

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

Braunné Fülöp Katalin

Pécs, 2011

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM
KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI KAR

GAZDÁLKODÁSTANI DOKTORI ISKOLA

Braunné Fülöp Katalin

Kockázatmegosztás a magán- és közszféra
kapcsolatrendszerében

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

Témavezető: Dr. Ulbert József

Pécs, 2011

TARTALOMJEGYZÉK

1. Bevezetés	4
2. A dolgozat struktúrája, a felállított hipotézisek valamint a kutatási módszerek	6
3. A PPP konstrukció lényege, elterjedésének okai és a kockázat központi szerepe ..	12
3.1 A konstrukció lényege és angolszász bölcsője	12
3.2 A worldwide boom szükségszerűsége a '90-es évektől.....	18
3.3 Kis magyar PPP történelem	23
3.4 A Magyar Universitas Program PPP projektjeiről röviden	26
3.5 A kockázat központi szerepe a PPP konstrukcióban	27
4. A kockázatészlelés és a kockázati magatartás eltérései az egyéni és a csoportos döntéseknél	32
4.1 a kockázat fogalmi köre	33
4.1.1 Bizonyosság, bizonytalanság és kockázat fogalmi elhatárolása	33
4.1.2 A bizonytalanság szerepe a Döntéshozatal modelljeiben	35
4.2 a kockázat észlelése	37
4.2.1 A személyiségjegyek szerepe a kockázatészlelésben.....	39
4.2.2 A vállalkozó és a bürokrata sajátos személyiségjegyei.....	40
4.2.3 A külső tényezők szerepe a kockázatészlelésben.....	43
4.2.4 A hatalom szerepe a kockázatészlelésben.....	44
4.2.5 A kockázatészlelés kulturális különbségei.....	46
4.2.6 Egyéb tényezők a kockázat észlelésében	48
4.2.7 Vezető egyetemi döntéshozók kockázatészlelése	50
4.3 A kockázati attitűd modellje	51
4.3.1 Modellkísérletek.....	51
4.3.2 Az attitűd mérése.....	55
4.3.3 Vezető egyetemi döntéshozók kockázati attitűdje	56
4.4 A csoportos döntéshozatal	59
4.4.1 A társas befolyás hatása	59
4.4.2 Egy kísérlet a társas befolyás hatásának mérésére	61
4.5 Döntések a PPP-ben.....	62
4.5.1 A felsőoktatási intézmény, mint döntési keret	62
4.5.2 Döntés és döntés-előkészítés az államapparátus szervezeteiben.....	67
4.6 A hipotézis értékelése	69
5. A kockázatértelmezés és kockázati magatartás eltérései az üzleti és a közszféra szervezeteiben.....	72
5.1 kockázatértelmezések a közgazdaságtanban	72
5.1.1 A kockázatértelmezés jelentősége.....	76
5.2 Az üzleti szervezet sajátos kockázati magatartását meghatározó tényezők.....	81
5.2.1 A vállalkozói orientáció szerepe a szervezet kockázati magatartására ...	81
5.2.2 A beruházási döntés	83
5.2.3 A vállalati méretnek és a szervezet életkorának lehetséges szerepe a kockázati magatartásra.....	86
5.2.4 A megbízó-ügynök probléma szerepe a kockázati magatartásra	88

