A PPP modell alkalmazásának nemzetközi tapasztalatai

Az elmúlt hónapokban a szakmai közvéleményt leginkább foglalkoztató témák egyikévé vált a PPP modell ötletének megjelenése a büntetés-végrehajtásban. A fókuszban elsősorban az a kérdés áll, hogy alkalmazható-e ez a finanszírozási forma – elsősorban – bv. intézetek építésénél, és ha igen, a modell melyik változata alkalmazható a hazai viszonyok között. Az elképzelés – mely szerint magántőke bevonásával kerülne sor intézet(ek) felépítésére – már Magyarországon sem újszerű, ám a büntetés-végrehajtás sajátosságait, valamint a rendkívül eltérő nemzetközi tapasztalatokat figyelembe véve megállapítható, hogy a döntés korántsem olyan egyszerű, mint például más beruházások (például autópályák) esetében. Alábbi tanulmánynak – a kérdéskör bonyolult volta miatt – ezért sem feladata, hogy bármelyik oldal mellett érveljen, csupán megkísérli bemutatni az érveket pro és kontra, elsősorban a nemzetközi tapasztalatokra alapozva.

Társadalmi Privatizációs Partnerségnek (Public Private Partnership – PPP) nevezzük a hivatalos (állami) feladatokat végző szervek és a magánszektor együttműködését, tágabb értelemben minden olyan tevékenységet, amelyet az állam és a magángazdaság együtt végez.

A PPP alapötlete szerint az állami és a magánszektor abból a célból működik együtt, hogy az állami feladatokat gazdaságosabban lehessen végrehajtani. A PPP a magántőke vagy a magánszektor által bonyolított szolgáltatás bevonásával jön létre.

Ha a magántőke által finanszírozott hivatalos feladatok végrehajtását helyezzük előtérbe, akkor Magántőke Bevonási Kezdeményezésről (PFI) beszélhetünk. Ilyen értelemben az általunk fókuszált témakört – a magántőke bevonása beruházásba vagy szolgáltatásba – pontosan PFI-nek nevezzük, amely része a PPP-nek.

A PPP szűkebb értelemben azt jelenti, hogy a társadalmi/állami megbízásoknak egy kézben kell összpontosulnia, mely a teljes szolgáltatási kört lefedi: beletartozik a tervezés, az építés, a kivitelezés, a finanszírozás és az értékesítés is.

A PPP elképzelése szerint a tevékenységek egyes (vagy összes) elemeinek és kockázati tényezőinek egy magánvállalkozásra történő átruházása szinergetikus hatást fejt ki, ami – legalábbis elméletben – költségmegtakarítást eredményez. Az állami megbízó kizárólag egy üzemkész épületet vesz át, amelyet azután saját igényei szerint üzemeltet vagy állami szervezeteken keresztül, vagy pedig a magánvállalkozó által.

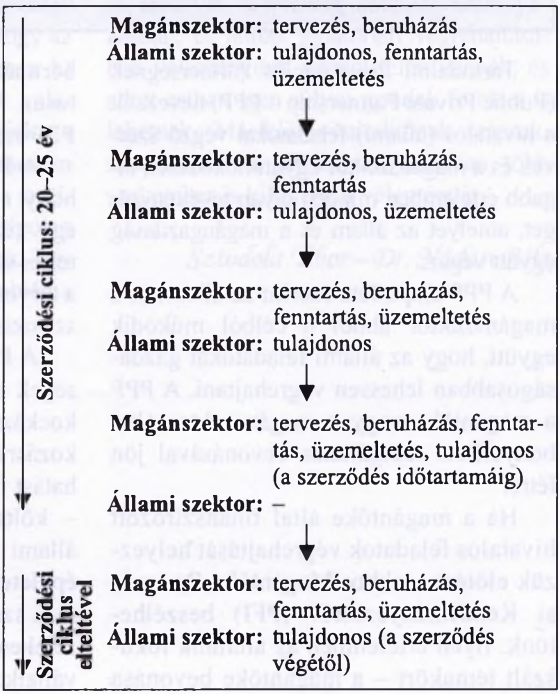
Magyarországon az elmúlt években több beruházás esetében is együttműködött az állami és a magánszektor: ilyenek voltak a Millenniumi Városközpont, a Nemzeti Színház, az M1-es és az M5-ös autópálya is. Mindezek ellenére túlzás lenne azt állítani, hogy a PPP alkalmazása hazánkban elterjedt lenne, sőt, az alkalmazása körül időszakonként fellángoló viták – elég az M5-ös autópályára utalni – nem könnyítik meg a téma iránt érdeklődő helyzetét.

