizont 2020-ból. Az erre vonatkozó pályázatokat közvetlenül Brüsszelben bírálják el, ebből kifolyólag valamennyi tagállam, egész pontosan tagállami jogi személyek, annyi támogatást hívhatnak le, amennyire csak képesek, természetesen az eljárási szabályok betartása mellett. A Keretprogram egyébként nyitott, hisz bizonyos feltételek esetén lehetőséget teremt nem uniós tagállamok jogi személyei számára a részvételre.^[36] A nyertes pályázókkal a Bizottság támogatási szerződést ír alá. A Horizont 2020 továbbá lehetővé teszi, hogy az EU-s államok közszféráinak egyes szervezetei közös kutatási programokat hozzanak létre. Ezeket közszférán belüli partnerségnek (P2P) nevezi, melyek megfeleltethetők a fejezetben korábban bemutatott PuP szerződéseknek.^[37]

[36] A társult államok listáját lásd részletesen: http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/grants_manual/hi/3cpart/h2020-hi-list-ac_en.pdf (2015.12.30.). Részvételre jogosultak még a következő is: http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014_2015/annexes/h2020-wp1415-annex-a-countries-rules_en.pdf (2015.12.30.)

[37] Horizont 2020 rövid bemutatása. 28. https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020_HU_KI0213413HUN.pdf (2015. 12.30.)

2. PPP a Horizont 2020 Keretprogramon belül

A Keretprogram célja elérése érdekében négy területen alkalmazza a PPP szerződéseket. Valamennyi területen cél a versenyképesség fokozása és a környezeti fenntarthatóság biztosítása. Ezeket (1) „A jövő gyárai” (*Factories of the Future - FoF*)^[38], (2) „Energia-hatékony épületek” (*Energy-efficient Buildings - EeB*)^[39], (3) „Kezdeményezés az európai zöld járművekért” (*European Green Vehicles Initiative - EGVI*)^[40] és (4) „A fenntartható feldolgozóipar” (*Sustainable Process Industry - SPIRE*)^[41] programjai.

„A jövő gyárai” (FoF)

Az ipari termelés nemzetközi versenyképességének biztosítására különösen nagy hangsúlyt kell fektetnie az EU-nak, hisz exportjának mintegy 80%-a a feldolgozóiparból származik. Ennek megfelelően jelentős számú munkaerőt szívnak fel a kapcsolódó gazdasági szektorok, illetve a GDP megtermelésében is jelentős szereppel bírnak.

A program legfontosabb célkitűzései

- a kutatás és fejlesztés, valamint az innovatív technológiák integrálása az ipari eljárásokba,
- környezetbarát gyártási technológiák beépítése, hogy elérhető legyen az energiafogyasztás 30 %-os lefaragása, illetve a hulladékképződés 20%-os csökkentése,
- az ipar leépülésének megakadályozása,
- szociális hatások körében: a munkahelyek számának növelése, nemzetközi kapcsolati hálóik fejlesztése a munkaerőpiacon, magasan képzett munkaerő bevonása,
- vállalkozói szellem fejlesztése.

Előbbi célok elérését szolgáló szerződésekre 2014-ben összesen 120,6 millió eurót, 2015-ben pedig összesen 143,2 milliót különítettek el.^[42] 2016-ban a programra elkülönített összeg 160 millió euró, 2017-re 118 millió euró.^[43]

[38] Lásd http://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/factories-of-the-future_en.html (2015.12.30.)

[39] Lásd http://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/energy-efficient-buildings_en.html (2015.12.30.)

[40] Lásd <http://www.egvi.eu/> (2015.12.30.)

[41] Lásd <http://www.spire2030.eu/> (2015.12.30.)

[42] European Commission (2014): Contractual public-private partnerships in Horizon 2020 for research and innovation in the manufacturing, construction, process industry and automotive sectors. 8–9. https://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/pdf/contractual-ppps-in-horizon2020_en.pdf (2015.12.30.)

[43] European Commission (2015): Contractual public-private partnerships in Horizon 2020 for research and innovation in the manufacturing, construction, process industry and automotive sectors. 8–9. https://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/pdf/contractual-ppps-in-horizon2020_en.pdf (2015.12.30.)

