

PPP-PIACI TRENDEK (2018-2024)*

Vezendi-Varga Judit¹

A tanulmány a PPP-vel (public-private partnership), a köz- és magánszektor közötti közfeladatellátási céllal életre hívott szerződéses konstrukcióval foglalkozik, mely eszközt 2010-et követően a közpolitikai döntéshozók kivezettek a hazai közfeladatellátási megoldások közül. Ugyanakkor a PPP intézménye nem tűnt el, hisz Európa szerte alkalmazzák, s a felhasználási köre egyre változatosabb. Az alábbi munka egy rövid összefoglalót kíván adni a PPP európai piacán 2018 és 2024 között zajló folyamatokról, az Európai PPP Szakértői Központ (továbbiakban EPEC, European PPP Expertise Centre) adatsoraira támaszkodva.

1. PPP és EPEC

A PPP (public-private partnership), vagy magyarul a köz- és magánszektor közötti partnerség, fogalmának meghatározásakor nincs tökéletes összhang a különböző szakirodalmi források között, azonban vannak eme közfeladat-ellátó szektorok közötti megállapodásnak olyan jegyei, amelyekben valamennyi szerző egyetért. A PPP előbbiek alapján olyan közszektorbeli és magánszektorbeli alanyok között létrejött szerződés, melyet hosszabb távra (több évre), közfeladatellátási céllal írnak alá.²

A PPP-t, mint közfeladat-ellátási, illetve finanszírozási konstrukciót – melynek révén külső, magánszektorból érkező források váltak becsatornázzhatóvá a közfeladatok finanszírozásába – 2000 és 2009 között hazánkban is érdeklődés övezete, sőt valósultak is meg ilyen beruházások (pl. autópályák, kollégiumok, büntetésvégrehajtási létesítmény, sportlétesítmények). Azonban a kormányzat 2010-ben megkezdte a PPP-beruházások felülvizsgálatát, s döntött azok állami kivásárlásáról, megszüntetéséről. 2010 után nem találkozni kifejezetten PPP-nek minősített projekttel Magyarországon. Ez persze nem jelenti azt, hogy a jogintézmény megszűnt volna, hisz például koncessziós szerződések azóta is születtek hazánkban, melyet a PPP egyik altípusának tekinthetünk. Más államokban azonban nem utasították el ilyen kategorikusan a jogintézményt. Ezt támasztja alá az Európai PPP Szakértői Központ (továbbiakban: EPEC) tevékenysége is.

* DOI 10.21867/KjK/2026.2.6.

¹ Dr. Vezendi-Varga Judit PhD, egyetemi adjunktus, DE ÁJK, Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszék

² Lásd bővebben: VARGA Judit (2018): *A partnerség (PPP) szerepének változása a közpénzügyek jogában*. DE ÁJK, Debrecen, 15-43.

Az EPEC az Európai Beruházási Bank kötelékében fejti ki tevékenységét. 2008-ban jött létre az Európai Beruházási Bank és az Európai Bizottság kezdeményezésére. Tagsági alapon működő szervezetről van szó, melynek feladata közszektorbeli alanyok támogatása PPP-ügyletekkel összefüggő döntések (lásd: előkészítés, szabályozás, megvalósítás) meghozatala során. Elsősorban minisztériumoknak, állami ügynökségeknek, önkormányzatoknak, illetve PPP-ért felelős egyéb nemzeti szervezeteknek ad segítséget. Az EPEC nem hatósági minőségben, hanem tanácsadó hálózatként működik. Fő feladatai közé tartozik a tudásmegosztás, a szakpolitikai támogatás, illetve a projekt-előkészítés támogatása.³ A tudásmegosztás keretében piaci információkat elemez, összegyűjti a PPP-projektekből származó tanulságokat, módszertani útmutatókat készít, és segíti az így megszerzett tapasztalatok, jó gyakorlatok továbbadását. A szakpolitikai támogatás során a PPP-vel összefüggő jogi és szabályozási keretek fejlesztésén, a döntéshozatali, illetve projektmenedzselési folyamatok optimalizálásán dolgozik. Ugyanakkor konkrét PPP-projektekhez is segítséget nyújt tanácsadás keretében, vagy épp a közbeszerzési folyamatok során szakértői támogatást biztosít.

