



**Műhelytanulmányok
Vállalatgazdaságtan Intézet**

1093 Budapest, Fővám tér 8.
☎ (+36 1) 482-5566, Fax: 482-5567
www.uni-corvinus.hu/vallgazd



A közérdek védelmének intézményei Public-Private Partnership esetében

Kozma Miklós

**131. sz. Műhelytanulmány
HU ISSN 1786-3031**

2010. július

Budapesti Corvinus Egyetem
Vállalatgazdaságtan Intézet
Fővám tér 8.
H-1093 Budapest

A közérdek védelmének intézményei Public-Private Partnership esetében

Absztrakt

A tanulmány a Public-Private Partnership (PPP) egyik nagy kérdésének megközelítéseit vizsgálja: miként védhető a közérdek e projektekben. Piaci és nem piaci megoldásokat tesz az elemzés mérlegre, valamint kitér arra, hogy miért különleges a PPP projektek esetében a közérdek védelmének kérdése. A szabályozott verseny körülményeinek kialakítása több megközelítésben is perdöntő kérdés a PPP értéknövelésének előmozdításához, bár a létező megoldások nem mentesek anomáliáktól. A képviselői demokrácia intézményi működésének támogatására pedig a társadalmi részvétel megoldásait javasolja az irodalom. E megközelítés is több formájában, többféle céllal és szintén kihívásokkal segítheti az értéknövelő PPP projekteket. A tanulmány az elvi lehetőségek értékelő elemzését követően a megvalósítás realitásait is mérlegre teszi.

Kulcsszavak: Public-Private Partnership, Közszolgáltatás, Verseny, Partecipáció, Átláthatóság

Institutional approaches to protecting public interest in Public-Private Partnership projects

Abstract

This study focuses on a key issue in Public-Private Partnership (PPP) projects: how may public interest be protected. It assesses market based and non market based approaches, and also explains why PPP projects are peculiar when addressing the protection of public interest. Setting up the conditions for simulated competition is of paramount importance for different reasons in order to enable value creating PPP projects. Existing solutions however are not without anomalies. To promote the institutions of democracy, participatory solutions are recommended in the literature. That approach may help value creating PPP projects in various forms, with a range of objectives and challenges. The study concludes the analytical assessment of options by highlighting the realistic conditions of implementation.

Keywords: Public-Private Partnership, Public Services, Competition, Participation, Transparency

Bevezetés

Ez az írás az „Értékteremtés Public-Private Partnership (PPP) keretében – különös tekintettel a vállalkozó szempontjaira” című PhD értekezésemhez kapcsolódó háttér tanulmány, amely egy a PPP társadalmi értékteremtése szempontjából kiemelt jelentőségű kérdés: a közérdek védelmének elvi lehetőségeit tekinti át, szakirodalmi elemzés alapján.

A közérdek piaci jellegű védelme: a szabályozott verseny

A versenyszabályozással kapcsolatos kérdések központi jelentőségűek a PPP legitimációja, sikere szempontjából. Egyrészt a PPP-projektek első megközelítésben az EU versenyszabályozásába ütköznek, mert hosszú távon kvázi-monopolizálnak szolgáltatásokat, ráadásul az ehhez kapcsolódó jogokat összekapcsolva, „csomagban” értékesítik, nem külön-külön. Másrészt viszont az EU ösztönzi a PPP-k létrejöttét, felismerve e projektek erejét bizonyos társadalmi problémák megoldásában, illetve az állam szerepvállalásával kapcsolatos dilemmák, a jóléti állam válságának feloldásában.

Az ellentmondás megoldásának kulcsa a PPP-projektek résztvevőinek a versenyszabályozás elveinek megfelelő kiválasztásában rejlik. A Római Szerződés alapelveit a közbeszerzési pályáztatáskor be kell tartani, ezzel lehet a verseny hatását biztosítani (Bovaird [2004]; Teisman – Klijn [2000]).

A szabályozott verseny meglétének több szempontból is nagy jelentősége van. Egyrészt a pályáztatással tudja elérni az állam, hogy a pályázók minél jobb, innovatívabb, eredményesebbnek ígérkező terveket dolgozzanak ki. Ez azért is fontos, mert számos esetben az államot képviselő szervezet számára a pályázat kiírásakor még nem világos pontosan, hogy milyen eredményeket várnak, várhatnak a projekttől. Másrészt ezeknek a terveknek a lehető legnagyobb hatékonyságú működést kell célul kitűznie (ez szinte mindig elvárás), s ezt csak a verseny nyomásának hatására hajlandók a magáncégek felvállalni (vö. Porter [1985] a generikus versenystratégiákról, pp. 11-20.).

A közbeszerzési pályáztatkor megmutatkozó verseny fontos a közérdek védelme szempontjából is (vö. Broadbent – Laughlin [2003]). Összehasonlítási lehetőséget ad az egyes ajánlatok értékeléséhez, amely a sokszor egyedi céllal és feltételrendszerrel rendelkező projektek terveinek értékelésekor nagy segítséget jelenthet. Ha nem lenne érdemi verseny, a

magánfél esetleg a vállalt kockázatokat magasan árazná, s ezt az adófizetőknek kellene kifizetnie. A szerződés árazáson túli feltételeinek kidolgozásakor is fontos, hogy a magánfél ne érezze megkerülhetetlennek saját szerepvállalását: e feltételeknek később kulcsszerepe lesz abban, hogy a közérdeknek megfelelően valósul-e meg a tervbe vett projekt. Meg kell tudnunk ítélni, hogy a hosszú távú vállalások teljesíthetőek lesznek-e, túl a rövid távon előnyös hatásokon.

