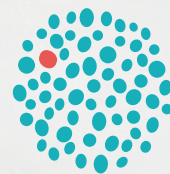


# A KÖZ- ÉS MAGÁNSZEKTOR PARTNERSÉGE - TANULSÁGOK ITTHON ÉS KÜLFÖLDÖN

DemNet Demokratikus Jogok  
Fejlesztéséért Alapítvány  
2019



DemNet

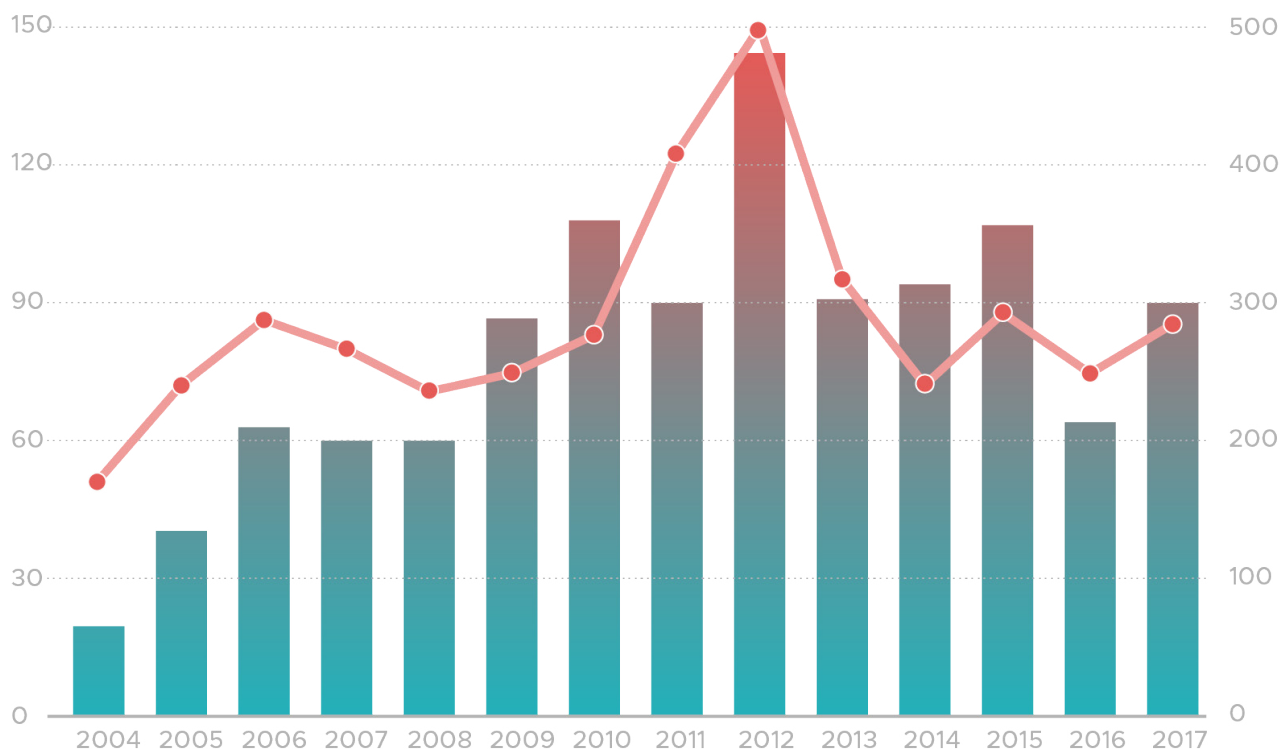


Magyarországon az M6-os autópálya négy, alacsony dombba fúrt  
alagútja a felesleges kiadásokkal járó nagyberuházások szimbólumává vált.  
Fotó: Civertan Grafikai Stúdió

Az államok gyakran rászorúlnak arra, hogy magánforrásokat vonjanak be közfeladatok ellátásába vagy nagy közberuházások megvalósításába. A privatizációs és kiszervezési megoldások mellett ezt a célt szolgálják az állami és a magánszféra partnerségére épülő (úgynevezett *Public-Private Partnership*, röviden *PPP*) konstrukciók is. A PPP-k olyan állami garanciákkal ellátott hosszú távú szerződések, melyek keretében magánvállalatok nagy infrastrukturális projekteket valósítanak meg vagy olyan szolgáltatásokat hoznak létre, amiket hagyományosan az állam alakít ki, például kórházakat, iskolákat, utakat, vasutakat, víz- és közegészségügyi szolgáltatásokat, energetikai beruházásokat. A konstrukció előnye az állami fél számára, hogy az elején kisebb kiadást jelent számára, mint egy teljes egészében közpénzből finanszírozott beruházás. A befektető magánszereplő számára pedig vonzó lehetőség, hogy évtizedeken át szép haszonnal járó díjat kap az államtól a megvalósult fejlesztés üzemeltetéséért.

A PPP-konstrukció problémája legtöbb esetben az állami és a magánszereplő egyenlőtlen viszonyában jelenik meg: az évtizedekig tartó együttműködések során az állam gyakran komoly veszteségeket kénytelen elkönyvelni, miközben a befektetők a PPP-szerződések védelmét élvezve jelentős haszonra tesznek szert. Emiatt a PPP-konstrukciót ma már meglehetősen megbízhatatlannak tekintik mértékadó szakmai szervezetek. Például az Európai Számvevőszék, amely 2018-as PPP-különjelentésében megállapította, hogy az Európai Unió által támogatott, PPP-konstrukcióban megvalósuló projektek gazdaságilag nem voltak életképesek, számos hiányossággal jártak, miközben kevés pozitív eredményt hoztak (*Európai Számvevőszék, 2018.*). Emiatt a számvevőszék azt javasolta a tagállamoknak és az érintett intézményeknek, hogy ne ösztönözzék a PPP intenzívebb és szélesebb körű alkalmazását, és akkor válasszák ezt a megoldást, ha megbízható összehasonlító elemzéseken alapul.

A számos probléma ellenére azonban a PPP továbbra is rendkívül népszerű eszköznek számít a fejlesztéspolitikában, a konstrukciót fejlett országok kormányai és olyan multilaterális intézmények is támogatják, mint a Világbank, alkalmazására ösztönözve a fejlődő országokat (*Sundaram, 2019.*). A konstrukció promóciója mellett tanácsot és finanszírozást is nyújtanak a fejlesztési intézetek, és a folyamat eredményeként, több ázsiai, latin-amerikai és afrikai ország mostanában nyitja meg a konstrukció törvényi lehetőségeit és PPP-projekteket indít (*Romero, Ravenscroft, 2018.*).



Infrastrukturális PPP-beruházásokban befektetett összeg (bal, milliárd dollár) és a projektek száma (jobb) a fejlődő országokban, 2004-2017. Forrás: Eurodad – History RePPPeated

Emiatt számos, a területtel foglalkozó civil szervezeti szakértő azt a határozott álláspontot képviseli, hogy a PPP-t promotáló fejlesztési intézeteknek fel kellene hagyniuk a konstrukció agresszív terjesztésével és el kellene ismerniük a hozzá kapcsolódó jelentős pénzügyi és más kockázatokat.

A PPP-k promotálásának egyik fő hajtóereje a fejlesztéspolitikai intézmények törekvése, hogy a jelenleginél nagyobb arányú vegyesfinanszírozás jelenjen meg a fejlesztési projektekben. A vegyesfinanszírozásnak (mint a magántőke bevonásának a fejlesztésre szánt közpénzek és adományok mellé) a fejlesztéspolitikai diskurzusban uralkodó feltételezés szerint kulcsszerepe lenne a fejlesztési források ezermilliárdos nagyságrendre növelésében a jelenlegi milliárdos szintről. A magántőke ilyen mértékű bevonása egy csapásra kitöltené azt a több ezer milliárd dolláros hiányt, amely a Fenntartható Fejlődési Célok megvalósításához lenne szükséges éves szinten. Azonban az erre vonatkozó szakértői becslések erős túlzásnak tekinthetők (Kapoor, 2019.).

Az Európai Számvevőszék és a területi civil szakértőinek megállapításaival egybecsengenek a fejlett és a fejlődő országok PPP-konstrukcióval kapcsolatos gyakori negatív tapasztalatai. Emiatt civil szervezetek és szakértők évek óta, rendszeresen figyelmeztetik a kormányokat a PPP-projektek veszélyeire és számos tanulmányban rámutattak már a konstrukció hiányosságaira. Visszatérő probléma, hogy ezek a projektek sok esetben arról szólnak, hogy a magánszereplőknek garantálják a hasznot, a költségeket és veszteségeket viszont végső soron a társadalomnak kell állnia (Sundaram, 2019.).

