

A Public-Private Partnership strukturális modelljeinek összevetése

Kozma Miklós

129. sz. Műhelytanulmány
HU ISSN 1786-3031

2010. július

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

A Public-Private Partnership strukturális modelljeinek összevetése

Absztrakt

A tanulmány a PPP különböző strukturális modelljeinek csoportosítását mutatja be, az egyes típusok rövid rendszerező áttekintésével. A tipológiák vizsgálata hasznos ahhoz, hogy a PPP projektek struktúrájának kialakításakor a különböző lehetőségeket mérlegelni tudjunk. Többféle megközelítésben lehet a modelleket tipizálni. Az együttműködés célja alapján a hatékonyság-, a minőség- és a finanszírozás-orientált modellek a legelterjedtebbek, a kockázatmegosztás módja alapján BOT, DBFO és koncessziós változatok, a haszonmegosztás szabályozása alapján árplafon-szabályozású, közvetlen haszonszabályozású, fixdíjas és árnyékáras megoldások a leginkább bevettek. A tanulmány ezek elemző bemutatása alapján arra a következtetésre jut, hogy a gyakorlati megoldások a legtöbb esetben az elméleti típusok valamilyen kombinációját tartalmazzák, a konkrét eset feltételeinek megfelelően. Így a gyakorlatban a fix tipológiák helyett alkalmasabb úgy megközelítenünk a PPP-t, mint egy folyamatosan változó, a helyi igényekhez idomuló jelenséget. A haszonszabályozó tipológia kapcsán a tanulmány melléklete rövid áttekintést nyújt a PPP esetében kritikus méltányos haszon becslésének lehetséges megoldásairól is.

Kulcsszavak: Public-Private Partnership, Közszolgáltatás, Gazdálkodástan, Haszon, Árnyékár, Kockázat, Finanszírozás

Comparison of Public-Private Partnership models

Abstract

This study shows a categorization of the different structural models of Public-Private Partnership (PPP) projects. The typologies are useful to assess the available options when decisions on PPP project structures are made. There are different categorizing aspects. Based on the key purpose of the partnership there are efficiency, quality and financing focused models. From a risk sharing point of view, BOT, DBFO and concession models are most typical. Regarding the regulation of returns price-cap models, 'open book' models, fixed price and shadow pricing models are most common. Based on the analytical assessment of these, the study concludes that actual projects are mostly a combination of theoretical types, as required by the given case. Therefore in practice, it is more appropriate to approach PPP projects as a constantly shaping concept, adjustable to particular conditions. Supporting the approaches to the regulation of returns, an appendix of the study summarizes the different methods to estimate fair returns, a critical issue in PPP projects.

Keywords: Public-Private Partnership, Public Services, Business Studies, Returns, Shadow Pricing, Risk, Financing

Bevezetés

Ez az írás az „Értékteremtés Public-Private Partnership (PPP) keretében – különös tekintettel a vállalkozó szempontjaira” című PhD értekezésemhez kapcsolódó háttér tanulmány, amely a PPP különböző strukturális modelljeinek csoportosítását mutatja be, az egyes típusok rövid rendszerező áttekintésével.

Típusok az együttműködés célja alapján

A PPP általában összetett célrendszer szerint működik. Az üzleti fél oldaláról az üzleti értéknövelés általánosan érvényes célkitűzés, míg az állami fél oldaláról a társadalmi érték növelése (public value, ennek PPP-specifikus módszertana a value-for-money, VFM) a cél. Az, hogy egy-egy projekt kapcsán az állami fél a társadalmi értékteremtést milyen hangsúlyokkal kívánja megvalósítani, a projektet előhívó igények tipizálásával jellemezhetjük. A célkitűzések ezen általánosan megfogalmazott igényekre alapozva pontosíthatók egy-egy konkrét projekt előkészítésekor.

A nemzetközi tapasztalatok összegzéseként az EU irányadó dokumentuma (EU [2003]) három főbb igényt azonosít, amelyek tovább bonthatók, differenciálhatók (vö. még Van Ham – Koppenjan [2002]). Ennek logikai struktúráját követve, számos más irodalom és a gyakorlati esetekből megismert tények összevetésével az alábbiakban jellemzem a PPP céljai szerint azonosítható típusokat.

A hatékonyság növelése

Az egyik értéknövelésre orientált általános igénytípus a feladatok végrehajtásának hatékonyságnövelését célozza. A PPP lényege ebben a megközelítésben az, hogy kihasználja az üzleti vállalkozások tapasztalatait a hatékony feladatvégzés terén. Az üzleti vállalkozások célrendszerében a magántulajdon és a piaci verseny hátterére épülve a profitmotívum primátust élvez, s ez jelentősen leegyszerűsíti e szervezetek célrendszerét az állami intézmények összetett, a közérdeket szem előtt tartó, számos anomáliával terhelt (a bürokrácia különérdekei által is befolyásolt), részben (a közérdek interpretatív jellegéből is adódó) ellentmondásos célrendszeréhez képest (vö. Collin – Hansson [2000]).

Feltételezhetően ez – és ennek számos következménye: a döntéshozatal gyorsasága, az ösztönzési rendszer és a vállalati szervezet rugalmassága, a vállalati kultúra eltérő értékorientáltsága stb. – az egyik alapvető oka annak, hogy egy jól definiálható feladat elvégzését rövid távon egy üzleti vállalkozás gyakran hatékonyabban végzi el egy állami intézményhez képest¹ (Rainey [2003] p. 132; Linder – Rosenau [2002]; vö. Drucker [1992] és Simon [1945]).

Az üzleti menedzsment terén szerzett tapasztalaton túl a PPP-ben történő megvalósítás nagyobb hatékonyságának további alapja is lehet. Egyes PPP-projektek a konstrukció participatív jellegéből adódóan maximálisan építenek a helyi közösségek hozzájárulására, személyes kapcsolati hálózatára (McQuaid [2000]; Walzer – Jacobs [1998]). Egy helyi területfejlesztésre irányuló projekt esetében például megtalálni a vállalkozásra alkalmas személyeket, valamint a vállalkozások között koordinálni a helyi hálózatok igénybe vételével sokkal célravezetőbb lehet (McQuaid [2000]). A partneri együttműködés itt a helyi hálózatok oldaláról elsősorban nem pénzügyi hozzájárulásra épül (Tricker [2000]).

A feladat-végrehajtás hatékonyságának növelése a PPP-projektek egyik leggyakoribb célja (vö. Verebélyi et al. [1999] p. 179.). Ideális esetben a PPP során szerzett tapasztalatok a jövőben átvihetők a közszolgálat egyéb területeire is, így a hatékonyság nem csupán közvetlenül a PPP keretében végzett tevékenységekben jelentkezhethet. A HM Treasury angolai adatai szerint ([2003], idézi Ghobadian et al. [2004b]) az eddigi tapasztalatok (61 kiválasztott működő projekt) azt mutatják, hogy a PPP-projektek keretében végzett beruházások gyorsabban készültek el, a határidőt (89 %) és a költségkeretet (100 %) betartották. Több kutató ugyanakkor figyelmeztet, hogy mindez csupán megfelelően előkészített és jól menedzselt projektek esetében várható: nem megfelelően kialakított PPP-modellek, rossz szerződések esetében az elvileg lehetséges költségmegtakarítások a gyakorlatban lehet, hogy nem realizálódnak majd (Wakeford – Valentine [2001]; Ghobadian et al. [2004b]).

Óvatosságra int minket azonban, hogy nem mindig hatékonyabb az üzleti vállalkozás a feladat-végrehajtásban. Amennyiben egy állami feladat végrehajtását (pl. szemétszállítás) nyilvános pályázaton megversenyeztetjük, s a pályázatra mind állami, mind üzleti szervezetek jelentkeznek, előállhat például olyan eset, hogy az állami intézmény egyéb kapcsolódó feladatai szinergiát (például költségelőnyt) jelentenek, amellyel az üzleti vállalkozások (ilyen szinergia híján) nem tudnak árban, hatékonyságban versenyezni. Magán- és állami

¹ A közösségi döntések iskolájának és a tulajdonjogi iskolának ezzel kapcsolatos érveiről áttekintést nyújt Cullis – Jones [1998] pp. 177-181; vö. Broadbent – Laughlin [2003] – a Thatcher-korszakban megfogalmazott érvek, melyek a PPP fellendüléséhez vezettek.

tulajdonban működtetett vízellátó szolgáltatók elemzése (20 projekt adatai a szakirodalomból, 1977-2000 között, angol, amerikai és francia cégek) alapján nem talált általánosítható érvényű eredményt Renzetti és Dupont [2003]. Következtésük szerint önmagában az, hogy állami vagy üzleti tulajdonban vannak e szolgáltatók, nem magyarázza a hatékonyságukat (a vonatkozó szabályozás jellege és az iparág szerkezete valószínűsíthetően fontos tényezők).

Differenciáltan kell ezért vizsgálnunk minden konkrét esetben a hatékonyságnövelés lehetséges irányait, és nem szabad magától értetődőnek vennünk az üzleti vállalkozás hatékonyabb működését (Tizard [2004]). A pályázatás jelentette kényszer (megfelelő feltételekkel) ugyanakkor egy állami intézmény győzelme esetén is eléri a kívánt ösztönző hatást a hatékony végrehajtás megtervezésére.

Nézzünk konkrét példákat olyan PPP-projektekre, amelyeknél kiemelten nagy hangsúlyt kapott a feladat végrehajtásában, a szolgáltatás működtetésében elvárt hatékonyságnövelés. A hamburgi nemzetközi repülőtér 2000 óta 40 %-os magántulajdonú vegyesvállalatként működik, melynek létrehozásával Hamburg városának az volt a kiemelt célja, hogy a tevékenység nyereségesebben működjön, ezzel minden tulajdonosnak nagyobb hasznot hozzon (EU [2004a] p.104.). A Rethmann szolnoki hulladékgyűjtő vegyesvállalata 1995 óta többségi magántulajdonban, profitorientáltan működik, közvetlen adófizetői támogatás nélkül. A személyszállítási díjakat közvetlenül a használóktól gyűjti be. A vállalkozás nemzetközi viszonylatban is ritka példa arra, hogy egy közszolgáltatás támogatás nélkül is önfinanszírozó lehet PPP keretében (u.o. p.64.).

2003 óta öt ír iskola PPP keretében működik. Az összekapcsolt tender eredményeképpen megvalósult fejlesztés a vártnál kevesebb innovatív megoldást hozott a tervezésben, ugyanakkor a hatékony szerződéses szabályozás eredményeképpen – az üzleti félnek évente karbantartási tervet kell benyújtania, melyet mindkét félnek jóvá kell hagynia – az iskolák összességében a PPP keretében hatékonyabban működnek. Más kérdés, hogy a társadalmi értékkel kapcsolatos VFM-számításokat üzleti érdekekre hivatkozva titkosították, tehát nem tudni, a láthatóan jobban működő iskolák összességében (a rendszer költségoldalával való összevetésen keresztül) nagyobb értéket jelentenek-e a társadalomnak (Reeves [2003]). A cél mindenestre eredetileg ez volt.

