PPP contra PPP, avagy mi várható a magánbefektetéstől

Egyre több szó esik arról, hogy ma Magyarországon mikor és hol építenek börtönt, ennél talán csak arról esik több szó, hogy ez magánbefektetésből valósul meg. Hosszú ideje készül a magyar büntetés-végrehajtás arra, hogy a zsúfoltságon enyhíteni tudjon, valamint hogy az EU elvárásoknak megfelelő elhelyezési feltételek teljesülhessenek.

Minden nemzetgazdaság és a társadalom működésének nélkülözhetetlen eleme, és a gazdaság kibontakozásának egyik alapfeltétele a korszerű infrastruktúra kialakítása. Minden államnak kiemelt fontosságú érdekeltsége a különböző infrastrukturális létesítmények létrehozásában, többek között ilyen a büntetés-végrehajtási intézmények létrehozása is. Az állami költségvetések azonban gyakran szűk kerettel rendelkeznek még ahhoz is, hogy, a már meglévő intézményeket fenntartsák, így újabb infrastrukturális beruházásokat sem képesek megindítani.

A Public Privat Partnership (a továbbiakban: PPP) elnevezésű konstrukció pontosan ezeket a nehézségeket hivatott áthidalni, és nem is akárhogy, hiszen csak Európában már 250 milliárd eurót (kb. 67500 milliárd Ft) is megközelítette az effajta beruházások összege. Csak az Egyesült Királyság területén 550 projekt került ez ideig beindításra. Ebben az esetben a közfeladatok megoldásának egy sajátos módjáról van szó, miszerint a magánberuházó magára vállalja a közfeladat megvalósításához szükséges létesítménynek a tervezését, kivitelezését, finanszírozását és a későbbiek során az üzemeltetést is.

A PPP eredete a XIX. századi Angliába nyúlik vissza, ahol magáncégek építették fel, és üzemeltették azokat az elektromos áram- és vízmű-fejlesztő rendszereket, amelyeket később visszajuttattak az államnak vagy a helyi önkormányzatoknak. Ha visszagondolunk: ugyanennek a századnak a végén épültek a büntetés-végrehajtási intézeteink többsége is.

Ma a magyar gazdaság teljesítménye és a gazdasági szerkezete egészen más, mint volt mondjuk az ezerkilencszázas évek elején, ezért érdemes azokat a tapasztalatokat, amelyeket nyugati országok felhalmoztak az elmúlt másfél évszázadban, nálunk feldolgozni és megvizsgálni, hogy milyen jogszabályi feltételekkel, milyen pénzügyi átláthatóságot biztosító lehetőségekkel, milyen versenyeztetési szabályok alkalmazásával lehet bevonni közfeladatok megoldásába a magánberuházókat. Meg kell vizsgálni azt is, hogy milyen hatása lehet ennek a PPP-megoldásnak a makrogazdasági kereslet, az egyensúly alakítására, milyen előnyökkel jár, mik az esetleges kockázatai, milyen feltételekkel lehet alkalmazni ezt a mai magyar államháztartásban, hiszen ez egy több évre előre történő kötelezettségvállalás.

Infrastruktúránk fejlesztése érdekében kijelenthetjük, hogy a PPP-struktúra vizsgálata aktuális, időszerű feladat, mindezek mellett kihívást is jelent, hiszen Magyarországon még a PPP alkalmazásának kezdetleges, bevezető szakaszában jár. Az új dolgok bevezetése azonban vitákra ad lehetőséget, ami nem baj, kivéve, ha a vita öncélú, és ilyenkor az a lényeget elfedve képes a döntések elodázására is.

A vitázók sokszor elfelejtik, hogy egy-egy fontos kérdés vizsgálatakor a rendelkezésükre álló információkat hogyan is vizsgálják, milyen módszereket és szempontokat vegyenek figyelembe. Nagyon fontos szempont a közgazdasági és társadalmi jelenségek tanulmányozásában a költség (áldozat, hátrány) – haszon (előny) (cost-benefit analysis) módszerének vizsgálata, ennek a módszernek is kritikus pontja a vizsgálat eredményének társadalmi szinten való értelmezése és számbavétele. Alapvetően a Pareto-értelemben vett optimizmus még nem teljesült, vagyis ami az egyiknek előny az nem biztos, hogy a másiknak is az, kivéve, ha minden döntéshozó racionálisan viselkedik, és teljesül az általános egyensúlyi elmélet. Fontos megjegyezni, hogy a viták és döntések mögött mindig meghúzódik az érdekazonosság és érdekkonfliktus, de a kérdés az, hogy az adott gazdaságban létezik-e egy közös társadalmi jóléti függvény, és ennek kritériumainak ismeretében képesek vagyunk-e optimalizálni az erőforrásaink felosztását és elosztását. Nyilvánvaló az, hogyha arra szeretnénk válaszolni, hogy mi az előnyösebb a társadalom számára: az oktatás kiadásainak növelése, vagy a környezetvédelemre fordított kiadások növelése, szinte megválaszolhatatlan kérdést kapunk, mert a célok párhuzamosak és eltérő eredetűek.