„Energiahatékony épületek” (EeB)

A környezetvédelem és fenntarthatóság érdekében külön figyelmet fordít az Unió az épületek energiahatékonyágának fokozására tekintve, hogy a különböző épületek teszik ki az EU energiafogyasztásának 40%-át és az üvegházhatású gázok 36%-át is ezek bocsátják ki. E program keretében olyan fejlesztésekre van szükség, amelyek:

- segítik csökkenteni az épületek energiafogyasztását és az üvegházhatású gázok kibocsátását,
- segítik az építőipart tudásalapú és fenntartható üzletgá tenni,
- innovatív és okos megoldásokat kínálnak zöld épületek és városok kialakítására.

Előbbi célokat szolgáló PPP ügyletekre a program 2014-ben összesen 63,5 milliárd eurót, 2015-ben pedig 71,5 millió eurót különített el.^[44] 2016-ban 57 millió eurót, még 2017-ban 62 millió eurót szánnak a programra.^[45]

„Kezdeményezés az európai zöld járművekért” (EGVI)

A program keretében a szárazföldi, azon belül is az utak igénybevételével járó közlekedést és szállítmányozást szeretnék „zöldebbé”, környezetkímélőbbé tenni. A széndioxid kibocsátás 30%-a az EU-ban a közúti közlekedésből származik, valamint a Unió olajfogyasztásának jelentős részét is generálja.

A cél a közúti közlekedési eszközök energiahatékonyágának fokozása, funkcionális hatékonyságuk fejlesztése, súlyuk csökkentése és alternatív energiaforrások hasznosítása a közlekedéssel és szállítmányozással összefüggő feladatok ellátása során. A program sikeressége esetén nem csak környezetkímélőbb közlekedés érhető el, hanem az EU energiafüggségének csökkentése és autóiiparának nemzetközi versenyképessége is javulna.

A programban foglalt célkitűzésekre 2014-ben 145 millió eurót, 2015-ben pedig 30 millió eurót különítettek el.^[46] 2016-ra összesen 96 millió eurót, 2017-re pedig 128 millió eurót terveztek be a fenti célok finanszírozására.^[47]

„A fenntartható feldolgozóipar”

A program különösen nyolc ipari szektorra fókuszál: a cement, a kerámia, a vegy-, a gépiparra, az ásvány és érc kitermelésre, a nem színesfém, az acél és a víz iparra, melyek egyrészt önmagukban is fontosak, másrészt meghatározó hatást gyakorolnak a többi iparágra.

[44] European Commission (2014), 10–11.

[45] European Commission (2015), 10–11.

[46] European Commission (2014), 12–13.

[47] European Commission (2015), 12–13.

A program keretében olyan innovációkat igyekeznek elérni, melyek csökkentik a hulladék keletkezését és segítik annak újrahasznosítását, csökkentik a széndioxid-kibocsátást, zöld technológiák alkalmazásával új/újszerű alapanyagokat fejlesztenek ki, csökkentik az ipar vízigényét és a kifejlesztett technológiáknak nemcsak egyes szektorokon belüli, hanem szektorok közötti hasznosítása is megoldható. Előbbiekkel a fosszilis energiaipart 30%-kal, a nem megújuló és elsődleges nyersanyagot felhasználó iparágakat 20%-kal, a széndioxid kibocsátást 40%-kal akarják redukálni.

A programra 2014-ben összesen 116,3 millió eurót, 2015-ben pedig 87,2 millió eurót különítettek el.^[48] 2016-ban 127 millió eurót, 2017-ben 98 millió eurót kívánnak ilyen céllal PPP szerződések finanszírozására költeni.^[49]

V. ÖSSZEGRÉS

A munka bevezető részébe felvetett kérdésekre a következő válaszokat adhatjuk. A PPP jogintézménye nincs szabályozva uniós szinten. A születő szerződésekre az Európai Unió közbeszerzésre, illetve koncessziós szerződésekre vonatkozó rendelkezéseit kell betartani, az Alapító Szerződésekben foglalt alapelvekre, s az Európai Unió Bírósága által kidolgozott esetjogra tekintettel. A Bizottság mellett az Európai Beruházási Banknak van még meghatározó szerepe direkt módon a PPP ügyletek vonatkozásában finanszírozási feladatok ellátásán keresztül. A szakmai diskurzusok közegét uniós szinten korábban a Bizottság biztosította, ám a kapcsolódó teendők jó része a Bizottságtól átkerült az Európai PPP Szakértői Központhoz – a Központ létrehozását követően.