A PPP alkalmazása körül fellángoló vita azonban nem hazai sajátosság: Nyugat-Európában és Amerikában hasonlóan szélsőségesen ítélik meg mindkét oldalról. Természetesen hiba lenne a PPP-t átoknak, vagy egyedül üdvös megoldásnak tartani. Az eddigi honi PPP beruházásokkal kapcsolatban a politikai értékítéletek viszonylag gyorsan megszülettek, és egyértelműen negatív megoldásnak kiáltották ki a módszert. Ezzel szemben a szakmai megítélés még mindig várat magára, azon egyszerű oknál fogva, hogy – a PPP alapötlete miatt – jónéhány évtizednek el kell telnie ahhoz, hogy le tudjuk vonni a beruházások mérlegeit.

A vitáktól függetlenül a PPP nyugaton már egyre szervesebb része a beruházásoknak. Az EUROCONSTRUCT jelentése szerint az elmúlt évben csak Európában közel 250 milliárd Euró értékű beruházás született PPP módszerrel – ez a negyedét teszi ki az összes beruházásnak. A PPP projektek melletti alapvető érvek jelentősen eltérnek Nyugat- és Kelet-Európában. Míg nyugaton az állam folyamatos kivonulása a beruházásokból a jóléti rendszerek fenntartása miatt vált szükségessé, addig a volt állam-szocialista országokban az infrastrukturális lemaradás, valamint az állam tőkefedezet-hiánya miatt került előtérbe a magánfinanszírozás bevonása.

A PPP projektek a beruházások széles skáláját képviselhetik, leginkább iskolák, kollégiumok, kórházak, autópályák, hidak, sport- és kulturális létesítmények, valamint börtönök kerültek szóba az utóbbi időben, mint lehetséges alkalmazási terepek.

A PPP-vel kapcsolatos viták jelentős részt abból fakadnak, hogy a szakértők sem képviselnek egységes álláspontot a kérdéssel kapcsolatban. A PPP-nek több változata van, és mindig az adott beruházás kapcsán kell dönteni, hogy melyiket válasszák. Az alábbi ábra bemutatja, hogy a magántőke bevonásának legszűkebb szegmesétől miként lehet eljutni az állam legkisebb szerepvállalásáig.



A PPP büntetés-végrehajtásban történő alkalmazására alapvetően kétféle modellt alkalmaznak nyugaton:

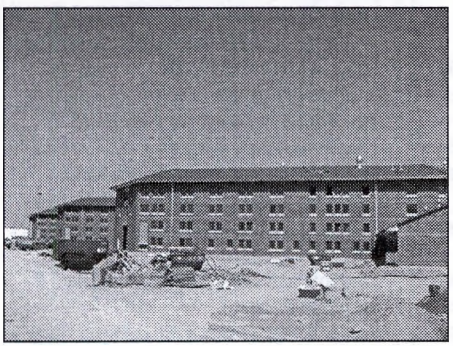
1. A tervezés, fenntartás, üzemeltetés teljes egészében a magánvállalkozó(k) kezében van. Ez a modell a klasszikus „magánbörtön" koncepció. Ez a megoldás elsősorban az angolszász országokban elterjedt: Angliában, az Egyesült Államokban, Ausztráliában és Új-Zélandon.
2. A tervezés és a beruházás, az üzemeltetés egyes területei a magánvállalkozó feladata, az üzemeltetés más szegmensei – elsősorban a „klasszikus" büntetés-végrehajtási feladatok: biztonság, nevelés, szállítás – pedig az államhoz tartoznak. Ennél a megoldásnál már országonként eltérő feladatmegosztás létezik. Franciaországban az élelmezés, mosás, épületfenntartás és a szállítás a magánvállalkozó feladata, míg egyes német tartományokban a privát szféra csupán a tervezés és a beruházásra kap megbízást.

A magánfinanszírozás esetleges megjelenése a büntetés-végrehajtásban érvek és ellenérvek egész sorát veti fel. Az alábbiakban – a teljesség igénye nélkül – a legfontosabb érveket jelenítjük meg:

