

Public Private Partnership

A Public Private Partnership, röviden PPP, az állam és a magánszektor résztvevői között létrejött szerződéses kapcsolat, amelynek keretében a magánszektor az államtól átvállalt közfeladat végrehajtásáért a közhatalomtól befektetése megtérítését kapja.

Tanulmányomban áttekintem a PPP-szerződések sajátosságait és lehetséges típusait, formáit általában. Ezután a megállapodások egy speciális szegmensét, a büntetés-végrehajtás területén létrejövő kontraktusokat vizsgálom meg közelebbről. A magánbörtön-szerződések típusai mellett a börtönbefektetések gazdasági tényezőit és az etikai-alkotmányos kérdéseket is bemutatom. Végül a hazai gyakorlatban létrejött börtönberuházások kialakulását és jelen állását vázoló fel.

Az állam történelmileg kialakult közfeladatait nem minden esetben tudja maradéktalanul ellátni – az ehhez szükséges tőke hiánya vagy korlátozott volta miatt. A kötelezettségei teljesítéséről e miatt azonban nem mondhat le, ezért állami garanciavállalás mellett a magánszektor résztvevőinek bérbe adja a szolgáltatás lehetőségét. „A PPP (Public Private Partnership) a közfeladatok ellátásának az a módja, amikor az állam a szükséges létesítmények és/vagy intézmények létrehozásába, fenntartásába és üzemeltetésébe versenyeztetés útján bevonja a magánszektor.”¹

Ahhoz, hogy egy megállapodást a szerteágazó és egymásnak is ellentmondó sajátosságok ellenére is PPP-szerződésnek lehessen nevezni, szükséges néhány emblemikus elem, amely minden, a köz- és magánszféra közötti megállapodás jellemzője kell hogy legyen. „Az Európai Beruházási Bank (EBB) által finanszírozott projektekről nemrégiben készített értékelő jelentés kapcsán az értékelők megállapodtak az EBB működési igazgatóságaival egy sor PPP jellemzőben. Tehát egy PPP

- Egyértelműen meghatározott projektekre vonatkozzon;
- Hozza magával a magánszektorral történő kockázatmegosztást;

¹ http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/hirlevel/005/hir10005_nyom_cikk_eu_1.html

- Egy időben korlátozott szerződéses kapcsolaton alapuljon;
- Egyértelműen válassza el az állami szektort és a kölcsönvevőt, tehát legyen a magánszférában egy fél, amely projektfinanszírozáson alapuló tartozást halmoz fel.²

A köz- és magánszféra között keletkező megállapodás természetesen csak akkor tud létrejönni és hatékonyan működni, ha mindkét fél számára hordoz előnyöket. Az államnak a legfontosabb előny, hogy nem kell hatalmas összeget egyben kifizetnie valamilyen szolgáltatás, például egy kórház vagy autópálya megépítésére, hanem azt a szerződésben meghatározott hosszabb idő (általában 15-20, de esetenként akár 30 év) alatt, részletekben törlesztheti a magánvállalkozónak. Továbbá az államnak előny az is, hogy versenyeztetés útján a közfeladat meghirdetésére jelentkező magánszereplők közül a saját szempontjai szerinti legmegfelelőbb pályázót tudja kiválasztani, ez viszonylagos garancia a vállaltak színvonalas teljesítésére. További előnyként jelentkezik az állam oldalán, hogy sokkal nagyobb tőkét tud mozgósítani az adott projekt végrehajtására a magánszféra bevonásával. Mindemellett egy adott évben több finanszírozási szerződést is lehet kötni, ehhez paralel kapcsolódik, hogy több pénz fordítható/marad a kizárólagos állami tevékenységek végrehajtására.

Milyen előnyei vannak egy PPP-szerződésnek a magánvállalkozók számára? Elsősorban hosszú távú munkát és pénzt teremt nemcsak a szerződést megkötő fővállalkozónak, hanem az általa partnerként kiválasztott alvállalkozóknak is. A szerződés fajtájától függően ugyanis a megépítés, létrehozás mellett az adott intézmény üzemeltetése is a magánszereplő kezében marad a 15-20 év alatt, folyamatos munkát adva így a szerződő(k)nek. Másrészről az állam a tőle átvállalt közfeladat létrehozási és működtetési költségeit kamatokkal növelt összegben fizeti vissza. Mindezt éves ütemezéssel, a szerződéskötéskor meghatározott szolgáltatási díjat (megfelelő teljesítés esetén) utalva a befektetőnek. Emellett a magánszereplők várt bevételeinek jelentős hányadát képviseli az a PPP-szerződések egy részére jellemző sajátosság, miszerint azok nem lízingtípu-

² http://www.mkvk.hu/pages/konyvvizsgaloknak/files/2006_konferencia/ISzekcio/03BarsiEva.doc

sú jogügyletek: azaz a kikötött időtartam letelte után sem száll át a létesítmény automatikusan az állam tulajdonába, hanem azt meghatározott összegért bárki (leginkább és elsősorban azonban természetesen az állam) megveheti az építőjétől.

A PPP-szerződések típusai

A PPP-szerződéseknek több fajtája alakult ki. Az eltérések hátterében az áll, hogy minden ország a saját jogszabályi rendszerére építve hozza létre ezeket a megállapodásokat. Vannak olyan nemzetek, ahol külön törvénybe foglalják az állam és a magánszféra között kialakult kontraktusok kereteit, máshol (például hazánkban) a meglévő jogszabályok – leginkább a közbeszerzési törvény – rendelkezéseibe építik be ezt a speciális intézményt.

A jogszabályi háttértől eltekintve, a PPP-szerződések relatíve egységes rendszerbe foglalhatók a szerint, hogy a magánvállalkozók a közfeladatot milyen mélységben vállalják át az államtól, azaz az általuk elvégzendő feladat mire terjed ki: csak a felépítésre, vagy a karbantartásra, üzemeltetésre is, esetleg a magánfél tulajdonába is átmegy a létrehozott intézmény.