Az Európai Unió, illetve tagállamai napjainkban is alkalmazzák a PPP-t, mint a közösségi igények kielégítésének egyik lehetőségét. Továbbra is születnek infrastrukturális beruházások kivitelezésére vonatkozó ilyen megállapodások, különösen közlekedési, oktatási, egészségügyi, illetve egyre gyakrabban környezetvédelmi célokkal. E beruházások számossága, s így költségvonzata tekintetében megfigyelhető bizonyos ciklikusság, s a 2015 első félévéből származó adatsorok alapján épp a visszaesés szakaszában vagyunk. Ám az EU nem csak hagyományos infrastrukturális beruházások megvalósítására alkalmazza a tárgyalat jogintézményt, hanem a Horizont 2020 Keretprogramon keresztül újszerű kutatás-fejlesztési célok elérésére is igénybe veszi azt, mely egyben a PPP alkalmazási lehetőségeinek újraértelmezését is jelenti.

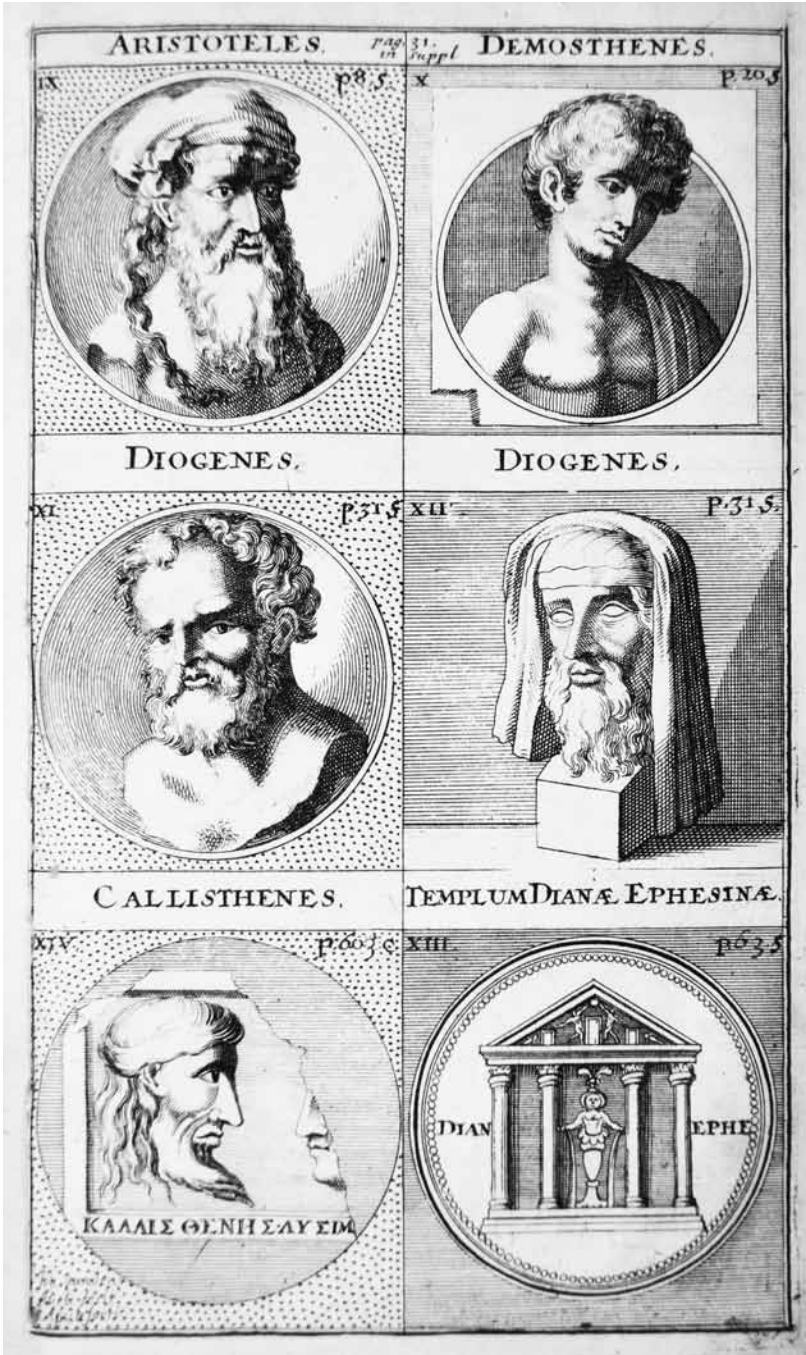
[48] European Commission (2014), 14–15.

[49] European Commission (2015), 14–15.