5.3	Kockázati attitűd és magatartás a közszektorban	90
5.3.1	A közhivatalnok kockázatkezelése.....	93
5.3.2	A választott közszereplő magatartása	96
5.3.3	Az ügynökprobléma a közszférában	99
5.4	Kockázati magatartás a partnerségben.....	102
5.4.1	Eltérések az alternatívák értékelésében.....	102
5.4.2	Partnerségi példák a kockázati averzió eltéréseire.....	103
5.5	A hipotézis értékelése	105
6.	Kockázatallokáció vagy többletkockázatok megjelenése.....	108
6.1	A hatékony kockázatallokáció	109
6.2	Kockázati mátrix a Magyar Universitas Programban.....	114
6.2.1	A kockázatmegosztás technikája egy felsőoktatási beruházás példáján .	114
6.2.2	Az üzleti partner és az állam kockázatai	117
6.3	A partnerség által generált új kockázatok.....	120
6.3.1	A partnerség közbeszerzésből adódó ellentmondásai	120
6.3.2	A szerződéses kapcsolat elvi problémája és a tranzakciós költségtöbbletek	122
6.3.3	A korrupció és a járadékvadászat.....	126
6.3.4	A kockázatmegosztást befolyásoló valódi- és álellentétek a PPP-ben..	128
6.3.5	Többletkockázatokat hordozó elszámolási kérdések a PPP-ben.....	131
6.4	A hipotézis értékelése	136
7.	A partnerségből adódó hatékonysági előny értékelése a Magyar Universitas programban.....	138
7.1	A felsőoktatási kiadások haszna	139
7.2	A tulajdonlás jelentősége a hatékonyság tekintetében.....	142
7.3	Amit a megvalósításról és működtetésről ma tudni lehet.....	147
7.4	A hipotézis értékelése	152
8.	Összefoglalás: A magán- és a közszféra tartós, szerződéses kapcsolatának kockázatai felsőoktatási PPP projektek példáján.....	155
9.	Irodalomjegyzék	160
10.	Táblázatok jegyzéke	166
11.	Ábrák jegyzéke	167
12.	Mellékletek listája.....	168
13.	Mellékletek	169
13.1	A Magyar Universitas Program keretében megvalósuló projektek listája	170
13.2	PPP eljárásrend Magyarországon, 2008-ban (PPP Útmutató).....	171
13.3	PPP ajánlások listája, Pénzügyminisztérium, Egyesült Királyság	172
13.4	PPP/PFI projektek preferált kockázatmegosztása a Li Bing et al kutatásban	173
13.5	A 2007- évi ÁSZ jelentés bázisprojektjei.....	174
13.6	PSC – PPP kalkulációk összehasonlító táblája.....	175
13.7	Kérdéssor	176
13.8	PTE döntéshozók kockázatértékelése.....	181
13.9	Makro-, mezo- és mikroszintű kockázatok.....	182

1. BEVEZETÉS

Ha a személyekre használatos *megosztó* jelzőt az üzleti megoldások világára ki szabad terjeszteni, a Public-Private-Partnership (PPP) bizonyosan az elsők között nyeri el ezt a kétes címet. Kevés objektivitást tükröző megnyilatkozás hangzik el vele kapcsolatban, sokkal gyakoribb az indulatos elutasítása, vagy egyedüli megoldásként való aposztrofálása. Megesik, hogy ugyanabból a forrásból hangzik el egyik, majd egy-két év elteltével a másik minősítés is. Ez a dolgozat igyekszik elkerülni minden szubjektív véleménynyilvánítást – igaz, kevésbé a legkritikusabb *megéri - nem éri meg* dilemmát firtatja – inkább széles szakirodalmi bázisra támaszkodva járja körbe a konstrukció néhány lényegi elemét, az üzleti és közszféra szervezetei közötti tartós, szerződéses együttműködés jellemzőit, különös tekintettel a kockázatmegosztásra. Hogy összességében kinek mennyire volt jó *üzlet* a PPP, még nem lehet egyértelműen megválaszolni. A szerződések teljes körű értékelése megítélésem szerint addig nem lehetséges, míg az első valódi PPP megállapodások ki nem futnak, a szervezetek közötti elszámolások le nem zárulnak, erre pedig még legalább egy évtizedig várni kell. Ráadásul a korrekt véleményalkotást az is nehezíti, hogy a projektek szinte kizárólag olyan területekre terjedtek ki, ahol széles körben keletkezhetnek pozitív externális hatások, így a projektszintű értékelés önmagában nem adhat teljes képet. A PPP együttműködés kereteiről, az elszámolások induló paramétereiről, a kockázatok megosztásáról viszont már az együttműködések elején döntés születik, így ha azok minden jövőbeni következményét nem is lehet még számba venni, előzetes értékelésre alkalmasak.