A PPP megvalósítására alapvetően négy modellt dolgoztak ki az évek során annak függvényében, hogy az egyes feladatokból mennyit vállal magára a magán befektető:

– tervezés és megépítés (DB – design and build)
– tervezés, megépítés és üzemeltetés (DBO – design, build and operate)
– tervezés, megépítés, üzemeltetés és finanszírozás (DBFO – design, build, finance and operate)
– koncesszió.

A PPP-nek lényeges eleme, hogy a befektető szolgáltatást végez, amely szolgáltatás lehet egyszerűen csak az adott ingatlan vagy létesítmény üzemeltetése, de lehet ennél sokkal több is. (Amin azt értjük, hogy a befektetők átvállalnak állami feladatokat, és azokat mint szolgáltatást végzik a fogyasztást igénybevevő felé.)

A PPP célja az állami felelősségvállalás feladása nélkül olyan közösségi, akár társadalmi célok megvalósítása, ahol szükség van a magánszféra hatékonyságára, illetve a fejlesztés terheinek és kockázatainak a magánszférával való megosztására. A PPP garanciákat ad a hosszú távú fejlesztések célszerű, politikától független végig vitelére, és a későbbi hatékony működtetésre, így a magánszféra számára lehetővé válik a beruházás költségeinek megosztása az államlammal.

A beruházások legnagyobb részét a Nemzeti Fejlesztési Terv (talán hívhatnánk úgy is, hogy elkülönített állami pénzügyi alap) keretében lehet megvalósítani, továbbá a következő alapelveket kell érvényesíteni a PPP bevezetésekor:

– az államnak az üzleti szervezethez hasonló módszerek alkalmazásával, hatékonyabban kell működnie, a szolgáltatásait, igénybevevőt színvonalasan kell kiszolgálnia
– a vásárolt szolgáltatások arányának növelése hozzájárul a szolgáltatási színvonal emelkedéséhez és a költséghatékonysághoz, illetve a költségvetési forrásokkal való takarékossághoz, a leghatékonyabban művelt tevékenységekre való szakosodáshoz

A PPP a johannesburgi második globális csúcstalálkozó által is ajánlott - a legfejlettebb országokban már bevált - együttműködési forma a magán- és közösségi szféra együttműködésé-

re. A PPP az Egyesült Államokban és az Európai Unióban is egyre több területen alkalmazott, sikeres fejlesztési technika, amely a magán- és a közszféra együttműködésével valósítja meg döntően állami feladatok költség hatékony ellátását, beruházási és fenntartási költség, illetve kockázatmegosztás szempontjából kölcsönösen előnyös módon. A PPP projektek megvalósításakor különösen fontos a verseny- és közbeszerzési szabályokkal összhangban álló, átlátható előkészítés illetve lebonyolítás. A kormányzati intézmények, minisztériumok ellátási funkcióinak többségét alapos vizsgálatnak vetették alá, egy részüket alvállalkozásba adták, egy részük viszont megmaradt a házon belüli szállítóknál.

Jelenlegi tapasztalatok azt mutatják például, hogy például Nagy-Britanniában a közbeszerzési piac a magánszféra irányába tolódik azáltal, hogy:

- kormányzati ügynökségeket és állami vállalatokat privatizálnak
- az áruk és szolgáltatások beszerzéseire az állami hatóságok magánszervezeteket szerződtetnek
- az 1995 májusában kiadott „Setting New Standards" beszerzési fehér könyvet átültetik a gyakorlatba
- egyre nagyobb jelentősége van a magánfinanszírozási kezdeményezésnek (Privat Finance Initiative=PFI)

A PFI keretében a kormányzat különböző szolgáltatások vásárlására szerződik a magánszférával. (2000-ig körülbelül 14 milliárd GBP értékben kötöttek ilyen szerződést.) A PFI célja, hogy bátorítsa a magánszektor tőkebefektetéseit olyan eszközökbe, amelyeknek segítségével azután hosszú távon az állami szektor testületei részére szolgáltatások nyújthatók.