Az EPEC a PPP fogalma alatt azon hosszú távra születő szerződéses megállapodásokat érti, melyek közszektor- és magánszektorbeli szereplők között jönnek létre, s céljuk valamely közösségi infrastruktúra létesítése és szolgáltatás nyújtása. E szerződésekben a magánpartner jelentős kockázatot, illetve szervezési felelősséget vállal. A közszektorbeli alany pedig teljesítményalapú kifizetéseket teljesít a vele szerződő magánfélnek a PPP-ügylet tárgyát képező szolgáltatás nyújtásáért, vagy jogot ad a magánpartnernek a szolgáltatás nyújtásából származó bevételre.⁴

Az EPEC évről évre áttekinti az európai PPP-piacon zajló eseményeket (lásd: Review of the European PPP Market), mely összefoglalók kiternek az EU27-eken túl az Egyesült Királyság, Törökország, Albánia, Bosznia-Hercegovina, Észak-Macedónia, Koszovó, Montenegró, Szerbia és 2023-óta Izrael PPP-projektjeire is. Az évente elkészülő kiadványok az EPEC saját és az Európai Beruházási Bank adatsoraira építenek, s készítenek összefoglalót az egyes években a pénzügyi zárásig jutott 10 millió euró értéket meghaladó DBFO, DBFM és koncessziós projektekről.

A DBFO a PPP egyik típusa, a betűszó a design, build, finance és operate szavak kezdőbetűiből áll össze. Ezeknél a szerződéseknél az állammal szerződő alany tervezési, kivitelezési és működtetési kötelezettséget vállal a PPP keretében megszülető infrastruktúrával összefüggésben. A szerződés keretében létrejövő létesítmény az állam tulajdonát képezi megépítése pillanatában,

³ European PPP Expertise Centre, forrás: <https://www.eib.org/en/products/advisory-services/epec/index> (2026. április 18.)

⁴ European Investment Bank (2026): EPEC Guide to Public-Private Partnerships. pp. 4. Elérhető: <https://www.eib.org/files/publications/20250124-160426-epec-guide-to-ppp-en.pdf> (2026. május 20.)

ugyanakkor az infrastruktúrához kapcsolódó szolgáltatást a magánpartner nyújtja a szerződésben meghatározott időpontig vagy időtartamon keresztül. Az infrastruktúrához kapcsolódó szolgáltatás ellenértékét, vagy csak a közszektorbeli alany, vagy csak a szolgáltatást igénybe vevő, vagy előbbi kettő valamilyen előre rögzített arányban együtt viseli.

A DBFM szerződés elnevezése a design, build, finance és maintain (vagy manage) kifejezések rövidítéséből származik. Ez előző szerződéstípushoz képest lényeges különbség, hogy eme utóbbi PPP-ügyletekben az állammal szerződő fél a PPP tárgyat képező infrastruktúra karbantartásáért, rendelkezésre állásáért, üzemeltetéséért tartozik felelősséggel, s ezért kap ellenértéket, ám a létesítményhez kapcsolódó szolgáltatást nem ő nyújtja a végső fogyasztók részére.