A szolgáltatás minőségének növelése

A következő általános igénytípus, amely az állami fél részéről a PPP-projektek előhívójaként szokott megjelenni: a szolgáltatás minőségének növelésére törekvés. Általában igaz, hogy a fogyasztóorientáltság, illetve piacorientáltság javítja a szolgáltatás fogyasztók által észlelt minőségét. Ebből gondolhatjuk, hogy az üzleti vállalkozások által nyújtott szolgáltatás jobb minőségű lesz, mint az ugyanolyan szolgáltatás, amelyet valamilyen állami intézmény nyújt a fogyasztóknak. Ennek a logikának esetenként lehet alapja, s ez talán részben az üzleti vállalkozások célrendszerére, döntéshozatalára, valamint a verseny kényszerítő erejére vezethető vissza (vö. Rainey [2003]; Jaworski – Kohli [1993]; Hooley – Berács [1997]; Drucker [1992]). Sussex [2003] elemzésében például az angol közkórházak PPP-beruházásai kapcsán megállapítja, hogy nem lett olcsóbb (költséghatékonyabb) az állam számára a PPP keretében működtetett kórház, de a (nem klinikai) szolgáltatás minősége érzékelhetően javult. A szolgáltatás minősége javításának egyik – nem az egyetlen – megoldása lehet a PPP. Ez elvileg már önmagában is versenyhelyzetet jelent (közbeszerzési eljárás), valamint a fogyasztóorientált működésben való esetenkénti nagyobb tapasztalata az üzleti vállalkozásoknak is érvényesülhet. Ha a szolgáltatás nyújtásába a PPP keretében a közvetlenül érintettek szélesebb körét is bevonjuk, akkor többlettudásra, tapasztalatra, erőforrásra tehetünk szert, s ez szintén a minőség növelésének irányába hat (l. Cockerill [2004] a regionális fejlesztési ügynökségek működtetésének participatív gyakorlatáról; l. még Tricker [2000]).

Óvatosságra intő tény, hogy a (XX. század végi) korai PPP-k a hatékonyságnövelésre összpontosítottak, s ez gyakran a szolgáltatás minőségének rovására ment. Csak később, a közvélemény egy részének kritikájára reagálva kapott teret a szolgáltatások minőségének fontossága (Bovaird [2004]; Teisman – Klijn [2000]). Anglia kezdeti lelkesedése például az utóbbi években kifejezetten csökkent a PPP iránt, s ma már csak az igazoltan értékteremtő (VFM) megoldásoknak van érdemi társadalmi támogatottsága (Corry [2004]; Broadbent – Laughlin [2003]). Szintén kritikus következtetésekre jut a rotterdami kikötő bővítésének projektje kapcsán Van Ham – Koppenjan ([2002]), mikor a várt innovációk elmaradását tapasztalva a társadalmi értékteremtést nem látják igazoltnak. A helyzet összetettségét jól jellemzi, hogy a közszolgálat-közigazgatás vezetői kettős nyomás alatt dolgoznak: a hatékonyság és a hatásosság (eredményesség) lehetőségeit egyszerre keresve (l. 3. melléklet a közszolgáltatás dilemmáiról).

A PPP keretében az állami félnek, illetve a civil kontrollt betöltő (piaci) fogyasztóknak és más (nem feltétlenül piaci) szervezeteknek feladata, hogy részben a szerződés körülmények megkötésével, részben a megvalósítás során való fellépéssel a profitérdekelt és hatékonyságra orientált vállalkozót a szolgáltatás minőségének növelésére készítsék. A tapasztalat azt mutatja, hogy az üzleti fél nem feltétlenül törekszik erre a PPP keretében, ha a teljesítmény meghatározásakor a mérhetőséggel, számonkérhetőséggel kapcsolatos kihívásokat nem sikerül a szerződésben rendezni, megfelelő ösztönző szabályozás kialakításával (vö. Broadbent – Laughlin [2003]).

A legtöbb PPP-projekt valamilyen infrastrukturális vagy eszközberuházással járó fejlesztésre irányul, s ezt egészíti ki a későbbi működtetés hatékonyságának, a hagyományos állami beruházáshoz mint alternatívához viszonyított társadalmi értéknövelés (VFM) elvárása. Vannak azonban olyan PPP-k is, amelyeknél a nyújtott szolgáltatás, illetve a rendelkezésre álló infrastruktúra fejlesztése volt az együttműködés elsődleges célja. A londoni Haringey igazgatási körzet Anglia egyik leghátrányosabb helyzetű térsége: az ingyenes iskolai étkeztetésre jogosult diákok aránya messze magasabb az országos átlagnál, és nagy az iskolák diákjainak fluktuációja is, tükrözve a menekültek és bevándorlók felülreprezentáltságát a lakosságban. A helyi oktatási hatóság 1999-ben PPP (helyi terminológia szerint: PFI) - pályázatot írt ki egy új középiskola építésére, valamint hat meglévő iskola kapacitásának növelésére. Nemcsak az épületek modernizálása volt a feladat, hanem az ezt követő működtetés magas színvonalának folyamatos biztosítása is. A fizetett díj teljesítményalapú, valamint a projektet folyamatos benchmarkinggal ellenőrzik, hogy az önkormányzat kövesse, a projektre folyósított összegek arányban állnak-e a többi iskola kiadásaival. Mindemellett a fő cél a kiváló minőségű oktatás feltételeinek biztosítása volt (Wakeford – Valentine [2001]).

Egy további példa a szolgáltatásminőség kiemelt jelentőségére a bolgár Nessebar turistaközpont szemétszállításának, illetve -feldolgozásának megoldására létrehozott PPP. A helyi viszonyok alapján tehetősnak számító önkormányzat saját gépjárműflottával gyűjti be és szállítja a hulladékot, ugyanakkor a hulladéklerakót egy magántársaság koncesszióban működteti. A családi vállalkozás 1994 óta végzi ezt a tevékenységet. Noha teljesen saját forrásból épült fel a mára kifinomulttá vált vállalkozás, a hulladékot nem csupán elhelyezi, hanem maga szortírozza és feldolgozza. A vállalkozás profitja elsősorban az újrahasznosítható hulladékok értékesítéséből származik (pl. PET-palackok). 20 roma család végzi a fizikai munkát, minimális költséggel és technológiai felszereltséggel. Ezzel együtt a hulladék feldolgozása igen jó minőségben megvalósul a tisztaságra érzékeny turizmusból élő településen (EU [2004a] p. 71.).

Finanszírozás

Elméleti szempontból erősen vitatható az EU által meghatározott harmadik (az ő sorrendjük szerint ráadásul az első!) igénytípus, amely a finanszírozásra irányul (EU [2003]). Ennek lényege, hogy a PPP segítségével többletforrás lesz elérhető a magánszféra részéről, s ezzel az államháztartási hiány növelése nélkül „eladósodhat” az állam. Hammami et al. [2006] empirikus felmérésének eredménye szerint erős pozitív korreláció áll fenn az államadósság nagysága és az adott országban létrejött PPP-projektek száma (és az azokba fektetett tőke GDP arányában vett nagysága) között.

Az eladósodás megtörténik abban az értelemben, hogy hosszú időre előre az állam kötelezettséget vállal bizonyos összegek kifizetésére, amelyek a magánbefektető által beruházott összeg ellentételezéseként merülnek fel.

Abban az értelemben ugyanakkor nem államadósságról van szó, hogy egy gondosan előkészített és menedzselt PPP-projekt esetében az állam meghatározott projektspecifikus céljai eléréséhez köti a kifizetések teljesítését. Az üzleti fél tehát kockázatot vállal, a fizetés teljesítése az üzleti fél teljesítményétől is függ, azaz az állam kötelezettségvállalása itt elvileg feltételes, valamint (és ezt nem lehet eléggé hangsúlyozni) szintén elvileg kevesebb, mint a hagyományos állami megvalósítás esetében. Lényeges kérdés, hogy milyen minőségű szolgáltatást kap cserébe (kiszámíthatóbb színvonal, nagyobb fogyasztóorientáltság, diverzifikáltabb kínálat stb.) a társadalom. Az állam a PPP esetében egy (üzleti jellegű) vállalkozásban vesz részt, melynek eredménye (megfelelő modellkonstrukció esetén) pozitív is lehet: nem egyszerűen fizetési kötelezettségek vállalásáról van szó.

Pénzügyi megközelítésben, technikai értelemben a PPP még ha nem is értékteremtő az állam szemszögéből nézve, akkor sem egyszerűen hitel, hanem egy hitel és egy biztosítási ügylet együttese. Az állam minden esetben teljesíti jövőre vonatkozó fizetési ígéreteit, azonban ha egy tőle független biztosítási esemény bekövetkezik (a magánfél nem teljesíti vállalását), az állam kárát (fizetnie kell, noha nincs érdemi ellenérték a fizetségért) a biztosító megtéríti (tehát jelentősen csökken az állam veszteségének mértéke). Ez a megközelítés azonban torzít, mivel az államnak a PPP-k jelentős részénél (különösen a vegyesvállalatként működtetett PPP-k esetében) döntési, jóváhagyási jogköre van a szolgáltatás nyújtásával, a kivitelezéssel kapcsolatban, tehát nem független szereplője a tevékenység megvalósításának.

Eladósodás útján-e vagy sem, a többletforrás elérhetővé válása más megközelítésben azt jelenti, hogy a PPP keretében finanszírozott beruházásokat nem a bizonytalan, távoli jövőben

esetleg, hanem a jelenben ténylegesen megvalósíthatjuk. Tehát a PPP segítségével előrehozhatók a szükségesnek ítélt beruházások (vö. Wakeford – Valentine [2001]).

Nincs egységes álláspont a szakirodalomban tekintetben, hogy hogyan kell a beruházások előrehozásának gyakorlatát annak gazdasági ésszerűsége alapján megítélnünk. Egyrészt vizsgálhatjuk, hogy a jelenbeli beruházások katalizálják-e a gazdaság valamely részének fejlődését (House of Commons [2001], idézi Ghobadian et al. [2004b]), ezzel létrehoznak-e olyan többletértéket, amely legitimálja a beruházás előrehozását (pl. autópálya-építés hatása egy elmaradott térség gazdaságfejlesztésében). Az ilyen számítások kivitelezése számos anomáliával terhelt, ezért eredményét óvatosan kell megítélnünk (vö. Cockerill [2004]). Másrészt azt is mondhatjuk, hogy a PPP segítségével ma eszközölt beruházás a társadalmi diszkontráta létezésének egy gyakorlati megnyilvánulása: a jelenbeli fogyasztás értékesebb a jövőbeli fogyasztás lehetőségénél, s ez indokolja a beruházásoknak az előrehozását (pl. kulturális létesítmények építése). Itt nyilván a megfelelő mérték megállapítása a lényeg: mekkora többletköltség méltányos az előrehozott beruházás (a jövőbeli beruházáshoz képest) nagyobbként értelmezett értékével szemben (Haggard [2004]). Ennél az érvelésnél azonban szintén dilemmába ütközünk: a társadalmi diszkontráta számszerűsítése technikainak látszó problémája (Layard [1972], idézi Shaoul [2005]) valójában társadalompolitikai, morális kérdéseket (generációk közti költség-haszon átcsoportosítása), végső soron értékválasztás szükségességét veti fel (pl. egy koncertterem vagy egy kórház építésének előrehozása-e a „fontosabb”, illetve nagyobb műveltséget vagy több pénzt jobb-e hagynunk utódainkra).