Érvek a magánüzemeltetése mellett	Érvek a magánüzemeltetése ellen
A magánfinanszírozás lehetővé teszi a gyorsabb és hatékonyabb finanszírozást	A magánfinanszírozás elveszi az állami alkalmazottak kedvezményeit, munkahelyeit
A magánfinanszírozás csökkenti a pazarlást, mert az korlátozza a profitot	A magánfinanszírozás hosszú távon – a magas tőkeköltségek miatt – gátolja a piaci versenyt
A magánfinanszírozás kivédi az állami szektor azon törekvését, hogy folyamatosan növeljék nagyságukat és költségvetésüket	A magánfinanszírozás esetén magasabb lehet a kezdeti határköltség, mintha az állami szolgáltatásokat bővítenék
A magánfinanszírozás elkerüli a fáradságos és merev közbeszerzési eljárásokat. A magánbefektetők így jobb árakat érhetnek el a beszállítóknál	A magánfinanszírozás csökkentheti a minőséget, a gazdaságossági kényszer miatt
A magánfinanszírozás versenyre készteti az állami szektort a minőség javítása és a költséghatékonyság érdekében	A magánfinanszírozás létrehoz egy „árnyékkormányzatot" növelve a bürokráciát
A magánfinanszírozással új és különleges szaktudás áramolhat be a rendszerbe	A magánfinanszírozás csökkentheti az összhangot más állami szervekkel (rendőrség, bíróság, ügyészség)
A magánfinanszírozás gyorsabb beruházásaival jobban csökkentheti a túlzsúfoltságot, mint az állami szektor	A magánfinanszírozás megnöveli az állam felelősségvállalását
A magánfinanszírozás nagyobb rugalmasságot tesz lehetővé szakmai területen: kísérletekkel, új programokkal segítheti elő a fogvatartottak életkörülményeit	A magánfinanszírozás azt eredményezi, hogy a fogvatartottakkal szemben nem megfelelő módon alkalmazzák a kényszerítő eszközöket
A magánüzemeltetők a szerződésük meghosszabbítása érdekében ösztönözve vannak a fogvatartottakkal szembeni emberséges bánásmód alkalmazására	A magánfinanszírozás megosztja a felelősséget
A magánfinanszírozás csökkenti a bürokráciát	A magánfinanszírozás új talajt teremt a korrupciónak
A magánfinanszírozás esetén a munkaadó kevesebb problémával tud a rossz munkaerőtől megválni	A magánfinanszírozás csökkentheti az állam alapvető felelősségeit, így csökkenhet a börtönök fegyelme
A magánfinanszírozással átláthatóbbak a költségek	

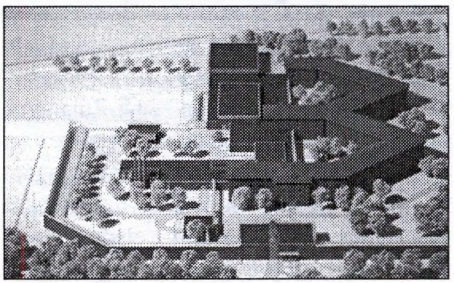
A nemzetközi tapasztalatok szerint az állami megbízó pályázatkiírása az elkészült egység legalább 20 éves használatára vonatkozhat. Más esetekben – ebbe a körbe tartozik egy büntetés-végrehajtási intézet üzemeltetése is – olyan szolgáltatást nyújthat a magánvállalkozó, amelyet nem csak hivatásos személyek végezhetnek.

Németország Alsó-Szászország tartományában, ahol a PPP modell az állami szektor több szegmensére is kiterjed (büntetés-végrehajtási intézetek, kórházak, iskolák, kollégiumok) a szerződések futamideje 25 év. Mivel ezek a szerződések hosszú távúnak tekinthetők, ezért a megállapodásokban részletesen és pontosan rögzítve vannak a várható üzemeltetési és gazdasági kockázatok. A számítások szerint egy épület üzemeltetési költségei 7–10 év múlva érik el a kezdeti befektetés nagyságrendjét.



A PPP beruházás keretében épülő JVA Seende bv. intézet, Alsó-Szászország, Németország

A finanszírozást és a kivitelezést egyetlen cégcsoport nyeri el, amely utána a szolgáltatásokra és az üzemeltetésre is kizárólagos jogot nyer. A teljes megállapodást egyetlen – de az aprólékos garanciális elemek miatt – rendkívül vaskos szerződésben fektetik le. Ebben az esetben, ahol a beruházó és a későbbi szolgáltatást nyújtó ugyanaz a cég (cégcsoport), jelentkezik az a tény, hogy az üzemeltetési költségeknek minél magasabbaknak kell lenniük, hiszen ebben az esetben, annál nagyobb a pénzkiáramlás és a haszonérték is.



PPP beruházással megépítendő JVA Rosdorf bv. intézet látványterve. Alsó-Szászország, Németország

A finanszírozás egyik fontos kérdése, hogy a magánvállalkozás által beruházott tőke milyen módon áll rendelkezésre, és az miként kamatozik. A Nagy-Britanniában meghonosodott gyakorlat szerint a vállalkozó beruházási tárgyanként 10–25 százalékos részesedést vállal az összes kiadásból.

Németországban az építőipari cégek a PPP jellegű beruházásoknál két és három év közti időtartamban szokták meghatározni az építési időtartamot. A beruházásokat szabályozó szerződésnek az építési vállalkozókra, az épület-fenntartóra és az egyéb szolgáltatásokat nyújtó cégekre egyformán vonatkoznia kell, így lényegében nekik a futamidő végéig egy gazdasági társaságként kell funkcionálniuk. Természetesen részletesen szabályozva vannak a megállapodásokban az üzletből való kilépések feltételei is.

Általános szakértői vélekedés az is, hogy a PPP modell nem lehet hivatkozá-

si alap az állam számára az alulfinanszírozásra, hanem egyfajta gazdasági alternatívaként kezelendő. Célja, hogy a szokásos állami megoldásokkal szemben világosan átlátható legyen, és relatív előnyökkel rendelkezzen.