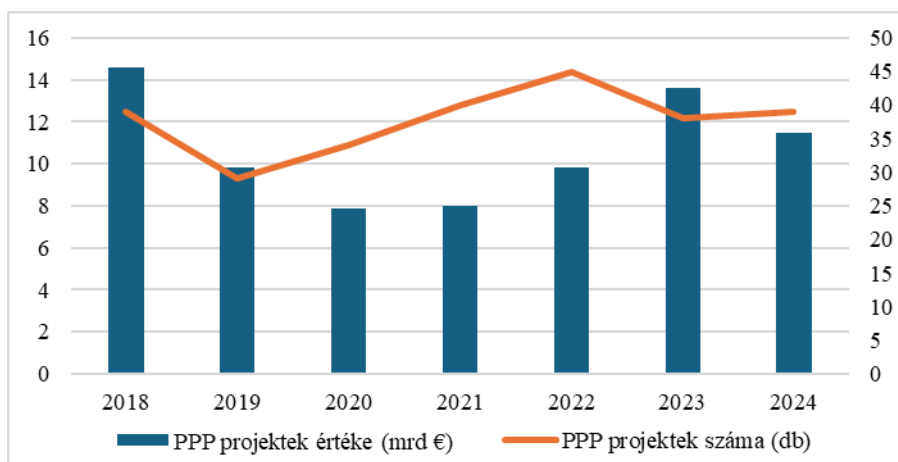
A koncessziós szerződések is tekinthetők a PPP egy típusának, hisz koncesszió keretében is az állam egy másik közfeladat-ellátó szektorhoz⁵ tartozó szereplővel ír alá több évre megállapodást, melynek tárgya valamilyen közfeladat, illetve közösségi igény kielégítése. A koncesszió hazánkban az állam vagy helyi önkormányzat által végzett kizárólagos gazdasági tevékenység gyakorlásának időleges átengedését jelenti visszerthes szerződés keretében. Az ügylet tárgya lehet valamilyen vagyontárgy létrehozása, működtetése, vagy egy meghatározott tevékenység végzése is. A PPP eme típusa különösen régi múltra tekint vissza hazánkban, ahogy Közép-Európa más államaiban is.

2. Mit mutat az európai PPP-piac 2018-2024 között?

A vizsgált hétéves periódusban a lezárt PPP-projektek összértéke 2018-tól 2020-ig határozott csökkenést mutat. Még 2018-ban több, mint 14 milliárd eurót fordítottak ilyen beruházásokra, addig 2019-ben már valamivel kevesebb, mint 10 milliárd, s 2020-ban a projektek összértéke nem érte el a 8 milliárd eurót. A trend 2021-ben megfordul, mikor is lassú ütemű, de határozott növekedésre lehetünk figyelmesek, mely eredményeként 2023-ra 13 milliárd euró feletti összeget költöttek a vizsgált államok ilyen ügyletekre. 2024-ben azonban ismét némi visszaesésre lehetünk figyelmesek.

⁵ Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest-Pécs, Dialóg-Campus Kiadó.

1. ábra

Lezárt PPP projektek 2018-2024 között

Forrás: saját szerkesztés⁶

A legalább 10 millió euró értékű projektek számát tekintve kicsit más kép rajzolódik ki előttünk. A lezárt PPP-beruházások száma bár 2018 és 2019 között visszaesést mutat, 2018-ban 38 darab, 2019-ben 29 darab projekt lett befejezve. 2019 után 2022-ig azonban határozott növekedés figyelhető meg. 2022-ben tetőznek a számok, hisz ebben az évben 45 ügyletet zártak le. A 2022 és 2023 közötti kis mértékű visszaesést követően 2024-ben ismét növekvő trendre lehetünk figyelmesek a vizsgált piacon.