„A PPP-nek az állami és magánfeladatok megosztása szempontjából négy fő modellje alakult ki:

- tervezés és megépítés (*DB – design and build*),
- tervezés, megépítés és üzemeltetés (*DBO – design, build and operate*),
- tervezés, megépítés, üzemeltetés és finanszírozás (*DBFO – design, build, finance and operate*),
- koncesszió.”³

Jól látható, hogy az állam széles körben határozhatja meg, milyen tevékenységek elvégzését adja ki a kezéből, és bizza annak végrehajtását a magánszektorra. Az állam szempontjából a legkisebb önállóságvesztéssel járó konstrukció az úgynevezett *DB*, ahol kizárólag a megépítési munkálatok erejéig veszi igénybe a magántőkét, a közfeladat végrehajtását már maga végzi. Ennél minden más szerződési forma nagyobb au-

³ <http://www.fn.hu/index.php?id=26&cid=99086>

tonómiavesztéssel jár: már a működés területére is beengedi a magánszektort a közhatalom (természetesen garanciák: ellenőrzés, szankciók beépítése, illetve a szerződéstől elállás kikötése mellett). A nagyobb teret engedő formákat az állam leginkább akkor alkalmazza, ha az üzemeltetést maga nem tudja önerőből elvégezni, illetve, ha gazdaságosabb a magán-szektor által üzemeltetett forma.

Előfordulhat ugyanis, hogy a magánfél úgy tudja a költségeit az összberuházás arányában kalkulálni, hogy kedvezőbb anyagiak mellett képes a szolgáltatás elvégzését vállalni, mint amennyibe az az államnak saját megvalósítás esetén kerülne. Ilyenkor a közhatalom akkor is a feladat átadása mellett dönt (méltányolható gazdasági érdekből), ha előzőleg nem tervezte a tevékenység PPP keretében történő átruházását. „Nagy-Britanniában 1988-tól léptek erre az útra az amerikai példa nyomán, mert a tapasztalatok azt mutatták, hogy mintegy 15-20 százalékkal olcsóbban meg tudják oldani a magánbörtönök a szabadságvesztés végrehajtásának szervezését, és még így is marad profit számukra, ezért a magánbörtönök építésébe is be lehet vonni a vállalkozói tőkét. A zsúfolt angol börtönviszonyok miatt kényszerhelyzetben lévő, ám az állami szerepvállalás növelésétől tartózkodó Thatcher-kabinet ekkor úgy döntött, hogy az újonnan épülő börtönök magánvállalkozói működtetésével oldja meg a gondot.”⁴

A PPP-szerződések egy másik szempontrendszer szerint is csoportosíthatók. Az outsourcingnél (azaz a feladatok kiszervezésekor) három fő terület jött létre: a szolgáltatási szerződések, az üzemeltetési szerződések és a lízingbe adás. A szolgáltatási szerződések szintén a szorosabb állami részvétel mellett létrejövő PPP-konstrukciók közé tartoznak. Ebben az esetben rövidebb a szerződéses időtáv, és a megállapodás általában azt a célt szolgálja, hogy az állam a magánszféra technológiai tudását felhasználva új technikát, módszert építsen ki, amelyet a továbbiakban már saját maga tud üzemeltetni. Ez a típusú szerződéskötés tehát csak a szolgáltatás kidolgozására, létrehozására terjed ki, a fenntartásban a magánszektor már nem vesz részt.

4 Pokol Béla: A jog elmélete. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001, 218. o.

Az üzemeltetési szerződések esetén az állam már átengedi az adott szolgáltatás fenntartásának és működtetésének lehetőségét is a magánszektornak, ezzel is ösztönözve, hogy az innovációs technológiákat minél inkább alkalmazzák saját működésük közben. Itt előfordul, hogy a társaság az elvégzett tevékenység után teljesítményarányos díjat kap, ez még inkább a szolgáltatás minőségének javítása irányába tereli a befektetőket. „Az üzemeltetési szerződéseknel a magántársaság felelőssége a létesítmény működtetéséért nagyobb, mint a szolgáltatási szerződések esetében, ugyanakkor a beruházási döntések továbbra is az állami szféra hatáskörébe tartoznak. A szerződéstípus lépcsőfoknak tekinthető a magánszféra jövőbeni intenzívebb bevonása felé, segítheti a bizalom kiépülését azokban a szektorokban, ahol még kevés PPP-tapasztalat halmozódott fel.”⁵

A lízingbe adás a magánvállalkozó legszélesebb felelőssége mellett jön létre, hiszen itt már a közszolgáltatás működtetését és karbantartását is ő végzi. Cserébe szedheti az adott területen befolyt díjakat. Épp ezért létérdeke, hogy a költségek csökkentése és ezáltal a haszon növelése érdekében minden új technológiát beépítsen. Noha a határidő alatt is az állam hozza meg a működtetéshez kapcsolódó létfontosságú döntéseket, továbbá a szerződés lejárta után a lízingelt terület visszakerül az állam tulajdonába, a köztes időszak mégis hatékony lehet mindkét partnernek. Az állam egy az újításokkal kiegészített, karbantartott szolgáltatási területet kap vissza, a magánvállalkozó pedig kisebb tőkebefektetéssel odafér egy általa technológiailag ismert szektorhoz, ahol a rendelkezésre álló időszak alatt tudását kamatoztatva magas összegeket tud megszerezni. A lízingbe adás a három típus közül a leghosszabb időtávra létrehozott szerződési forma.