Ha a közbeszerzéskor kevés a pályázó a pályázat magas várható költségei és nagy időigénye miatt, tárgyalni kell a szóba jöhető szereplőkkel, pontosítani az elvárásokat, vagy nagyobb piacot vonni be a pályázatba (konceptióba), hogy több érintett legyen (Foster [2004]). Például egy-egy vidéki sportcsarnokra lehet, hogy kevés a jelentkező, mert a pályázás költségessége, az állam esetlegesen magas elvárásai nem állnak arányban a magánfél várható hasznával a kis projektméret miatt. Ezért célszerű több sportcsarnokot egy „csomagban” pályáztatni meg (ez Magyarországon is megtörtént). További példa, hogy a kórházak PPP-be adásakor felmerülhet, nemcsak a nem klinikai szolgáltatásokat („kvázi-hotel”), hanem az alapszolgáltatásokat (klinikai szolgáltatások, orvosi beavatkozások) is a magánfélnek kell adni ahhoz, hogy a projekt az üzleti pályázók számára kellő várható hasznot jelenthessen (bár ennek összetett társadalmi következményei lehetnek).

Még így is számolni kell azonban azzal, hogy a pályázók mérlegelnek: a pályázók számának növekedésével gyorsan csökken a győzelem esélye, miközben a hosszú pályáztatás költségei minden pályázót terhelnek. Emiatt a közbeszerzési folyamat során fokozatosan szűkíteni kell a benntartott pályázók körét. Ezzel viszont kölcsönös függés alakul ki az állami és a magánfél között a pályázat végső szakaszában, ahol egyre szűkül a pályázók közti választás lehetősége. A hosszú pályáztatás költségeit mindenkinek érdekében áll lefaragni. Fokozatosan terjednek ezért bizonyos típusú projektekhez nemzeti vagy nemzetközi szinten standardizált szerződések. Ezek meggyorsítják a szerződésig vezető utat, egyeztetéseket (Haggar [2004]; a National Health Service PPP-projektjeinek előkészítési ideje az 1997-es 42-ről 30 hónapra csökkent a standardok kialakítását követően), ugyanakkor több szerző felhívja rá a figyelmet, hogy a standardizálás csökkenti az egyedi, kreatív megoldások mozgásterét (pl. Hodge – Bowman [2004]), az innovációt, pedig ez lényegi eleme a PPP-kezdeményezéseknek. A pályáztatás költségei lefaragásának tehát ára van, s ezt is mérlegelni kell.

A kölcsönös függés a pályáztató és a győztes pályázó között megmarad a projekt megvalósítása során is (Klijn – Teisman [2004]). Különösen fontos emiatt, hogy az állam többoldalú szerepe a projektben kellően differenciált intézményi alapon jelentkezzen. A projektben kötelezettségeket vállalt (végrehajtó) szervezetnek el kell különülnie a

megvalósítást felügyelő (szabályozó) szervezettől, hogy az esetleges érdekösszefonódásoknak, összeférhetlenségeknek elejét lehessen venni (Bovaird [2004]). Ennek hiányában a közérdek sérülhet.

A verseny azonban nem csupán a közbeszerzési pályázat folyamatában jelentkezhet. Ugyanígy fontos, hogy a PPP keretében nyújtott szolgáltatás, lehetőség szerint, versenyző piacon jelenjen meg (Tizard [2004]). Így az egyéni fogyasztók választhatnak a különböző szolgáltatások közül, növelve ezzel a szolgáltatók teljesítményével szembeni elvárásokat, illetve folyamatos közvetlen (bár korlátozott) piaci kontrollt gyakorolva felettük. A verseny és a fogyasztók szabad választása alighanem minden másnál nagyobb kényszerítő erővel bír a közszolgálatok minőségének növelésére (l. Blackstone et al. tanulmányát nagyobb amerikai városok rendőri szolgáltatásainak piacosításáról [2005]).

Nem minden kutatás támasztja alá azonban a verseny közszolgálatban való alkalmazásának célszerűségét. Grimshaw et al. [2002] például két eset feldolgozására (egy kormányzati szerv informatikai rendszerének kiépítése, illetve egy kórház épületének fejlesztése és működtetése volt a feladat PPP keretében) épülő kutatásának határozott következtetése, hogy „a kvázi-piacok nem működnek. Azok az érvek, hogy a közszféra haszonban részesül a piaci verseny költségleszorító kényszeréből a szerződés ideje alatt, erősen megkérdőjeleződtek az általunk vizsgált két esetben.” (idib. p. 499.) A kutatás részletesebb leírásából arra következtethetünk, hogy az állami fél alulbecsülte a szerződés előkészítésének idő- és erőforrásigényét, s ezt az üzleti szerződő fél a saját előnyére kihasználta. A szerzők ugyanakkor logikai általánosítással a két esetből azzal érvelnek, hogy a közszolgáltatásokra jellemző monopsonikus piacon (a kormányzat az egyetlen vásárló) a nem közvetlenül fizető fogyasztóknak nyújtott szolgáltatások árának kialakításakor a politikai folyamatok jelentősen csökkentik a verseny költségleszorításra ösztönző erejét.