Az EU is törekszik arra, hogy a PPP projektek számának növelésével az eddiginél nagyobb mértékben vonja be a magánszektort jelentős infrastrukturális beruházásokba (például a transz-európai hálózatok esetében). A magas prioritású projekteknél - melyek realizálása más módokon egyébként alig lehetséges - ésszerűnek tartják a PPP alkalmazását. (Ilyen volt a La Manche alagút megépítése, amit brit és francia szakemberek 1963-ban készítettek elő, és ötven éves időtartamra vizsgálták a beruházás eredményességét.)

A PPP beruházások alkalmasak az államháztartás alrendszerei részére juttatott, az Európai Unióból származó források, adományok, segélyek, eljuttatására, amennyiben a megvalósuló közfeladat célja megegyezik azzal a céllal, amelyre azt az adományozó juttatta. Bár az is igaz, hogy nincs kifejezetten PPP-hez rendelt támogatási forma. A támogatás megítélése költségoldali: a jogosultságot az alapján bírálják el, hogy milyen költségek merülnek fel. Ennek megítélése szempontjából elengedhetetlen tisztázni, hogy a PPP-struktúra alapján megvalósuló beruházások esetében mi tekinthető beruházási és működési költségnek (az utóbbi nem jogosít támogatásra), illetve a beruházási költségeken belül melyek jogosítanak fel támogatás igénylésére, és melyek nem. A kialakított konstrukciók beilleszthetősége mindig csak az adott projekt és konstrukció esetében dönthetők el, ez minden PPP-struktúrában megvalósuló beruházásra érvényes, általános feltételeket nem lehet meghatározni.

Magyarországon kiemelten fontos lenne a PPP igazi beindítása és beindulása, már csak a jelenlegi és az elkövetkező évekre előrevetíthető központi és önkormányzati költségvetési források szűkössége miatt is. A jogi környezet Magyarországon már eddig is alapvetően alkalmas

volt az ilyen projektek megvalósítására. A jelenlegi magyarországi rendelkezésre álló jogforrások a következők:

– 1991. évi XVI. tv. a koncesszióról
– 1992. évi XXXVIII. tv. az államháztartásról

Az EU Miniszterek Tanácsa is egyhangúan foglalt állást a tetintetben, hogy a klasszikus közbeszerzési szabályozásokat meg kellene változtatni. A cél az, hogy a változtatásokkal egyszerűsítsék és modernizálják a közbeszerzési törvényeket, miközben azokat a megváltozott gazdasági és technikai körülményekhez is igazítsák. Fontos lenne, hogy a hatóságok kritériumokat állítsanak fel, amelyek alapján értékelni lehessen az egyes ajánlatokat.

Azonban nem csak a közbeszerzési folyamatok célszerű átalakítására van szükség, hanem ki kell elégíteni a Maastrichti szerződés kritériumait is. Az EU Gazdasági és Monetáris Uniójába történő csatlakozás előfeltétele, hogy a felvételre váró ország négy konvergencia kritériumnak feleljen meg. A négy kritérium közül a leginkább érdekes a fiskális feltételrendszer teljesítése. Ezen belül két feltételnek kell teljesülnie az elvárások szerint: a deficit és a bruttó adósság állomány kritériumának. Ezek a kritériumok még a már csatlakozott tagállamok részére is, csak rendkívül kivételes esetben sérthetőek meg. A különféle mutatók értelmezése és levezetése nélkül, csak a deficitet vizsgálva, komoly problémával áll szemben az-az ország, amelyik a norma szerinti érték felett teljesít, mivel a mérleg két oldalának változásából keletkező különbözet befolyásolása nem egyszerű feladat. Különösen akkor, hogyha jelentős fejlesztési feladatok, célkitűzések kerültek megfogalmazásra. Ezt a problémát csak egy hosszú távú pénzügyi tervezéssel lehetne megoldani, amelyben a PPP mint egyfajta eszköz, lehetőség kerülne alkalmazásra.

A PPP az infrastruktúra bővítésének egyik eszköze, és mint ilyen, a beruházási folyamatok meggyorsítására is alkalmas. Azt is mondhatjuk, hogy a PPP multiplikatív („megsokszorozó") hatása miatt az adott országban felgyorsulhat az infrastruktúra fejlődése, ami az egész nemzetgazdaság élénkülését is eredményezheti.