A dolgozat a következőkben konkrétan megfogalmazott hipotézisekhez kapcsolódóan az alábbi kérdéseket tárgyalja. Vajon az üzleti és közszféra között történhet-e hatékony kockázatmegosztás? Milyen korlátai vannak az optimális kockázatmegosztásnak, ha a szerződő felek egyike az üzleti szférából érkezik, a másik a közszféra képviselője? Van-e a kockázatértelmezésben és észlelésben eltérés a két szféra intézményei illetve döntéshozó személyei vagy testületei között, mely gátolja vagy ösztönzi az együttműködést? Milyen kockázatokhoz kötődő érdekek és milyen kockázati attitűd húzódnak meg a döntések mögött? Milyen torzulásokat okozhat a megbízó-ügynök probléma a PPP megállapodásokban? Vannak-e, s ha igen melyek a konstrukció által generált többletkockázatok? Sikerül-e bizonyítható hatékonyságbéli előnyt kimutatni az

esettanulmányként használt beruházások esetében a vizsgált szerződéses megoldás következményeként? A dolgozat tehát összes hipotézisében mikroszinten marad, a makrogazdasági szempontokat legfeljebb érinti. Mert bár valóban érdekes közgazdasági felvételek, hogy mit jelent rövid- és hosszútávon a magyar gazdaság számára ez a nagy számú PPP beruházás, vagy milyen hasznok és milyen elköteleződések jelentek meg ennek kapcsán, a kérdések aktuálpolitikai vonatkozásai, a még hátralévő futamidő hossza és a területi korlátok miatt a makrogazdasági kérdéseket nem tárgyaltam.

A dolgozathoz esettanulmányként a Magyar Universitas Program¹ keretében meghirdetett, és többnyire a tervek szerint a 2002-2008-as időszakban fel is épült, üzembe helyezett létesítmények, főként kollégiumok és oktatási épületek adatait használtam fel. A programot a kormány részéről az oktatási miniszter koordinálta és kötelezettségvállalóként is kulcsszerepet játszott. Összesen kilenc felsőoktatási intézményt érintően történt új szálláshely-létesítés, tizenöt intézménynél zajlott kollégiumi rekonstrukció, harminc, többnyire már üzemelésre átadott kollégiumot eredményezve. Hetezret közelítő új férőhely keletkezett és további tizenháromezer férőhelyet újítottak fel. További huszonhat projekt vonatkozott oktatási épületekre. Az új építésű, vagy felújított infrastruktúra nettó beruházási értéke százmilliárd Ft felett van. A program részprojektjeire vonatkozó szerződéseinek kockázati mátrixát és számos egyéb tartalmi elemét értékeltem és elemeztem a hipotézisek kapcsán. A programról egy rövid összefoglaló ismertetőt tartalmaz a 2. fejezet, a részprojektek beruházásainak alapadatai pedig a 13.1 mellékletben láthatók.²

¹ A Programnak egyébként a felsőoktatási infrastruktúra-fejlesztés - a tízezer új kollégiumi férőhely meghirdetése - volt kétségkívül a legismertebb, a média figyelmét is lekötő része, de mellette számos reformelképzelést tartalmazott, melyek részben megvalósultak, részben elvéreztek vagy módosultak. Talán elég a felsőoktatási törvény viharait, vagy a Sulinet Expressz példáját felidézni.

² Ez utóbbi információkat a program minisztériumbéli felelőse, Somogyi Botond főosztályvezető-helyettes bocsátotta rendelkezésemre 2010. június tizedikén, így értelemszerűen az ezt követő esetleges változásokat – további részprojekt-törlést, átadást, halasztást, újratárgyalást stb. – a melléklet már nem tartalmazza.