Miközben ezekben a jelentős, közérdeket érintő beruházásokban fontos lenne biztosítani a hatékonyságnövekedés feltételeit és tisztában kellene lenni a hosszabb távú költségvetési terhekkel, általánosan elterjedt gyakorlat, hogy a befektetőkkel kötött PPP-szerződések részletei az üzleti titok körébe tartoznak, ezáltal el vannak zárva a nyilvánosság elől. Ezzel a PPP-projektek rontják az átláthatóságot és megnehezítik, hogy a civil társadalom, valamint a politikai döntéshozók ellenőrizzék a projekteket.

A korlátozott átláthatóság jelentős mértékben növeli a korrupció valószínűségét és aláássa a demokratikus elszámoltathatóságot, emiatt a PPP-projektekben nagyobb valószínűséggel történnek visszaélések. Az elszámoltathatóságot nehezíti, hogy a projekteket megalapozó szerződések jellemzően nem az adott ország bíróságának hatáskörébe utalják az esetleges peres eljárásokat. Például gyakran csak utólag derül ki, hogy úgy döntöttek a konstrukció alkalmazása mellett, hogy előzőleg nem készült összehasonlító elemzés az alternatívákról, így nem volt bizonyítva, hogy csakugyan a PPP biztosította a legkedvezőbb ár-érték arányt és a közérdek védelmét *(Európai Számvevőszék, 2018)*.

A PPP-ket általában talált pénzként kezelik a kormányok és költségvetésen kívüli adóssággként tartják nyilván, sokszor éppen azért, hogy elodázzák az adósság elkönnyvelését. Pedig ezáltal nem csökken az állam adósságterhe, sőt jellemzően garanciát is vállal az így keletkezett adósságra. Az is gyakori jelenségnek tekinthető ezekben a projektekben, hogy kockázatosabbak az állam, mint az érintett magánvállalatok számára, és a kormányoknak, illetve a köztulajdonban álló szervezeteknek kell vállalniuk a költségeket és kötelezettségeket, ha rosszul alakulnak a projektek.

A negatív költségvetési hatások mellett a PPP-k gyakran más területeken is komoly károkat eredményeznek. A kormányok sok esetben szociális és környezetvédelmi jogszabályokat módosítanak annak érdekében, hogy a PPP-befektetők számára vonzó feltételeket teremtsenek. A szerződések pedig gyakran sértik a közérdeket, például a nagyvállalatoknak nyújtott kedvezményekkel és privilégiumokkal, vagy sok esetben a jogalkotás eltérítésével a közérdektől a befektetők érdekei felé.

Az így épülő gátak, autópályák, nagy ültetvények, csővezetékek, valamint az energetikai és közlekedési infrastruktúrák tönkreteszik a természetes élőhelyeket, közösségeket kényszeríthetnek, hogy elhagyják otthonukat és megsemmisíthetik a természeti erőforrásokat. Ugyancsak növekszik a környezetszennyező energiatermelő PPP-k száma, amelyek szembe mennek a környezetvédelmi törekvésekkel és súlyosbítják a klímaváltozást. Emellett kényszerített kitelepítéshez, elnyomáshoz és más visszaélésekhez vezetnek többek között a helyi közösségekben, őslakosok, földművesek és munkások körében. Ráadásul a PPP-projektek a privatizációhoz hasonlóan gyakran növelik a létrejövő szolgáltatás fogyasztói díjait *(Romero, Ravenscroft, 2018.)*.

További probléma, hogy a fejlődő országoknak juttatott nemzetközi fejlesztésfinanszírozást (például segélymegállapodásokat vagy más nemzetközi támogatásokat) a fejlett országok kormányai gyakran arra használják, hogy nagy befolyással rendelkező vállalatokat támogassanak PPP-szerződések megszerzésében a fejlődő országokban. Eközben ezeket a projekteket egyre gyakrabban fejlesztési együttműködésként számolják el, annak ellenére, hogy a konstrukció legnagyobb károsultja gyakran pont a fejlődő ország lakossága.



A fentiekben felsorolt problémákra bőven akadnak illusztratív példák. Az Európai Számvevőszék említett jelentése például olyan mértékű hatékonyságproblémákat talált, melyek következtében esetenként akár 52 hónapos késés és jelentős költségnövekedés is előfordult, miközben a vártnál gyakran jóval alacsonyabb volt a kihasználtság egyes vizsgált autópályák esetében. Görögországban egyes vizsgált autópályák kilométerenkénti költsége 69 százalékkal ugrott meg, miközben a projektek mérete esetenként 55 százalékkal csökkent. A költségnövekedést gyakran állami vagy uniós közforrásból oldották meg (*Európai Számvevőszék, 2018.*)

Kiváló példákat hoz az említett problémákra a Eurodad History RePPPeated című tanulmánya is, melyben a civil szervezet tíz nagy, látványosan elhibázott projektet vesz górcső alá Franciaországból, Svédországból, Indonéziából, Lesothóból, Kolumbiából, Libériából, Spanyolországból és Peruból (*Romero, Ravenscroft, 2018.*)

Mind a tíz projekt eltúlzott közkiadással járt, és mindent egybevéve jelentős teherrel járt az érintett társadalom számára. A projektek minden alkalommal kockázatosabbak voltak az állam, mint a befektetők számára és előbbinek kellett rendeznie a nem betervezett költségeket - végső soron az állampolgárokat károsítva meg. Emellett mindegyik projekt túl komplex volt, ezért a megállapodáshoz és a megvalósításhoz speciális állami többletkapacitásra volt szükség. A projektek fele különösen hátrányosan érintette a szegényeket, növelve a szegények és gazdagok közötti különbségeket. Az átláthatósággal vagy a társadalmi egyeztetés teljesülésével és a demokratikus elszámoltathatóság biztosításával tízből csak egy projekt büszkélkedhetett. Három PPP esetében súlyos társadalmi és környezetvédelmi károkat állapítottak meg, és szintén három esetben végül le kellett fűjni a megvalósítást is a kudarcok miatt.

Az egyik leglátványosabban elrontott PPP-projekt az elmúlt évtizedekben Jakarta vízellátásának bővítése volt. A beruházás kezdettől fogva átláthatatlan volt és híján volt az elszámoltathatóságnak. A projekt során a köztulajdonban álló víziközmű-szolgáltató (*PAM Jaya*) hatalmas veszteségeket szenvedett, miközben a projektet megvalósító külföldi vállalatok nyereségre tettek szert, így tipikus példája a jelentős magánhaszonnal és közkárrel járó PPP-projekteknek. A becslések szerint a veszteség elérheti a 2,4 milliárd dollárt, amennyiben a szerződés lejártáig, 2022-ig érvényben marad. Eközben a projekthez kapcsolódóan megugrottak a lakosság havi vízszámlái, amiket sok szegény család nem tud kifizetni, ezért közösségi kuttakra szorulnak vagy benzineskannákban kell vizet venniük.

A projekt magánbefektetője az Egyesült Királyság egyik nagy multinacionális víziközmű vállalata, a Thames Water, valamint a legnagyobb francia illetőségű, multinacionális köz-műszolgáltató, a Suez volt. A cégekkel 1997-ben kötöttek PPP-szerződést 25 évre, és a megállapodás szerint az indonéz főváros 70 százaléka vezetékes vízhez jutott volna. Ez azonban nem valósult meg, a lakosság többségének jelenleg sincs hozzáférése tiszta, vezetékes vízhez. A projekt a Világbanktól kapott kölcsönrel és a multilaterális intézmény bábáskodásával kezdődött a kilencvenes évek elején. A cégek a politikai elittel kötött megállapodásnak köszönhetően jutottak a lehetőséghez, nyilvános pályázat nélkül. A két multinacionális vállalat 2018-ra részben kiszállt a projektből tulajdonrészei eladásával.