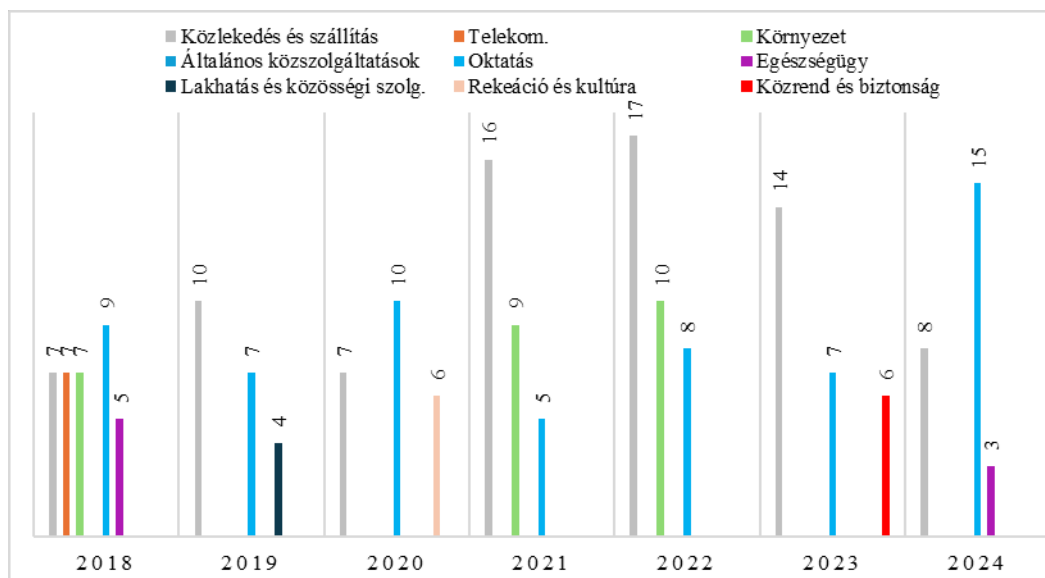
A 2. számú ábra a vizsgált időszak egyes éveiben a lezárt PPP-ügyletek darabszám alapján mutatja be, hogy melyek voltak azok a közfeladat-ellátási szektorok, amelyek a legtöbb ilyen szerződést zárták le. Főszabály szerint minden évben az az első három helyen végzett szektor lett feltüntetve az ábrán – az adatok könnyebb áttekinthetősége érdekében –, ahol a legtöbb PPP lett lezárva. Kivételt a 2018-s év képez, hisz itt öt közfeladat-ellátási terület szerepel. Ennek oka, hogy 2018-ban a legtöbb ilyen projekt oktatási területen lett lezárva (9 db), a második helyen pedig három szektor osztozik: a közlekedési, a telekommunikációs és a környezetvédelmi szektorok, ahol is 7-7 projektet zártak le 2018-ban. A harmadik legaktívabb közfeladat-ellátási terület, mely a PPP-konstrukciót alkalmazta az egészségügy volt, 5 db beruházással. A 2. ábrán látható, hogy közlekedési és szállítási (vizsgált időszakban összesen: 79 projekt), illetve oktatási területen (vizsgált időszakban összesen: 69 projekt) különösen népszerű eszköznek számít a PPP, amit elősorban a szektorhoz

⁶ Review of the European PPP Market in 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 (<https://www.eib.org>)

kapcsolódó közfeladatok infrastruktúrájának fejlesztéséhez hívtak segítségül. Egyéb szektorok is feltűnnek dobogós helyen, bizonyítva a vizsgált eszköz széles körű hasznosíthatóságát. Ilyen közfeladat-ellátási területek: a környezetvédelem, a lakhatás, a rekreáció és kultúra, a közrend és biztonság, valamint az egészségügy, amelyekben több beruházás is megvalósult PPP formában.

2. ábra

PPP-t alkalmazó legaktívabb közfeladat-ellátási szektorok (2018-2024) (db)



Forrás: saját szerkesztés⁷

Összehasonlítva a fenti eredményeket a 2010 és 2017 közötti adatokkal, azt láthatjuk, hogy korábban egyértelműen az oktatási célú projektek voltak a legtöbben, melyeket a közlekedési célú beruházások követtek a sorban. Érdeemben képviseltették magukat már 2018 előtt is az egészségügyi, környezet(védelmi), telekommunikációs beruházások.⁸

További információ nyerhetünk a vizsgált közfeladat-ellátási eszköz alkalmazásáról, ha a PPP-projektek költségigényét tesszük görcső alá. A 3. ábra feladatellátási területenként bontva összegzi a PPP-ügyletek költségigényét a 2018 és 2024 közötti időszakban. Eme diagram elkészítése során is az egyes

⁷ Review of the European PPP Market in 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 (<https://www.eib.org>)