Az ilyen gazdaságossági átvilágításokra szolgál a PSC. A PSC egy adott pénzösszegre végez vizsgálatot, amiben a szokásos (állami finanszírozású) megoldást hasonlítja össze a PPP-vel. A PSC leírja egy beruházási tárgy tervezési és berendezési követelményprofilját, valamint kiszámolja a beruházás a szokásos megoldás szerinti költségvetését. Úgynevezett *„Teljeskörű Esély Kockázat Profilt"* állít fel a szokásos módon történő beruházás realizációjáról legalább 25 éves időtartamra. A PSC leírja azt is, hogy a beruházás jogszabályszerűen, normál állami finanszírozással hogyan zajlana le. Részletes jelentést tesz azokról az esélyekről és kockázati tényezőkről, amelyekkel a szokásos módon lezajló állami beruházások során számolni kell, és feltünteti ezek üzemeltetés-gazdasági mutatóit is. Ezek után a PSC részt vesz abban a stábban, ami a PPP modellből nyert versenykiírás.eredményeit elemzi.

A PSC egy nem problémamentes összehasonlítási eszköz, mert tervezett költségeken, költségbecsléseken és költségelőirányzatok tervezetén nyugszik. Ezeket később összehasonlítják a piaci árakkal, amiket szintén a PPP modellből nyert versenykiírásokból merítenek. A tapasztalat és a témáról szóló jelentések szerint a költségbecslések és a piaci árak között 20%-os eltérések szoktak lenni. Ez okból további változtatásokat kell alkalmazni annak érdekében, hogy ez a szisztematikus hiba szimulációs számításokkal és piacérzékenységi vizsgálatokkal csökkenjen.

Ezek a számítások akkor is nagy hangsúlyt kapnak, amikor a két beruházási modell összehasonlításából származó különbség csekély. Nagy-Britanniai tapasztalatok szerint a PPP és a szokásos beruházási modellek között csekély a különbség, jelesül 2–5%. Más adatok ettől eltérő számításokat tartalmaznak: az Arthur Andersen vállalkozási tanácsadó cég tanulmánya szerint a brit PPP modell szerinti beruházások előnye átlagban 17%.

A PSC-re a jövőben nagyobb hangsúlyt kívánnak helyezni. Németországban ezért minden tartományban létre kell hozni a közeljövőben egy *„task force-ot"*, amely a feladatorientált finanszírozás alapján végez számításokat és eredményeit továbbítja az állami szektor felé. Jelenleg folyik az alsószász Igazságügyi Minisztériumban egy „task force" felállítása.

A PPP-projektek kialakításánál a tranzakciók költsége olyan magas, hogy különösen a pilotok (kísérleti programok) indítása esetén, nagyobb beruházásoknál pazarlásnak tűnhet, mivel ezek a költségek megoszlanak. Ezekből az okokból eredően a PPP-projektek beruházási költségei különösen a pilotok szakaszában olyan nagyságrendűek, hogy rendszerint az úgynevezett küszöbérték (>200000 Euró) felett állnak, és európai méretű versenykiírást követelnek meg. A regionális, illetve a hazai kínálatok elsőbbségben való részesítése így nem lehetséges.

Angliában, Walesben és Skóciában jelenleg négy magánüzemeltetésű és hat

magánfinanszírozású felnőtt és fiatalkorú büntetés-végrehajtási intézet működik. Az üzemeltetéseket jelentős részben a Premier Prison Services Ltd. amerikai-brit közös vállalkozás látja el. Ez a cég több intézetet üzemeltet az Egyesült Államokban is, illetve pályázóként részt vesz a kanadai intézetek (Ontario állam) finanszírozásában is.



A Group 4 konszern által épített és üzemeltetett HMP Doncaster fiatalkorúak bv. intézete. Doncaster, Egyesült Királyság

A mai napig egyetlen, Angliában végrehajtott független tudományos kutatás, mely az állami és magánszektor által üzemeltetett börtönöket hasonlítja össze, arra a következtetésre jutott, hogy: *„hasonló eredményeket találhatnánk néhány állami üzemeltetésű helyi börtönben. Ebből következően tehát nincs semmilyen bizonyíték arra, hogy a Wolds* [bv. intézet – a szerk.] *által elért eredmények szükségképpen kapcsolatban lennének a szerződés alapján üzemeltetésre való átadással".*

Ami a kedvezőbb visszaesési arányokat illeti, az elmúlt három év során Angliában és Walesben az állami és magánbörtönökben fogvatartott korábbi rabok hasonló újbóli bűnelkövetési arányait firtató parlamenti kérdésre adott válaszában a börtönökért felelős miniszter, Paul Boateng 2000. március 9-én azt válaszolta, hogy *„mivel a rabok a büntetésük letöltése során számos alkalommal mozoghatnak magántulajdonú és állami tulajdonú börtönök között, nincs lehetőség a kérésnek megfelelően a visszaesési arányok kiszámítására."*

Ami a költségmegtakarításokra vonatkozó kérdést illeti, a Prison Service (büntetés-végrehajtási szervezet) szerint az 1997-98-as pénzügyi évben a magán- és állami üzemeltetésű börtönök közötti összehasonlító költségek közel kerültek egymáshoz a harmadik üzemeltetési évben.