Ugyancsak látványos kudarc lett az indiai Tata Mundra hőerőmű fejlesztése. A Tata Mundra Ultra Mega Power Project keretében, 2006-tól több széntüzelésű hőerőmű épült egy 72 kilométeres tengerparti szakaszon. Összesen 10 partmenti települést érintett és kezdettől fogva súlyos társadalmi és környezetvédelmi károkkal járt: romlott a vízminőség és a halállomány a környéken, negatívan érintette a lakosság egészségi állapotát és halászok kényszerített kitelepítéséhez vezetett. Ugyancsak negatívan hatott a környéken élő nők és lányok életére. Érdemi társadalmi egyeztetés viszont soha nem történt. A projekt pénzügyi fenntarthatósága is kérdéses volt kezdettől fogva. Az együttműködési megállapodás 25 évre szól és mivel a 2013-ban beindított erőműkomplexum veszteségesen működik, a magánbefektető cég (*Coastal Gujarat Power Ltd.*) eladásra készül. A szerződésnek köszönhetően a kormányra fog kényszerülni a kötelezettségek nagy részének átvállalására. A projekt teljes költségét 4,14 milliárd dollárra becsülik, finanszírozásában nemzetközi multilaterális intézmények (*Világbank, Ázsiai Fejlesztési Bank*), export-import bankok (*Koreai Export-Import Bank, Koreai Exporthitel-biztosító Társaság*), a francia BNP Paribas bank, valamint indiai állami bankok vesznek részt.

A Lesothóban PPP-konstrukcióban megvalósuló Queen Mamohato Memorial kórház költségei már az ajánlattevő szakaszban elszálltak, mivel nem volt megfelelő verseny az ajánlattevők között. A legutóbbi, 2016-os számlák azt mutatták, hogy a beruházó magánkonzorcium a kétszeresét költötte el a kiadási plafonnak (*ezt a kormány és a Világbank határozta meg a projekt elején*), ezen felül a projekt pénzügyi fenntarthatóságával kapcsolatban is komoly kérdőjelek vannak.

Ugyancsak súlyos problémákat generált Libériában az oktatás kiszervezése egy amerikai magániskola-láncnak PPP-konstrukció keretében. A libériai oktatási minisztérium 2016-ban egyéves PPP-pilotprojekt keretében megbízást adott az általános iskolai és előkészítő oktatás átvételére a BIA magániskola-láncokat üzemeltető, amerikai székhelyű vállalatnak. A program az elejétől a végéig

nélkülözte az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot. A közfelháborodás hatására felülvizsgálták a tervet és versenyeztetéssel további 7 szolgáltatót engedtek a projektbe. Az amerikai vállalat azonban így is a legtöbb iskolát kapta, versenyeztetés nélkül. A projekt értékelésére kiválasztott független szakértők kiválasztásának kritériumai nem voltak tisztázottak, az állam oktatási költségei a projekt alatt nem csökkennek, utána pedig kétszerezére nőnek. Az oktatási miniszter egy év elteltével további iskolákat vont be a programba az eredeti terveket felülírva, és az új iskolák közül ismét az amerikai szervezet kapta a legtöbbet. A programmal kapcsolatos gyakori kritikai volt, hogy a hátrányos helyzetű gyerekeknek nem biztosított megfelelő hozzáférést az oktatáshoz, így azok a kormányzati iskolákba kényszerültek. A projektet végül azért függesztették fel, mert túlságosan sokba került a kormánynak a fenntartása.



A PPP-konstrukció hibáinak a fejlett országok ugyanúgy ki vannak téve, mint a fejlődők. Erre példa a svédországi Nya Karolinska Solna (NKS) kórház esete. A világ legfejlettebb kórházának tervezett létesítmény a világ legdrágább kórházaként vált ismertté. A 30 éves PPP-projektben megvalósuló 700 ágyasra tervezett intézmény még ma sem működik teljes kapacitással, a 2010-ben indult kivitelezés technikai hibái és a projektköltségek miatt, amelyek a tervezett 1,4 milliárdról 2,4 milliárd euróra ugrottak. A határidőre történő befejezés, az eredeti költségek tartása és a magas szintű szolgáltatás megvalósulása nem teljesült.

A döntéshozók azért választották a PPP-konstrukciót, mert arra számítottak, hogy ezzel a beszerzési modellel olcsóbb és magasabb színvonalú projekt valósul meg. Ebben két tanácsadó cég, a PwC és az Ernst&Young javaslatát követték. A megbízást verseny nélkül a Swedish Hospital Partners vállalat kapta meg és a szerződés részletei nem voltak elérhetőek a nyilvánosság számára. A megbízott cég egy brit befektetési alap és a svéd székhelyű multinacionális építőipari vállalat, a Skanska tulajdonában van és az Európai Beruházási Banktól, az Északi Beruházási Banktól, valamint kereskedelmi bankoktól is kapott forrást. A LuxLeaks adatbázisból derült ki, hogy a PPP-szerződés megszerzése után adóelkerülő megállapodást kötött a luxemburgi kormánnyal a PwC közvetítésével.

Egy másik, fejlett országra vonatkozó példa a spanyolországi Castor tengeri gáztározó esete. A legnagyobb spanyol gáztározó egy régi 22 kilométeres olajkitermelő mezőn kapott volna helyett a tengerfenék alatt a spanyol partok közelében (a becslés, amelyre a tározó méretét alapozták, az utólagos megállapítás szerint túlzó volt). A 30 éves PPP-szerződéssel a 2008-ban kezdődött beruházás a rossz előkészítés miatt több mint 1000 földrengést okozott a környéken. A tározót soha nem használták, ennek ellenére 3,28 milliárd euró közpénzt emésztett fel. Ebből 1,35 milliárd euró a projektben résztvevő magáncég törvénytelen kompenzációja volt egy miniszteri döntésnek köszönhetően, amikor a létesítmény köztulajdonba került. A kompenzáció törvénytelenességét kimondó bírósági határozat ellenére a pénzt nem kérték vissza a cégtől. Egy civilszervezet minisztereket és a cég vezetőit nevesítő büntetőfeljelentését a legfelsőbb bíróság elutasította. A beruházást 2014-ben leállították.