Bármelyik típusát nézzük is a szerződéseknek, összességében megállapítható, hogy az állam kihasználja a magánszféra tökéletességét és innovációs ismereteit, tudását, míg a magánszféra a tőkét tudja hatékony módon, egy speciális területen – ahová piactudományi viszonyok között nem kerülne be – megforgatni. „A PPP célja az állami felelősségvállalás feladása nélkül olyan közösségi, akár társadalmi célok meg-

⁵ <http://www.gkm.gov.hu/data/cms714239/PPPkezikonyv.pdf>. 20. o.

valósítása, ahol szükség van a magánszféra hatékonyságára, illetve a fejlesztés terheinek és kockázatainak a magánszférával való megosztására. A PPP garanciákat ad a hosszú távú fejlesztések célszerű, politikától független végigvitelére, és a későbbi hatékony működtetésre, így a magánszféra számára lehetővé válik a beruházás költségeinek megosztása az állammal.”⁶

PPP kontra börtön-PPP?

A magánszektor bevonása a börtönök építésébe és üzemeltetésébe sokkal speciálisabb terület, mint bármely más szolgáltatás kiszereződése esetében. Itt ugyanis az emberek büntetésére, fogva tartására, azaz hátrány okozására szerződnek a magánbefektetők, szemben, mondjuk, egy autópálya-építéssel vagy oktatási eszközök beszerzésével, ahol a „köz javára” végzik megbízásos feladatukat a privát szektor szereplői. Természetesen itt is a társadalom érdekében cselekszenek a megbízottak azzal, hogy időlegesen kivonják a társadalomra veszélyes személyeket a közösségből. A hangsúly ebben az esetben azonban nem a társadalom, hanem az elkövetők oldalán van: az egyik ember a másikat nem foszthatja meg a szabadságától, nem tarthatja fogva, kizárólag az állam jogosult büntetést kiszabni, és a bűnelkövetőket személyüket érintő szankcióknak alávetni.

A börtönökhöz kapcsolódó PPP-szerződéseknél a legtöbb esetben a magánfél a börtönök megépítésére, üzemeltetésére, a fogvatartottak ételmezésére és ruháztatására kap megbízást, a bebörtönzöttek őrzése és szállítása az állam kezében marad. Így a szűk értelemben vett fogva tartás továbbra sem kerül magánkézbe, ez pedig a garanciális elemek szempontjából nem elhanyagolható. „A privatizációs politika legvitatottabb pontja a büntetés-végrehajtási intézetek magánigazgatása. Ezen elképzelés szerint nem állami tulajdonosok azok, akik biztosítják a személyzetet és működtetik a létesítményeket. E megoldás azt az etikai dilemmát veti fel, hogy tanácsos-e magánszemélyeket felruházni a büntetés-végrehajtás hatalmával.”⁷

⁶ Dobos István: PPP contra PPP, avagy mi várható a magánbefektetéstől?

Noha a tényleges őrzési feladatot általában a közhatalom végzi, a fogvatartottak ellátásához és körülményeik megteremtéséhez kapcsolódó magánvállalkozói részvétel miatt roppant jelentős szerepe van az emberi jogok kérdésének. Hiszen a magánbefektetők úgy érnek el minél nagyobb hasznot az üzemeltetés közben, ha a működés költségeit a minimálisra csökkentik. Amíg ezt egy beruházás esetén a korszerű technológia alkalmazásával, a kockázatok megosztásával elérhetik, addig a börtönök üzemeltetése folyamán csak a fogva tartáshoz kapcsolódó költségeik lefaragásával tudnak nagyobb nyereségre szert tenni. Ez pedig a fogvatartottak mindennapi ellátásának színvonalalesését okozhatja. Nagyon fontos tehát, hogy a PPP-szerződésben előírt szabályok mellett működésük közben a magánszereplőknek az általános, az adott ország által ratifikált, a fogvatartottakkal kapcsolatos emberi bánásmódot garantáló szabályokat is be kell tartaniuk. Az állam felelőssége pedig ennek ellenőrzése a PPP-szerződésben vállaltak vizsgálata mellett.

A PPP-szolgáltatás ára

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

- teljes egészében lemond az üzemeltetésből származó bevételekről, és nem fizet szolgáltatási díjat (például úthasználati díj, lakásbérleti díj, egészségügyi szolgáltatásért kapott térítés, illetve egyéb használó által a szolgáltatásért fizetett díjak);
- a használattal arányos, de nem a használó által fizetett díjat téríti;
- az állam által fizetett egységes díj megállapodás alapján.”⁸

A magánbörtönök esetében a szolgáltatás díja relatíve egyszerűen alakul. „Az eredeti amerikai eszme szerint – amely alapján a nyolcvanas évek közepén a Reagan elnök által elindított általános államtalanítás részeként kezdtek meg a magánbörtönök kiépítését az alacsonyabb biztonságot igény-

⁷ <http://jesz.ajk.elte.hu/kiraly11.html>

⁸ Dobos István: i. m.

ló szabadságvesztési fokozatokban – a börtönököt üzemeltető vállalkozók elítéltenként és napi költségként számolva kapják az államtól a finanszírozást, és ebből kell megoldaniuk a szabadságvesztés végrehajtását az elítélteken.”⁹

A magánbörtönök üzemeltetői azonban nem csak ebből jutnak bevételhez. Általánosan ismert és elfogadott dolog, hogy a magánszervezetek a magánbörtönben dolgozók által megtermelt áruk értékesítése után is profitra tesznek szert. Ez a nyereség azáltal keletkezik, hogy a büntetés-végrehajtási intézetekben a fogvatartottak alacsonyabb bérért dolgoznak, mint amennyit ugyanannyi munkával a külvilágban keresnének. Magyarországon törvény állapítja meg e csökkentett összeg minimumát¹⁰, míg például az Egyesült Államokban az állam önmagában nem írja elő, hogy a minimálbérnél alacsonyabb bérért dolgozzanak a rabok, viszont azt sem tiltja meg, hogy a magánbefektető a fogvatartottak elszállásolásáért és a különböző szolgáltatásokért (élelmezés, orvosi ellátás) díjat szedjen az elítéltektől. Azaz az üzemeltető összességében így is nyer az üzleten, és többletbevételekre tesz szert.