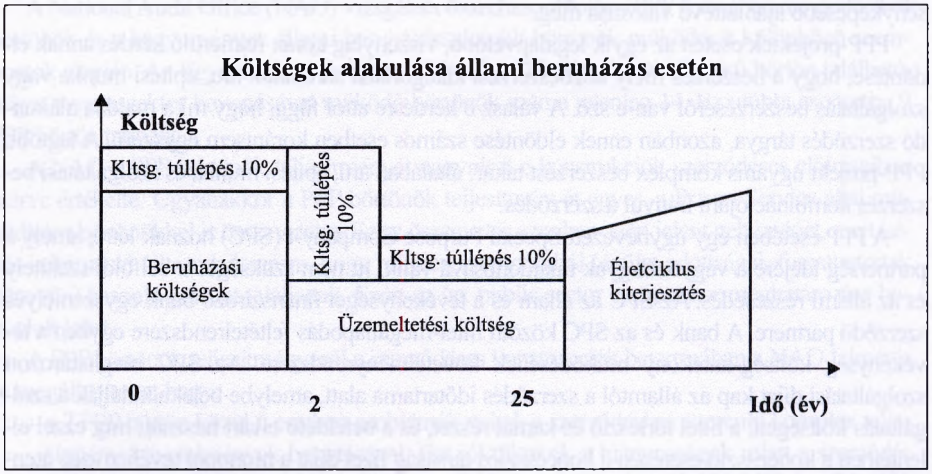
Hogy miben tér el a PPP modell alapján működő beruházás a magánszektor által létrehozottétól, azt a következő oldalon található ábrák szemléltetik.

A két ábra a tradicionális állami beruházások és a PPP-ben végzett beruházások kifizetés – idő grafikonját mutatja. Jól látható, hogy az állam nem kényszerül arra, hogy a beruházás megvalósításához jelentős forrásokat biztosítson, és a továbbiakban sem kell az üzemeltetéshez kapcsolódóan esetleg felmerülő többletkiadások kockázatát viselnie. Az állam egy egyösszegű, folyamatos, jól tervezhető szolgáltatási díjat fizet a szerződés időtartama alatt, amely szolgáltatási díj csak a benne szereplő inflációval változó elemekben bekövetkező változásokat követve változhat.

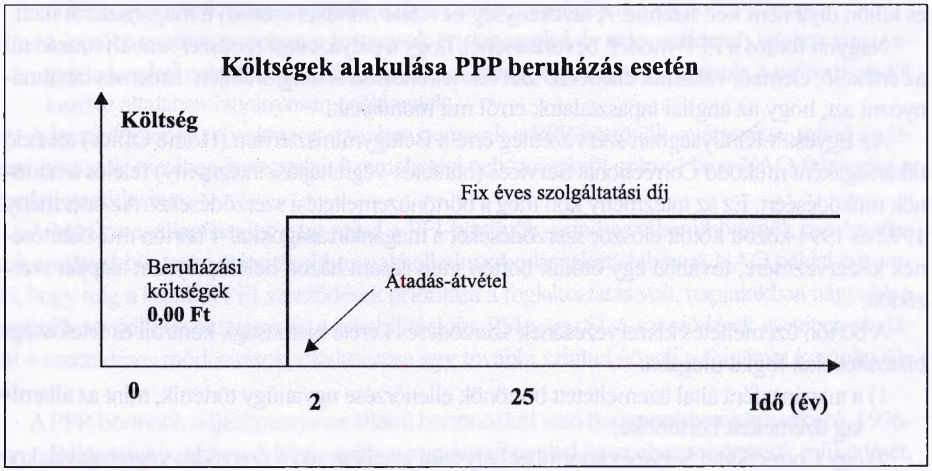
Az állam a projekt szerződés alapján a vállalt szolgáltatási díj meghatározásakor mindig figyelembe veszi a projekt bevételeit is, ami azt jelenti, hogy az állam az alábbi fizetési formákat választhatja:

– teljes egészében lemond az üzemeltetésből származó bevételekről, és nem fizet szolgáltatási díjat (pl. úthasználati díj, lakás bérleti díj, egészségügyi szolgáltatásért kapott térítés, illetve egyéb használó által a szolgáltatásért fizetett díjak)
– a használattal arányos, de nem a használó által fizetett díjat térít
– az állam által fizetett egységes díj megállapodás alapján

1. sz. ábra



2. sz. ábra



A PPP-konstrukció abban is különbözik a hagyományos beruházásoktól, hogy hárompilléres - szemben a hagyományos kétpilléres beruházásokkal. Míg az utóbbinál a beruházó és a finanszírozó bank áll kapcsolatban egymással, a PPP esetében az első pólust az állami, önkormányzati szerv (megrendelő), a másodikat - a magánszféra részéről - a fejlesztés kivitelezője és üzemeltetője (beruházó), a harmadikat pedig a forrásokat rendelkezésre bocsátó bank (finanszírozó) képezi.