Érdeemes átgondolnunk, hogy a közintézményi reform alapvető problémájának megoldásához a PPP ezen aspektusa (a finanszírozási lehetőség) alapján még érdemben nem járultunk hozzá: változatlanul sokat várnak az állampolgárok az állam szerepvállalásától és ennek a nagyfokú állami szerepvállalásnak változatlanul nincs meg a gazdasági-termelékenységi alapja (multiplikátor-hatás esetén is vizsgálendő a társadalmi értékteremtés megléte). Walker ([1999], idézi Hood – McGarvey [2002]) szavai szerint a PPP ebben az esetben nem más, mint „egy újabb lélegzetvétel egy olyan társadalom számára, amely nem akar szembenézni az általa követelt szolgáltatások valódi költségeivel”. Ezért kell hangsúlyoznunk, hogy a pusztán finanszírozási indíttatású (nem értékteremtő) PPP-k nem segítik a reformot kiváltó problémák megoldását, hanem elhalasztják, „a jövő generációk feladatkörébe utalják” azt. Heald-Geaghan ([1999], idézi Corry [2004]) ennek kapcsán hangsúlyozza, a „PPP semmit sem ad ingyen”.

Dolgozatom megközelítése szempontjából viszont lényeges, hogy egy üzleti értelemben vett értékteremtő PPP csökkentheti ugyanannak a szolgáltatásnak az állami terhét, amennyiben a

projekt kockázatát sikerül csökkenteni. Ezért a magánfél üzleti hasznot vár el (normál profitot), de kellő versenyeztetés esetén ezzel együtt csökkenhet a szolgáltatás nyújtásának ára az állam (és az adófizetők) számára. Ehhez viszont az kell, hogy ne csupán finanszírozási céllal készüljön a PPP terve, illetve a megvalósítása.

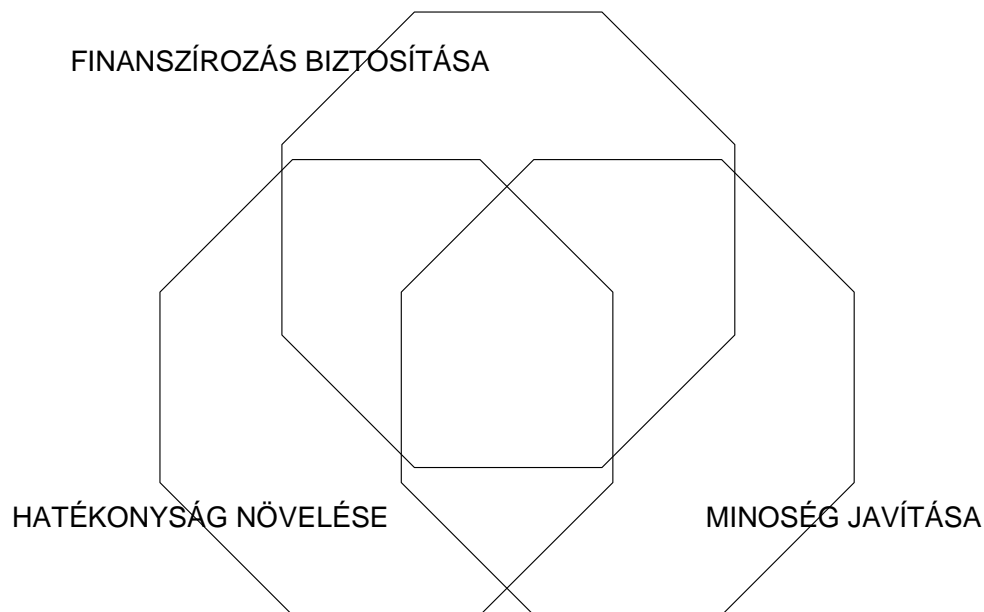
Tisztán üzleti logika alapján, elméleti szempontból azért nem elfogadható a PPP céljaként a finanszírozási forrás elérhetőségének biztosítását jelölni meg, mert üzleti értelemben értéknövelő projektekhez egy piacgazdaságban megszokott módon lehet finanszírozási forrást találni – különösen a jó hitelképességű állam intézményeinek. Ehhez nincs szükség PPP-re. A különböző nemzetközi egyezmények által meghatározott korlátozása az államadóssági hiánynak azonban a gyakorlatban mégis olyan helyzetbe hozhat egy kormányzatot, hogy hagyományos állami finanszírozással nem tud akár értéknövelő beruházásokat sem megvalósítani.

A teljes képhez hozzá tartozik azonban az is, hogy elvileg PPP segítségével sem szabad mértéktelenül sok beruházás mellett elköteleznie magát az állam különböző intézményeinek. Még akkor sem, ha ezek a PPP-k az előzetes kalkulációk alapján értéknövelők (tehát növelik a társadalmi értéket, van VFM). Demokratikus alapon ugyanis nem elfogadható a jövő generációk jövedelemtermelő képességét egy mértéken túl terhelni, ezzel saját sorsuk alakításának mozgásterét minimálisra szűkíteni. A társadalmi haszon előzetes kalkulációja, amely alapján egy PPP-vel kapcsolatos döntés meghozható, ugyanis a kiadási oldalon pénzügyi tételeket tartalmaz, az ezeket ellensúlyozó hasznok oldalán viszont számos nem pénzügyi jellegű haszon is található (pl. a lakosság jobb higiénés körülményei, a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése, a hátrányos helyzetű térségek fejlesztése stb.). Ebből a helyzetből adódóan számos esetben nem lehet a PPP-vel megvalósított projektet piaci szereplőknek értékesíteni (pl. vidéki úthálózat, vasút, kistelepülési csatorna). Utóbbiak ugyanis a társadalmi hasznokat üzleti logikájuk alapján nem saját hasznukként kalkulálják, ezért a kötelezettségekkel szemben nem állna elegendő haszon az üzleti értelemben vett értéknöveléshez. Az adófizetőknek tehát nincs választása, mint megfizetni a korábbi generációk által kezdeményezett PPP-beruházások árát, akár végigfuttatják a projektet a tervezett időtartamra vonatkozóan, akár felbontják a szerződést és kompenzálják a csalódott magánfelet. Ez a célszerű korlátozás tehát még az értéknövelő projektekre is érvényes! A társadalmi érték számításával kapcsolatos dilemmák azonkívül további óvatosságra intenek a PPP-projektekbe való mértéken túli beruházásokkal szemben (Shaoul [2005]).

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a finanszírozási igény kielégítése gyakran kiváltója a PPP-projekteknek és egy-egy ország tanulási folyamatának csak későbbi fázisában válik a

fokozatosan megismert PPP-konstrukciókkal szemben elvárás, hogy az értékteremtéshez közvetlenül is járuljanak hozzá (Teisman – Klijn [2000]; Sadka [2006]; az angol tapasztalatokról I. Corry [2004], valamint Broadbent – Laughlin [2003]).

1. ábra: A PPP iránti igény (gazdasági szempontból) az állami fél részéről



Konkrét példa finanszírozási indíttatású PPP-projektre az Aveiro – Vilar Formoso közötti 167 km hosszú 2x1 sávós portugál főútvonal kiszélesítésének és korszerűsítésének feladatára kiírt PPP. Az 1996-ban készült nemzeti közútfejlesztési program részeként a pályázattal a kormányzat célja a regionális gazdasági egyenlőtlenségek csökkentését célzó közúti infrastruktúra fejlesztése volt, a lehető legkisebb pénzügyi hozzájárulással az állam részéről (EU [2004a] p. 100.). A nemzetközi tapasztalatok között hírhedtté vált a holland Wijkertunnel Randstad, amelynek 1991-es pályázati kiírásakor olyan nagy hangsúlyt helyeztek a magántőke bevonására – mint az elérhető egyetlen e célra mozgósítható forrásra költségvetési megszorítások idején –, hogy az értékteremtés szempontjai háttérbe szorultak (egyetlen pályázó jelentkezett). Néhány évvel később a nemzeti számvevőszék elemzést készített a projektről, s kiderült, hogy az becslések szerint 34-41%-kal drágább volt összességében az államnak, mintha hagyományos állami beruházással készült volna (u.o. p. 114.).

További igények

A szakirodalom tárgyal további lehetséges előnyöket is (pl. Walzer – Jacobs [2003]), amelyek az állami intézményeket a PPP alkalmazására sarkallják és gazdálkodástani szempontból értelmezhetők. Ezek közül talán a legfontosabb, hogy a PPP segítségével több erőforrást lehet mozgósítani egy társadalmi cél vagy állami feladat megvalósítására. Ez nemcsak pénz lehet, hanem például tudás, szellemi energia, kapcsolatrendszer, elkötelezett munkaerő. Másrészt a PPP az állami feladatok végrehajtásával kapcsolatos kockázat menedzselésének egyik leghatékonyabb eszköze lehet. Harmadrészt a közigazgatási-közszolgáltatási rendszer átalakításának eszközeként értelmezhetjük, különösen akkor, ha az állami intézmények által PPP-projektek keretében elsajátított tudás, szemléletmód és módszertan idővel átvihető a közszolgáltatásban a PPP-projektek hatókörén kívüli alkalmazásokba is (Faulkner [2004]). Végül egyes szerzők hangsúlyozzák a PPP demokratikus küldetését: felhatalmazza a magánszféra szereplőit saját sorsuk alakítására, hogy ne az államtól várjanak minden, központi koordinációt is igénylő megoldást (pl. Cockerill [2004]). Közvetve pedig növeli ezzel az állam gazdasági szerepvállalásának hatékonyságát.

Összegzés

A fenti három főbb általános igénytípus (l. 1. ábra) a legjellemzőbb a PPP-k iránti állami elvárásokra. Az egyes PPP-projektek a fenti tipológia szerint vegyes képet alkotnak, nem csak egy igénytípus mentén szerveződnek. E kategorizálás felhívja a figyelmet a főbb hangsúlyokra, amelyek segítenek megérteni az állami fél szempontjait, valamint az ezeknek megfelelő szerződés alapjait is körvonalazzák.

Noha a fentiek alapján vonzó lehetőséget láthatunk a PPP alkalmazásában állami feladatok végrehajtása terén, figyeljünk arra, hogy ezeket az igényeket nem csak a PPP alkalmazásával lehet kielégíteni (vannak az állam és az üzleti vállalkozások együttműködésének egyéb formái), valamint a PPP-ben rejlő lehetőségek kiaknázásához körültekintő tervezés és végrehajtás szükséges: az eredmény nem magától értetődő.