Nils Christie norvég kriminológus egy további fontos szempontra hívja fel a figyelmet. A tőke hajszolása – olcsóbb külföldi munkaerő miatt a termelés távoli országokba szállítása – miatt tömegesen munkanélkülivé váló személyek kisodródhatnak a társadalom peremére, bűnelkövetőkkel válnak, és könnyen a fogvatartottak közé kerülhetnek. „Munkásból munkanélküli, munkanélküliből bűnöző, bűnözőből rabmunkás – a kör bezárult. Egyedüli győztes az üzlet.”¹¹

Az olyan országokban, ahol már kiépült a magánbörtönök hálózata, illetve kialakult a börtönök üzemeltetésére berendezkedő magánszervezetek köre, a börtönmunkát az újabb börtönökhöz kapcsolódó feladatok ellátására is felhasználják. Az újabb tenderen nyertes korábbi börtönüzemeltetők így a régebről felügyeletük alatt álló intézményeikben végeztethe-

9 Pokol Béla: i. m. 217. o.

10 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól 124. § (2): „A teljes munkaidőben foglalkoztatott elítélt részére havi munkadíjként a kifizetés évét megelőző év első napján a munkaviszonyban álló dolgozókra megállapított kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) összegének legalább egyharmada jár.”

11 Nils Christie: Büntetésipar. Osiris Kiadó, Budapest, 2004, 142. o.

tik a még nem felállított börtön kellékeinek elkészítését (bútorok, ruházat), míg kiszállítás útján a börtönök felépítésében és üzembe helyezésében is alkalmazhatják a másik intézményben fogva tartott elkövetőket.

A magánszféra befolyása

Világviszonylatban is megéri a PPP-börtönprojektekre pályázni. Van néhány mamutcég, a Group4, a Sodexho, a Serco, de még a CCA is, amelyek a világ minden táján jelen vannak a magán-építésű börtönök piacán. Előnyük van a többi, helyi érdekelt-ségű vállalkozással szemben, mivel az elmúlt évtizedek alatt rengeteg tudást és tapasztalatot halmoztak fel. Meglévő hatalmukat tovább növelik azzal, hogy részvénytársaságként megjelennek a tőzsdén, és mivel a börtönipar a világban, de különösen az Egyesült Államokban virágzik, részvényeik igen magas áron cserélnek gazdát. Az Egyesült Államokban azonban egyetemek és főiskolák is tulajdonosai egy olyan szervezetnek, ami az Amerikai Egyesült Államok egyik legnagyobb magánbörtön-építő és -üzemeltető mamutcégének, a CCA-nak öt és fél százalékban tulajdonosa. A magántőkések tehát a társadalom minden szegmensében jelen vannak, ebből logikusan következik az a gyanú, hogy a magánszervezeteknek politikai hatalmuk, illetve a befolyásoláshoz szükséges (kapcsolati) tőkéjük is van. A Yale Egyetemen készült egyik tanulmányban olvasható, hogy a magánbörtön-szervezetek nemcsak várnak arra, hogy a szövetségi és állami börtönök beteljenek, hanem közvetett és közvetlen eszközökkel a büntető igazságszolgáltatási törvények meghozatalába is beleszólnak. A konzervatív döntéshozók munkatársai, sőt a CCA egyik vezetőjét az egyik döntéshozó, javaslatokat benyújtó testületbe is beválasztották.¹²

Noha az egyetemek és főiskolák próbálnak elhatárolódni az olyan szervezetektől, amelyek részvényesek valamilyen magánbörtönben¹³, a nyereséges szektorban tevékenykedő vállalatok mégis megteremtik helyüket a börtönpolitikában: a magánkézben lévő vállalatok akadémikusokat és kutatókat

¹² <http://www.yaleunions.org/geso/reports/CCAreport.pdf>, p. 8.

¹³ Az Egyesült Államokban több egyetem bojkottálta például a Sodexho vállalat élelmiszer-ipari termékeit és szolgáltatásait, amiért az a CCA részvényese.

támogatnak a kormányzati és a büntető igazságszolgáltatási politika kialakításának segítéséhez. Számos magánvállalat támogatott például „policy-making” konferenciákat a vezető akadémiai intézetek vendégül látásával. Stephen Natan, a Prison Privatisation Report International szerzője szerint a magánszektor növekvő befolyása a büntető igazságszolgáltatási rendszerben azt jelenti, hogy a részvényesek érdekei az elsődlegesek. Ki alakítja a büntető igazságszolgáltatási rendszert? A szakmabeliek, a politikusok és a közösség? Vagy a Group 4 részvényesei?¹⁴

A gazdasági elem belépése és a profit csábítása után szükségképpen kialakul a magánfelek között a verseny. Amit a potenciális résztvevők a teljes projekt tekintetében az államnál hivatalosan a pályázatokkal, informálisan pedig a befolyásolás eszközeivel tudnak elérni, az „kicsiben” működik az egyes tevékenységek, szolgáltatások területén is. Ahogy a PPP-pályázók a nagypolitikát, az egyes szolgáltatást nyújtók a nyertes befektetőket kívánják meggyőzni arról, az ő termékükkel vagy az általuk kínált szolgáltatással tudják a legnagyobb hatékonyságot elérni a kivitelezés folyamán.