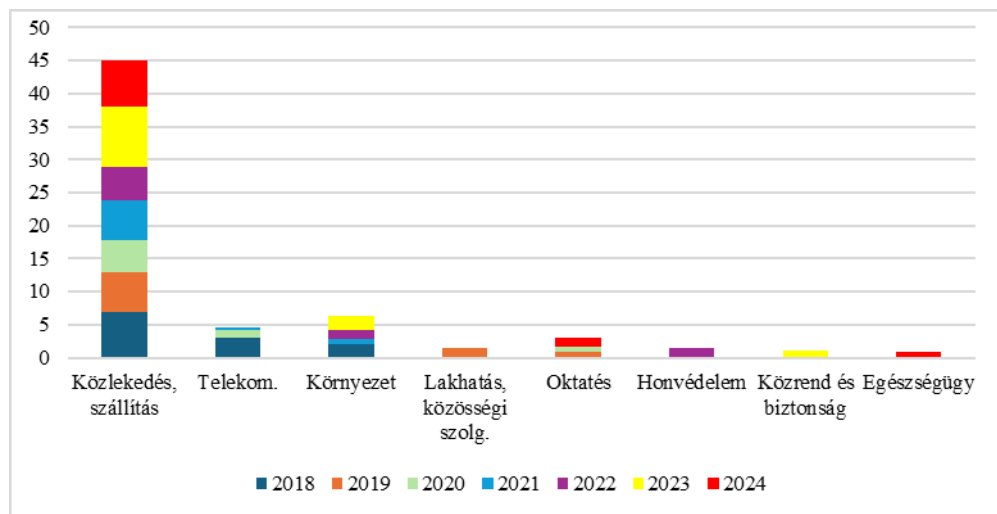
⁸ Varga (2018): *i.m.*, 184.

években az első három legnagyobb költségigényű szektor adatai lettek beemelve. Leolvasható, hogy nem csak a szerződések számát, hanem költségigényét tekintve is a közlekedési és szállítmányozási szektor a vezető. Ebben a szektorban közel 45 milliárd eurót költöttek PPP-beruházásokra 2018 és 2024 között. Az összes többi közfeladat-ellátási terület messze lemarad ettől. A második helyen álló környezetvédelemre hozzávetőlegesen 6,26 mrd eurót, a harmadik helyen végzett telekommunikációs projektekre is valamivel több, mint 4,5 milliárd eurót költöttek.

A feladatellátási szektorok PPP-szerződéseinek költségigényét vizsgálva 2010 óta a közlekedési ágazat az, amelyik a listát vezeti, vagyis eme terület PPP-projektjei a legdrágábbak. Természetesen ez nem véletlen, gondoljunk az út-, autópálya építésekre, a vasúti pályák vagy a kikötők korszerűsítésére, létesítésére. Valamennyi beruházás komoly költséget emészt fel. 2013 és 2017 között a vizsgált államok PPP keretében egészségügyi célokra fordították a közlekedési célokat követően a legtöbb forrást.⁹

3. ábra

Lezárt PPP-projektek költségigénye közfeladat-ellátási szektorok szerinti bontásban 2018-2024 (mrd €)