Sőt, a tapasztalatok azt mutatják (vö. EU [2004a], főleg pp. 113-114.), hogy amennyiben az állami döntéshozók elfeledkeznek arról, hogy a PPP nem az egyetlen lehetséges megoldás („the only show in town”) egyes felmerülő problémáikra, s kritika nélkül ezt a megoldást választják, a PPP értéknövelése nem valósulhat meg(!). A PPP keretében történő megvalósítása az állam egyes feladatainak ugyanis nem ritkán több költséggel jár, mint a hagyományos állami beruházással történő állami szervezésű végrehajtás. A PPP

komplexitására jellemző, hogy ennek ellenére értéknövelő megoldást nyújthat, azonban csak akkor, ha kellő körültekintéssel dolgozzák ki a projekt cél- és feltételrendszerét. Ha sikerül gondos előkészítést követően megfelelő kockázatmegosztással, teljesítményjavításra ösztönző projektszerződést kötni, az értékteremtés feltételei megteremtődnek. Ennek magyarázatát adja, számos gyakorlati példával a következő alfejezet.

Típusok a kockázatmegosztás módja alapján

A kockázatmegosztás a PPP értéknövelő működésének központi kérdése. Az ezzel kapcsolatos szabályozás a PPP üzleti fele által felépítendő üzleti modell feltételrendszerének legmeghatározóbb eleme, míg a társadalmi érték létrehozásának (VFM) jellemző alapja.

A gyakorlatban elterjedt tipizálása a PPP-nek ezzel összefüggésben a kockázatmegosztás módja, illetve mértéke szerint épül fel. Az alábbiakban szintén az EU irányelvei szerint definiált terminológiát (EU [2003]) használom (l. még 1. melléklet áttekintő táblázata), amelyre megjelenése óta további nemzetközi elemzések épültek (pl. EU [2004a]). Ennek ellenére jellemző, hogy a PPP sokféle típusa többféle névvel, nem konzisztens fogalomhasználattal terjedt el. Előfordul, hogy ugyanazt az elnevezést más országokban eltérő módon használják, illetve ugyanazt a projektípust másképp nevezik el. Az EU tipizálásából csak azokat az elemeket mutatom be, melyek az általam értelmezett PPP-fogalomnak megfelelnek (tehát a kizsérődéssel ekvivalens típust, ahol a működtetés nem a magánfél feladata, nem tartom PPP-nek).

BOT (build-operate-transfer)

A legtöbb PPP olyan esetben merül fel, amikor a kérdéses állami feladat színvonalas megvalósítása jelentősebb beruházási igénnyel jár. Ezek a projektek jellemzően nagyobb építési beruházással kezdődnek, majd eltérő mértékben igényelnek további beruházásokat a felépített létesítmények működtetése kapcsán (pl. közlekedési infrastruktúra, vízellátás és hulladékfeldolgozás). Amennyiben az állam csupán a létesítmény tervezésének és felépítésének feladatait bízza az üzleti vállalkozásra, még inkább feladatkihelyezésről, semmint PPP-ről van szó. Ha viszont már a létesítmény működtetése is az üzleti fél felelősségébe kerül, akkor a PPP egyik legelterjedtebb formájával állunk szemben.

A BOT-szerződések (build-operate-transfer) a PPP olyan típusát jelentik, amelynél a létesítmény tervezése, építése és meghatározott ideig való működtetése a vállalkozó feladata,

majd a határidő leteltével a létesítmény a hozzá tartozó teljes felelősséggel az államra száll. A létesítmény állami pénzből épül és mindvégig állami tulajdonban marad. A tervezés és építés kockázatán kívül itt a működtetéssel kapcsolatos kockázatok is a magánfélhez kerülnek. Olyan projektek esetében célszerű e típus alkalmazása, amelyeknél jelentős a működtetés költsége és az ezzel kapcsolatos bizonytalanság (pl. vízellátás és hulladékfeldolgozás).

1. táblázat: A BOT-projektek összefoglaló jellemzése

BOT	
Főbb jellemzők	<ul style="list-style-type: none"> • Szerződés egy üzleti vállalkozással, hogy megtervezze, felépítse és működtesse a közszolgáltató létesítményt meghatározott ideig, melyet követően az visszakérül az állam kezébe. • A létesítményt az állam finanszírozza és az állam tulajdonában marad mindvégig. • A fő hajtóerő a működési kockázat átadása a tervezési és építési kockázaton túl.
Alkalmazási terület	<ul style="list-style-type: none"> • Azon projekteknek alkalmas, amelyek jelentős működési tartalmat hordoznak. • Különösen jó vízszolgáltatási és hulladékgazdálkodási projektekhez
Erősségek	<ul style="list-style-type: none"> • A tervezési, építési és működtetési kockázat átadása. • Az építkezés felgyorsításának lehetősége. • A kockázat átadása ösztönzi a „teljes életciklus” költségzsemléletének alkalmazását. • Ösztönzi az innovációt és a VFM-et. • A működtetés és karbantartás jobb minősége. • Átfogó szerződések. • A kormányzat az alapvető közszolgálati felelősségére tud koncentrálni.
Gyengeségek	<ul style="list-style-type: none"> • Konfliktus lehetősége a tervezési és a környezetvédelmi szempontok között. • A szerződés összetett és a pályáztatás sok időt vehet el. • Teljesítménykövetési rendszer szükséges. • A szolgáltatás újbóli elindításának költsége, ha a működtető kudarcot vall. • Nem von be magántőkét.

Forrás: EU [2003] p. 28. alapján

A BOT-szerződésre példa Hong Kong infrastrukturális fejlesztése az 1960-as évek végén. Öt nagyobb BOT-alagút épült azóta. Az első, a Cross Harbor Tunnel, azóta kifutotta 30 éves időtartamát és 1999. szeptember 1-jén probléma nélkül az államhoz került. Mindegyik projekt külön kormányrendelet alapján született meg, mivel nincs általános PPP-szabályozás az országban. A kormányzat nem garantált minimális forgalmat vagy hasznot, s nem garantálta azt sem, hogy később nem épül konkurens útvonal. Független ellenőroket bíztak meg a

tervezés és a kivitelezés felügyeletével, a minőség biztosítása végett. Ennek költségét az üzleti fél állta. Az útdíj megállapítását szabályozták: a vállalkozó az előzetesen megállapodott gyakorisággal és mértékben árat emelhet, amennyiben a tényleges profitja nem éri el az előzetesen maximálisként megszabott értéket. Amennyiben a profit ezt a maximumot meghaladja, a többlet egy „útdíjstabilitási alapba” kerül, amelyet a később esetlegesen szükségessé váló útdíjemelések kiváltására használhat fel a kormányzat (Zhang – Kumaraswamy [2001]).

A Perpignan – Figueras közti vasúti összeköttetés 50 km hosszan kapcsolja össze a francia és spanyol vasúti hálózatokat. Jelentősen csökkent a vasúti szállítás (teher és személy egyaránt) időigényét, s ezzel a vasút iránti kereslet növeléséhez járul majd hozzá a tervek szerint. Ez az 50 km-es szakasz 5 hidat és egy 8 km hosszúságú alagutat tartalmaz. A teljes beruházási összeg eléri az 1 milliárd eurót (ennek 32 %-a az alagút). A BOT-modellt a közúti tapasztalatok alapján alakították ki a két ország szakértői. A tervezés felelőssége az államoké marad. A kivitelezés és a finanszírozás kizárólag a magánfél felelőssége, azzal a kiegészítéssel, hogy mintegy 540 millió eurónyi állami támogatást (beleértve EU-s pénzeket is) kap a projekt a két államtól. Ezt a támogatást 10 félév folyamán utalják a magánfélnek. A magánfél 103 millió eurót saját forrásból beruház, a többit kereskedelmi bankok hitelezik. A szerződés futamideje 50 év. Ezalatt a működtetés és igazgatás a magánfél felelőssége. Amennyiben a karbantartási és rendelkezésre állási előírásoknak a magánfél nem tud 99,9%-ban megfelelni, úgy pénzügyi büntetést szabnak ki rá. A vasútvonalat a vállalkozó a használóknak fix tarifával bocsátja rendelkezésre. A díjak mértékét a nyilvánosság bevonásával hagyták jóvá és a használat típusának megfelelően differenciálták. A díj maximális értékét is megszabták és a működés első három évében átalánydíjas rendszerre kötelezték a szolgáltatót. A tenderen kiválasztott szolgáltatóval a szerződést 2004 februárjában írták alá, s 60 hónapos határidőt szabtak az infrastruktúra használatba bocsátásához. A projektet a nemzetközi szakértők a hatékony és világos kockázatmegosztás kiemelkedő példájának tekintik (EU [2004a] pp. 116-118.).

DBFO (design-build-finance-operate)

A következő típus már további feladatokat csoportosít az üzleti vállalkozás felelősségi körébe. DBFO (design-build-finance-operate) néven az EU azokat a projekteket jelöli, amelyek esetében a tervezés, építés, működtetés végrehajtásán kívül még a finanszírozás is a magánfél felelőssége, azaz magántőkéből történik. A magánfél egy meghatározott ideig de facto

tulajdonolja a létesítményt, de a határidő lejártával a tulajdonjog és a hozzá kapcsolódó felelőségek is visszaszállnak az államra. Nagy előnye a BOT-típushoz képest, hogy magántőkéből történő finanszírozást jelent, ezért közvetlenül nem növeli az államadósság adott évi mértékét. A fent említetteken túl az útépitéshez tartja az EU különösen alkalmasnak e formát.

2. táblázat: A DBFO-projektek összefoglaló jellemzése

DBFO	
Főbb jellemzők	<ul style="list-style-type: none"> • Szerződés egy üzleti vállalkozással, hogy megtervezze, felépítse, működtesse és finanszírozza a közszolgáltató létesítményt meghatározott ideig, melyet követően az visszakérül az állam kezébe. • A létesítmény az üzleti vállalkozás tulajdonában van a szerződés időtartama alatt és az állam támogatja a költségeinek megtérülését. • A fő hajtóerő a magántőke hasznosítása és a tervezési, építési és működtetési kockázat átadása. • Többféle változata az alapvető felelőségek különböző kombinációi szerint lehet.
Alkalmazási terület	<ul style="list-style-type: none"> • Azon projekteknél alkalmas, amelyek jelentős működési tartalmat hordoznak. • Különösen alkalmas útépitéshez, vízszolgáltatók és hulladékgazdálkodási projektekhez.
Erősségek	<ul style="list-style-type: none"> • Mint a BOT, valamint: • Magántőkét von be. • A hitelfinanszírozás fegyelmét hozza. • Kiszámíthatóbb és következetes költségalakulást eredményez. • Nagyobb lehetőség az építkezés felgyorsítására. • A nagyobb kockázatátadás növeli az ösztönzést a teljes életciklus költségszempléjének alkalmazására a tervezéskor.
Gyengeségek	<ul style="list-style-type: none"> • Konfliktus lehetősége a tervezési és a környezetvédelmi szempontok között. • A szerződés összetett és a pályáztatás a BOT-nál is több időt vehet el. • Teljesítménykövetési rendszer szükséges. • A szolgáltatás újbóli elindításának költsége, ha a működtető kudarcot vall. • Finanszírozási garanciákra lehet szükség. • Változáskezelési rendszer szükséges.