Etikai kérdések

A magánbörtönrendszert rengeteg kritika éri az Egyesült Államokban. Mostanság így foglalják össze: a profit motívuma drasztikusan megfordította a büntetés-végrehajtás feladatát: a közösség védelme és a rehabilitáció helyébe a gyors haszon lépett. Amerikában egy civilszervezet szorgalmazza a magánbörtönök megszüntetését, akként érvelve, hogy a profit nem lehet meghatározó faktor a bűnözők börtönben való elhelyezésének eldöntésénél. Úgy találták, a magánbörtönök működése biztonságukban veszélyezteteti mind a fogvatartottakat, mind a börtönszemélyzetet, de még a szélesebb közösséget is.¹⁵

Azt tehát nem lehet állítani, hogy mindenki egyetért a magánbörtönök fenntartásával. Vannak olyan ellenzők, akik csak a már kialakult visszásságok okán szüntetnék be a

¹⁴ <http://www.guardian.co.uk/Archive/Article/0,4273,4149884,00.html>

¹⁵ <http://www.yaleunions.org/geso/reports/CCareport.pdf>

magántőke részvételét a büntetés-végrehajtásban, de vannak olyanok is, akik a létrehozásukkal sem értenek egyet, jogi aggályaik vannak az állami hatalom magánkézbe átszállása miatt.

„A felvilágosodás folyamán egyre inkább teret nyert annak elismerése, hogy a magánfelek, a magánhatalmak részéről az erőszak alkalmazása tilos, és ez a társadalomban az állam kizárólagos joga, a legitim erőszak monopóliumával bíró államot pedig a társadalom ellenőrzése alá kell helyezni. [...] Itt ugyanis a szabad jogállamban a lehető legerősebb szankciót is alkalmazni lehet az egyén szabadságának legális elvonásával a szabadságvesztés-büntetésnél, és ennek lefolytatása a liberális jogállam legkizárólagosabb feladatát jelentette már a felvilágosodás óta.”¹⁶ Az e nézetet vallók szerint tehát a magánszektor vállalatait nem lenne szabad semmilyen szinten bevonni a végrehajtásba, hiszen az emberek a társadalmi szerződés megkötésével lemondtak az erőszak alkalmazásának jogáról, illetve kizárólagosan az államra ruházták át. A közhatalom azonban nem tudja minden esetben egyedül végrehajtani feladatát, kénytelen a piacgazdaság szereplőit igénybe venni. Hogy az ellentmondást feloldják, több állam úgy lép üzleti kapcsolatba a börtönök területén a magántársaságokkal, hogy csak a másodlagos szolgáltatásokra köt megbízást, és a tényleges felügyelet jogát nem engedi át a beruházóknak.

Míg Németországban az állami szintű bevezetés az alkotmány rendelkezései miatt bukott el, addig „a kanadai Montérégie-ben a kormány egy háromszáz fős börtönt szeretett volna létrehozni, de a terv ellen hevesen tiltakoztak az emberi jogi és munkaügyi szervezetek. A montreali bíróság előtt demonstrálók szerint megengedhetetlen, hogy profitorientált vállalkozók emberi lények fogva tartásából tegyenek szert nyereségre. A nyereséget ugyanis az üzemeltetők a legkönnyebben a személyi költségek lefaragásával érhetik el.”¹⁷

¹⁶ Pokol Béla: i. m. 217. o.

¹⁷ A privatizált fegyintézetekben is sok a visszaélés. Magyar Hírlap, 2006. április 15., 10. o.

A szolgáltatók közhatalmi ellenőrzése

„Ausztráliában az Északi Terület tartomány például elutasítja a privatizációt, a többi államban lévő magánbörtönök működése ugyanis csöppet sem zökkenőmentes. A börtönprivatizáció egyik helyi éllovasa, a GEO Group például sok botrányon van már túl. Új-Dél-Walesben a GEO például egy 750 fős magánintézmény üzemeltetéséért évi 3,4 milliárd forintnak megfelelő összeget kasszíroz, és hogy a helyi számvevőszék vizsgálja, ez valóban kifizetődik-e az államnak. A GEO melbourne-i intézete ellen pedig öt női alkalmazott tett panaszt egyebek között szexuális zaklatás, megfélemlítés és a fogvatartottak rossz ellátása miatt.”¹⁸

A magánszervezetek PPP keretében vállalt tevékenységét minden szektorban ellenőrzi a közhatalom. A börtönök irányítása körében azonban ennek még sokkal nagyobb a jelentősége az előző fejezetben leírtak okán. Az állami felügyelet minden esetben szavatolni kell a garanciális szabályok, a szerződésben vállalt feltételek, illetve a kiterjedt jogi követelmények betartásának megteremése érdekében. Az ellenőrzés sok szempont szerint és sok mérő beiktatásával valósul meg. Az állam a kapott eredményeket összeveti a nem privatizált börtönök adataival, illetve a szerződésben vállaltakkal. Ha nem ítéli megfelelőnek a magánszereplők irányítását, szankciókat vezet be, míg ha a magánfél szerződészerűen vagy azt túlteljesítve végzi feladatát, pozitív ösztönzőkkel, jutalmakkal díjazhatja a magánszervezeteket.

„Angliában a PPP-konstrukciós börtönökben pontozással értékelnek, s ha az összpontszám nem éri el a kikötött szintet, kötbért számolnak fel, vagy kevesebb díjat kap a partner. A börtönöket üzemeltetőket pontszámaik szerint is összevetik, és ez is kihat a díjra. A magánfél jól megfogalmazott szerződésekkel rákényszerül a versenyképességre, költséghatékony-ságra – így a PPP-konstrukció általában nem megterhelőbb a költségvetésnek, mint az állami beruházások.”¹⁹ Nagy-Britanniában „a pénzügyi levonások alapjául szolgáló komplex

¹⁸ Uo.