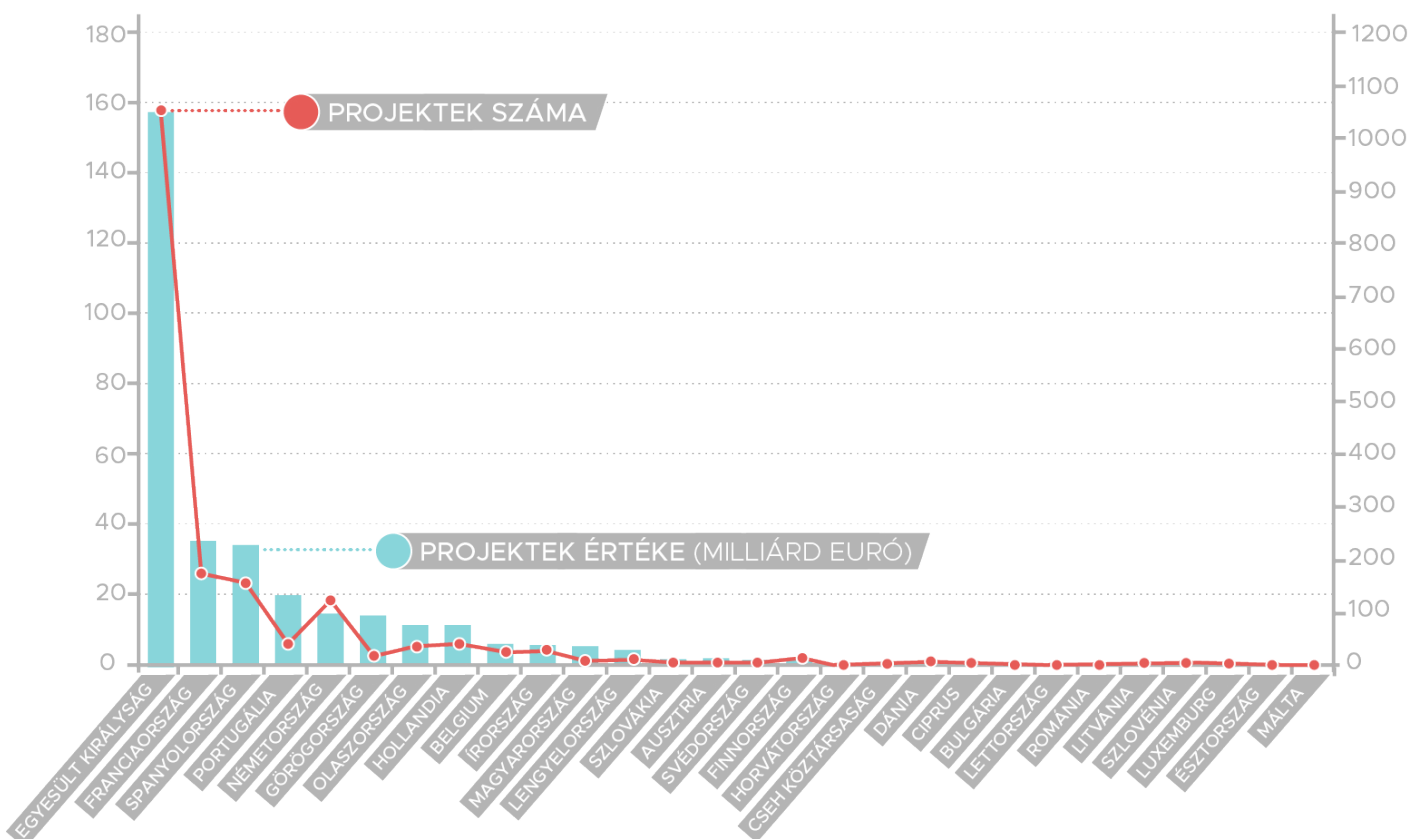


# A MAGYAR PPP-K

## RENDSZTERVÁLTÁS UTÁNI TÖRTÉNETE

Európában a '90-es években került előtérbe a köz- és magánszféra együttműködése annak reményében, hogy így több forrás vonható be olyan projektek megvalósításába, amelyeket hagyományosan az állami költségvetés finanszíroz (Turcsányi, 2006.). Ezzel egy időben, a rendszerváltást követően Magyarországon is megjelentek PPP-konstrukciók elemeit hordozó megoldások főként olyan nagyobb volumenű infrastrukturális beruházások esetében, amelyekre nem állt rendelkezésre elegendő állami forrás. A 2000-es években az ország európai uniós integrációjával párhuzamosan újabb lendületet vett a PPP-projektek terjedése (Kozma, 2009). A magán- és közszféra együttműködésében végrehajtott fejlesztések egyébként már abban az időszakban elkezdődtek, hogy a PPP-nek a magyarországi jogrendben lett volna ismert kategóriája vagy pontos szabályozási háttere (Állami Számvevőszék, 2007).

Ahogy a PPP-k globálisan egyre nagyobb népszerűsége tettek szert, magyarországi, terjedésükkel kapcsolatban fontos látni, hogy a piaci szereplők bevonásával végrehajtott fejlesztések fő motivációja az volt, hogy az EU-csatlakozás és a régi tagállamokhoz történő, lehető leggyorsabban megvalósítani kívánt felzárkózás számos új közberuházási feladatot rótt az államra, amihez azonban nem állt rendelkezésre megfelelő mennyiségű forrás. Ez általánosan jellemző volt a kelet-közép-európai régió 2004-ben csatlakozott országaira, sőt az Európai Unió ajánlotta is a módszert a térség újonnan csatlakozott tagállamainak az "infrastrukturális szakadék áthidalására".



Az Európai Unió PPP-piaca tagállamonként (1990-2016). Forrás: Európai Számvevőszék



A magyarországi PPP-k azonban pazarlóan és drágán valósultak meg, és a konstrukció természetéből fakadó átláthatatlanság miatt komoly korrupciós kockázattal jártak (*Állami Számvevőszék, 2007*). A nemzetközi trendekkel összhangban ezek a projektek Magyarországon is a visszaélések és az állampolgárok számára költséges megoldások példái lettek. A PPP-konstrukció alkalmazása a kétezres években vált elterjedt megoldássá, az állam 2002 és 2010 között mintegy 100 PPP-szerződést kötött különféle befektetőkkel.

A 2010-es kormányváltást követően a második Orbán-kormány a PPP-konstrukcióban megvalósult beruházások valós beruházási értéken történő kiváltását tervezte, néhány folyamatban levő beruházást pedig leállított (*Budapest Business Journal, 2010.*). Ezzel összhangban az Orbán-kormányok a továbbiakban nem használták a konstrukciót. A kommunikáció kezdetben az összes PPP-projekt kiváltásáról szólt, ez azonban nem bizonyult megalapozott célkitűzésnek és a tervek már 2011-ben mérsékeltebb kiváltási ütemről szóltak (*1269/2011. (VIII. 4.) Korm. határozat*). Azonban ezt követően sem történt nagyobb előrelépés éveken át, majd a magyar kormány kisebb-nagyobb lépésekben kiváltott önkormányzati sportlétesítményeket és felsőoktatási szerződéseket. A kiváltott szerződések pontos számáról nem állnak rendelkezésre megbízható adatok, a kormányzati nyilatkozatok pedig gyakran ellentmondanak egymásnak. A tisztázásra irányuló sajtómegkeresésekre a kormányzati szervek nem nyújtanak használható információkat (*Bucsky, 2019.*). Emiatt nem vizsgálható behatóan például a felsőoktatási intézmények PPP-szerződések keretében történt fejlesztései, mivel az egyes projektekre költött összegek a központi költségvetésből kiindulva nem követhetők nyomon.

A második Orbán-kormány kommunikációja szerint a PPP-szerződések túlázottak voltak, gyakran durván megsértették a közbeszerzési szabályokat, háttérbe szorították a közérdeket, és szinte kivétel nélkül hátrányt okoztak az államnak. Kormányzati szereplők azt állították, hogy az állam vagy az önkormányzatok vállaltak minden kockázatot. A PPP-ben megvalósult projektek olyan látványos hibákat és

visszaéléseket tartalmaztak, hogy a PPP-kkel kapcsolatos kormányzati kommunikáció fő megállapításaival kormánytól független szakértők is egyetértettek (*Berlinger, 2011*).

A kormány 2011 eleji tájékoztatása szerint az összes PPP-beruházás értéke több mint 3000 milliárd forint volt, értékben ennek nagy része néhány autópálya-szerződésben jelent meg. A projekteket tekintve 54 oktatási intézmény, 34 sportlétesítmény, 4 autópálya-szakasz, 2 börtön, a Művészetek Palotája és a Berliini Collegium Hungaricum építése kezdődött meg ebben a konstrukcióban. A szerződések a kormányzati kommunikáció szerint 1000-1050 milliárd forintnyi beruházási értéket tartalmaztak, melyből 800-850 milliárdot tettek ki az autópályák. A különbség a 15-30 éves futamidő alatt fizetendő PPP-díjakból állt elő, melyek évente több mint bruttó 100 milliárd forinttal terhelik a költségvetést. A PPP-beruházásokban megvalósult intézmények fenntartására és kisebb részben kiváltására 2019-ben 130 milliárd forintot kell költenie a magyar államnak az elérhető adatok alapján, az autópályákkal, a Művészetek Palotájával, a büntetésvégrehajtási-intézetekkel, az oktatási, kulturális és sport PPP-kkel számolva.

Egyes szakértők hibásan túlbecsültnek tartották a 3000 milliárdos teljes összeget (*Berlinger, 2011*). Ugyanakkor egyetértettek a kormány fő érveivel, hogy a magyar PPP-beruházásokkal súlyos problémák voltak a transzparencia, a verseny és a jó szerződéses ösztönzők hiánya miatt.

2010-ben a második Orbán-kormány három PPP-beruházást leállított: a Budapesti Corvinus Egyetem mellett tervezett Nemzeti Kiválóságok Kollégiuma, a SOTE és az Óbudai Egyetem kollégiumi beruházása nem kezdődött el, illetve nem fejeződött be. 2011-ben a berliini Collegium Hungaricum is kikerült a megvalósítandó PPP-beruházások köréből. A további PPP-projektek kiváltása azonban évekig nem történt meg. Egyes kormányzati nyilatkozatok szerint egy 2012-es kormánydöntés értelmében év végéig 17 sportlétesítményekről szóló PPP-szerződést szüntettek meg, amely uszodák és tornatermek önkormányzati kezelésbe helyezését jelentette.