A PPP-struktúrában megvalósuló beruházás alapvető eleme, hogy a beruházás megvalósítására az állam közbeszerzési pályázatot ír ki. Ezáltal biztosítható annak az állami érdeknek az érvényesülése, hogy az állami feladatvállalás révén megvalósuló beruházást, illetve a szolgálta-

tást mind költség, mind a szolgáltatás biztonságának és színvonalának szempontjából a legversenyképesebb ajánlattevő valósítsa meg.

PPP-projektek esetén az egyik legalapvetőbb, viszonylag korán felmerülő kérdés annak eldöntése, hogy a beszerzés mely közbeszerzési kategóriába sorolható: áru, építési munka vagy szolgáltatás beszerzéséről van-e szó. A válasz e kérdésre attól függ, hogy mi a majdan aláírandó szerződés tárgya, azonban ennek eldöntése számos esetben korántsem egyszerű. A legtöbb PPP-projekt ugyanis komplex beszerzést takar; általában áru, építési munka és szolgáltatási beszerzés kombinációjára irányul a szerződés.

A PPP esetében egy úgynevezett Special Purpose Company-t (SPC) hoznak létre, amely a partnerség idejére a vagyontárgyak tulajdonosává válik. Itt nem szükséges a belföldi székhely és az állami részesedés. Az SPC az állam és a tevékenységet finanszírozó bank egyszemélyes szerződő partnere. A bank és az SPC közötti hitel-megállapodás feltételrendszere egyben a tevékenység költség-hatékony működésének követelményrendszere. Az SPC meghatározott szolgáltatási díjat kap az államtól a szerződés időtartama alatt, amelybe belekalkulálják a szolgáltatás költségeit, a hitel törlesztő és kamat részét, és a befektető elvárt hasznát; míg ezzel ellentétben a koncesszió esetében a koncessziós társaság fizet díjat a monopol tevékenység átengedéséért. Ha nem olyan jövedelmező a tevékenység, akkor csak a költségeket viseli a társaság, és külön díjat nem kell fizetnie. A tevékenység bevétele mindkét esetben a magánszférát illeti.

Nagyon fontos a PPP-modell bevezetésénél, hogy a pályáztatási rendszer szabályozásán túl az értékelő, elemző, valamint ellenőrző szervek létrehozása is megtörténjen. Érdemes tanulmányozni azt, hogy az angliai tapasztalatok erről mit mondanak.

Az Egyesült Királyságban szervezetileg erre a Belügyminisztérium (Home Office) állandó titkárságaként működő Correctional Services (büntetés-végrehajtási intézmény) felelős a börtönök működéséért. Ez az intézmény köti meg a börtönüzemeltetési szerződéseket. Az intézmény 1992 és 1994 között kötött először szerződéseket a magántársaságokkal 4 börtön működtetésének kiszervezésére, továbbá egy ötödik börtön irányítására házon belüli pályázat alapján szerződött.

A börtön üzemeltetés kiszervezésének szerződéses kerete biztonsági, kontroll és felelősségi biztosítékokat foglal magába:

1) a magánszféra által üzemeltetett börtönök ellenőrzése ugyanúgy történik, mint az államilag üzemeltett börtönöké;
2) egy Correctional Services kontroller helyszíni jelenléte, aki a szerződés végrehajtását követi nyomon, és azon feladatok végrehajtásáért felelős, amelyek továbbra is az állami szféra felelősségi körébe tartoznak, mint pl. fegyelmi ügyekben ítélkezés;
3) a börtöntisztviselők felügyelete, ellenőrzése;
4) rendelkezések arra az esetre, ha felmerül a szerződés be nem tartásának kockázata,
5) zavarok esetén a közvetlenül, illetve szerződéssel irányított börtönök közötti együttműködésre vonatkozó rendelkezések;
6) börtöntisztviselők körében sztrájk megtiltása.

A Belügyminisztérium (Home Office) 1993 októberében hozta nyilvánosságra arra vonatkozó terveit, hogy a magánszektor finanszírozzon, tervezzen és építsen, majd folyamatosan működtessen hat új börtönt PFI konstrukcióban.