Bownds [2003] pedig az amerikai egészségbiztosítási rendszer „szabályozott versenyének” hiábavalóságát, eleve kudarcra ítéltségét hangsúlyozza (empirikus elemzés alapján), majd ennek okaként a nyílt demokratikus döntéshozatal hiányát hozza fel: „a harcokat nem az emberek egészségügyi szolgáltatásaiért vívták, ... hanem a vagyon és az erőforrások elosztásáért. Amíg ezt nem ismerjük fel és nem beszélünk róla nyíltan, valódi előrelépés nem történhet.” (ibid. p. 598.)

Mind Grimshaw et al., mind Bownds kritikája arra hívja fel a figyelmet, hogy a PPP milyen összetett társadalmi összefüggésrendszerbe ágyazottan működik. Valójában egyik kutatás sem cáfolja a verseny lehetséges pozitív hatását a közszolgáltatások minőségére, hatékonyságára, ám rámutatnak, hogy bizonyos társadalmi értékválasztások hiányában, azok nem kellően

explicit kezelése esetén a PPP-től várt eredmények (így a verseny közszolgálatba asszimilálásának hatása) elmaradhatnak.

A közérdek nem piaci védelme: a társadalmi részvétel

A PPP összetett társadalmi beágyazottsága és a piaci kudarcok miatt nem hagyatkozhatunk pusztán piaci védelemre, tehát a fogyasztók és versenytársak kontrolljára. Az eddigi tapasztalatok is óvatosságra intenek. Most nézzük, mik a problémák, majd azt, hogyan lehet ezeket kezelni.

A PPP közelmúltbeli gyors terjedését nem mindenki látta örömmel. Különösen igaz ez a korai fázisban, amikor a projektek előkészítése még a tapasztalatlanság okán a rövid távú, praktikus megfontolásokat helyezte előtérbe a szélesebb közösség hosszú távú érdeke helyett. A befolyásos magánvállalkozók által kiharcolt PPP-projektek kritikájaként Logan-Molotch híres felvetését gyakran idézik: „ne csak azt kérdezzük, miért jó a PPP, hanem azt is, hogy kinek jó” („...it is not only to ask 'PPPs for what?', but also to ask 'PPPs for whom?'” – Logan-Molotch [1987], idézi Bovaird [2004]). Valóban, a PPP ellen számos kritikai felvetés fogalmazódott meg, elsősorban a projektekkel kapcsolatos demokratikus deficit oldaláról. Nézzük most sorra ezek közül a lehangsúlyosabb kérdéseket.

Gyakori ellenvetés a PPP-vel szemben, hogy hosszú távú szerződéses jellegénél fogva, noha az állam kifizetéseivel kapcsolatos tételeket érint, mégis kivonja magát az éves állami költségvetés parlamenti vitájából. Szélsőséges megfogalmazásban „hosszú évekre előre állami pénzt magánzsebekbe csatornázz” (Walker [2000], idézi Hodge-Bowman [2004]; 1. még Shaoul [2005]). Különösen felerősödtek ezek az ellenvetések, mikor egyes projektek kapcsán megvilágosodott, a nem kellően alapos előkészítés ahhoz vezetett, hogy a projektben részt vevő magánfél nem teljesítette kötelezettségeit. Tehette ezt azért, mert a PPP-projektek általában valamely állami feladat végrehajtásával kapcsolatosak, amely feladat végrehajtása olykor az állam törvényi kötelezettsége (például a kötelező általános iskolai oktatás feltételeinek vagy egy település vízellátásának biztosítása). Ha tehát a projekt valamilyen diszfunkciója miatt a megállapodott módon a feladat nem teljesül, az államnak mindenképpen fel kell lépni és teljesíteni a feladatot (Ball et. al. [2004]; Shaoul [2005]; Shaoul [2003]; Sheil [2004]). A magánfél tehát megszerzi a kialakult profitját, ha a projekt jól működik, míg probléma esetén „az állam mindig ott áll, ha baj van”. A veszteséget a magánfél így nem feltétlenül realizálja (Bovaird [2004]). Például, az Andersen Consulting az angol

egészségbiztosítási adminisztrációs rendszer fejlesztésének pályázatát jelentős árelőnnyel nyerte el, majd a megvalósítás során felismerte, hogy „a projekt nagyobb és összetettebb, mint eredetileg gondolta”. A büntetés kiszabása és egy másik vállalkozó megbízása helyett az állami ügynökség a projekt folytatása mellett döntött, a jelentős késést is vállalva ezzel (a National Audit Office jelentései alapján Ball et al. [2004]).