Ez a szám egy 2013. szeptemberi nyilatkozat szerint 19-re emelkedett és bejelentették a felsőoktatási PPP-k kiváltását. Azonban 2014 decemberében is csak arról nyilatkozik a kormányzat, hogy tartanak az egyeztetések. Egy 2015 márciusában megjelent felsőoktatási akcióterv tartalmazza a célkitűzést, hogy “meg kell szabadítani a felsőoktatási intézményeket a saját erőből kigazdálkodhatatlan adósságoktól, melyek az elhibázott PPP-konstrukciók következtében képződnek”. Ezt követően a kormány dönt, hogy a felsőoktatási intézményekben megvalósult PPP-beruházásokból 26-ot kivált 2016-2017-ben, összesen 36 milliárd forintért. A 26 érintett konstrukcióból 15-nek az Erste és a Strabag volt a finanszírozója, és a források egy részét épületek vásárlására fordították az egyetemek a híradások szerint. Ezek közül 2016 végére 12 szerződés jut el a kiváltásig, amely 2018-ra 16-ra emelkedik a kormányzati nyilatkozatok szerint.

A PPP-konstrukciókat az egyetemek általában 20 éves futamidőre kötötték, a teljes beruházási összeg 86 milliárd forint volt. Az eltérő nyilatkozatok alapján 54-56 felsőoktatási PPP-beruházás valósult meg. A kormány álláspontja szerint ezek a beruházások túlzott mértékben megterhelték a felsőoktatási intézmények költségvetését és eladósították őket. A kormányzati becslés szerint kiváltás nélkül az összes felsőoktatási PPP-projekt miatt, változatlan konstrukció mellett az in-

tézmények hosszútávú kötelezettsége megközelítette volna a 400 milliárd forintot, miközben a bekerülési érték csak 100 milliárd körül volt. Az Állami Számvevőszék megállapítása szerint a PPP-konstrukcióval üzemeltetett intézmények nem működtek gazdaságosabban, hanem többbe kerültek, mint a hagyományos létesítmények.

A legutóbbi, PPP-kre vonatkozó átfogó közlés 2018 januárjából származik. A magyar közmédia beszámolója szerint Lázár János Miniszterelnökséget vezető miniszter közölte, hogy “a 90 PPP-konstrukcióból 46 szerződést már kiváltottak, a fennmaradó 44 esetben pedig még 2100 milliárd forint fizetési kötelezettsége van az államnak. Eddig 1200 milliárd forintot tudtak le”. Az elérhető adatok alapján azonban csak annyi állapítható meg, hogy a kormány 37 milliárd forintot költött PPP-szerződések kiváltására, ami a szükséges összegnek vélhetően csak a töredéke, 2011-ben viszont elment közel 500 milliárd forint a szerződések kiváltásával kapcsolatos ügyvédi tanácsadásra (Bucsky, 2019.).



# HOGYAN NE ÉPÍTSÜNK AUTÓPÁLYÁT

A magyarországi PPP-projektek közül már megvalósulásuk idején kiemelkedtek az autópálya beruházások. A G7 hírportál Dem-Nettel Alapítvánnyal való együttműködésben készült cikke megállapította, hogy az M5-ös és M6-os autópályákat érintő négy PPP-s beruházásról szóló szerződéssel 2853 milliárd forintnyi veszteséget szenved a magyar állam 2040-ig, ahhoz képest, ha a projekteket hitelből valósította volna meg annak idején (Bucsky, 2019). Az autópálya szerződéseket a magyar Állami Számvevőszék is többször vizsgálta, és sok kritikát megfogalmazott, de azt nem számszerűsítette, hogy mekkora kár érhetne a magyar államot.

Az állami hitelfelvétellel nem számolva, a vállalkozásoknál keletkező adózott eredmény biztosan a magyar állam zsebében maradt volna, ha saját maga építi meg és üzemelteti a szakaszokat. Ennek alapján a magyar állam 534 milliárd forint profitot enged át a két autópálya PPP-szerződésével a beruházó külföldi cégeknek a futamidő végéig. A fellelhető adatok alapján a profitból 76,3 százalékot

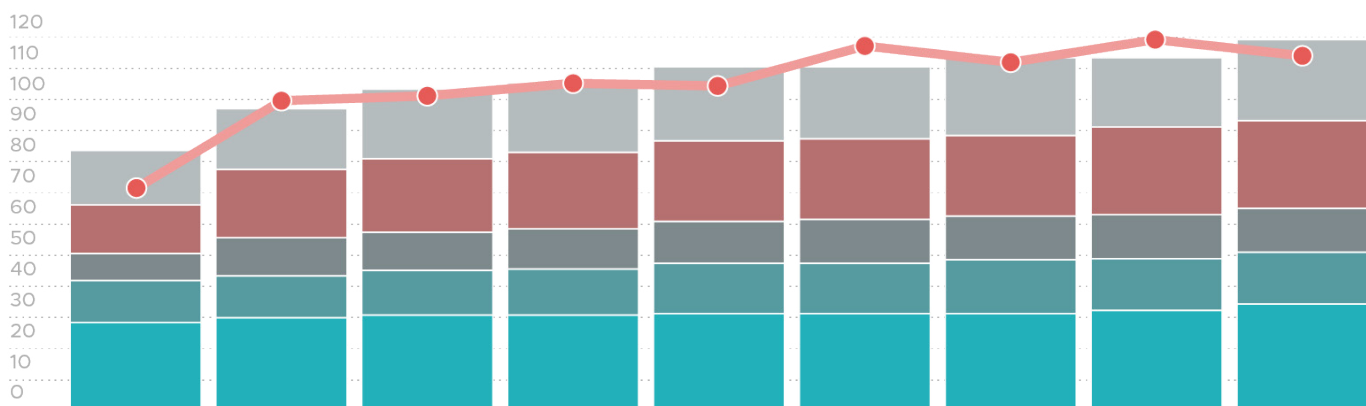
ki is fizettek osztalékként a tulajdonosoknak. A nyereség egy további jelentős részét is a tulajdonosok kaphatták, hiszen voltak olyan kölcsönök, amit a tulajdonosoknak ebből fizettek.

A magyar állam 2018-ban 114 milliárd forintot fizetett az M5-ös és M6-os autópályák tulajdonosainak. Ezek a legdrágább magyarországi PPP-szerződések és jól illusztrálják a korábban divatos feltételezés megalapozatlanságát, mely szerint a magáncégek költséghatékonyabban és gyorsabban tudják a beruházásokat megvalósítani, jobb minőségben végzik el a karbantartást, és ezáltal az adófizetők jobban járnak.

Az állam éves fizetési kötelezettségének aránytalanságát mutatja, hogy 2018-ban az e-útdíjból és e-matricából 315 milliárd forint folyt be a költségvetésbe, ebből kellett 114 milliárdot a két autópálya PPP-szerződéssel érintett 359 kilométerére fordítani. Ezzel a teljes útdíjbevétele 36 százalékát a díjköteles hálózat 15 százaléka vitte el.

## RENDELKEZÉSRE ÁLLÁSI DÍJAK ÉS A KONCESSZIÓS

### VÁLLALATOK BEVÉTELE (MILLIÁRD FORINT)



AKA ALFÖLD KONCESSZIÓS AUTÓPÁLYA ZRT.

M6 DUNA AUTÓPÁLYA KONCESSZIÓS ZRT.

M6 TOLNA AUTÓPÁLYA KONCESSZIÓS ZRT.

ÁFA

MAK MESCSEK AUTÓPÁLYA KONCESSZIÓS ZRT.

KIFIZETETT RENDELKEZÉSRE ÁLLÁSI DÍJ

Az 1994-ben koncesszióba adott M5-ös autópályát az osztrák Bau Holding AG, a francia Bouygues S.A. és Colas S.A. közös cége építette. Ezt követően 2004-től bevonták a matricás rendszerbe, amiért évi 17 milliárd forintot fizet az állam és további 35 milliárd forintot fizet 26 éven keresztül rendelkezésre állási díjként. Az államnak lett volna lehetősége a cég megvételére három év rendelkezésre állási díjának megfelelő összegből, azonban nem élt ezzel.

Az M6-os sztráda az Orbán-kormányokat megelőző kormányok valószínűleg legrosszabb beruházása volt. A G7 portál számításai szerint az M6-os évi 50 milliárd veszteséget termel, a pálya kihasználtsága alacsony és nem járult hozzá jelentősen az érintett régió fejlődéséhez sem.