A National Audit Office (NAO) vizsgálata összehasonlította a PPP formában megvalósított börtönök és a hagyományos állami beruházással épült börtönök működését különböző szempontok alapján. Az Egyesült Királyságban több mint 120 állami működtetésű börtön található, míg a magánszektor bevonásával működő börtönök száma jelenleg 14. Ez utóbbi csoportba 9 PPP börtön tartozik.

A NAO a PPP börtönök teljesítményét nagyrészt e konstrukciók szerződéses előírásaihoz mérve értékelte. Ugyanakkor a PPP börtönök teljesítményét egyes, a Prison Service által működtetett börtönökkel is összevetette. Ez az összevetés azonban azért jelent nehézséget, mert kevés információ áll rendelkezésre, hogy minden szempontból (épület adottságai, fogvatartottak köre stb.) hasonló börtönt találjanak. Ezért az ún. public sector comparator meghatározása bonyolult lehet.

A PPP börtönök teljesítményéről a szerződéses konstrukciók betartásában a NAO felmérése megállapította, hogy:

– a 7 PPP börtön közül 6 esetben problémák voltak a szerződésben szereplő komplex teljesítmény-követelmények betartásával. Ezt jól tükrözik a hiányosságok miatt a szerződés szerint eszközölt pénzügyi levonások, amelyek éves összege az 50 000 GBP és a 750 000 GBP értékhatárok közé esett jellemzően (az éves szolgáltatási díjak 0,5-2%-a).
– a legtöbb esetben azonban a levonások értéke az első év után csökkenő tendenciájú, vagyis a kezdeti nehézségek leküzdése után a büntető pénzügyi levonások, a második évtől kezdve általában látványosan csökkentek.

A kezdeti gyenge teljesítmény azonban nemcsak a PPP-börtönök sajátossága, mivel az állami börtönök esetében is vezetési, üzemeltetési nehézségekről számol be a NAO felmérése a kezdeti periódusban.

A NAO megállapításai szerint mind a PFI-börtönök, mind az állami börtönök rugalmatlanok a változó büntetési prioritásokhoz való alkalmazkodás tekintetében. A NAO példaként említi, hogy míg a korábbi PFI szerződések prioritása a foglakoztatás volt, napjainkban nagyobb a hangsúly tevődik az oktatásra és a rehabilitációra. PFI vagy SLA szerződések esetében ráadásul a szerződéses módosítások alkalmazása egy további szinttel növeli a folyamat komplexitását.

A PPP-börtönök teljesítménye az állami börtönökkel való összevetésben a következő. 1996-ban a Belügyminisztérium felülvizsgálta a magánszféra által üzemeltetett börtönök működését. A vizsgálat kimutatta, hogy 3 magánszféra által üzemeltett börtön átlagosan olcsóbb volt a következő területeken, mint az összehasonlításban részt vevő, a Prison Service által közvetlenül üzemeltetett börtönök: 11%-kal az egy fogvatatottra jutó költség tekintetében, 16 %-kal a szerződéses kapacitásra jutó költség tekintetében, és 17%-kal a tényleges létszámra vetített költség tekintetében. A vizsgálat eredményeiből kindulva számolták a Fazakerley Bv. Intézet (Liverpool) esetében alkalmazott public sector comparator értéket.

A NAO vizsgálatában végül 21 börtönt (7 PPP, 2 magánszektor által üzemeltett volt állami, 1 SLA és 11 állami börtön) választott ki, és rangsorolt teljesítményadatok alapján. Az eredmények szerint a legjobb PFI börtön felülmúlja a legtöbb állami börtönt, a legrosszabbul teljesítő PFI börtön ugyanakkor a legrosszabb börtönök egyike. A vizsgálat három csoportba osztotta a kiválasztott börtönöket. A legrosszabbul teljesítő csoportba csak egy PFI börtön került (5 vagy

több gyenge eredményű indikátorral rendelkező börtönök), míg négy PFI börtön a legjobban teljesítő csoportba került (kettő vagy kevesebb ilyen indikátor). A két magántulajdonú börtön is a legjobban teljesítő csoportban volt.