A fenti példa általánosabb problémakört is jól jellemez. Gondot jelent ugyanis, ha a két szerződő oldal hatalmi szempontból kiegyenlítetlen. Azaz az állam „jobban akarja” a projekt megvalósítását, mint az üzleti fél: legyen ez a fent említett törvényi kötelezettség, az egyéb finanszírozási forrás praktikus hiánya vagy a magánfél valamilyen egyedi, nehezen pótolható erőforrása (pl. know-how, tapasztalat) miatt (Bennett-McCoshan [1993], idézi McQuaid [2000]). Ám ugyanígy az sem jó, ha a magánfél alkuereje gyenge. Ennek veszélye egyrészt abban áll, hogy a magánfél által képviselt értékek háttérbe szorulnak, másrészt a magánfél ekkor nem képes gátat szabni a politikai küzdelmek projektbe gyűrűzésének. Ha nem kellően kiegyensúlyozott a kérdéses PPP-t érintő szakterülettel kapcsolatban az ország vagy város politikai közléte, a magánfél gyenge alkuereje miatt a közérdek sérülhet (több Washington állambeli útépítő PPP-projekt esetében a közvélemény nyomására a politika a magánvállalkozók ellen fordult, veszteségben hagyva őket) (Erickson [1996], idézi Bovaird [2004]). A PPP-nél tapasztalt „nem teljes szerződések” és az ebből következően lehetséges „fennakadások a befektetésben” jelenségeit vizsgálva Besley – Ghatak [2001] a közjavak tulajdonlásának (egy) elméletét alkotta meg, melynek az adott helyzetre vonatkozó következtetése, hogy azé a projekt valódi tulajdona, akit „jobban érdekel” annak haszna. Ezzel egy elméleti keretet vázoltak egy olyan jelenség értelmezéséhez, amely „a valódi világban nagyon előreszaladt” (ibid. p. 1367) és kevés elméleti megközelítés segít pontos értelmezéséhez.

A gyorsan nyélbe ütött PPP-megállapodásokat a már némi tapasztalattal rendelkező országokban a politikai ellenzék és a szélesebb közvélemény gyanakvással szemléli. A szakirodalomban bemutatott tapasztalatok alapján nem minden alap nélkül (pl. Kay – Reeves [2004]; Hodge – Bowman [2004]). Mivel a PPP-projekt hosszú időtartama alatt a politikai támogatás alapvető fontosságú a projekt sikeréhez, célszerű a projekt előkészítésébe az adott ország politikai kultúrájának, demokratikus hagyományainak megfelelő mértékben az érintettek széles körét bevonni (Foster [2004], Osei [2004]; a politikatudományi háttérrel és a nemzetközi változatokról Almond – Powell [2003], különösen pp. 60-68.; a magyar adottságokról Kurtán [2003] pp. 152-156., valamint Körösi et al. [2003]).

A demokratikus participáció legitimáló erejére a PPP-projektek előkészítésében érdekelt állami döntéshozók gyorsan ráébredtek (Mortin-Banks [2004]; Cockerill [2004]; vö. még McQuaid [2000]). Törekvéseikből főképp pragmatikus szempontok nyomása alatt olykor csak pszeudo-participációra futotta. Ez többnyire abban nyilvánult meg, hogy formálisan valóban bevonták a döntéshozatal előkészítésébe az érintettek megfelelően széles körét, ám nem hozták őket olyan helyzetbe, hogy érdemben hozzá tudjanak tenni az előkészítéshez, illetve ha véleményüket meg is fogalmazták, azt nem vették valóban figyelembe (Osei [2004]). Ennek történelmi mérföldkönek számító példája az ír PPP-projektek gyors felfutása, illetve az ezzel kapcsolatos demokratikus deficit dilemmája (erről részletesen I. Kay – Reeves [2004]; Reeves [2003]).

A PPP-projektek általában valóban jelentős állami kifizetési kötelezettségeket jelentenek. Ez tehát egy szélesebb adófizetői közösség teherviselését jelenti. Mivel e teher vállalásának legitimációja a projekt által elérhető társadalmi hasznok mértékének kérdése, a PPP konceptuális lényege, hogy ne csupán egy szűk érdekcsoport legyen a projekt haszonélvezője (Shaoul [2005]).

A projektmenedzsment szempontjából sajátos helyzettel állunk szemben: nem csupán a szerződő felek (centrális érintettek), hanem a szélesebb társadalom nem feltétlenül üzleti szerveződésű csoportjainak (periferikus érintettek) érdekeit is célszerű intézményes módon figyelembe venni (Mortin-Banks [2004]; Foster [2004]; Hodge – Bowman [2004]). E célszerűség alapja a projekt politikai támogatottságának szükségessége az üzleti siker szempontjából (Kay – Reeves [2004]).

Tovább árnyalja a helyzetet, hogy a nem közvetlenül szerződő felek, tehát a periferikus érintettek érdekeltsége a projekt sikerében nem homogén. Általában elkülöníthető a közvetlen fogyasztók csoportja (akik tehát szintén nem centrális érintettek, mert nem közvetlen szerződő felei a projektnek), valamint az adófizetők azon rétegei, akik közvetlen kapcsolatba a projekt hatásaival csupán a befizetett adójuk felhasználásán keresztül kerülnek. (Tizard [2004]). Utóbbiak a költségeket viselik, a hasznokból közvetlenül nem részesülnek. Mivel ráadásul általában ők vannak többségben, a demokratikus legitimációhoz szükséges az ő bevonásuk, illetve folyamatos tájékoztatásuk a projekt feltételrendszeréről, sikerének mértékéről (IPPR [2001] – ajánlás a közösségek bevonására, az elszámoltathatóság 12 pontja). Az már politikai döntés kérdése, hogy az egyes érdekcsoportok érdekei között milyen egyensúly kialakítására kell törekedni.