Forrás: saját szerkesztés¹⁰

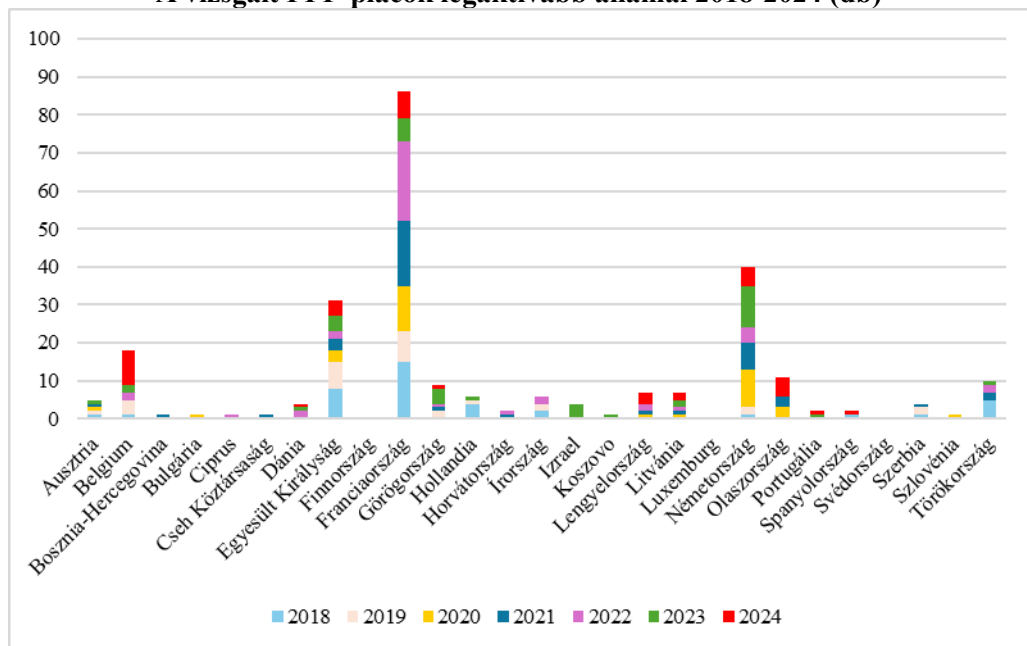
⁹ Varga (2018): *i.m.*, 185.

¹⁰ Review of the European PPP Market in 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 (<https://www.eib.org>)

Az előzőekben arról volt szó, hogy melyek azok a közfeladat-ellátási szektorok, ahol a legtöbb, illetve a legnagyobb költségigényű PPP-ügylet született az elmúlt hét évben. Most pedig vessünk egy pillantást arra, hogy melyek azok az államok, amelyek a legaktívabbak voltak, hol született az egyes években a legtöbb ilyen szerződés. A 4. számú diagramm az EPEC éves összefoglalóiban feltüntetett PPP-ügyleteket ábrázolja államonkénti bontásban.

4. ábra

A vizsgált PPP-piacok legaktívabb államai 2018-2024 (db)



Forrás: saját szerkesztés¹¹

2018 és 2024 között összesen 260 szerződést zártak le. A legtöbbet Franciaországban (86 db szerződés), Németország a második a maga 40 projektjével, még a harmadik helyet az Egyesült Királyság tudhatja magáénak 31 befejezett PPP-vel. Ez némi változást jelent a 2010 és 2017 közötti trendhez képest, mely időszakban a legtöbb PPP-ügyletet az Egyesült Királyság tudhatta magáénak, a második legtöbb ilyen szerződéssel Franciaország büszkélkedett, s Németország általában az előkelő harmadik helyet birtokolta a legaktívabb államok versenyében az éves statisztikákat vizsgálva.¹²

¹¹ Review of the European PPP Market in 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 (<https://www.eib.org>)

¹² VARGA (2018): *i.m.* 183.

Összefoglalásul megállapíthatjuk, hogy a PPP intézménye továbbra is létezik. Bizonyos államokban pedig kifejezetten népszerűnek számít, melynek oka a benne rejlő, tőle remélt előnyökben keresendő. Jelesül abban, hogy segítségével költségvetésen kívüli források becsatornázására nyílik lehetőség a közfeladatok ellátásába, közösségi igények kielégítésébe, mely révén időben előrébb hozhatóak olyan állami beruházások, amelyek tisztán költségvetési forrásokból finanszírozva időben csak jóval később volnának kivitelezhetőek. Mindez komoly gazdaságélénkítő hatással is járhat, hisz aktivizálja a magánszektor forrásait, beruházási kedvét. Ráadásul nem csak a magánszektor pénzeszközei, hanem egyéb tapasztalatai, szolgáltatás-nyújtás kapcsán szerzett ismeretei is felhasználásra kerülhetnek az állami feladatellátás során. Remélt pozitív hozadék még, hogy az infrastruktúra megvalósításának, illetve kapcsolódó szolgáltatások nyújtásának költségein, valamint kockázatain is tudnak osztozni a szerződésben részes felek. Ráadásul azzal, ha a PPP keretében megvalósult beruházás, illetve szolgáltatás költségeinek viselésébe a fogyasztókat is bevonják, láthatóbbá és érzékelhetővé válnak eme közszolgáltatások költségei a végső felhasználók számára, mérsékelve ezzel a túlhasználat problémáját.