IRODALOM

- Agg Zoltán – Csonka Gizella (2003): A kormányzati szektor új felfogásban (XXVII. rész) – A kormányzat és a vállalkozások partnerségi együttműködése (PPP). *Pénzügyi Szemle*, 48. évf., 3. sz., 266–284.
 - Baranyai László – Halász Zsolt (2014): Az Európai Beruházási Bank az Európai Unió Intézményrendszerében. *Közgazdasági Szemle*, LXI. évf. 4. sz., 404–413.
 - Csűrös Gabriella (2012): Gazdaságpolitikai együttműködés az Európai Unióban – Új utakon? *Pro Futuro*, 2. évf., 2. sz., 34–52.
 - Delmon, Jeffrey (2011): *Public-Private Partnership Project in Infrastructure. An Essential Guide for Policy Makers*. New York, Cambridge University Press.
 - Duffield, Colin F.: Different Delivery models. In: Hodge, Graeme A. – Greve, Carsten – Boardman, Anthony E. (eds) (2010): *International Handbook on Public-Private Partnerships*. MPG Books Group. Cheltenham (UK).
 - Kaul, Inge – Conceicao, Pedro (2006): *Overview the New Public Finance. Responding to Global Challenges*. Oxford University Press, New York
 - Kitsos, John (2015): Privatisation and Public Private Partnerships: Defining the Legal Boundaries from an International Perspective. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*. Vol. 10. No. 1. 17–28.
 - McQuaid, Ronald W. – Scherrer, Walter (2008): Public-Private Partnership in the European Union: Experience in the UK, Germany and Austria. *Uprava*, No. 2., 7–15.
 - Yescombe, E. R. (2007): *Public-Private Partnerships – Principles of Policy and Finance*. Elsevier, London.
-
- 1291/2013 Regulation of European Parliament and the Council establishing Horizon 2020 – the Framework Programme for Research and Innovation (2014–2020) and repealing Decision No. 1982/2006/EC. HL 347/104. 2013. 12. 20.
 - Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ 309. cikk, EK SZ korábbi 267. cikk)
 - EUSZ és EUMSZ 5. Jegyzőkönyv: Az Európai Beruházási Bank Alapokmányáról. HL C 83. 2010.3.30. 251–264. (Továbbiakban EBB Alapokmánya).
 - COM(2004) 327 final, Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concession. Brussels, 30.4.2004.
 - COM(2005) 569 végleges, A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a magán- és közszféra közötti partnerség (PPP), valamint a közbeszerzésről és a koncessziókról szóló közösségi jogról. Brüsszel, 2005.11.15.
 - C(2007)6661 Commission Interpretative Communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised Public-Private Partnerships (IPPP). Brussels, 05.02.2008.
 - EIB (2004): The EIB's role in Public-Private Partnerships (PPPs). 2004. Forrás: http://www.eib.org/attachments/thematic/eib_ppp_en.pdf (2015.06.23.) 6.
 - EPEC (2012): France: PPP Units and Related Institutional Framework. pp. 7. Forrás: http://www.eib.org/epec/resources/epec_france_public_en.pdf (2015.12.17)
 - EPEC (2015): PPPs financed by the European Investment Bank from 1990 to 2014. Forrás: http://www.eib.org/epec/resources/publications/ppp_financed_by_EIB_1990_2014.pdf (2015.05.02)

- EPEC, PPPs financed by the European Investment Bank from 1990 to 2014. 2015. Forrás: http://www.eib.org/epec/resources/publications/ppp_financed_by_EIB_1990_2014.pdf (2015.05.02)
- European Commission (2014): Contractual public–private partnerships in Horizont 2020 for research and innovation in the manufacturing, construction, process industry and automotive sectors. 2014. https://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/pdf/contractual-ppps-in-horizon2020_en.pdf (2015.12.30.)
- European Commission (2015): Contractual public–private partnerships in Horizont 2020 for research and innovation in the manufacturing, construction, process industry and automotive sectors. https://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/pdf/contractual-ppps-in-horizon2020_en.pdf (2015.12.30.)
- European PPP Expertise Centre <http://www.eib.org/epec/index.htm>
- Horizont 2020 rövid bemutatása. https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020_HU_KI0213413HUN.pdf (2015. 12.30.)
- http://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/energy-efficient-buildings_en.html (2015.12.30.)
- http://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/factories-of-the-future_en.html (2015.12.30.)
- http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/grants_manual/hi/3cpart/h2020-hi-list-ac_en.pdf (2015.12.30.).
- http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014_2015/annexes/h2020-wp1415-annex-a-countries-rules_en.pdf (2015.12.30.)



Q. Curtius Rufus, *De Rebus Alexandri Magni*, 1685.