Egy másik érintettcsoport, akiket a legitimáció biztosítása végett nem szabad figyelmen kívül hagyni, a munkavállalók csoportja (Fischbacher – Beaumont [2003]). Sok PPP-projekt olyan

feladat végrehajtására irányul, amelyet korábban valamilyen állami intézmény teljesített. Ebben az esetben a magánfél bevonása és a megvalósítás felelősségének átruházása, a közvetlen hatékonyságnövelés elvárásával párosulva szinte törvényszerűen a korábbi alkalmazotti állomány leépítésének kérdését veti fel. Ez olyan ellenállást jelenthet a projekt megvalósítása ellen, amelyet a projektmenedzsmentnek figyelembe kell vennie, szoros együttműködésben a politikai döntéshozókkal, a külső-belső legitimáció megteremtése végett. A tapasztalatok azt mutatják, hogy e téren kompromisszumokra van szükség (Bovaird [2004]). A legitim döntéshozatalhoz, a munkavállalói képviseletek bevonásával, valamint a hatékony megvalósításhoz előzetes képzésre is szükség lehet, valamint külső szakértők támogatására, akik a bizalom felépítését segíthetik abban a légkörben, amelyet a külső magánbefektetők szerepvállalásától való félelem jellemez (Fischbacher – Beaumont [2003]).

Noha a PPP-projektek megvalósítását formálisan általában az állami fél kezdeményezi, gyakran felmerül a kérdés, hogy milyen gazdasági érdekcsoport, lobbizás áll a kezdeményezés mögött. A projekt pénzáramainak nyomán követésével általában erre viszonylag könnyen következtetni lehet (a gyakran érdekelt építőipar mellett az adott szakterület főbb üzleti csoportjai, például filmipar, energiaipar). A szakirodalom a tapasztalatok alapján ezért elvárásaként hangsúlyozza az állam szabályozó és végrehajtó felelősségének intézményes szétválasztását a PPP-projektekkel kapcsolatban (ennek elméleti háttéréről Gulyás – Jenei [2002]). Hogy ez milyen konkrét módon valósítható meg, például a közigazgatási szervek és a központi politikai kormányzat közigazgatáson belüli szervezeti ellensúlyával (pl. önkormányzatok), jogfelügyeleti ellensúlyával (pl. Alkotmánybíróság), a közvetlen politikai ellensúllyal (ellenzéki pártok felelőssége) vagy radikálisabb módon, civil non-profit szervezetek felügyeleti szerepkörbe való bevonásával, már elsősorban politológiai szempontból vizsgálendő kérdés (a kapcsolódó magyar sajátosságokról pl. Körösenyi et al. [2003], különösen pp. 359-367.). Ennek jelentőségét nem szabad alulbecsülnünk!

Anomáliaként értékelhetjük, ha a PPP nagy közpolitikai felelősséggel járó intézményét aktuális politikai játszmák eszközéül használják fel. Mivel a PPP egyik nagy lehetősége egyes közfeladatok nagy beruházásainak előrehozása, bizonyos esetekben a választási ciklusok rövidebb távú érdekeinek alárendelve kezdeményezhet a mindenkori kormányzat egy PPP keretében történő beruházást. Amennyiben ez csupán egy további érvet jelent a PPP egyébként is jól átgondolt, érvekkel alátámasztott kezdeményezése mellett, a közérdek nem sérül. Amennyiben viszont ez az egyetlen valós érv, más szempontból a PPP viszont előkészítetlen, úgy biztosak lehetünk benne (!), hogy a társadalom egésze nem jár jól a PPP kezdeményezésével (vö. McQuaid [2000]). Egyelőre a PPP túl összetett és viszonylag kevésbé

ismert jelenség ahhoz, hogy komoly előkészítés nélkül ne a társadalom szélesebb rétegei (adófizetők) legyenek a vesztesei egy gyorsan elindított PPP-nek (vö. Ball et al. [2004]).

A fentiek alapján látható, milyen nagy jelentőségű az érintettelmélet projektmenedzsmentben történő alkalmazása a PPP esetében (l. még Mortin – Banks [2004]; Tizard [2004]). Mivel a kérdéskör igen összetett, a projektek pedig igen sokfélék, gyakran nincs megelőző tapasztalat, hogy egy adott döntés esetében kiknek milyen érdekeit célszerű figyelembe venni (Kay – Reeves [2004]). Ráadásul az egyes országok politikai kultúrájának is függvénye, hogy a demokratikus participációt milyen szinten és milyen intézményeken keresztül valósítják meg a PPP-projektekben (Foster [2004]; Osei [2004]). Előremutató kezdeményezés, hogy a PPP-kel kapcsolatban etikai standardok, nemzetközi szervezetek ajánlásai jöttek létre (Bovaird [2004]). (Pl. az olasz jóléti minisztérium és a Bocconi egyetem által kidolgozott Social Commitment Voluntary Standard-ról bővebben l. EU [2004].)

Sajátosságok a közérdek védelmében: a PPP kétarcúsága

A PPP többnyire egy üzleti projekt, amely egy közfeladat ellátására irányul. Üzleti jellege hangsúlyos, mivel éppen ez teszi lehetővé, hogy a hagyományos állami beruházás, illetve szolgáltatás értéknövelt alternatívája lehessen. Az üzleti fél mindent elkövet annak érdekében, hogy legjobb tudása szerint minél hatékonyabban teljesítse az előírt minőségi elvárásokat a közfeladat elvégzésekor. Eközben ugyanakkor a PPP projektvezetőinek szembesülnie kell azzal, hogy a PPP mégsem igazán üzleti projekt: nagyobbak, összetettebbek vele szemben az elvárások, a közvélemény érdeklődését fokozottan vonzza egy megszokott üzleti projekthez képest. Az együttműködés keretében az üzleti vállalkozás ugyanis olyan feladatokat lát el, amelyek egyébként a demokratikus képviselő intézményein keresztül közpolitikai döntéshozatal tárgyát képezik. Schneider példájával élve ([1999], idézi Rosenau [2002]) egy PPP keretében működtetett börtön esetében a magánfél közpolitikai döntést hoz, mikor az üzleti vállalkozás által foglalkoztatott fegyőr eldönti, hogy egy rab magánzárkába kerüljön vagy társai esetleges bántalmazásának kitéve visszamenjen közös zárkájába (ezt elkerülendő egyébként az őrzés a börtönben gyakran állami feladat marad).