A pénzügyi levonások alapjául szolgáló komplex teljesítmény-követelményrendszer általában 30-40 mérhető elemből áll, a kritériumok meghatározásakor az egyes börtönök sajátosságait figyelembe veszik. A kritériumok között például a következők szerepelnek (azaz a következő esetekben kap az üzemeltető büntető pontokat): becsempészett cikkek, verekedés, kábítószerhasználat, a befogadást követő egészségügyi vizsgálat elmulasztása, a nem kellő óraszámban biztosított képzés/foglalkoztatás, a nem az előírt takarítási rend szerinti takarítás, a zárak/rácsok nem az előírásoknak megfelelő kezelése, stb. Jóllehet az összehasonlítás módszertani nehézségeit és a torzító tényezők hatását a NAO többször hangsúlyozta, általános konklúzióként az volt megállapítható, hogy a PPP börtönök valamivel jobb teljesítményt mutattak, mint az állami intézmények.

A vizsgálatba bevont 21 büntetés-végrehajtási intézmény közül a legkevesebb problémát mutató csoportba 10 börtön került, amiből mindössze 4 volt állami működtetésű. A PFI börtönök általában jobbak az elítéltekkel szembeni bánásmód tekintetében, a környezet színvonalában, a napi rutin (pl. a foglalkozások, továbbképzések) betartása terén, ugyanakkor egyéb területeken mint pl. a fegyelem és a biztonság (mind a fogvatartottak egymás közötti inzultusa, mind az őrszemélyzet inzultálása vonatkozásában) már kevésbé szerepelnek jól, elmarad a teljesítményük a hagyományos állami börtönöké mögött. Ugyanakkor nehéz olyan börtönt találni, legyen az állami vagy magán, amely a két területen egyformán kimagaslóan szerepel, amely azt sugallja, hogy a két szempont között átváltás van, így nehéz megtalálni az egyensúlyt.

A szolgáltatások magánkézbe kerülése versenyhelyzetet teremtett. Válaszként a Prison Service az in-house bids rendszerét alkalmazza, amely kompetitív módon (versenyeztetve) valósul meg. Így cserélte le két magánbörtön menedzsmentjét. A börtönrendszeren belüli verseny fontos mind a menedzsment ösztönzésére, mind az elítéltek körülményeinek fejlesztésére. A PFI konstrukció főleg a munkaerő/személyzet toborzásának és az új technológia alkalmazásának terén hozott innovációt. Ugyanakkor a napi rutin területén kevés a különbség. A magánszektor kulcs innovációja egy konstruktívabb személyzet/fogvatartott viszony kialakítását teszi lehetővé. Ugyanakkor ezt a megközelítést a Prison Service is sikeresen integrálta.

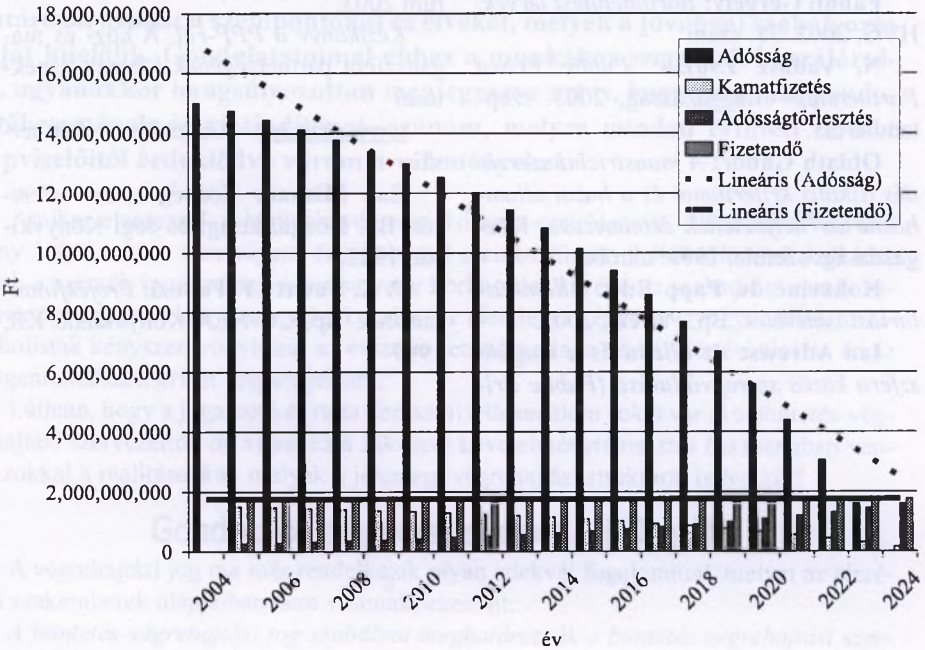
Minden országban, ahol jól működik a büntető igazságszolgáltatás, a társadalomvédelmi intézkedések végrehajtását szükségképpen szabadságvesztéssel is megvalósítják. A szabadságvesztés végrehajtásának helyszíne a büntetés-végrehajtási intézet, amely jellegéből adódóan a keretét szolgáltatja azon csorbult jogok érvényesülésének, amelyek a kiszabott büntetés következményeként nyilvánulnak meg. Alapvető követelmény, hogy a fogvatartottak általános jogállását törvényi szinten szabályozni kell. A mai magyar jogrendszer alapvetően rögzíti a fogvatartottak jogait és kötelezettségeit, illetve rögzíti a büntetés-végrehajtási intézetekkel szemben támasztott követelményeket.