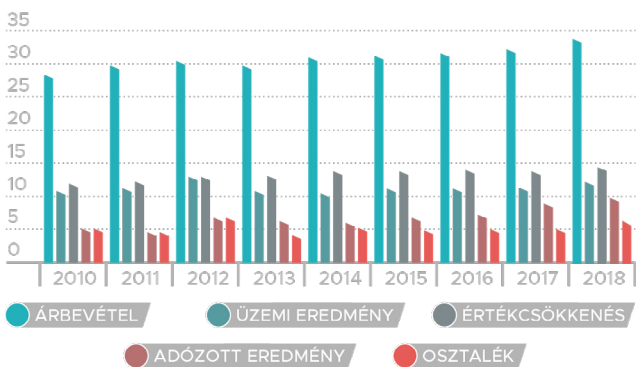
Az autópályákat üzemeltető vállalatok üzemi eredménye teljes árbevételük felét tette ki az elmúlt kilenc évben. A fellelhető adatok alapján a nyereségből 76,3 százalékot ki is fizettek osztalékként a tulajdonosoknak. A nyereség egy további jelentős részét is a

tulajdonosok kaphatták, hiszen voltak olyan kölcsönök, amit a tulajdonosoknak ebből fizettek. Az is kiolvasható a pénzügyi adatokból, hogy az elszámolt értékcsökkenés összege évi 25-35,1 milliárd között alakult, ami töredéke az éves rendelkezésre állási díjnak. A többi PPP-projekthez hasonlóan az autópálya beruházásokat is rendszeresen bírálta a Fidesz ellenzékéből, és a szerződések újratárgyalását ígérte. Az autópályák esetében ebből csak annyi valósult meg, hogy egy hazai ügyvédi irodát megbíztak 17 millióért a szerződések átvizsgálására, ám végül semmi nem történt.

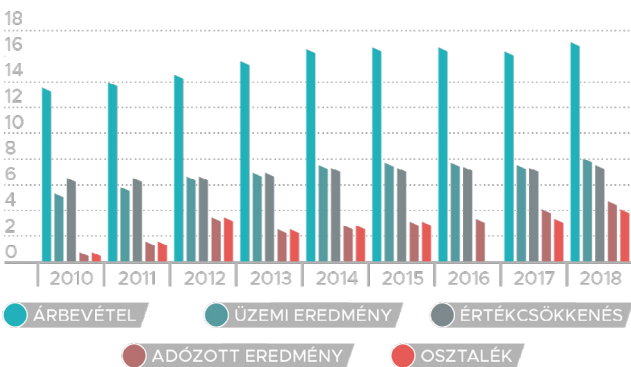
Az állam valószínűleg azért nem tud kiszállni a költséges szerződésekből, mert a beruházók borítékolhatóan nyernének a nemzetközi bíróságok előtt, és még tetemes kártérítést is fizethetne az állam. Az érintett befektetők között több nagy multinacionális építőipari vállalat és nemzetközi fejlesztési pénztétel is található: Strabag, Aberdeen Asset Management, Európai Beruházási és Újjáépítési Bank (EBRD), Intertoll, Colas, Bouygues, John Laing Infrastructure Limited.

## A PPP AUTÓPÁLYA ÜZEMELTETŐK PÉNZÜGYI ADATAI (MILLIÁRD FORINT)

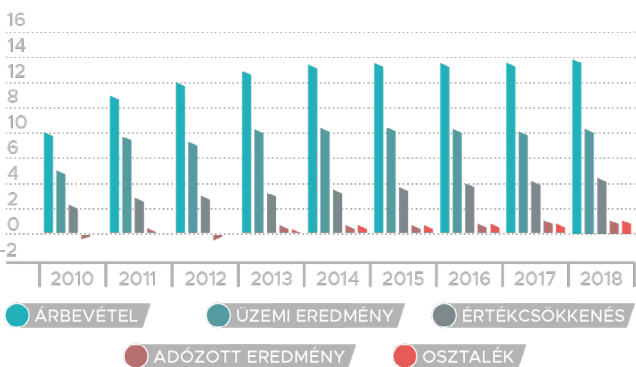
### AKA Zrt.



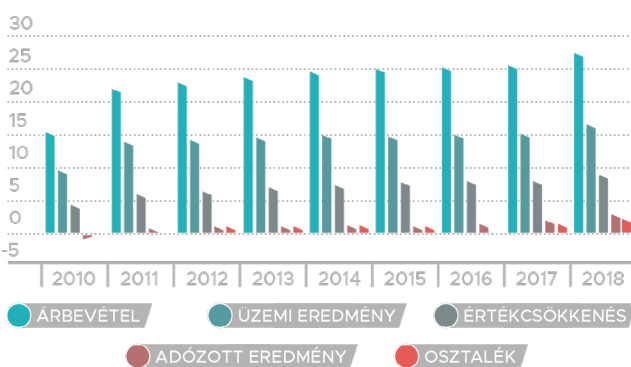
### M6 Duna Zrt.



### M6 Tolna Zrt.



### M6 Mecsek Zrt.



Forrás: költségvetési zárszámadások alapján C7-gyűjtés, 2018 és 2019 költségvetési törvény tervezet. A börtönök PPP kiadásával a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának költségvetési jelentéseiből, 2019 becslés, 2013 előtt az inflációval csökkentve, mivel az adat nem elérhető. A Művészetek Palotájának rendelkezésre állási díja 2010-re, 2012-re és 2013-ra nem elérhető, ezért az inflációval csökkentett érték későbbi évek alapján.

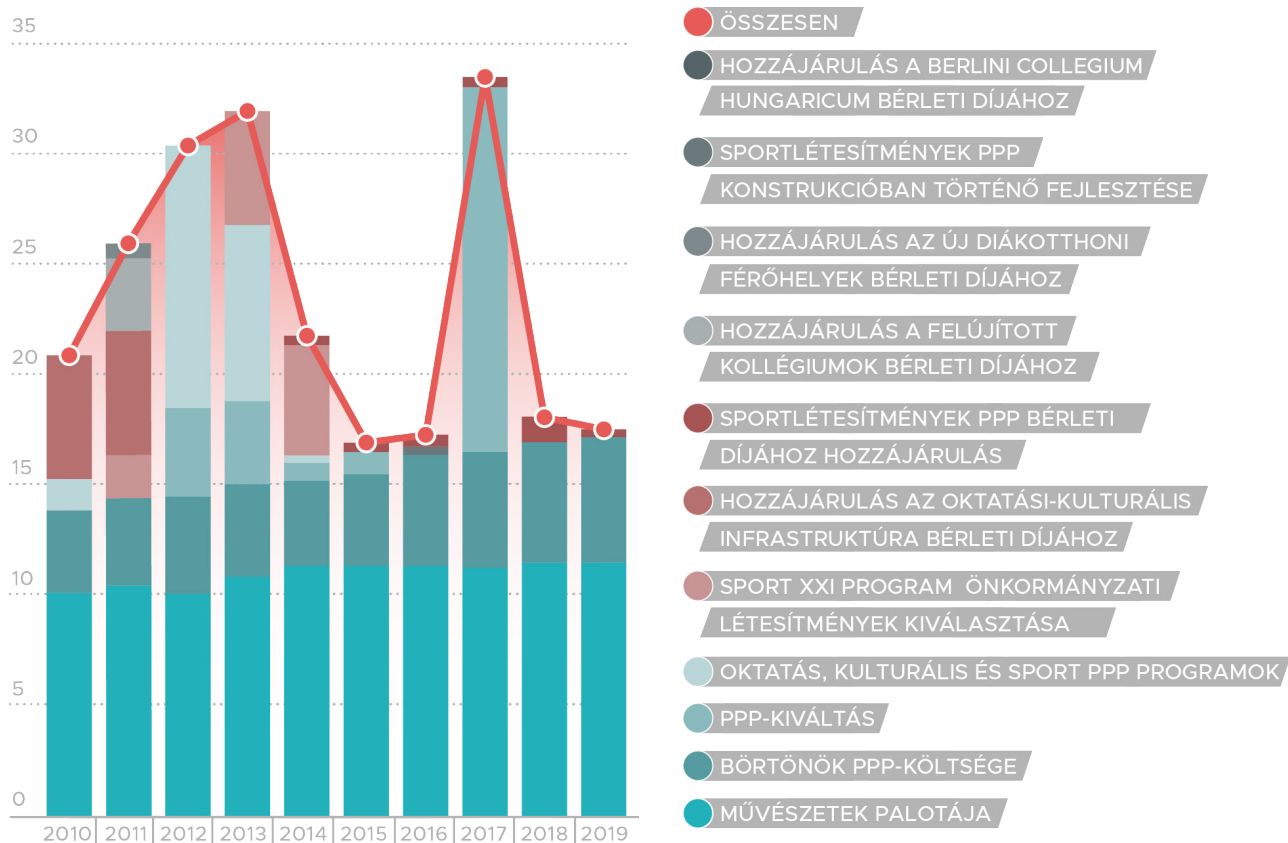
# AUTÓPÁLYÁN KÍVÜLI PPP-PROJEKTEK

**Az elérhető adatok alapján az látszik, hogy az évi 100 milliárdnál is többre kerülő PPP-s autópályákhoz képest jóval kisebb terhet jelent a költségvetésnek a többi hasonló projekt. Az autópályákon kívüli legfőbb PPP-kiadásokat három intézmény rendelkezésre állási díjai okozzák jelenleg a költségvetésnek: a Művészetek Palotájának már évi 11,5 milliárd forint a költsége, a szombathelyi és a tiszalöki büntetés-végrehajtási intézet 5,3 milliárd forintba kerül.**