Az elszámoltathatóság, az etikus magatartás kulcsszerepet kap, a projekt politikai érzékenysége miatt kiemelten fontos hitelesség fenntartása végett. Ez kihívást jelent a projektvezetésnek. Igaz, cserében olyan állami segítséget, hozzájárulást is kaphat a PPP keretében működtetett vállalkozás, amely szinte monopolisztikus előnyökkel járhat. Ez a PPP

Janus-arca: üzleti vállalkozásként értelmezzük, ám olykor nagyon is az állami intézményekre jellemző magatartást mutat (Collin – Hansson [2000]).

Collin – Hansson svédországi kutatása ([2000]) azt mutatta, hogy a PPP-t annak kulcsszereplői magánszervezetként kezelték, amennyiben a piaci változásokhoz tud alkalmazkodni, hangsúlyozva a verseny és a tulajdon értékét (pl. egy hulladékgyűjtő PPP-vállalat pályázni akart saját önkormányzati tulajdonosának tenderkiírásaira), ám ugyanakkor választott szervezetként is értelmezték, amely a választópolgárok érdekeinek megfelelően kell, hogy cselekedjen (szerepet vállalt a hulladékgyűjtés rendjének megtervezésében az önkormányzatnál). Ez a kétarcú jellege a PPP-nek a projektvezetés számára nemcsak korlátot, hanem egyedülálló mozgásteret is adhat a döntéshozatalban.

Más megközelítésben gazdálkodástani szempontból e Janus-arc talán legfontosabb következménye, hogy a PPP menedzsmentje során folyamatosan külön hangsúlyt kell helyezni a demokratikus participáció működésére. Ennek első tartalmi eleme az érintettek véleményének becsatornázása a projekt döntéshozatali folyamatába (ennek sokféle megközelítési és alkalmazási lehetőségeiről l. Bela et al. [2003]). Ez egyrészt az intézményrendszer kialakításakor szempont, másrészt a projekt megvalósítása során, az esetleges változások, új helyzetek adta döntések meghozatalakor is figyelniünk kell a társadalmi részvétel érvényesítésére. Nem kis feladat ez, mivel a döntések esetenként gyorsaságot, rugalmasságot követelnek meg – a projektvezetésnek mérlegelnie kell a részben ellentmondó igényeket támasztó elvárások között. A helyzet további komplexitására hívja fel a figyelmet Huxham – Vangen [2000], mikor gyakorlati tapasztalatokra hivatkozva „partnershipitis”, illetve „partnerség-fáradtság” névvel illetik azt a jelenséget, amikor egy-egy személy több különböző PPP-ben való részvétele miatt folyamatos, sokszereplős egyeztetésekre kényszerül, ráadásul tárgyalófelei nem tudják biztosan, éppen milyen érintettsége alapján, milyen érdekeket képvisel valójában.

A participáció másik kulcseleme a PPP működése átláthatóságának biztosítása. Nem működhet a PPP-projekt fekete dobozként, melynek csak a céljai, inputjai és az eredményei ismertek. Tájékoztatni kell az érintetteket a megvalósítás során hozott döntésekről, okokról és részcélokról, azok esetleges ellentmondásairól, hangsúlyairól is. Ne feledjük, a PPP bizonyos értelemben a társadalom vállalkozása (is) egy közfeladat elvégzésére. Alapelv, hogy az érdemi társadalmi részvételhez nem elég az érintettek véleményét megkérdezni, hanem minél közvetlenebbül, minél szüretlenebbül információhoz kell juttatni őket, ezzel a PPP működését elvileg megkérdőjelezhetővé tenni (Tizard [2004]). A PPP-vel kapcsolatos „marketingízű” tájékoztatás helyett tehát a participáció e szempontjából nézve követelmény, hogy ha a

megvalósítás során hiba vagy vitatható lépés történik, ezt módjában álljon az érintetteknek észre venni, rákérdezni, a döntések helyességét megkérdőjelezni. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a PPP valamely kritikus döntési pontján a lehetőségeket társadalmi vitára kell bocsátani, majd ezt követően hozni meg a nagy felelősséggel járó döntést. A társadalmi részvételnek ez utóbbi aspektusa a vízváltástól a gyakran felmerülő pszeudo-participáció és az érdemi participáció között (Bela et al. [2003] p. 9.; Kay – Reeves [2004]; Osei [2004]).

A fentiek alapján már látható, hogy a participáció magas fokának követelménye esetenként irreális, az üzleti gyakorlattól idegen lehet. Ezért aligha megkerülhető, hogy valamilyen kompromisszumhoz folyamodjon a projektvezetés: mérlegelni kell a gyors és hatékony üzleti megvalósítás és a társadalmilag felelős, participatív döntéshozatal részben ellentmondó követelményei között. Maga e mérlegelés is azonban meg kell, hogy álljon a demokratikus elszámoltathatóság talaján. Ezért is lényeges, hogy a projekt céljai világosak legyenek: mert nem elég, ha a projektvezetés tudja, döntései helyesek, az is kell, hogy az érintettek kellően széles köre is össze tudja vetni a felmerülő döntési lehetőségeket a definiált célok mentén.