Ugyanakkor a közpolitikai döntéshozóknak e szerződések aláírásakor számolniuk kell azzal, hogy hosszú távon kötelezik el magukat, illetve a központi-, vagy helyi költségvetéseket. Mivel többéves ügyletekről van szó, az aktuális kormányzati vezetés a következő ciklusok döntéshozói számára is fizetési kötelezettséget generál e szerződések aláírásával. A hosszú távú elköteleződés komoly gazdasági kockázatot is jelent, hisz garantálni kell, hogy az aktuális gazdasági környezettől függetlenül, az állam mindig képes lesz vállalt kötelezettségei, így e szerződések ellenértékének megfizetésére. A magánszektorbeli alanyok közfeladat-ellátásba vonásával a közpénzekkel összefüggő átláthatóság garantálásával szemben megjelenik egy másik cél, az üzleti titkok védelmének igénye. A közpénzfelhasználás transzparenciájának garantálása így fokozott figyelmet igénylő kérdéskörre válik. Nem beszélve a magánszektorbeli alanyok megversenyeztetésével, a közbeszerzéssel összefüggő plusz költségekről.

A PPP-től remélhető előnyök realizálása nem automatikus, s mivel a felek hosszú távú elköteleződéséről van szó, melyben egyaránt rejlenek gazdasági, illetve politikai kockázatok, ezért nagy szükség van a már megszerzett tapasztalatok, illetve tudás átadására, melyben az olyan intézmények, mint az EPEC nagy segítségére lehet a közpolitikai döntéshozóknak.

Források jegyzéke:

- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest-Pécs, Dialóg-Campus Kiadó.
- Varga Judit (2018): *A partnerség (PPP) szerepének változása a közpénzügyek jogában*. DE ÁJK, Debrecen.
- European Investment Bank (2026): EPEC Guide to Public-Private Partnerships. Elérhető: <https://www.eib.org/files/publications/20250124-160426-epec-guide-to-ppp-en.pdf> (letöltés dátuma: 2026. május 20.)
- EPEC (2018): Review of the European PPP Market in 2018. Elérhető: <https://www.eib.org/en/publications/epec-market-update-2018> (letöltés dátuma: 2026. május 20.)
- EPEC (2019): Review of the European PPP Market in 2019. Elérhető: <https://www.eib.org/en/publications/epec-market-update-2019> (letöltés dátuma: 2026. május 20.)
- EPEC (2020): Review of the European PPP Market in 2020. Elérhető: <https://www.eib.org/en/publications/epec-market-update-2020> (letöltés dátuma: 2026. május 20.)
- EPEC (2021): Review of the European PPP Market in 2021. Elérhető: <https://www.eib.org/en/publications/epec-market-update-2021> (letöltés dátuma: 2026. május 20.)
- EPEC (2022): Review of the European PPP Market in 2022. Elérhető: https://www.eib.org/attachments/lucalli/20230009_epec_market_update_2022_en.pdf (letöltés dátuma: 2026. május 20.)
- EPEC (2023): Review of the European PPP Market in 2023. Elérhető: <https://www.eib.org/en/publications/20240030-market-update-2023>. (letöltés dátuma: 2026. május 20.)
- EPEC (2024): Review of the European PPP Market in 2024. Elérhető: <https://www.eib.org/en/publications/20250010-market-update-review-of-the-european-public-private-partnership-market-in-2024> (letöltés dátuma: 2026. május 20.)