A Premier Prison Services Ltd. által épített és üzemeltetett HMP Blakenhurst bv. intézet. Worcestershire, Egyesült Királyság

A vizsgálat arra a következtetésre jutott, hogy a magánüzemeltetésű börtönök 1997-98-ban 11 százalékos üzemeltetési költség megtakarítást biztosítottak az állami üzemeltetésű börtönökkel szemben a fogvatartottak napi normájának költséget tekintve, de kismértékű a

megtakarítás, vagy egyáltalán nincs is megtakarítás az alapköltségek és a használati helyenkénti költségek összehasonlításakor. A költségek közötti különbség jelentősen csökkent az 1994-95, 1995-96 és 1996-97-es évekkel összehasonlítva. Ezenkívül a magán- és állami üzemeltetésű börtönök teljesítőképessége hasonló volt, jóllehet, a magánüzemeltetésű börtönöknél észlelhető volt az a tendencia, hogy átgondoltabb tevékenységet folytattak és tervszerűbbek voltak a zárkán kívül eltöltött idők, valamint rugalmasabbak voltak a látogatási idők, mint az állami üzemeltetésű börtönökben.

1997-98-ban a költségek egymáshoz való közeledését a következőkkel indokolták: a túlzsúfoltság következtében a magánkezelésű börtönök számára teljesített magasabb kifizetések megnövelték a börtönférőhelyek költségeit (vagyis a költségek növekedtek, miközben a férőhelyek száma nagyjából változatlan maradt). Az állami ágazatban a növekvő fogvatartotti létszám elhelyezésére nagyobb befogadóképességet hoztak létre alacsony határköltséggel, mely mind a három esetben csökkentett egység-költségekhez vezetett; és néhány állami kezelésű börtön hatékony megtakarításokat ért el a költségek csökkentése érdekében.

Az összehasonlításban figyelembe vett magánbörtönök a blakenhurst-i (U.K. Detention Services Ltd.), a doncester-i (Premier Prison Services Ltd., a wolds-i és a buckley hall-i (a két utóbbit a Group 4. üzemelteti) börtönök voltak. A magánfinanszírozású, -tervezésű, -építésű és -üzemeltetésű börtönök közül egyiket sem vették figyelembe ebben a felmérésben.

A szerződésükben rögzített feltételeknek megfelelő teljesítőképesség tekintetében Angliában és Walesben a magánkezelésű és magánfinanszírozású, -tervezésű, -építésű és -üzemeltetésű börtönökkel rendelkező vállalatok pénzbüntetést fizettek a szerződésben vállalt kötelezettségek nem megfelelő teljesítéséért.

A volt szocialista országok közül eddig **Észtországban** volt példa magántőke bevonására. A tartu-i büntetés-végrehajtási intézetet 2002-ben adták át, amely a finn és az észt bv. szervezet együttműködésében épült. Az állam 11 millió Euró kedvezményes bankkölcsönt vett fel. A kivitelezést a pályázaton nyertes SKANSKA cég végezte. A finn állam tőkével nem, de jelentős szakembergárdával támogatta az intézet kivitelezését: a tervezést, a műszaki ellenőri munkákat, és egyéb szakértőket végzőket delegáltak, valamint a személyi állomány kiképzését finnországi bv. oktatási intézményekben végezték.

Az Egyesült Államokon kívül megnyitott első magánüzemeltetésű börtön az **ausztráliai** queensland-i Borallon Correctional Centre volt, amelyet 1990-ben nyitottak meg. Ezt a megnyitása óta a Corrections Corporation of Australia üzemelteti. Jelenleg léteznek magánbörtönök Victoria-ban, Dél-Ausztráliában, Queensland-ben és Új Dél-Walesben. Victoria államban három magánbörtön működik, melyben az állam fogvatartotti állományának körülbelül 48%-át őrzik. Nyugat-Ausztráliában egy magánbörtön van jelenleg építés alatt és az Australian Capital Territory (ACT) azt fontolgatja, hogy privatizálja-e az első börtönét.

Az ausztráliai magánbörtönöknek már a kezdettől fogva egész sor problémájuk volt, azonban a queensland-i és victoria-i legújabb események a legtanulságosabbak Ortario kormányzata számára.

1999 februárjában Queensland kormányzata bejelentette, hogy a magán büntetés-végrehajtási intézetekre vonatkozó meglévő szerződéseknek eleget fog tenni, de nem fogja azokat automatikusan megújítani. Tom Barton, a rendőrségért és a büntetés-végrehajtásért felelős miniszter kijelentette, hogy a kormányzat lehetővé teszi a meglévő magán szolgáltatást nyújtóknak a tevékenységük folytatását, de nagyon erős akadályokat helyez az előző kormányzat által elindított folyamat elé, amely hatékonyan biztosította volna, hogy minden börtön a magánszektor kezelésébe kerüljön néhány éven belül.