¹⁹ Légrádi Gergely: Megfelelő szerződések. <http://www.vg.hu/index.php?apps=cikk&kk=82324>

teljesítmény-követelményrendszer általában 30-40 elemből áll, a kritériumok meghatározásakor az egyes börtönök sajátosságait figyelembe veszik. A kritériumok között például a következők szerepelnek (azaz a következő esetekben kap az üzemeltető büntetőpontokat): becsempészett cikkek, verekedés, kábítószer-használat, a befogadást követő egészségügyi vizsgálat elmulasztása, a nem kellő óraszámú biztosított képzés/foglalkozás, a nem az előírt rend szerinti takarítás, a záruk/rácsok nem az előírásoknak megfelelő kezelése stb.”²⁰

Önmagában azonban az nem elegendő, ha csak a mérési mutatókat dolgozza ki az apparátus. Nagy-Britanniában problémaként vetődött fel az is, hogy néhány magánbörtön-ellenőr – akiknek a szerződésben foglaltak megvalósulásának ellenőrzése volt a feladatuk – túl közel került a vállalkozóhoz, miközben mások túlságosan szigorúak és ellenségesek maradtak. Azaz nagyon fontos pontosan lefektetni, mi az ellenőrök feladata, folyamatos továbbképzésen fejleszteni őket, illetve az előmeneteli rendszert is pontosan kidolgozni.²¹

Összehasonlítás

Miután az állami alkalmazottak, illetve a magánfelek összegyűjtötték a mérési adatokat (ez utóbbi esetében a szerződő félnek és a büntetés-végrehajtási szervezetnek felül kell vizsgálnia a kapott értékeket), kerülhet sor azok összehasonlításra, kiértékelésre és a következmények életbeléptetésére. Újabb fontos és a PPP-börtön területén jártas államoknak felteendő kérdés, mivel hasonlítják össze a begyűjtött eredményeket, és mikor tekintik sikeresnek az adott projektet.

Ausztráliában például a tapasztalatok alapján sokkal inkább a visszaesési rátát kellene a hatékonyság mérőjének tekinteni, mintsem a rövid távú pénzügyi mérleg eredményeit. Minden mérleg mellett a DCS, az egyik magánbörtön-társaság elbukta az elsődleges feladatát: a társadalom védelmezését. A fogvatartottak több mint negyven százaléka a szabadulás-

²⁰ Dobos István: i. m.

²¹ http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/committee_of_public_accounts/pac021203_pn49.cfm

tól számított két éven belül ismét visszakerül a börtönbe, és a visszaesési ráta egyre magasabb. Az egyik tekintélyes ausztrál civilszervezet, az Igazságszolgáltatási Cselekvés, egyetért azzal, hogy a pénz értékének definíciójához a számítást a hosszú távú költségeknek a magas visszaesési rátával összevetett adataival kell mérni, sokkal inkább, mint az állami költség/fogvatartott/nap adatok összevetésével, vagy a közösségi versus magánellátók összehasonlításával.²²

Máshol, így Nagy-Britanniában a korábban kötött szerződésekhez kapcsolódó nagyobb rugalmasság a társadalom igénye. Hiszen például az elmúlt 25 évben megváltozott az egyensúly a visszatartás és a rehabilitáció között, és ésszerű lenne azzal számolni, hogy a prioritások a következő 25 évben is változnak a jelenlegi PPP-szerződések vonatkozásában. Például új teljesítménymutatókat vezettek be az elmúlt években a visszaesés visszaszorítása érdekében, de a legtöbb korábban megkötött PPP-szerződést nem módosították erre reflektálva. A szerződés megkötésekor a felek által megállapított mérőszámok az idő előrehaladtával már nem a társadalmi prioritásoknak megfelelő értékek szerint mérik a magánirányítású börtönök hatékonyságát. Ahhoz, hogy mindig az aktuális igényeknek megfelelően lehessen a hatékonyságot ellenőrizni, a teljesítményt mérő adatok minőségét és összegyűjtésük körülményeit a közsférának tovább kell fejlesztenie.²³

Az összehasonlítás következményeként az állam szankciókat vethet ki a magánbörtönökre. Ahol létezik besorolási rendszer, ott hátrább sorolhatja az adott intézményt, míg rendkívül súlyos mulasztás esetén akár be is zárathatja a büntetés-végrehajtási intézetet, illetve átveheti annak irányítását. „A PPP-eljárások kereteit meghatározó Eurostat előírásban rögzítette, hogy a magánszektorba tartozó PPP-beruházások esetében a szolgáltatási színvonal csökkenése esetén a szolgáltatónak fizetett üzemeltetési díjnak automatikusan, arányosan és érezhető módon csökkennie kell.”²⁴

Ha viszont a magánfél pozitív irányban tér el a szerződésben vállaltaktól, ösztönzőkkel jutalmazhatja őt a közhatalom,

22 <http://www.psiru.org/justice/PPRI69.htm>

23 <http://www.nao.org.uk/recommendation/report.asp?repId=407>

24 <http://www.winsdom.hu/index.php?id=38&cid=160>

illetve a leszűrt tapasztalatokat beépítheti saját működésébe. A magánbörtönök üzemeltetésében járatos államok tapasztalatai szerint a közbörtön a fogvatartottakkal való jó bánásmód gyakorlatát, a magánbörtön pedig a biztonsági intézkedések terén felhalmozott tudást veheti át a másiktól. Nagy-Britanniában például egy börtönvizsgálat igazolta, hogy a magánbörtönökben fogva tartottak szerint rájuk jobban odafigyelnek, és magasabb szintű ellátásban részesülnek, mint a közbörtönökben büntetésüket töltő társaik. A brit kriminológiai intézet a bv. szervezettel együttműködve egy úttörő munkába fogott ezen a területen, és a börtönélet minőségének mérhetőségét vizsgálja majd egy kutatásában.²⁵

A nemzetközi – jó és rossz – példák után a továbbiakban a magyarországi helyzetet veszem szorosabb vizsgálat alá. Mivel a börtönépítés hazánkban még gyerekcipőben jár (jelenleg csupán a tiszalöki börtön működik PPP keretében), így csak a társadalom PPP-hez való viszonyáról, az eddigi előkészületekről és a folyamat jelenlegi állásáról tudok áttekintőt adni.