2. A DOLGOZAT STRUKTÚRÁJA, A FELÁLLÍTOTT HIPOTÉZISEK VALAMINT A KUTATÁSI MÓDSZEREK

A dolgozat szerkezete az alábbi. Ebben a fejezetben először a felállított hipotéziseket ismertetem, majd a kutatásban használt módszereket mutatom be. A következő rész a PPP konstrukcióval kapcsolatos összefoglaló ismereteket tartalmazza, beleértve az állami szerepvállalás indokát, ha úgy tetszik történelmi kényszerét. Igyekeztem egy rövid történeti áttekintés után a konstrukció lényegét kiemelni, és a téma szempontjából érdekes kockázati kérdésekre koncentrálni. A negyedik, az ötödik, a hatodik és a hetedik fejezet a hipotézisek kapcsán végzett kutatást ismerteti. A kapcsolódó szakirodalom feldolgozása után az esettanulmány idevágó részeinek elemzése következik, majd a hipotézisre vonatkozóan levonható következtetéseket fogalmazom meg. A négy megfogalmazott hipotézis persze egymástól nem független részkérdéseket érint, a kauzális kapcsolatok sem mindig egyértelmű irányúak, így elkerülhetetlen, hogy a tárgyalás során oda-visszahivatkozásokot alkalmazzak. Mindenesetre igyekeztem a hipotéziseket és az azokhoz kapcsolódóan felmerült témákat egymás után a leglogikusabb sorrendbe rendezni, a rendszeresen használt, PPP-specifikus és egyéb fogalmak definícióját pedig azok legelső előfordulásakor a szövegtörzsben ismertetni. A lábjegyzetek főként magyarázatokat, megjegyzéseket, a témához kevésbé szorosan kapcsolódó felvetéseket tartalmaznak.

Mind a négy felállított hipotézisem a PPP konstrukció vizsgálatai során felmerült kérdésekre vonatkozik, elsősorban a döntések valószínűsíthető hátterét igyekszik megvilágítani és valamennyi kapcsolódik a bizonytalanság-kockázat témaköréhez. Azon belül is az első három inkább a bizonytalanság-kockázat körülményei között hozott döntés indikációira, míg a negyedik az elérhető, illetve realizált hatékonyságra vonatkozik. Már csak a hipotézisekhez vezető kérdéseim eredetéből adódóan is mindegyik kérdéskör esetében bőven élek PPP partnerségi példákkal. Persze a konstrukció sajátos kockázati fókuszja és *kentaur*³ jellege is efelé terelt.

Az elemzésekhez a **Magyar Universitas Program beruházási adatait használtam fel.** Igaz ugyan, hogy a program egy speciális területre, a felsőoktatás infrastruktúra

³ Úgy látom, ahogy a meselény félelmei külseje meghatározza mitológiai szerepét, a partnerségi együttműködések is rányomja a bélyegét, hogy köz- és magánszféra fonódik össze hosszú évtizedekre.

fejlesztésére vonatkozott, és összköltségvetését illetően sem a legnagyobb magyar PPP projekt, az adatállomány azonban elemzésre alkalmas, számos, egymással is összevethető részprojektet tartalmaz, melyek lényegében Magyarország összes régióját lefedik. A fejlesztések anyagi-műszaki összetétele ismert, illetve nem igényel speciális szaktudást, ahogy a létrehozott infrastruktúra működtetése és a felsőoktatás *iparági* sajátosságai is ismertek a felsőoktatásban működők számára.

A számtalan, PPP megoldással kapcsolatban rendelkezésre álló, főleg angolszász szakirodalom tekintetében is arra törekedtem, hogy elsősorban az oktatási fejlesztésekre koncentráljak, de a világban megvalósuló projektek döntő része a közlekedési infrastruktúra területén zajlott le és folyik ma is, így néhány esetben előfordul, hogy nem oktatási példával élek.