Forrás: EU [2003] p. 28. alapján

Egy sikeres DBFO-konstrukcióra példa a korábban már említett London Haringey körzet iskolafejlesztési projektje. Itt a pályázatot végül (1999-ben) elnyert vállalkozó feladata volt új és korszerű létesítmények és szolgáltatások biztosítása két fázisban. Az első három évben jelentős összeget kellett beruházni az építési és felújítási munkákba. Ezzel megoldották a

hivatal régóta égető karbantartáshiánnyal kapcsolatos problémáját. A második fázisban a vállalkozó tervezte, építette vagy felújította, finanszírozta és igazgatta a létesítményeit a körbe bevont iskoláknak (mintegy 8 iskola). A vállalkozó feladatköre kiterjedt a takarításra, gondnokságra, az épületek és a földterület karbantartására. A szerződés szerint a szolgáltatásokat 25 évig fogja nyújtani. A hatóság oktatási stratégiájából kiindulva vezették le, hogy mit és hogyan kellene a vállalkozónak teljesítenie. A célok: biztosítani a magas szintű oktatást, újjáéleszteni a környéket és a közösségeket, tisztább környezetet teremteni, javítani a szolgáltatások minőségét és kihasználni a meglévő lehetőségeket az elektronikus szolgáltatásnyújtásra. A vállalkozó elsősorban az iskolai termek rendelkezésre állásáért felel, megfelelő standardok alapján. Amennyiben ez nem teljesül, a hatóság által fizetett díjból levonják a büntetésnek megfelelő összeget (Wakeford – Valentine [2001]).

A bolgár Rouse 200 ezer fős városában, 1994-ben az RWE vegyesvállalatot hozott létre az önkormányzati hulladékkezelő vállalattal (50 %-os részesedés). A hulladék szállítását, gyűjtését, az utcák takarítását, a hóeltakarítást és a hulladéklerakást végezték. Az RWE hat új, tömörítésre képes hulladékgyűjtő tehetgépjárművel, valamint az ezekhez szükséges konténerekkel lépett az üzletbe. Az önkormányzat régi járműállományát és infrastrukturális létesítményeit adta a vállalkozáshoz. 1999-ben az RWE a szerződéses koncesszió (DBFO) megoldását választotta, immáron az önkormányzat szerepvállalása nélkül. Ugyanakkor a vegyesvállalat sem szűnt meg. Az új koncessziós (DBFO) szerződés csupán a hulladék gyűjtésére és szállítására összpontosított, a többi tevékenység maradt a vegyesvállalatnál. A szerződést 15 évre kötötték. Öt év alatt 3 millió német márka összegű beruházásra kötelezte a vállalkozót. Az árakat a gépjárműhasználat egysége alapján állapították meg, utanként és gépjárműtípusonként külön kimutatásban. 2000-ben az RWE kiszállt a szerződésből, az önkormányzat eladósodottsága és az ebből eredő fizetési késedelmek rendszeressé válására hivatkozva. A szolgáltatást ezzel privatizálták egy másik német cégnek (EU [2004a] pp. 66-68.). E példa is mutatja, hogy a PPP-projektek sikeres működtetéséhez mindkét félnek együttműködő magatartást kell tanúsítania, s az üzleti fél hatékonyságnövelésre irányuló törekvése, még megfelelő szerződéses feltételek megléte esetén is elbukhat, amennyiben a PPP működtetéséhez szükséges stabilitás nem tartható fenn.

Koncesszió

Érdekes megoldást használ az EU-dokumentum a következő típus megnevezésére: egyszerűen koncesszióknak hívja. Ugyanakkor ugyanebben a dokumentumban gyakran a DBFO-t is a

koncesszió egy típusaként említi, így a terminológia használata még nem egységes. Koncessziónak azokat a PPP-típusokat nevezi, amelyek a DBFO-projekttektől mindössze annyiban különböznek, hogy nem teljes mértékben az állam fizeti a magánfélnek a rendelkezésre állási díjat, hanem a közvetlen felhasználókra terheli a díjfizetést – legalább részben (EU [2003] p. 28.). Erre jó példa egy autópálya, amelynek használata díjköteles. A használati díj nyilván nem lehet a magánvállalkozó befektetései megtérülésének kizárólagos forrása, az államtól közvetlenül is kap díjat, mégis „a használó fizet” alapelv alkalmazásának nagy a legitimáló ereje. Az autópályán kívül a koncesszió még a hulladékgazdálkodási projektekben népszerű „a szennyező fizet” alapelv alkalmazása miatt.

3. táblázat: A koncessziók összefoglaló jellemzése

Koncesszió	
Főbb jellemzők	<ul style="list-style-type: none"> • Mint a DBFO, kivéve, hogy az üzleti vállalkozás a költségeit használói díjakkal fedezi. • A fő hajtóerő a „szennyező fizet” alapelv, a magántőke hasznosítása és a tervezési, építési és működtetési kockázat átadása
Alkalmazási terület	<ul style="list-style-type: none"> • Olyan projektekhez alkalmas, ahol van lehetőség felhasználói díjak kiszabására. • Különösen alkalmas utakhoz, (nem hazai) vízszolgáltatáshoz és hulladékgazdálkodási projektekhez
Erősségek	<ul style="list-style-type: none"> • Mint a DBFO, valamint: • A „szennyező fizet” alapelv alkalmazását teszi lehetővé. • A keresleti kockázat átadásának mértékét növeli és az egyéb forrású bevételek szerzésére ösztönöz.
Gyengeségek	<ul style="list-style-type: none"> • Mint a DBFO, valamint: • Politikailag nem mindig elfogadható. • A helyettesítők hatékony menedzsmentjét igényli, pl. alternatív közlekedési útvonalak és hulladékelhelyezési lehetőségek

Forrás: EU [2003] p. 28. alapján

2000-ben Bukarest vízszolgáltatására egy üzleti vállalkozás koncessziót nyert. Az önkormányzat célja a projekttel hatékonyságnövelés és jobb minőségű szolgáltatás elérése volt, valamint a tudástranszfer, különösen a tevékenységmenedzsment, az energiahatékonyság, a beruházástervezés és pénzügyi gazdálkodás terén. A vállalkozót árlimites díjmechanizmus alkalmazására kötelezték, ezzel költségcsökkentésre próbálva ösztönözni. A magánféltől elvárták, hogy biztosítsa a forrást a rendszer korszerűsítéséhez. Kezdetben fixdíjas szolgáltatásban állapodtak meg, az áremelés lehetőségének jogát az önkormányzat magánál tartja, de a magánfél konkrét javaslatának mérlegelését követően gyakorolja azt. A vállalkozás gyűjti be (ebben is hatékonyságnövelést vártak) a fogyasztói díjakat, s az esetleges

nyereségből osztalékot fizethet a tulajdonosainak. A magánfélre hárult annak kockázata, hogy a működési hatékonyság esetleg nem jelentkezik számszerűsíthető mértékben a közeljövőben (s ekkor elmarad a nyereség, az osztalék) (EU [2004a] pp. 21-23.).

A 25 ezer fős Jegunovce macedón város, melynek nemrég privatizált festékgyárának hulladéktemetője az ország egyik fő környezetvédelmi problémája, toxikus anyagokkal szennyezi a közeli főváros, Skopje ivóvizét. A városban nem volt állandó, szervezett szemétyűjtés, ezért a lakosság is (jobb esetben) ezt az illegális temetőt használta informálisan hulladékelhelyezésre. Egy vállalkozó aztán elnyerte a kizárólagos jogot a város háztartási hulladékának gyűjtésére, s jogosultságot kapott, hogy intézményi vevőkkel is szerződést kössön. Ezért cserébe a társaság az önkormányzatnak bevétele 8 %-át fizeti. A vállalkozó közvetlenül a fogyasztókkal szerződik, azonban a szolgáltatás nem kötelező érvényű a lakosság számára, s az önkormányzat a díjbeszedésben sem nyújt támogatást. Ezért a vállalkozó teljes mértékben saját kockázatára működik. Fél éves dokumentált működése alatt a lakosság 10 %-át sikerült ügyfélkörébe vonnia. Ingyenes műanyagedényeket (80, 120 és 240 litereseket) ad a háztartásoknak, melyeket heti egy alkalommal gyűjt be. A háztartások egységesen kb. 1 eurónyi díjat fizetnek havonta (szemben a macedón hatóságok máshol kialakult, az ingatlan alapterületével arányos progresszív díjszabási gyakorlatával). A legtöbb bevétel azonban az intézményi vevőktől származik, akik egy 1,1 köbméteres konténer egy alkalommal való elszállítása után kb. 30 eurót fizetnek. Az ennél nagyobb igényel fellépő ipari vevőknek egyedi szállítási megállapodás alapján szolgáltatnak. A vállalkozás a hulladékot a város egyetlen legális lerakójába szállítja, ahol tonnánként 10 eurót fizet annak elhelyezéséért (EU [2004a] pp. 80-82.).

Típusok a haszonmegosztás szabályozása alapján

A PPP társadalmi értékteremtése szempontjából központi kérdés, hogy a magánfél egy a szerződésben megállapodott maximális haszonnál nagyobbra ne tehessen szert. A méltányos haszon nagyságának megállapítása önmagában is kihívás (l. 2. melléklet), ezen kívül azt is meg kell oldani, hogy mindkét fél ösztönözve legyen a projekt egésze értéknövelésére. A szabályozásnak tehát a méltányosságot és az ösztönző hatást is figyelembe kell vennie.

Az alábbiakban tekintsük át, hogy a magánfél üzleti hasznának szabályozása a gyakorlatban milyen típusba rendezhető megoldások formájában jelent meg eddig PPP keretében. A típusok elméletileg körvonalazhatók, a gyakorlati példaként felhozott esetek ugyanakkor azt

mutatják, hogy minden konkrét projekt esetén „vegyes” megoldások is születhetnek, azaz ritka az, hogy egy-egy típus tiszta formában jelenjen meg.

Árplafon

Az árplafon-szabályozás esetében a PPP keretében végzett szolgáltatás közvetlen fogyasztóira díjat lehet kivetni, s ekkor e díj emelésének korlátozása a magánfél haszna korlátozásának alapeleme. Ez egyúttal ösztönzőleg hathat a működési hatékonyság növelésére, míg a társadalom számára fontos nem pénzügyi értékek – társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése – is védve vannak. A gyakorlat azt mutatja, ez az egyszerű logikájú megoldás egy-egy konkrét esetben nagy kihívásokat rejthet mindkét fél számára.

A berlini vízszolgáltató vállalat (BerlinWasser) egy PPP-szerződés keretében létrejött vegyesvállalat (állami és magántulajdon), amely koncessziós jogot kapott a várostól a rendszer fejlesztésére és működtetésére 1999-ben. A PPP-megállapodásnak két fő célja volt:

- 1) a berlini vízszolgáltató restrukturálása és reorganizálása, új menedzsmentmódszerek bevezetése, vízügyi tapasztalatok hasznosítása,
- 2) új beruházás megvalósítása.