A PPP Magyarországon

A rendszerváltás előtti időszakban fogalmilag volt kizárt az államon kívüli szerződéses tevékenység, főként hogy a magánvállalkozói szféra hivatalosan nem is létezhetett. Azóta jelentősen megnövekedett a PPP-beruházások aránya Magyarországon, az emberek azonban még napjainkban is kételkednek a PPP-szerződések gazdaságosságában. Egyrésztől bizalmatlanok az ismeretlennel szemben, másrésztől azt tartják, hogy a társadalom veszít a magánszereplőkkel kötött üzleten: az állam általi finanszírozás húsz-harminc év alatt kifizetett részleteit összeadva sokkal magasabb végösszeget fizet ki a megbízó, mint amennyibe az a beruházónak került. Az unokáink is a mostani beruházásokat fogják fizetni, hangzik el sokszor az érv. Például a magyarországi börtönépítési projektek mindegyike kilenc-tíz milliárd forint ráfordítással hozható létre, míg az állam 15 éven át évi 1,91 milliárd forintot fog fizetni a befektetőnek, ami 28,65 milliárd forint, azaz háromszoros visszafizetés az adó-

²⁵ <http://www.nao.org.uk/recommendation/report.asp?repId=407>

fizetők pénzéből. Azt azonban nem szabad elfelejteni, hogy a magánbefektetők nemcsak a létesítését, hanem a fenntartását is végzik az adott intézményeknek, amit az állam szintén be-kalkulál az éves díj összegébe.

Mindezek miatt a közvélemény informálása nem elhanyagolható feladat. Noha Magyarországon még nem jött létre olyan PPP-centrum, mint Csehországban, de az ír példához hasonlóan – az állami apparátusba beépített külön osztály létrehozásával – „a kormány a PPP-struktúra magyarországi bevezetésének előmozdítása érdekében 2098/2003. (V. 29.) számú határozatával rendelkezett a PPP Tárcaközi Bizottság létrehozásáról. [...] A bizottság öt tagból – a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Pénzügyminisztérium, Igazságügyi Minisztérium, Miniszterelnöki Hivatal és Központi Statisztikai Hivatal képviselőiből – áll. [...] A testület feladata, hogy megteremtse a PPP-struktúra magyarországi elterjedésének előfeltételeit, és közvetítse a PPP-konstrukciókkal kapcsolatos információkat a közigazgatáson belül. A bizottság feladata továbbá az elkészült PPP-projekttervek szakmai véleményezése, mielőtt azok a megfelelő véleményező vagy döntéshozó fórum (gazdasági kabinet, kormány vagy Országgyűlés) elé kerülnének.”²⁶ A GKM-en belül önálló PPP-titkárságot is létrehozta, amely a szabályozási háttér kialakításáért felel, a PPP tekintetében konzultál az egyes minisztériumokkal, illetve a konkrét szerződéseket maga is véleményezi.

A magyarországi PPP bevezetéséhez elengedhetetlen volt a jogszabályi háttérnek az Európai Unió ajánlásai szerinti átalakítása, korszerűsítése. Az unió nem várja el külön törvények kidolgozását a PPP-szerződések körében, az általános elveket – mint az átláthatóság, az egyenlő hozzáférés és a tisztességes verseny – viszont itt is megköveteli. Ehhez Magyarországnak egyrészt a közbeszerzési, másrészt az államháztartási törvényt kellett a követelményeknek megfelelően módosítania. És mivel az önkormányzatok esetében sem kizárt a PPP-szerződések létrejötte, így az önkormányzati törvényt is szükséges volt a megfelelőség szempontjából megvizsgálni. A módosításra szoruló törvények átalakításával

²⁶ <http://www.gkm.gov.hu/data/cms714239/PPPkezikonyv.pdf> 85. o.

megszűntek a PPP-kontraktusok megkötésének útjában álló jogszabályi akadályok.

PPP-börtöneink: Tiszalök, Szombathely

Magyarországon néhány évvel ezelőtt másfélszeres volt a végrehajtási intézetek telítettsége. Éppen ezért a közhatalomnak lépnie kellett a minél előbbi jogsértés megszüntetése érdekében. 2002-ben az állam – akkori árakon számítva – negyvenmilliárd forintot hagyott jóvá egy nyolcéves program kidolgozására, ez azonban nyilvánvalóan nem volt elég arra, hogy új létesítményeket hozzanak létre és tartsanak fenn. Már 2003-ban két és fél milliárd forintba került a 250 férőhelyes veszprémi büntetés-végrehajtási intézet megépítése, amellyel még csak a zsúfoltság problémáján sem tudtak segíteni, mivel a korábbi, minden előírást és normát sértő börtön helyett alakították ki az újat. A Venyige utcában munkásszállóból kialakított, 900 férőhelyes, főként előzetes büntetés letöltésére szolgáló épület 3,8 milliárd forintjába került az államnak. 2004-ben a kormány elfogadta azt a tervet, amelynek értelmében az akkor még több mint 150 százalékos zsúfoltság problémáját a magántőke bevonásával próbálták enyhíteni. (Az az óta eltelt idő alatt módosult a jogpolitikai álláspont, ennek következtében az előzetes fogvatartottak száma – így a túlzásfokosság is – némileg csökkent a korábbihoz képest.)