Illúzió lenne azt gondolnunk, hogy az érintettek széles köre hajlandó gondosan mérlegelni az egyes PPP-projektok döntési pontjaiban felmerülő alternatívákat és saját maga felelős véleményt, állásfoglalást alkotna. Viszont a lehetőséget meg kell adni azoknak, akik ezt mégis megtennék (a társadalmi részvételre alapuló döntési folyamatok tanulási folyamatként értelmezendők, l. pl. Bela et al. [2003] p. 16.). Hogy az érintettek milyen széles köre milyen mértékben képes és hajlandó véleményt alkotni, az az adott ország demokratikus kultúrájának, politikai kultúrája fejlettségének függvénye¹ (vö. Schick [1998], idézi Kettl [2000] p. 60.; továbbá vö. Osei [2004]). Gyakran hivatkozott kardinális kérdés, hogy a PPP-projekt döntéshozatalának ellenőrzésébe bevonjuk-e a civil és helyi szervezeteket, azaz a közvetlen demokrácia intézményeit. A fentiek alapján ez nem csupán a konkrét PPP-projekt jellegén, hanem a társadalmi közeg jellemzőin is múlik.

Kay – Reeves [2004] az üzleti etikából kölcsönzött fogalomhasználattal azt tanácsolja, hogy a PPP megvalósítása során a fent vázolt összetett mérlegelésekre épülő félig üzleti, félig közszolgálati projektmenedzsment számára a legcélravezetőbb az ún. gondnokság (stewardship) szellemében járni el. Ennek lényege, hogy az elszámoltathatóság, a közszolgálati erkölcsiség elvárását nem csupán az érintettek által ténylegesen kikényszerített mértékben és alkalmakkor kell figyelembe vennie a projektvezetésnek, hanem ezeket az elvárásokat internalizálnia, belülről jövő személyes elvárássá alakítania kell. Ez ugyanis a

¹ Regionális összevetés történeti perspektívában Whitehead [2001], főleg pp. 243-248.; a magyar adottságokról pedig Körösenyi et al. [2003] pp. 49-53., valamint Kurtán [2003] pp. 152-156.

leghatékonyabb módja a felelős döntéshozatalnak, s ha figyelembe vesszük a demokratikus kultúra korlátait (egy fejlődő ország releváns tapasztalatairól l. Osei [2004]), alighanem a legeredményesebb módja is a PPP teljes életciklusa folyamán.

Végül észre kell vennünk, hogy a PPP-projektek többsége – szerencsés esetben – participatív módon működhet ugyan, tehát az egyes projekteket magukénak érezhetik a társadalom különböző csoportjai, a piaci verseny hatása alól mégsem szabad kivonni őket. Maga a verseny, az abban való helytállás ugyanis az egyik legnagyobb legitimáló ereje a PPP-projektek pusztá létének (Tizard [2004]). Ismét paradox jelenségre bukkantunk. Elképzelhető, hogy egy szolgáltatás igénybe vevője (pl. egy kollégiumra vágyó egyetemista) nem annak a PPP keretében előállított szolgáltatásnak lesz a fogyasztója, amelynek kialakításában aktív ellenőrzést gyakorolva részt vett, hanem egy versenytárs üzleti szolgáltatóhoz fordul? A válasz: igen, s ezzel a PPP Janus-arca ismét megmutatkozik.

Felhasznált irodalom

- Almond, G. A. – Powell, G. B. [2003]: Összehasonlító politológia; Osiris, Budapest
- Ball, R. – Heafey, M. – King, D. [2004]: Risk Management and the Private Finance Initiative; in: Ghobadian et al. (szerk.): Public-Private Partnerships, Policy and Experience; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Bela, Gy. – Pataki, Gy. – Valené Kelemen, Á. [2003]: Társadalmi részvétel a környezetpolitikai döntéshozatalban – döntéstámogató eszközök és értékelési eljárások alkalmazása; a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem Környezettudományi Intézetének tanulmányai, 20. szám
- Bennett, R. J. – McCoshan, A. [1993]: Enterprise and Human Resource Development; Paul Chapman, London
- Besley, T. – Ghatak, M. [2001]: Government versus private ownership of public goods; (London School of Economics, University of Chicago); The Quarterly Journal of Economics, Nov. pp. 1343-1372.
- Blackstone, E. A. – Buck, A. J. – Hakin, S. [2005]: Evaluation of alternative policies to combat false emergency calls; Evaluation and Program Planning, 28. pp. 233-242.
- Bovaird, T. [2004]: Public-Private Partnerships in Western Europe and the US: New Growths from Old Roots; in: Ghobadian et al. (szerk.): Public-Private Partnerships, Policy and Experience; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Bownds, L. [2003]: The Misappropriation of Health Care Reform: The Case of Washington State; Journal of Economic Issues, Vol. XXXVII., No. 3., September pp. 577-600.
- Broadbent, J. – Laughlin, R. [2003]: Control and legitimation on government accountability processes: the Private Finance Initiative in the UK; Critical Perspectives on Accounting, 14. pp. 23-48
- Cockerill, T. [2004]: Public-Private Partnerships and Regional Economic Development; in: Ghobadian et al. (szerk.): Public-Private Partnerships, Policy and Experience; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York