2009-ig 250 millió eurónyi beruházást irányoztak elő. Ezen kívül a szerződésben meghatározták a további elvárásokat: a vízrendszer felújítását és korszerűsítését gazdaságossági, környezetvédelmi és műszaki szempontból; rögzített tarifát 2003-ig, majd ezt követően annak hosszú távú csökkentését; a munkaerő-elbocsátás tilalmát 2014-ig(!); tudástranzfert (know-how); éves koncessziós díjat, melynek mértéke 68 millió euró. A kockázatok döntő részét a magánfél vállalta; az EIB 420 millió eurós hitelt nyújtott a társaságnak. Később a BerlinWasser nem tudta elkerülni a likviditási válságot, mert a nagy mértékű beruházások, a hitelszerződés 9 %-os kamatterhe, valamint a koncessziós díj nagysága együttesen túl nagy nyomást helyezett a működésére. Berlin állam és a társaság ekkor új megállapodást kötöttek egy 361 millió eurós hitelgaranciáról, amelyen fele-fele arányban osztozott az állam a magánféllel. Új munkarotációs rendet alakítottak ki, s így elbocsátások nélkül jelentősen csökkentették a munkaköltséget. Ennél nagyobb költségcsökkentésre azonban nem volt kilátás, ezért Berlin állam és a társaság megállapodtak, hogy 2004-ben 30 %-kal növelik a vízdíjat. További megoldásokat vettek fontolóra a likviditási helyzet orvoslása és a gazdaságosság növelése érdekében, a vízdíj további növekedésének egyidejű elkerülésére: az állam részesedésének csökkentése, a tevékenység fókuszálása, a vezetőség karcsúsítása (EU [2004a] pp. 30-32.).

Közvetlen haszonszabályozás („open book”)

E megközelítés szerint közvetlenül a magánfél hasznát kell egy maximális értékkel korlátozni, s azt szabályozni, mi történik, ha a termelt haszon meghaladja ezt az értéket. Ekkor a struktúra ösztönzi a magánfelet hasznának növelésére, ehhez biztosítja a megfelelő mozgásteret (munkaszervezés, technológiai váltások, beruházások stb.). Ha a maximálisan meghatározott hasznot sikerül meghaladni, a többlet kezelésével kapcsolatosan szintén meg kell állapodni (az államé lesz-e a haszon vagy valamilyen arányban megosztják-e ezt is a magánféllel). Ez a megoldás feltételezi, hogy az állami fél (és ezen keresztül a nyilvánosság) betekinthet a vállalkozás költség-haszon kalkulációjába („open book”: nyitott könyvvitel), illetve általában azt is részletesen szabályozzák, a haszon számításához milyen költségeket ismer el az állam. Ezzel biztosítható, hogy a magánfél haszna társadalmilag elfogadott módon korlátozott az előzetesen megállapodott mértékre. Az alábbiak jó és rossz példát is mutatnak.

A szlovákiai Trencsény városában 1999-ben született meg egy PPP-megállapodás a város vízellátásának működtetésére. A magánfél koncessziós szerződést kötött a várossal. Ezt a PPP-struktúrát széles körben alkalmazzák és a legmegfelelőbbnek tartják abban az esetben, ha igen nagy mértékű fejlődésre van lehetőség működési hatékonyságban, de nincs szükség jelentős mértékű beruházásra. Más kérdés, hogy a trencsényi esetben nem ez volt a kiinduló helyzet! (EU [2004a] p. 43.). A szerződés 20 évre adott kizárólagos jogot az önkormányzati tulajdonban lévő infrastruktúra működtetésére a társaságnak, bérleti díjért cserébe. Ezen kívül a szerződés rögzítette, hogy a működési kiadásokra épülő 15 %-os hasznot garantálnak a vállalkozónak; a fogyasztói díjszabás az önkormányzat hatáskörében marad, de fedezniük kell a bérleti díjat és a működési költségeket; a magánfél fogja a számlázást és a díjbeszedést is végezni. A szerződés szerint a jelentősebb felújításokkal és új befektetésekkel kapcsolatosan a két félnek egyeztetnie kell egymással. A normál karbantartást költség plusz árrés alapon a vállalkozó végzi. A magánfél ezen felül 1 millió euró értékben hitelt biztosít az önkormányzatnak, amelyet a bérleti díjjal együtt elsősorban a nagyobb felújításokra és új vízellátó infrastrukturális beruházásokra kell költeni. A vállalkozó ugyanakkor nem felel a jó minőségű víz biztosításáért vagy az infrastruktúra jó állagáért. Ezt az egyensúlytalan helyzetet végül az változtatta meg, hogy az önkormányzat EU-s pénzért folyamodott, amelyet a Bizottság a megállapodás restrukturálásához kötött (elsősorban a 15 %-os garantált haszon eltörléséhez).

Egy sikeresebb megoldásra példa az amerikai ISTEA program, amely útdíjas úthálózat fejlesztését irányozta elő 1991-ben. Itt az egyik központi kérdés az volt, hogy mekkora legyen a megfelelő útdíj, amely biztosítja, hogy a vállalkozó haszna méltányos, de ne túlzott legyen, az általa nyújtott infrastruktúra és szolgáltatások minőségének arányában. California állam ennek meghatározásához a következő kockázati tényezőket vette figyelembe: (1) a jövőbeli kedvezőtlen közpolitikai változások, (2) a finanszírozás megszerzésének költsége és nehézségei, (3) a bevételek bizonytalansága, (4) a megtérülési idő viszonylag hosszú volta. Így az SR-91-es útra 17%, az SR-125-re 18,5%, az SR-57-re 20,25%, míg Mid-State Tollway-re 21,25%-os méltányos hozamot határoztak meg. Virginiában egy „fejlesztési alapot” hoztak létre, amelybe azok az összegek kerültek, amelyek az útdíjból már többletet jelentettek ahhoz képest, amire a megadott haszon eléréséhez a magánfélnek szüksége volt. Az alap pénzt közlekedési infrastrukturális fejlesztésekre irányozták elő. A Dulles Greenway méltányos hasznát kezdetben 30 %-os mértékben határozták meg, majd 15%-ra való csökkentését irányozták elő, miután az útdíjból származó bevétel meghaladja majd a hiteltörlesztés terhét. Ezt követően 14%-ra tovább csökkentenék, a 42,5 éves koncessziós futamidő végéig (Levy [1996], idézi Zhang – Kumaraswamy [2001]).

Fixdíj („rendelkezésre állási díj”)

A fixdíj egyik gyakori formája a rendelkezésre állási díj, amely abból indul ki, hogy meghatározott minőségi előírásoknak megfelelő szolgáltatást kell nyújtania a vállalkozásnak a PPP keretében, s ha ez teljesül, előre meghatározott mértékű éves díjban részesül. Amennyiben a minőségi előírásoknak nem felel meg, úgy a szankcionálás előzetes szabályainak megfelelően csökkentik az éves díj mértékét. A struktúra ösztönző ereje abban rejlik, hogy adott minőségért adott nagyságú bevételt kaphat a magánfél, tehát a haszna elsősorban a költségek csökkentéséből, illetve a kockázatok menedzseléséből származhat. A fixdíj összege nyilván akkora lesz a megállapodás eredményeképpen, hogy a magánfél méltányos haszon elérését várhassa saját PPP-beli működésétől.

A brit Nemzeti Egészségügyi Hivatal (NHS) számos kórházat PPP általi működtetésbe adott. Ezekben a megállapodásokban a magánfél nem vállalja a keresleti kockázatot. Bármekkora is lesz a kereslet a jövőben a kórház szolgáltatásai iránt, a vállalkozó hasznát ez nem fogja érinteni. Ez egy jelentős különbség az egészségügyi és a közlekedési PPP-k struktúrája között. Ott a költségek jól előrejelezhetők, míg a bevételek bizonytalanok. A kórház esetében az állam rendelkezésre állási díjat fizet – a szerződés körébe bevont épületek, üzemek és

felszerelések teljes időszak alatti használható állapotban történő rendelkezésre bocsátásáért –, akár használja valaki a kórházat, akár nem. A megállapodás öt olyan kockázati elemet tartalmazott, amelyek most a magánfélhez kerültek, míg a hagyományos állami kiszereződésnél az állam kockázata maradtak volna: (1) az építkezés határidejének kitolódásával a magánfélnek fizetendő összeg utalása is kitolódik, (2) az építkezés határidejének kitolódása nem érinti a szerződéses időszak végét, azaz ha később kerül használatba a kórház, kevesebb ideig kap éves díjat a vállalkozó, (3) az éves díjat csökkentik, ha az elvárt helyiségek egy része nem használható a szerződés ideje alatt, (4) a magánfél felel a karbantartásért (ha ezt elmulasztja, csökken az éves díj), annak minden várható és nem várható növekedéséért és a biztosítás díjáért is, (5) a maradványérték kockázata is a magánfélé, mert az állam dönthet úgy, hogy a szerződés lejárta után nem tart igényt az ingatlanokra. Az első három elvileg megoldható lenne hagyományos kiszereződéssel is, míg a 4-5-ös transzfer a PPP eredménye. Elemzések megállapították, hogy az NHS kórházak PPP-inek esetében a karbantartással kapcsolatos kockázat átadása (csökkentése) az a tétel, amelyből elsősorban származhat a PPP magasabb hitelterhének ellentételezése, s amely végső soron értéknövelésnek alapja lehet (Sussex [2003]).

Árnyékár

Azokban az esetekben, amikor nem lehet a szolgáltatás díját teljes mértékben a fogyasztókra terhelni, ugyanakkor a kereslet kockázatának megosztása célszerűnek látszik, az árnyékáros díjszabás rendszerének kialakítása merülhet fel. Ilyenkor az állam díjat fizet a szolgáltatónak, s ennek a díjnak a mértékét a szolgáltatás valamilyen teljesítési egysége (output unit) alapján határozza meg. E megoldás az állam szempontjából kisebb kockázatot, ugyanakkor jelentős igénybevétel esetén a fixdíjansnál nagyobb díjtételt jelent. A magánfél másrésztől érdekeltté válik a szolgáltatása iránti kereslet növelésében. Egy nagy előnye ennek a megoldásnak, hogy a használók körével arányos teherviselést tesz lehetővé. A különböző adónemek, amelyekből származó állami bevétel az út finanszírozására fordítható, különböző társadalmi csoportokat terhelnek, s ez összhangba hozható a tényleges úthasználattal (útdíj, önkormányzati hitel, országos adó stb.; erről bővebben Tillman [1998]), ezért a közpolitikai megfontolások megvalósításának kifinomult eszköze lehet.