A meglévő, vállalatokra épülő büntetés-végrehajtási rendszert is meg fogják szűntetni, és azt egy közvetlenebb miniszteri irányítás fogja felváltani: egy új minisztériumot hoznak létre a büntetés-végrehajtás felügyelete céljából. Az ezeket a változtatásokat lehetővé tevő jogszabályokat később, de még ebben az évben fogják bevezetni. A Queensland Corrective Services Commission-t (QCSC) (Queensland-i Büntetés-végrehajtási Szolgáltatások Bizottsága) 1988-ban hozták létre, és Queensland volt az első ausztráliai állam, amely szerződés keretein belül megbízást adott börtön üzemeltetésére. A Corrections Corporation of Australia 1990. óta működteti a Borallon Correctional Centre-t (Baralloni Büntetés-végrehajtási Központ). A Wackenhut 1992. óta üzemelteti az Arthur Gorrie Correctional Centre-t (Arthur Gorrie Büntetés-végrehajtási Központ). 1997 áprilisában a QCSC-t adminisztrációs szempontból beszerző és szolgáltatást nyújtó szervezetekre választották szét.

A vállalatok foglalkoztatására vonatkozó kormányhatározatok szintén komoly kritikát fejeztek ki: az 1999 januárjában megjelent 144 oldalas jelentés 58 változtatást javasolt, beleértve a börtönök számának és az ehhez kapcsolódó szociális és gazdasági költségeknek a csökkentését is, a bünözés rehabilitáción keresztüli megakadályozásának érdekében – megvizsgálva a közösségi büntetés-végrehajtás alkalmazásának lehetőségeit. A problémák miatt jelentős munkaerő-kiáramlás indult el a büntetés-végrehajtásból, valamint kiderült, hogy a költséghatékonyság nem a magánvállalatok bevonásából származott, hanem abból, hogy az állami és a magánintézetek zárkáiban egyaránt megkétszereződött a fogvatartottak száma.

A Corrections Corporation of Australia, az Australasian Correctional Management és a Group 4 jelenleg három intézetet birtokol és üzemeltet. Miközben a tulajdonjogukat úgy tűnik, hogy semmi sem fenyegeti, a vállalatok ellenzik üzemeltetési szerződéseik idő előtti felmondását. A vállalatok 20 éves szerződésekkel rendelkeznek fogvatartottak elhelyezési szolgáltatásainak nyújtására. A büntetés-végrehajtási szolgáltatásokat 5 éves, megújítható szerződések alapján nyújtják.

Victora állam három magánbörtönében őrzik az állam fogvatartottainak több mint a felét. Victoria állam három magánbörtöne közül az elsővel, a CCA's

Metropolitan Women's Prison-nal megkötött szerződés kimondja, hogy a miniszter „bármikor" arról értesítheti a vállalkozót, hogy a választható öt további hároméves szerződési időszak bármelyikéhez pályázatot akar kiírni.

Ha pályáztatásra kerül sor, a meglévő üzemeltető is benyújthat pályázatot, de a miniszter bármelyik beérkezett pályázatot elfogadhatja vagy visszautasíthatja. A kormányzatnak akkor is joga van a szerződés felbontására, ha bizonyos időtartamon belül nem elégítik ki a büntetés-végrehajtási szolgáltatásokkal szemben támasztott követelményeket.

Victoria állam előző kormányzatának egyik utolsó tevékenysége az volt, hogy elveszítette három éves jogi csatáját, amely arra vonatkozott, hogy a magánbörtönt üzemeltető cégekkel kötött szerződései pénzügyi részleteinek nyilvánosságra hozatalát megakadályozza. Az 1999. szeptember 17-i, írásban rögzített határozatában Victoria állam törvényszékének fellebbviteli bírósága jóváhagyta a polgári és közigazgatási bíróság határozatát, és elutasította a kormányzatnak azt az érvelését, hogy a szerződések pénzügyi részleteinek nyilvánosságra hozatala akadályozná a versenyt.

Azt is megállapította, hogy közérdeket szolgál a szerződések teljes feltárása, a bizalmas kereskedelmi kezelésmód helyett csak a börtön biztonságára vonatkozó bizonyos előírásoknak kell bizalmasaknak maradniuk. Az Igazságügyi Minisztérium nem nyújtott be fellebbezést az ausztráliai legfelsőbb bíróságnak. A kormányzat hajthatatlanságának perköltségei az adófizetőket terhelték – a privatizációnak ez egy további rejtett költsége.