A Művészetek Palotája, büntetés-végrehajtási intézetek, oktatási, kulturális és sport PPP-k miatt szükséges kiadások a kezdeti emelkedés után 2014-től csökkenni kezdtek, a költségvetési kiadások és a GDP növekedésével pedig még inkább visszaszorult a jelentőségük. A többi költségvetési kiadáshoz mérten 2012-ben volt a legmagasabb, a kiadások 0,3 százaléka a PPP-kiadások aránya a 2010-es években, ez 2019-re 0,1 százalékra esett.

A G7 az autópályákon kívül a büntetés-végrehajtási intézeteket érintő PPP-projektekkel kapcsolatban talált a legtöbb megvizsgálható, nyilvános információt. A tiszalöki egy 700, a szombathelyi egy 800 férőhelyes büntetés-végrehajtási intézet, előbbit 2004-ben, utóbbit 2007-ben kezdték megvalósítani PPP-projekt keretében. A szombathelyi projekt nyertese az építőipari kivitelezésben működő ZÁÉV és az ingatlanüzemeltetéssel foglalkozó Future FM volt. Mindkét cég többmilliárdos árbevétellel működik, azonban pénzügyi beszámolóikból nem lehet kikövetkeztetni, mennyi származik a börtönből. A konzorcium másik tagja, a Mátra Holding Zrt., melynek telephelye is van az intézet címén, évi egymilliárd forint körüli árbevételt ér el. A ZÁÉV-ről egyébként érdemes megjegyezni, hogy ma már Mészáros Lőrinchez, a Fidesz-kormányhoz kapcsolódó elsőszámú oligarchához és Orbán Viktor közeli barátjához tartozik.

## PPP KÖLTSÉGVETÉSI KIADÁSOK (2010-2019, MILLIÁRD FORINT)



Autópályákon kívüli PPP-kiadások (Forrás: g7.hu)

A tiszalöki büntetés-végrehajtási intézetet a KÉSZ Közép-európai Építő és Szerelő Kft. építette, de az intézet fenntartását külön projektcégre szervezték: ez a Szent Adorján Kft. Beszámolója alapján nincs más tevékenysége, mint az intézet üzemeltetése, és messze a piaci átlag feletti profitot ér el: a cég működése óta 22,1 milliárd forint árbevételt ért el, az üzemi eredmény 6,2 milliárd forint (*28 százalék*) volt, míg az adózott eredmény 1,5 milliárd forint, ami 6,8 százaléknak felel meg a bevételekhez képest. Kevés olyan jól fizető ingatlanépítési-üzemeltetési projekt van, ami másfél évtizeden át stabilan 6,8 százalékos adózott profitot biztosít a befektetőknek. Az azonban nem látható a hivatalos adatokból, hogy kinek a zsebébe vándorol ez a profit, ugyanis a tulajdonosi háló végén egy az osztrák jogrendben a valós tulajdonosokat elrejtő intézmény, egy magánalapítvány áll. A szerződés egyébként 15 évre szól, így 2020-ban kell elvileg utoljára fizetni a tiszalöki intézetért.

## HOGYAN NE ÉPÍTSÜNK

## KULTURÁLIS KÖZPONTOT

A PPP-konstrukcióban épült Művészetek Palotájának (Müpa) éves költsége a színházak és múzeumok összes költségének több mint negyedét vitte el az elmúlt évtizedben (*Bucsky, 2019.*). Ezzel a Művészetek Palotája a legdrágább PPP projekt az autópályák mellett. Az első szerződést a beruházásról még az első Fidesz kormány kötötte a kétezres évek elején. A magánszektorbeli partner a 2018-ban elhunyt milliárdos, Demján Sándor érdekségébe tartozott TriGránit cégcsoport volt. A csoport Müpát üzemeltető cége 23 milliárdos adózott eredményt ért el 2005 óta. A cég (*Nemzeti Filharmónia Kft.*) tulajdonosa ráadásul egy ciprusi offshore bejegyzésű vállalkozás (*Granit-Polus POA Investment Limited*).

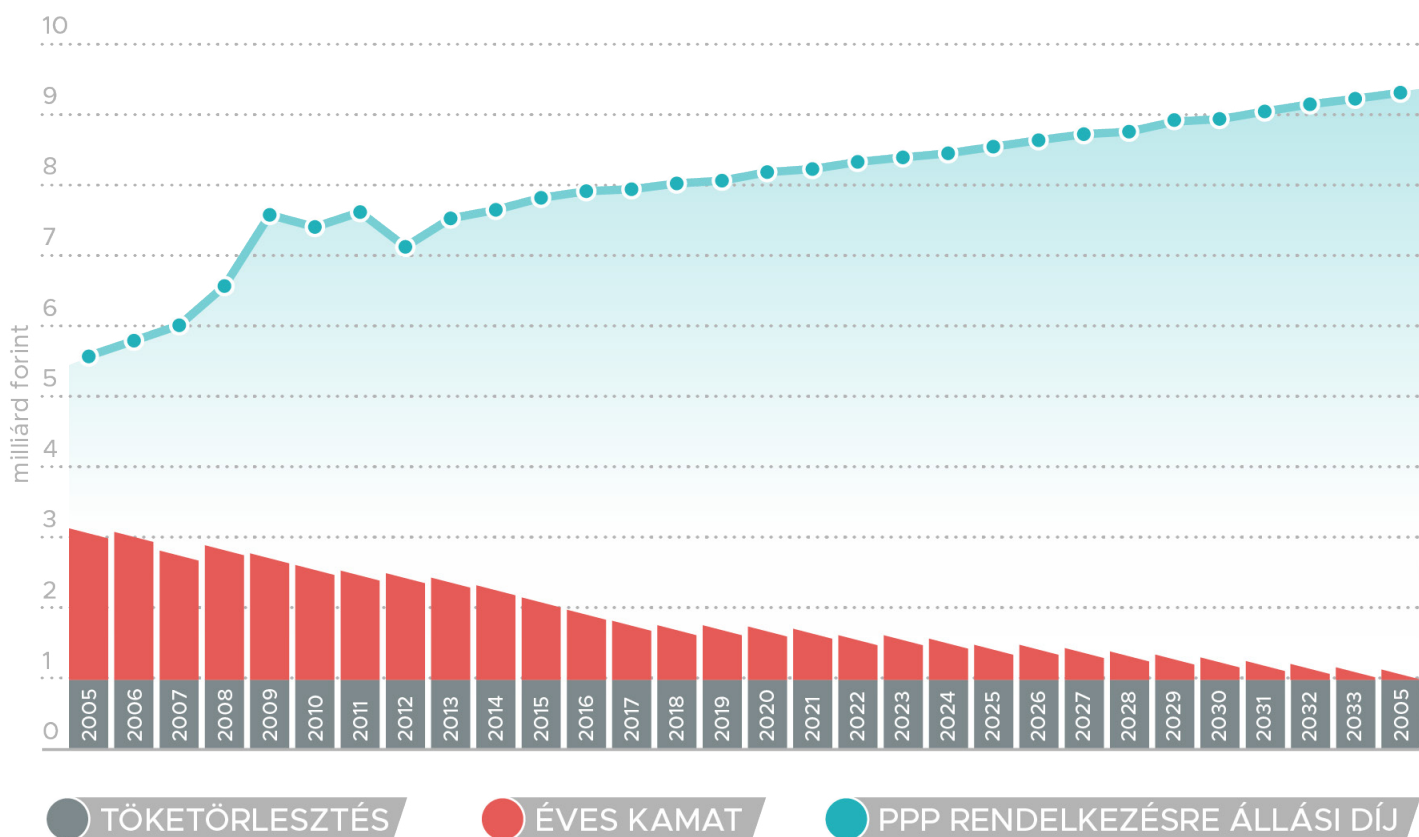
Eredetileg a projektben 8 százalékos megtérülést kalkuláltak 2018-ig, végül azonban ezt 23 százalékra sikerült feltornászni, ami jóval magasabb a piacon megszokottnál. Ez kétszer magasabb profitráta, mint amennyit az M5-ös és M6-os autópályák főként német és osztrák tulajdonosai kivettek a cégekből, és az adófizetők akár 168 milliárd forintot is veszíthetnek a 2035-ig hatályos szerződésen.