A brit Kirklees városa 1998-ban 25 évre szóló megállapodást kötött a United Waste Services társasággal (UWS), hogy integrált hulladékgazdálkodási megoldást hozzon létre. Ez hozzávetőlegesen 41 millió fontnyi beruházást foglal magába, valamint tartalmaz a

hulladékok újrahasznosításával kapcsolatos alapelveket, és elkötelezettséget a hulladéktemetőktől való függés csökkentésére. A tőkeberuházás egy új hulladékhasznosító erőmű építését, egy sokféle anyag újrahasznosítását lehetővé tevő üzem, egy rakodóállomás, két komposztáló üzem és két háztartásihulladék-újrafeldolgozó központ létrehozását valósítja meg. A szolgáltató a díját a várostól árnyékáros kalkuláció alapján kapja. Ez a fogadott hulladék mennyiségéhez és a hulladéktemetőből elirányított (hasznosításra szánt) hulladék arányával kapcsolatos célok eléréséhez kötött. Ezt a rendszert egy stratégiai tervezési gyakorlat eredményeképpen mint a teljeséletciklus-költséget minimalizáló megoldást alkották meg. Ennek során meg kellett határozni, milyen mennyiségnél lesz az alternatív hulladékkezelés olcsóbb a hulladékadó és a hulladéklerakó díjának (mindkettő várhatóan növekvő összegű) megfizetésénél. A fizetési megoldás ösztönzi a hulladékhasznosítás növekedését. A 2002-ig szóló átmeneti időszakra fokozatosan növekvő árnyékárat, fix és változó tonnánkénti díjat és alacsony újrahasznosítási elvárást határoztak meg. Az ezt követő időszakra vonatkozóan viszont garantált a város egy minimális hulladékmennyiséget, fix tonnánkénti díjat, valamint egy elvárt 60%-os alternatív hulladékkezelési arányt szabott meg, amelytől való elmaradás esetén a díjakat csökkenti. Az árnyékár a várható számok alapján a vállalkozó minden a szolgáltatással közvetlenül kapcsolatos költségét fedezi. A város csupán az adók és a jogi szabályozás változásának kockázatát viseli, valamint a maradványérték és a kereslet kockázatát megosztják. Minden más kockázat a magánfélre hárul (EU [2004a] pp. 74-76.).

A tipológián túl

A fenti tipológiák a PPP differenciált jellemzését szolgálják. Nem szabad azt gondolnunk, hogy a fenti típusok közti választás a PPP értéknövelésének alapja. A gyakorlati megoldások a legtöbb esetben ráadásul az elméleti típusok valamilyen kombinációját tartalmazzák, a konkrét eset feltételeinek megfelelően.

Ghere [2001] a PPP stratégiai lehetőségeit vizsgálva megállapítja, hogy kevésbé a PPP léte vagy nem léte, nem is annak főbb típusa, hanem sokkal inkább a konkrét megállapodások részletei azok, amelyek meghatározzák, a megoldás mennyibe fog kerülni (az egyes részletes kockázati tételek megosztása, a pontos output-specifikációk, a konkrét tevékenységek és az ellenőrzés gyakorisága és módja stb.).

Jacobs [2003] pedig arra hívja fel a figyelmet, hogy a fix tipológiák helyett alkalmasabb úgy megközelítenünk a PPP-t, mint egy folyamatosan változó, a helyi igényekhez idomuló jelenséget. Gyakran laza, informális kapcsolatépítéssel kezdődnek valamely üzleti vállalkozás és egyes állami intézmények között, majd ezt követően jobban strukturált szervezet formáját ölthetik.

Felhasznált irodalom

- 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
- 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
- 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
- Copeland, T. – Koller, T. – Murrin, J. [1990]: Valuation – Measuring and Managing the Value of Companies; John Wiley & Sons, New York
- Corry, D. [2004]: New Labour and PPPs; in: Ghobadian et al. (szerk.): Public-Private Partnerships, Policy and Experience; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Cullis, J. – Jones, P. [1998]: Public Finance and Public Choice; Oxford University Press, Oxford; megjelent magyar fordításban 2003-ban az Aula Kiadó gondozásában Közpénzügyek és közösségi döntések címmel; fordította Homonnai János; a szövegközi oldalszám-hivatkozások a magyar változatra vonatkoznak
- Damodaran, A. [2002]: Investment Valuation – Tools and Techniques for Determining the Value of Any Asset; John Wiley & Sons, New York
- Drucker, P. F. [1992]: The age of discontinuity – Guidelines to our challenging society; Transaction Publishers, New Brunswick

- European Union [2003]: Guidelines for successful public-private partnerships; European Commission, Directorate-general, Regional Policy, március, Brüsszel
- European Union [2004a]: Resource Book on PPP Case Studies; European Commission, June
- Faulkner, K. [2004]: Public-Private Partnerships; in: Ghobadian et al. (szerk.): Public-Private Partnerships, Policy and Experience; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- Ghere, R. K. [2001]: Probing the Strategic Intricacies of Public-Private Partnership: The Patent as a Comparative Reference; Public Administration Review, July/August, Vol. 61., No. 4. pp. 441-451.
- Ghobadian, A. – Gallear, D. – O’Regan, N. – Viney, H. [2004a]: PPP: The Instrument for Transforming the Public Services; in: Ghobadian et al. (szerk.): Public-Private Partnerships, Policy and Experience; Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York
- 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
- Hammami, M. – Ruhashyankiko, J. F. – Yehoue, E. B. [2006]: Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure; IMF Working Paper, April, IMF Institute
- Heald, D. – Geaghan, N. [1999]: The private financing of public infrastructure; in: Stoker, G. (szerk.): The new management of British local governance; Macmillan
- HM Treasury [2003]: PFI: Meeting the Investment Challenge; Stationery Office, London
- Hood, J. – McGarvey, N. [2002]: Managing the Risks of Public-Private Partnerships in Scottish Local Government, Policy Studies, Vol. 23, No. 1 pp. 21-35.
- Hooley, G. – Berács, J. [1997]: Marketing Strategies for the 21st Century: Lessons from the Top Hungarian Companies; Journal of Strategic Marketing, Vol. 5. No. 3. pp. 143-165.
- House of Commons [2001]: The private finance initiative (PFI); Research Paper 01/117., House of Commons
- Jacobs, B. D. [2003]: Bureaupolitics and Public/Private Partnerships in Economic Development in the British West Midlands; in: Walzer, N. – Jacobs, B. D. (szerk.):

Public-private partnerships for local economic development; Praeger Publishers, Westport, CT, USA

- Jaworski, B. – Kohli, A. [1993]: Market orientation: antecedents and consequences; *Journal of Marketing*, Vol. 57. pp. 53-70.
- 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
- Kumaraswamy, M. M. – Morris, D. A. [2002]: Build-Operate-Transfer-Type Procurement in Asian Megaprojects; *Journal of Construction Engineering and Management*, Vol. 128. pp. 93-102.
- Layard, D. [1972] (szerk.): *Cost benefit analysis*; Penguin, London
- Levy, S. M. [1996]: *Build, operate, transfer*; Wiley, New York
- Linder, S. H. – Rosenau, P. V. [2002]: Mapping the terrain of the Public-Private Partnership; in: Rosenau, P. V. (szerk.): *Public-private policy partnerships*; Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts
- Malizia, E. E. [2003]: Structuring Urban Redevelopment Projects: Moving Participants Up the Learning Curve; *Journal of Real Estate Research*, Vol. 25 pp. 463-478.
- 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
- Pratt, S. P. [2002]: *Cost of Capital – Estimation and Applications*; John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey
- Rainey, H. G. [2003]: *Understanding & Managing Public Organizations*; Jossey-Bass, San Francisco, CA
- Reeves, E. [2003]: *Public-Private Partnerships in Ireland: Policy and Practice*; *Public Money & Management*, Jul pp. 163-176, CIPFA
- Renzetti, S. – Dupont, D. [2003]: Ownership and Performance of Water Utilities; *Greener Management International* pp. 9-19.

- Sadka, E. [2006]: Public-Private Partnerships: A Public Economics perspective; IMF Working Paper, March, Fiscal Affairs Department
- Scharle, P. [2002]: Public-Private Partnership (PPP) as a Social Game; Innovation, Vol. 15., No. 3. pp. 227-252.
- 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.
- Simon, H. A. [1945]: Administrative behavior – A study of decision-making processes in administrative organizations; The Free Press, New York
- Sussex, J. [2003]: Public-Private Partnerships in Hospital Development: Lessons from the UK's 'Private Finance Initiative'; Research in Healthcare Financial Management; Vol. 8. pp. 59-76.
- 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
- Tillman, R. [1998]: Shadow tolls; Civil Engineering; 68; 4; April
- 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
- Tricker, M. [2000]: Rural Action for the Environment in the UK – Developing partnerships and promoting learning through networks; in: Osborne, S. P. (szerk.): Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective; Routledge, London
- Van Ham, H. – Koppenjan, J. [2002]: Building Public-Private Partnerships – Assessing and managing risks in port development; Public Management Review, Vol. 4. pp. 593-616.
- Verebélyi, I. [1999]: Az önkormányzati rendszer magyarázata; Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest

- Wakeford, J. – Valentine, J. [2001]: Learning through Partnership: Private Finance and Management in the Delivery of Services for London; Public Money & Management, Oct-Dec pp. 19-25, CIPFA
- Walker, D. [1999]: Malignant Growth; Guardian, 5 July
- Walzer, N. – Jacobs, B. D. [2003]: Introduction and Overview; in: Walzer, N. – Jacobs, B. D. (szerk.): Public-private partnerships for local economic development; Praeger Publishers, Westport, CT, USA
- Zhang, X. Q. – Kumaraswamy, M. M. [2001]: Procurement Protocols for Public-Private Partnered Projects; Journal of Construction Engineering and Management, Vol. 127. pp. 351-358.

1. melléklet: Az EU által definiált PPP-típusok főbb jellemzői

PPP típusa	Főbb jellemzők	Alkalmazási terület	Erősségek	Gyengeségek
BOT	<ul style="list-style-type: none"> Szerződés egy üzleti vállalkozással, hogy megtervezzék, felépítsék és működtessék a közszolgáltatató létesítményt meghatározott ideig, melyet követően az visszakérül az állam kezébe. A létesítményt az állam finanszírozza és az állam tulajdonában marad mindvégig. A fő hajtóerő a működési kockázat átadása a tervezési és építési kockázaton túl. 	<ul style="list-style-type: none"> Azon projekteknekél alkalmas, amelyek jelentős működési tartalmat hordoznak. Különösen jó vízszolgáltatási és hulladékgazdálkodási projektekhez. 	<ul style="list-style-type: none"> A tervezési, építési és működtetési kockázat átadása. Az építkezés felgyorsításának lehetősége. A kockázat átadása ösztönzi a „teljes életciklus” költségzsemléletének alkalmazását. Ösztönzi az innovációt és a VFM-et. A működtetés és karbantartás jobb minősége. Átfogó szerződések. A kormányzat az alapvető közszolgálati felelősségére tud koncentrálni. 	<ul style="list-style-type: none"> Konfliktus lehetősége a tervezési és a környezetvédelmi szempontok között. A szerződés összetett és a pályázat sok időt vehet el. Teljesítménykövetési rendszer szükséges. A szolgáltatás újbóli elindításának költsége, ha a működtető kudarcot vall. Nem von be magántőkét.
DBFO	<ul style="list-style-type: none"> Szerződés egy üzleti vállalkozással, hogy megtervezzék, felépítsék, működtessék és finanszírozza a közszolgáltatató létesítményt meghatározott ideig, melyet követően az visszakérül az állam kezébe. A létesítmény az üzleti vállalkozás tulajdonában van a szerződés időtartama alatt és az állam támogatja a költségeinek megtérülését. A fő hajtóerő a magántőke hasznosítása és a tervezési, építési és működtetési kockázat 	<ul style="list-style-type: none"> Azon projekteknekél alkalmas, amelyek jelentős működési tartalmat hordoznak. Különösen alkalmas utépítéshez, vízszolgáltatási és hulladékgazdálkodási projektekhez. 	<ul style="list-style-type: none"> Mint a BOT, valamint: Magántőkét von be. A hitelfinanszírozás fegyelmeztetést hozza. Kiszámíthatóbb és következetes költségalkalulást eredményez. Nagyobb lehetőség az építkezés felgyorsítására. A nagyobb kockázatátadás növeli az ösztönzést a teljes életciklus költségzsemléletének alkalmazására a tervezéskor. 	<ul style="list-style-type: none"> Konfliktus lehetősége a tervezési és a környezetvédelmi szempontok között. A szerződés összetett és a pályázat sok időt vehet el. Teljesítménykövetési rendszer szükséges. A szolgáltatás újbóli elindításának költsége, ha a működtető kudarcot vall. Finanszírozási garanciákra lehet szükség. Változáskezelési rendszer szükséges.