Az eredményeket olyan, már elavult börtönökben elért átlag, vagy néhány esetben átlag alatti eredmények alapján határozták meg, amelyeknek a kiváltását már elhatározták. Ezek az adatok elsődlegesen kvantitatívak, és nem szerepelnek benne a kvalitatív teljesítés olyan kulcsfontosságú területei, mint például a fogvatartottak rehabilitációs programjainak eredményei és a személyzet képzettségének minősége. Ezek a hiányosságok, azokkal az intézkedésekkel párosulva, amelyek lehetővé teszik a teljesítés utáni díjazás kifizetését még ott is, ahol a szolgáltatás-nyújtási követelményeket csak részben elégítették ki, nem segítik elő a szolgáltatások minőségében azon javulásoknak az elérését, melyek az új börtönök létesítéséből lennének várhatók.

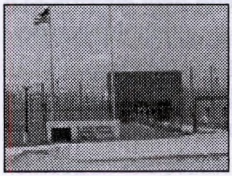
Új-Zéland munkáspárti kormányzata félresöpörte az előző kormányzat 5 új börtönre és 7 különleges, fiatalkorúaknak létrehozandó intézetekhez kidolgozott börtönprivatizációs terveit. A kormányzat azonban tiszteletben tartja az Australasian Correctionan Management-nek (ACM) nemrég odaítélt 5 éves szerződést az új auckland-i Central Remand Prison (Központi Előzetes Ház) üzemeltetésére.

Az 1999. novemberi választás előtt a büntetés-végrehajtást felügyelő minisztérium azt jósolta, hogy a börtönökben a fogvatartottak száma évente több mint 40%-kal növekedhet a 2010-es évig. A korábbi kormányzat azt tervezte, hogy pályázatot fog kiírni minden új intézet üzemeltetésére. Miközben ezek az intézetek jelenleg fejlesztés alatt állnak, most felülvizsgálják az új börtönök terveit.

Nyilatkozatában a büntetés-végrehajtásért felelős miniszter kijelentette, hogy *„a tengerentúlon ideológiától vezérelt kísérletet hajtottak végre magánbörtönök bevezetésére, és ez nem működött. Az ideológia által vezérelt elgondolás, hogy a magánüzemeltetés jobb megoldás, nem alkalmazható a mi börtöneinkre"*. Elismerte, hogy a jelenlegi állami rendszer hibás, de kijelentette, hogy ennek a korábbi kormányzattól kapott örökség volt az oka. Kifejtette, hogy a megoldás nem a privatizáció, hanem az új-zélandi rendszer számára erőforrás biztosítása ahhoz, hogy megfelelően hajtsa végre a feladatát. Hozzátette még, hogy *„végül is nem akarjuk, hogy a börtönök növekvő iparággá váljanak. Azt akarjuk, hogy csökkenjen a börtönök iránti igény annak következtében, hogy az erőforrásokat a bűncselekmények megakadályozására fordítjuk"*.

Az magánfinanszírozású és -üzemeltetésű bv. intézetek ötlete az **Egyesült Államokból** indult útjára. 30 évvel ezelőtt mind kormányzati, mind gazdasági szempontból képtelenségnek tekintették a börtönök üzleti vállalkozásként való üzemeltetésének koncepcióját. Mára azonban a fogvatartotti populáció feletti minőség-ellenőrzés fenntartásának, az állampolgárok biztonsága megőrzésének, valamint az állandóan zsugorodó költségvetési összegekkel való gazdálkodás életképes és folyamatosan növekvő hatékonyságú, hathatós eszközeként ismerik el.

A „börtönprivatizáció" két meghatározó vállalata az USA-ban a Wackenhut Corrections Corporation és a Corrections Corporation of America. A bv. intézetek PPP modellen alapuló építése és üzemeltetése ma már nagy üzletnek számít: 24 állam teljes mértékben privatizálja a börtöneiben folyó egészségügyi ellátását. Az egészségügyi ellátás a börtönök költségvetésének körülbelül 1/10-ét teszi ki, amely azt jelenti, hogy az USA államai közül 24 privatizálja a börtönszolgáltatásai 1/10-ét. Ha ehhez hozzáadjuk az étkeztetést, egyenruhával való ellátást, valamint a büntetés-végrehajtás egyéb szolgáltatásait, megnövekszik ez a százalék.



A Corrections Corporation of America által épített és működtetett T. Don Hutto nyitott és féligmegnyitott rezsimű intézet. Taylor, Texas (Egyesült Államok)

1999 közepén az Egyesült Államokban megközelítőleg 128 ezer fogvatartottat helyeztek el magánkezelésű intézetekben. A magánkezelésű börtönök, amelyeknél nem ritkán történt magánerő bevonása a tervezés, építés és a finanszírozás területén is, pénzmegtakarítást biztosítottak az államoknak és az adófizetők számára a beruházásaik jobb megtérülését eredményezték.

A Reason Foundation egy nemrégiben közzétett *„Private Prisons: Quality Corrections at a Lower Cost" (Magánbörtönök: minőségi büntetés-végrehajtás kisebb költségek mellett)* című jelentésében kihangsúlyozta ezeket a költségmegtakarításokat. A jelentés szerint a magánbörtönök átlagosan 10–15%-os költségmegtakarításokat érnek el az államok számára a hagyományos, állami üzemeltetésű börtönök költségeivel összehasonlítva.