Először egyébként egy 10 éves konstrukcióban gondolkodott az akkori kormány: az állam 8-10 milliárd forintig állta volna építkezést, a maradék összeget pedig 10 év alatt törlesztette volna bérleti díjként. Végül az MSZP-SZDSZ kormány 2005-re egy előnytelen szerződést kötött: az éppen divatba jövő PPP-szerződések mintájára egy 30 éves szerződést írtak alá, euró alapon, aminek devizakockázatát a magyar állam állta. Az Állami Számvevőszék 2012-ben készült jelentése világosan meg is fogalmazza: a Müpa projekt szerződéses feltételei nem biztosították a közpénzfelhasználás gazdaságosságát, így az állami megrendelő érdekeinek érvényesülését és a létesítmény PPP-konstrukcióban történő üzemeltetése sem volt gazdaságos.

Kérdés persze, hogy mi lett volna, ha az állam inkább "hitelből", vagyis állampapírkiadásokkal bevont forrásból finanszírozta volna a beruházását. A TriGránitnak 31,3 milliárd forintba került az építkezés, ami az esetleges további költségekkel együtt alakulhatott 40 milliárd körül is (*pontosabb adatok nem állnak rendelkezésre, ugyanis sem a kormány, sem a beruházó nem közli a PPP-szerződést*). Ennek alapján közel 110 milliárd forint a nyereség (*ezt az állam fizeti*), a beruházásra felvett hitelek kamatköltségét nem számítva.

Ha viszont az állam államadósságból finanszírozta volna a beruházást, sokkal jobban járt volna: 2005-ös jelenértéken 39,8 milliárd forintból kifizethette volna a Müpa épületét. Magyarán 106 milliárd forint veszteséget szenvedett az állam azért, mert a PPP-konstrukciót választotta és 30 éves szerződés keretében fizeti ki az építést.

## A MÜPA 30 ÉVES FINANSZÍROZÁSÁNAK LEHETŐSÉGE PPP KONSTRUKCIÓBAN ILLETVE ÁLAMADÓSSÁGBÓL



A Müpa 30 éves finanszírozásának lehetősége PPP-konstrukcióban, illetve államadósságból. (Forrás: g7.hu)

**Dr. BÁGER, Gusztáv** (szerk.), 2007. A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest.

URL: <https://www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kut%C3%A1s/2007/t134.pdf>

(utolsó hozzáférés: 2019. július 31.)

**BERLINGER, Edina**, 2011. A 3000 milliárd nyomában - A PPP-beruházások csapdáiról, Magyar Narancs.

URL: [https://magyarnarancs.hu/publicisztika/a\\_3000\\_milliard\\_nyomaban\\_-\\_a\\_ppp-beruhazasok\\_csapdairol-76272](https://magyarnarancs.hu/publicisztika/a_3000_milliard_nyomaban_-_a_ppp-beruhazasok_csapdairol-76272)

(utolsó hozzáférés: 2019. július 31.)

**BUCKSKY, Péter**, 2019. Négy szerződéssel annyit dobott ki az állam, mint a nyugdíjpénztári vagyon, g7.hu.

URL: <https://g7.hu/kozelet/20190723/negy-szerzodessel-annyit-dobott-ki-az-alam-mint-a-nyugdijpenztari-vagyon/>

(utolsó hozzáférés: 2019. július 31.)

**BUCKSKY, Péter**, 2019. Idén 130 milliárdot költünk az MSZP-SZDSZ kormányok kőbe vésett szerződéseire, g7.hu.

URL: <https://g7.hu/kozelet/20190823/iden-130-milliardot-koltunk-az-mszp-szdsz-kormanyok-kobe-vesett-szerzodeseire/>

(utolsó hozzáférés: 2019. augusztus 30.)

**Hungary gov't to suspend or renegotiate PPP projects**, PM Orbán says, Budapest Business Journal, 2010.

URL: [https://bbj.hu/economy/hungary-govt-to-suspend-or-renegotiate-ppp-projects-pm-orban-says\\_54513](https://bbj.hu/economy/hungary-govt-to-suspend-or-renegotiate-ppp-projects-pm-orban-says_54513)

(utolsó hozzáférés: 2019. július 31.)

**KAPOOR, Sony**, 2019. Billions to Trillions: A Reality Check. Stamp Out Poverty - RE-DEFINE,

URL: [https://www.stampoutpoverty.org/live2019/wp-content/uploads/2019/07/Billions\\_to\\_trillions\\_web.pdf](https://www.stampoutpoverty.org/live2019/wp-content/uploads/2019/07/Billions_to_trillions_web.pdf)

(utolsó hozzáférés: 2019. július 31.)

**KOZMA, Miklós Attila**, 2009. Értékteremtés a Public-Private Partnership keretében, Corvinus University, Budapest.

URL: [http://phd.lib.uni-corvinus.hu/529/1/kozma\\_miklos.pdf](http://phd.lib.uni-corvinus.hu/529/1/kozma_miklos.pdf)

(utolsó hozzáférés: 2019. július 31.)

**Köz-magán társulások az Európai Unióban:** széles körben tapasztalhatóak hiányosságok, kevés előny valósult meg, 2018, Európai Számvevőszék, Luxemburg.

URL: <https://www.eca.europa.eu/hu/Pages/DocItem.aspx?did=45153>

(utolsó hozzáférés: 2019. július 31.)

**ROMERO, María José, RAVENSCROFT, Julia** (szerk.), 2018. History RePPPeated - How public-private partnerships are failing, Eurodad.

URL: <https://eurodad.org/HistoryRePPPeated>

(utolsó hozzáférés: 2019. július 31.)



**SUNDARAM, Jomo Kwame**, 2019. Public-Private Partnerships Fad Fails, Inter Press Service.  
URL: <http://www.ipsnews.net/2019/05/public-private-partnerships-fad-fails/>  
(utolsó hozzáférés: 2019. július 31.)

**TURCSÁNYI, Katalin**, 2006. A köz- és a magánszféra együttműködésének néhány vonatkozása, Proceedings-4th International Conference on Management, Enterprise and Benchmarking (MEB 2006), Óbuda University, Keleti Faculty of Business and Management, Budapest.

URL: <https://kgk.uni-obuda.hu/sites/default/files/Turcsanyi.pdf>  
(utolsó hozzáférés: 2019. július 31.)

**1269/2011. (VIII. 4.)** Korm. határozat az egyes közösségi közlekedési vállalatok adóssága átvállalásának és a PPP-projektek felülvizsgálatának elveiről.

URL: [http://njt.hu/cgi\\_bin/njt\\_doc.cgi?docid=140710.204872](http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140710.204872)  
(utolsó hozzáférés: 2019. július 31.)

**A köz- és magánszektor partnersége - tanulságok itthon és külföldön**  
**Jelen tanulmány a DemNet Alapítvány Együtt a finanszírozási igazságosságért (Citizens For Financial Justice) c. projektje keretében készült el, az Európai Unió támogatásával.**  
**A tanulmányban foglaltak nem feltétlenül tükrözik az Európai Unió nézeteit.**

<http://citizensforfinancialjustice.org>

Készítette: **Máriás Leonárd**

Külön köszönet Bördős Évának és Bucsky Péternek szakértői munkájukért és közreműködésükért.

A kutatás médiapartnere a [g7.hu](http://g7.hu) volt.

2019 július

**DemNet Demokratikus Jogok Fejlesztéséért Alapítvány**

1137 Budapest

Pozsonyi út 14.

[demnet@demnet.org.hu](mailto:demnet@demnet.org.hu)

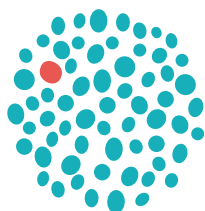
[www.demnet.hu](http://www.demnet.hu)



<https://www.facebook.com/DemNet/>



<https://twitter.com/demnethungary>



**DemNet**