Miután a megfelelő helyeket, Tiszalöket és Szombathelyet kiválasztották²⁷, sor kerülhetett a közbeszerzési eljárás kiírására. A tiszalöki egy zöldmezős, teljes egészében újonnan kialakított épületsor létrehozását jelentette, míg a szombathelyi barnamezős terület, azaz a korábbi Savaria Kiképzőközpont helyén alakítják ki a fegyintézetet. Az eljárás lebonyolítását a tiszalöki komplexum esetében a Főber Rt. írta ki és végezte, míg a szombathelyi intézetnél maga a büntetés-végrehajtási szervezet jár el. A Főber Rt. kiválasztása – amely az építkezés műszaki ellenőrzését is végzi – szintén közbeszerzési eljárás keretében zajlott.

²⁷ Eredetileg három város neve került szóba a kialakítás helyszíneként: Polgár, Tiszaújváros és Szombathely.

Tiszalökön és Szombathelyen is 700-700, fegyház fokozatú, férfi fogvatartott büntetését foganatosítják, azonban ez utóbbi intézetben plusz száz előzetes fogvatartott őrzése is biztosítva lesz. A zárkákat mindkét intézetben egy-négy fogvatartottnak tervezték. Az épületek és azok helyiségei kialakításakor minden uniós követelményt és előírást szem előtt tartottak. Mindkét intézet esetében az állam által fizetett éves díj összegéért az épület karbantartását és a szolgáltatások (étkeztetés, mosás, orvosi, pszichológiai ellátás, munkáltatás) végzését is állnia kell a befektetőnek. A fogvatartottak őrzése, szállítása és előállítására azonban továbbra is állami feladat marad, ezt Tiszalökön 350 fős személyzet lát majd el. A 15 éves futamidő végén a fegyházak az állam tulajdonába mennek át.

Noha mára még csak a tiszalöki intézetet nyitották meg, és még nem töltötték be a hétszáz férőhelyet, „a beruházások eredményeként akár öt hellyel is előbbre léphetünk az európai szegyenlistán, ahol ma Magyarország a börtönök zsúfoltságát tekintve hátulról a harmadik, s csak Ciprust és Görögországot előzzük meg”.²⁸ A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka, Csere László szerint az 1500 új férőhely kialakítása után 137 százalékosra csökken a zsúfoltság.

Összegzés

A közhatalom és a magánszféra kapcsolata az állami feladatok ellátása közben nem teljesen problémamentes, egyelőre azonban mással nem pótolható megoldást nyújt. A két érdek – a minél nagyobb nyereség és a közfeladat megfelelő ellátása – között feszülő ellentétet feloldani nem lehet, garanciális elemekkel körbeásta a kényes egyensúly talán mégis fenntartható. A tanulmány e problémakört igyekezett körbejárni, minden szereplő oldaláról megvilágítva a PPP-konstrukció pozitív és negatív oldalát.

A nemzetközi példák mellett a hazai tapasztalatokról és a fegyházépítés állásáról adtam rövid áttekintést. A téma hazánkban még hosszú ideig aktuális lesz a büntetés-végrehajtás területén, hiszen csak most kezdődtek meg az első

²⁸ <http://www.nol.hu/cikk/389337/>

beruházások. Ezután derül majd ki, hogy a 15 évre tervezett konstrukciók beváltják-e a hozzájuk fűzött reményeket, vagy elbukik a magánbörtönök bevezetésének hazai kísérlete; jelenleg mindkét magyarországi befektető a magas kockázatú időszakában tart. Az, hogy milyen megtérülési rátával kapják vissza tőkéjüket, és ezt milyen módszerekkel érik el, pillanatnyilag nem prognosztizálható. Magyarországon a börtön-építésben megjelenő PPP-projekt tulajdonképpen a PPP hazai bevezetésének eredményességi próbája is, hiszen a PPP-konstrukciók egyik első kísérlete a tiszalöki és szombathelyi intézmények létrehozásában mutatkozik meg.

Irodalom

A privatizált fegyintézetekben is sok a visszaélés. *Magyar Hírlap*, 2006. április 15.

Christie, Nils: Büntetésipar. Osiris Kiadó, Budapest, 2004

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Public Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions. Com(2005) 569 Final. Commission of the European Communities, Brussels, 15. 11. 2005

Dobos István: PPP contra PPP, avagy mi várható a magánbefektetéstől.

Fahidi Gergely: Nyugati próbálkozások. *HVG*, 2003. szeptember 20. Green Paper Public Private Partnerships and community law on public contracts and concessions. COM(2004) 327 Final. Commission of the European Communities, Brussels, 30. 4. 2004.

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0327en01.pdf

Király Klára: A büntetés-végrehajtási intézetek privatizációjának elméleti háttere. <http://jesz.ajk.elte.hu/kiraly11.html>

Magyar Börtönügyi Társaság, 2006. szeptember 29. napi ülésének anyaga

Légrádi Gergely: Megfelelő szerződések. <http://www.vg.hu/index.php?apps=cikk&cikk=82324>

Pokol Béla: A jog elmélete. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001

Rapoza, Phillip G.: The Privatisation of Prisons and the Issue of Security: Is the Private Sector Up to the Task? 2006

Internetes hivatkozások

http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/hirlevel/005/hir10005_nyom_cikk_eu_1.html

http://www.mkvk.hu/pages/konyvvizsgaloknak/files/2006_konferencia/ISzekcio/03BarsiEva.doc

<http://www.gkm.gov.hu/data/cms714239/PPPkezikonyv.pdf>

<http://www.yaleunions.org/geso/reports/CCAreport.pdf>

<http://www.guardian.co.uk/Archive/Article/0,4273,4149884,00.html>

http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/committee_of_public_accounts/pac021203_pn49.cfm

<http://www.psiru.org/justice/PPRI69.htm>

<http://www.nao.org.uk/recommendation/report.asp?repId=407>

<http://www.winsdom.hu/index.php?id=38&cid=160>

<http://www.nol.hu/cikk/389337/>