	<ul style="list-style-type: none"> • Többféle változata az alapvető felelősségek különböző kombinációi szerint lehet. 			
Koncesszió	<ul style="list-style-type: none"> • Mint a DBFO, kivéve, hogy az üzleti vállalkozás a költségeit használói díjakkal fedezi. • A fő hajtóerő a „szennyező fizet” alapelv, a magántőke hasznosítása és a tervezési, építési és működtetési kockázat átadása. 	<ul style="list-style-type: none"> • Olyan projektekhez alkalmas, ahol van lehetőség felhasználói díjak kiszabására. • Különösen alkalmas utakhoz, (nem hazai) vízszolgáltatáshoz és hulladékgazdálkodási projektekhez 	<ul style="list-style-type: none"> • Mint a DBFO, valamint: • A „szennyező fizet” alapelv alkalmazását teszi lehetővé. • A keresleti kockázat átadásának mértékét növeli és az egyéb forrású bevételek szerzésére ösztönöz. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mint a DBFO, valamint: • Politikailag nem mindig elfogadható. • A helyettesítők hatékony menedzsmentjét igényli, pl. alternatív közlekedési útvonalak és hulladékéelhelyezési lehetőségek.

Forrás: EU [2003] p. 28.

2. melléklet: A méltányos haszon becslésének szempontjai

A vállalkozó haszna mértékének korlátozása összetett kérdés. Nem csupán technikai problémák merülnek fel a várható hozam megállapításakor, hanem a profit az állam (tehát közvetve az adófizetői közösség) által fizetett díjak mértékétől is függ. E díjak mértéke pedig alku tárgya (Ghobadian et al. [2004a]). Ebben az esetben tehát az adófizetőket képviselő fél áll szemben az üzleti féllel és a megfelelő árazásban kell megállapodniuk. Mivel a PPP sok esetben kvázi-monopol helyzetbe hoz egy magánszolgáltatót, akár évtizedes időszakra vonatkozóan, az üzleti fél méltányos hasznának meghatározása a monopolhelyzetben lévő privatizált vállalatok szabályozásának kérdéskörét veti fel (erről bővebben Cullis – Jones [1998] pp. 183-184.). A különbség a szabályozással kapcsolatos csapdák elkerülésében lehet, amennyiben a PPP működésével kapcsolatos információk mind az állami, mind az üzleti partner számára közvetlenül hozzáférhetők. Ezen kívül a projektek hatékonyságnövelési céljának érdekében „meg kell tudni egyezni” a feleknek a megfelelő hozam nagyságában. Ennek hiányában akár a járadékvadászat, akár a megfelelő ösztönzés hiányának irányába mehet az együttműködés. A PPP esetében is felmerül ennek az alkuhelyzetnek az elemzési lehetősége, mind a racionális, mind a korlátozottan racionális szereplői magatartás feltételezésével. E nagy potenciálú kutatási területtel egyelőre kevesen foglalkoztak (vö. Klijn – Teisman [2004] és Scharle [2002] játékelméleti megközelítése).

Kijózanító, hogy a PPP-megállapodást alátámasztó szerződés, amely rögzíti, hogy az állami fél miként fogja magára vállalni – ilyen vagy olyan módon – a magánbefektetés terheit (és ezzel a méltányos vagy nem méltányos üzleti hasznot) ritkán kerül nyilvánosságra, üzleti titoknak minősül. E paradox helyzetben az adófizetői közösség szeretné tudni, hogy vajon az őt terhelő költségek nagyobbak-e, mint a közvetlen állami finanszírozásnál, de ritkán láthatja valójában a mögöttes számításokat (Scharle [2002], vö. még Hood – McGarvey [2002]).

E dilemmáktól függetlenül, többféle megközelítésben próbálhatjuk körvonalazni a méltányos haszon mértékét. Az első megközelítés szerint, amennyiben egy monopólium jellegű állami szolgáltatásról van szó (pl. egy város meglévő metrő- vagy csatornahálózatának működtetése), kiindulhatunk a PPP-projektet megelőző állapot költségeiből, és az ehhez az állapothoz képest való költségmegtakarításból elérhető hasznot kaphatja (maximálisan) a magánfél. Ehhez szükséges a szolgáltatás elvárt minőségi szintjének pontos meghatározása (ez lehet egyenlő vagy magasabb, mint a PPP-t megelőző időszak aktuális minőségi szintje), valamint részletesen ismernünk kell a fennálló tényleges költségszerkezetet. Az változatlanul alku tárgya marad, hogy a költségmegtakarítás hasznát teljes mértékben a magánfél realizálja-e, és ha igen, milyen hosszú időszakon keresztül, vagy a haszon egy részét az állam kapja.

A második megközelítés általánosabb feltevésből indul ki: mennyibe kerülne ellátni a projektfeladatot a magánfél részvétele nélkül. Ez az ún. PSC (public sector comparator) számítás. Ha a PSC értékét megkaptuk, meg kell vizsgálnunk, hogy a PPP keretében való szolgáltatásnyújtás minőségi szempontból ekvivalens-e a PSC szolgáltatásával (általában nem), illetve az attól való eltérés mekkora többletköltséggel áll arányban „a társadalom értékítélete szerint”. Például a magyar börtönök kihasználtságának 140%-ról 120%-ra csökkentését most megvalósítani „mennyit ér” az adófizetőknek ahhoz képest, ha csak 10 év múlva valósul meg a projekt. Ez a közgazdász számára „ijesztően” rosszul strukturált probléma a politikusok munkaasztalán mindennapos feladatként jelenik meg. Ez is alátámasztja, a PPP esetében a közpolitika formálóinak és a végrehajtásban tapasztalt vállalkozóknak szorosán együtt kell működniük. Végző soron pragmatikusan nézve itt az a kérdés, milyen magánhasznot lehet a projekt kapcsán elfogadtatni a közvéleménnyel.

A harmadik megközelítés abból indul ki, hogy milyen társadalmi haszna származhat az adófizetői közösségnek abból, ha a PPP keretében a kérdéses szolgáltatás létrejön (pl. megépül egy autópálya vagy egy sportcsarnok). Amennyiben az állam által a magánfélnek a projekt teljes időtartama alatt fizetett rendelkezésre állási díjak nem haladják meg ennek a társadalmi haszonnak a kimutatott értékét (gondoljunk itt a turizmusból származó becsült haszonra vagy a létrejött új vállalkozások, munkahelyek gazdasági hatására), a magánfél

haszna méltányos lehet (vö. Shaoul [2005] a hasznok eloszlásának kérdéséről). Itt sem tudjuk ugyanakkor megkerülni a mértékek mérlegelését, amely azonban ismét politikai kérdés. Ezen kívül sajnos nagyon ritka, hogy a társadalmi hasznot ebben a formában pénzügyileg kellő megbízhatósággal és pontossággal ki tudjuk fejezni (vannak nem gazdasági hasznok is), ezért ez a megközelítés segíthet megérteni a PPP haszonszámításának néhány szempontját, illetve viszonyítási alapot adhat, de általában nem lehet a haszon meghatározásának kizárólagos alapja.

A negyedik megközelítés az üzleti fél oldaláról vizsgálja a méltányos haszon mértékét. Itt az a kiindulópont, hogy egy hasonló szolgáltatástól tisztán üzleti működés mellett mekkora hasznot várhat el egy vállalkozás (pl. repülőtér vagy folyami kikötő üzemeltetője). Ez a „normál profit” lehet a számítás kiindulópontja, majd a benchmark adathoz képest való aktuális eltéréseket figyelembe véve meg kell állapítani a vizsgált projekt kockázatának mértékét. Noha e megoldásnak vannak olyan pontjai, amelyek nem mentesek valamekkora szubjektivitástól (pl. a kockázat mértékének becslése), mégis, ez a pénzügyi értékelő szakma számára nem ismeretlen feladat (l. pl. Pratt [2002] pp. 57-148. és 224-228.; Damodaran [2002] pp. 181-219.; Copeland et al. [1990] pp. 201-232.). Ez a megközelítés tehát azt veszi alapul, hogy a magánfélnek mekkora lenne a haszna, ha más projektbe fektetné a pénzét, ugyanebben az iparágban, az állam részvétele nélkül (Malizia [2003]). E normál profitnál nagyobb hozamot is elérhet a vállalkozó, amennyiben sikeresen alkalmaz a teljesítményt növelő megoldásokat a feladat megvalósításában.

Végül az ötödik megközelítés – talán a legjobb – abból a szerencsés feltevésből indul ki, hogy ismerünk más, hasonló PPP-projektet, hasonló tevékenységi körrel (ittthon vagy külföldön épült hasonló börtön, sportcsarnok, kórház, híd stb.). Ebben az esetben meg kell vizsgálnunk (ha van róla információnk), hogy a viszonyítási alapul vett (benchmark) projekt milyen konkrét üzleti paraméterekkel rendelkezik és ez mennyiben tér el az általunk vizsgált projekt paramétereitől (pl. a feladat tartalma, kockázatai, a fogyasztók köre, fizetési hajlandósága). Ha külföldi esetről van szó, különösen óvatossá kell lenni az eltérő politikai, kulturális és piacszerkezeti feltételek miatt – elképzelhető, hogy egyáltalán nem tudjuk alapul venni a külföldi projekteket. A végül kiválasztott benchmark projekteknél a megállapodásban (akár impliciten) rögzített haszonnak a projektek paramétereiben való eltérést figyelembe véve arányban kell állnia az általunk tervezett projekt várható hasznával. Minél több és minél közvetlenebbül releváns benchmark adataiból indulunk ki, annál pontosabb és megbízhatóbb módon tudjuk behatárolni a méltányos haszon mértékét (erről bővebben Kumaraswamy –

Morris [2002]). Itt általában gond, hogy a benchmark projektek költségszerkezetét távolról sem ismerjük olyan részletesen, ahogyan az a haszon kiszámításához szükséges lenne.