A mai kor kihívása, hogy a társadalmi és szakmai célok mellett a magyar büntetés-végrehajtási szabályozásnak figyelembe kell venni az Európa Parlament határozatait is, amelyek a fogvatartás körülményeivel kapcsolatosak. Az Európa Bizottság azt az ajánlást fogalmazta meg, hogy a magyar hatóságok erőteljesen folytassák a börtönök zsúfoltságát csökkentő intézkedé-

sek teljes körének végrehajtását, amelynek leglényegesebb eleme, hogy új börtönöket kell létrehozni.

A büntetés-végrehajtási intézetek PPP-ben történő sikeres megvalósíthatóságát számos, már működő projekt bizonyítja több nyugat-európai országban. Ezeknek a beruházásoknak a megvalósításakor kidolgozásra kerültek azok az üzemeltetési és finanszírozási modellek, amelyek felhasználhatók nálunk is, beleértve a szükséges szerződéses struktúrákat is. Az eddig megvalósult beruházások során a hagyományos költségvetés által finanszírozott beruházással szemben a PPP-ben elkészült intézmények esetében 17-20%-os megtakarítást értek el. Mind a sürgető férőhelybővítési igény, mind a PPP-től már bizonyítottan várható előnyök indokolják, hogy a PPP pilot projektek között szerepeljen a büntetés-végrehajtási intézet létrehozása.

A megtérülést és a költségterhek alakulását jól szemlélteti egy mintagrafikon:



A minta jól szemlélteti, hogy egy tizenötmilliárd forint értékű beruházás milyen terhet ró éves viszonylatban az adott költségvetési fejezetre. Érzékelhető a diagramm tanulmányozása során a beruházás struktúrájának multiplikatív (megsokszorozó) hatása is.

A PPP-ről szóló viták és elmélkedések minden bizonnyal továbbra is fennmaradnak, és a döntésekben- feltehetően - továbbra is szerepet kapnak a szubjektív elemek. Nem árt azonban tudnunk, hogy a magánbefektetések és -működtetések rendszerének várható előnyei össztársadalmi szinten, és nem pedig egy adott szakterület szintjén jelentkeznek.

Dobos István

Irodalomjegyzék

Várhelyi Olivér: *Közbeszerzés az Európai Unióban.* Bp. ITD Hungary, 1998.

Kemenes Béla: *A koncessziós szerződések szabályozása napjainkban.* Szeged. JATE ÁJK, 1996.

Bordás Mária: *Gazdasági közigazgatás. Koncesszió a közigazgatásban.* Bp. Államigazgatási Főiskola, 1996.

Fahidi Gergely: *Börtönépítési tervek.* HVG, 2003. 38. szám

N. Vadász Zsuzsa: *Public Privat Partnership* Világgazdaság, 2003. szeptember 25.

Oblath Gábor: *A maastrichti szerződés fiskális kritériumai és a hazai államháztartás helyzetének értelmezése.* Közgazdasági szemle, 1999. október

Kohárinédr. Papp Edit: *Államháztartási ismeretek.* Bp. Perfekt, 2002.

Ian Adrews: *Az állami és a magánszféra közös szerepvállalása (Public Privat Partnership) Közép-Kelet Európában.* Linklaters, 2003. január

Tájékoztató a kormány részére az állami és a magánszektor közötti együttműködés (PPP) újszerű formáinak alkalmazásáról. Kiad. a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium. Budapest, 2003. március

Oktatási Minisztérium Befektetői Fórum 2003.

Kézikönyv a PPP-ről. A köz- és magánszféra partnerségének kiemelt aspektusai

www.gkm.hu: Public Privat Partnership

E.J. Mishan: *Költség-haszon elemzés.* Bp. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó,1982.

P. K. Nevitt - F. Fabozi: *Projekfinanszírozás.* Bp. CO-NEX Könyvkiadó Kft, 1997