Minden alkalommal, amikor a kormányzat külső vállalkozóknak ad meg-

bízást, kötelezően felmerül az ellenőrzés és az eredmények értékelésének kérdése. Akár iskolai étkeztetésre, akár a kormányzat működtetéséhez szükséges komplex technológiai alkalmazásokhoz kell vállalkozókkal szerződést kötni, az ellenőrzés kulcsfontosságú kérdés. Amikor büntetés-végrehajtási szolgáltatások ellátására irányuló szerződéskötés jön létre, ez rendszerint gondos folyamat eredménye, amely az ajánlatkéréssel kezdődik és egy rendkívül részletes szerződéssel fejeződik be. A kormányzat a vevő, a szövetségi Büntetés-végrehajtási Hivatal (Federal Bureau of Prisons – BOP) az ügyfél, a törvényhozás értékeli az eredményeket és az államigazgatási adminisztráció újítja meg az előírt követelményeknek megfelelően végrehajtott szerződéseket.

Általában az American Correctional Association (Amerikai Büntetés-végrehajtási Egyesület) határozza meg azokat az előírásokat, amelyek a magánbörtönöket, állami börtönöket és a börtönüzemeltetőket irányítják. Magán a szerződésen belül ugyanúgy, mint bármely termékre vagy szolgáltatásra vonatkozó szerződés esetében, minden egyes új megállapodáshoz külön dolgozzák ki az egyes elemeket. Semmilyen sablonos megközelítés nem lenne megfelelő az ilyen sokrétű ügyfélkörhöz, mint amelyet az államok képviselnek. Például, Texas magánbörtönökre vonatkozó követelményei nagymértékben eltérnek Alaszka követelményeitől. Néhány állam odaítélhet szerződéseket, melyek előírják a létesítményeknek az állam részéről történő felépítését állami alkalmazottak foglalkoztatásával, és lehetővé teszik, hogy ezeket a létesítményeket magánvállalkozások csak üzemeltessék. Más szerződések a teljes folyamatot – tervezés, építés és személyzettel való ellátás – odaítélhetik vállalatok számára.

A folyamat egyik állandó kritikus komponense, amely a legtöbb esetben stabil elem, a magánintézetekben állami ellenőrök által gyakorolt felügyelet vagy ellenőrzés. Ez a megoldás lehetővé teszi, hogy az állam napi, helyszíni kapcsolatot tartson fenn az intézettel.

Egy másik kulcsfontosságú elem annak meghatározása, hogy a börtön milyen típusú magánintézmény lesz, és hogyan épül majd fel vezetési, irányítási struktúrája. Például, szerződést köt-e az intézet az állammal jogerősen elítélt fogvatartottak állandó, hosszúidejű őrzésére, vagy a megvalósuló objektum olyan intézet lesz-e, amelyben számos településről érkező fogvatartottat különböző időtartamig helyeznek el.

A magánbörtönök által elért sikerek kiértékelése egy másik tényező, amelyet általában beépítenek az állami szerződésekbe. Többféle mérési lehetőség használható. Például, az oktatási terület teljesítményét azon lehet mérni, hogy hány személy lép be egy GED (General Educational Development – nemzeti felnőttképzési és oktatási) programba és hányan teljesítik ezt a programot. A szerződés előnye, hogy lehetővé teszi az állam vagy a közösség számára az elérendő teljesítményszint meghatározását. A szerződésben elő lehet írni a foglalkoztatható tanárok számát, a szükséges tanterem méretet vagy az egyes vezetők számát. Szerződések tervezhetők úgy, hogy úgyszólván bármilyen, kívánt teljesítési eredményt kielégítsenek.

Észak-amerikai mércével is figyelemre méltó Florida állam tevékenysége a börtönprivatizáció sikerének kiértékelése területén. A törvényhozás, mely engedélyezte a magánbörtönök igénybevételét, előírja a költségek, a minőség és fogvatartotti visszaesés rendszeres felmérését és értékelését. Florida két szakaszban hajtotta végre ezeket a kiértékeléseket, és a második az eddigi egyik legjobb eredményt jelezte a visszaesés tekintetében a magán- és állami börtönök összehasonlításakor. A kiértékelés megállapította, hogy a magánbörtönből szabadult rabok körülbelül 10%-kal kevesebb esetben követtek el újra bűncselekményt, mint az állami börtönökből szabadultak. Ebből az a következtetés vonható le, hogy a magánbörtön programok jobban működnek, mint az állami börtönöké, amelyek hatalmas mértékben csökkentették a speciális programjaikat.

Sponga István

Felhasznált irodalom

Boerner, Robert D.: *Privatization of State Government.* 1998.

Cassell, Mark: *Taking Them for a Ride: An Assessment of the Privatization of School Transportation in Ohio's Public School System.* Kent State University. 2000.

Logan, Charles: *Private Prisons: Cons and Pros.* New York. Oxford University Press. 1990.

U.S. Corrections Yearbook. 1997.