- Collin, S. O. – Hansson, L. [2000]: The propensity, persistence and performance of public-private partnerships in Sweden; in: Osborne, S. P. (szerk.): Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective; Routledge, London
- Erickson, R. [1996]: United States highway facility partnerships: the recent experience and new directions; in Proceedings of Seminar G – Roads: Finance, Provision and Operation, PTRC, London
- European Union [2004]: Social Commitment Voluntary Standard, http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/csr/country/italy1.htm; letöltés ideje: 2006. november 7.
- Fischbacher, M. – Beaumont, P. B. [2003]: PFI, Public-Private Partnerships and the Neglected Importance of Process: Stakeholders and the Employment Dimension; Public Money & Management, July, pp. 171-176
- Foster, C. [2004]: Finding the Right Partner; in: Ghobadian et al. (szerk.): Public-Private Partnerships, Policy and Experience; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Grimshaw, D. – Vincent, S. – Willmott, H. [2002]: Going privately: partnership and outsourcing in UK public services; Public Administration, Vol. 80., No. 3. pp. 475-502.
- Gulyás, G. – Jenei, Gy. [2002]: Összehasonlító közpolitika; AULA, Budapest
- Haggart, T. [2004]: An Examination of the Private Finance Initiative – Has the PFI Initiative Assisted in the Investment in our Public Services or has it been an Expensive Diversion?; in: Ghobadian et al. (szerk.): Public-Private Partnerships, Policy and Experience; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Hodge, G. A. – Bowman, D. M. [2004]: PPP Contractual Issues – Big Promises and Unfinished Business; in: Ghobadian et al. (szerk.): Public-Private Partnerships, Policy and Experience; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Huxham, C. – Vangen, S. [2000]: What makes partnerships work?; in: Osborne, S. P. (szerk.): Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective; Routledge, London
- IPPR (Institute of Public Policy Research) [2001]: Building Better Partnerships: The final Report of the Commission on Public Private Partnerships; IPPR London

- Kay, M. – Reeves, E. [2004]: Making PPPs Accountable: The Case of Ireland; in: Ghobadian et al. (szerk.): Public-Private Partnerships, Policy and Experience; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Klijn, E. H. – Teisman, G. R. [2004]: Public-Private Partnership: The Right Form at the Wrong Moment? An Analysis of Institutional and Strategic Obstacles; in: Ghobadian et al. (szerk.): Public-Private Partnerships, Policy and Experience; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Körösenyi, A. – Tóth, C. – Török, G. [2003]: A magyar politikai rendszer; Osiris, Budapest
- Kurtán, S. [2003]: Politikai kultúra; in: Gallai, S. – Török, G. (szerk.): Politika és politikatudomány; AULA, Budapest
- Logan, J. R. – Molotch, H. L. [1987]: Urban Fortunes: the Political Economy of Place; University of California Press, Berkeley, CA
- McQuaid, R. W. [2000]: The theory of partnerships: why have partnerships?; in: Osborne, S. P. (szerk.): Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective; Routledge, London
- Mortin, C. – Banks, C. [2004]: Peterborough Hospitals NHS Trust; in: Ghobadian et al. (szerk.): Public-Private Partnerships, Policy and Experience; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Osei, P. D. [2004]: Public-Private Partnerships in Service Delivery in Developing Countries: Jamaican Examples; in: Ghobadian et al. (szerk.): Public-Private Partnerships, Policy and Experience; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Porter, M. [1985]: Competitive Advantage – Creating and sustaining superior performance; The Free Press, New York
- Reeves, E. [2003]: Public-Private Partnerships in Ireland: Policy and Practice; Public Money & Management, Jul pp. 163-176, CIPFA
- Rosenau, P. V. [2002]: The Strengths and Weaknesses of Public-Private Policy Partnerships; in: Rosenau, P. V. (szerk.): Public-private policy partnerships; Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts

- Schick, A. [1998]: Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms; The World Bank research Observer, No. 1. (February)
- Schneider, A. L. [1999]: Public-private partnerships in the U.S. prison system; American Behavioral Scientist, 43 pp. 192-208.
- Shaoul, J. [2003]: A Financial Analysis of the National Air Traffic Services PPP; Public Money & Management, Jul pp. 185-194, CIPFA
- Shaoul, J. [2005]: A critical financial analysis of the Private Finance Initiative: selecting a financing method or allocating economic wealth?; Critical Perspectives on Accounting, 16: 441-471, Elsevier Ltd.
- Sheil, C. [2004]: 'An incomplete hypothesis': deregulation of water and sewerage in Australia; Utilities Policy, 12. pp. 153-164.
- Teisman, G. R. – Klijn, E. H. [2000]: Public-private partnerships in the European Union – Officially suspect, embraced in daily practice; in: Osborne, S. P. (szerk.): Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective; Routledge, London
- Tizard, J. [2004]: Diversity and Contestability – The Key to Public Service Modernization; in: Ghobadian et al. (szerk.): Public-Private Partnerships, Policy and Experience; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Walker, B. – Walker, B. C. [2000]: Privatisation: Sell Off or Sell Out? The Australian Experience; ABC Books, Sydney
- Whitehead, L. [2001]: Kelet-Közép-Európa – összehasonlításban; in: Whitehead, L.: Demokratizálódás – elmélet és tapasztalat; XXI. Század Intézet, Budapest