A dolgozatban az alábbi hipotéziseket vizsgálom.

1. sz. hipotézis: Bizonytalan vagy kockázatos helyzetre vonatkozó döntés esetén lényeges eltérések lehetnek a csoportos döntéshozatal eredménye és az egyéni döntések között, melyek az egyén és a csoport eltérő kockázati észleléséből következnek. Az egyének kockázati magatartását a kockázateszlelésük és a kockázati attitűdjük döntően befolyásolja. A testületi döntést meghatározó kockázati magatartást a tagok számából következő összetettebb kockázateszlelés alapozza meg, ezért a testületekben korrektebb kockázatértékelés és racionálisabb döntés várható. A testületekre magasabb kockázati averzió a jellemző, mert az egyes tagok észlelési hibái itt kisebb szerepet játszanak a döntésben, ezért valószínűleg a kockázatok nagyobb köre kerül feltárára. Az egyének döntései emellett a személyiségjellemzőiknek, valamint a külső befolyásnak is jobban kitettek.

2. sz. hipotézis: Az üzleti és közszféra szervezeteiben született, bizonytalan vagy kockázatos helyzetre vonatkozó döntések mögött eltérő kockázati attitűd húzódik. A közszféra szervezeteit extrém kockázatkerülés jellemzi a bürokráciára vonatkozó kiterjedt public-choice indíttatású szakirodalom paradigmarendszeréből következően. Az üzleti szervezetek kifejezetten keresik a magasabb profitlehetőségeket rejtő üzleti megoldásokat, ezért a kockázatokat nyilvánvalóan nem tudják kizárni, azokat magasabb megtérülési követelmény ellensúlyozhatja számukra. Ezért azt feltételezem, hogy az üzleti szervezetek kockázatkerülésének intenzitása várhatóan alacsonyabb lesz, mint a közszféra szervezetének kockázatkerülése. A hipotézis megfogalmazásakor a

külső körülményeket azonosnak tételezem az üzleti és bürokratikus szervezet számára, eltekintek a lehetséges kockázateszlelésbeli eltérésektől és a kockázatokat alapvetően a technicista értelmezési tartományban tekintem. A kockázati attitűd eltéréseit egyazon projekttel kapcsolatos megfontolásokra vonatkoztatom.

3. sz. hipotézis: A partnerség lényege deklaráltan a kockázatok megosztása az üzleti partner és a közszeztort képviselő fél között, mégpedig annak megfelelően, ki képes az adott kockázatot hatékonyabban kezelni. Ebből következően **a kockázatallokáció az összes kockázat szintjét is csökkenti és a közszféra szervezete számára is kedvezőbb kockázati pozíciót eredményez**, egy önállóan megvalósított, tisztán állami beruházással összevetve.

4. sz. hipotézis: A partnerségi kapcsolatok legfőbb előnye, hogy **a projektek hatékonyabb megvalósítását szolgálják és a létrejött infrastruktúra működtetése is hatékonyabban történhet, követe az üzleti szervezetek racionálisabb, profitközpontú logikáját.** Az üzleti partner bevonása gyors megvalósulást, alacsony fajlagos költségeket és megbízható minőségi szintet eredményez, hasonlóan a tisztán üzleti szervezetek által megvalósuló projektekhez.

A módszertant illetően, a dolgozatomban a partnerségi téma elsősorban teoretikus, kevésbé pragmatikus közelítésére törekszem. A vizsgálatok logikáját illetően a dedukció logikáját preferálom, azaz inkább az elméleti ismeretekhez illesztem az esettanulmány egyes részleteit, mintsem hogy a konkrét szerződések, számpéldák áttekintése alapján próbálnék általános elméleti következtetésekre jutni. Ebbéli választásomat három dolog motiválta. Egyrészt, a konstrukció hallatlan papírtömeggel jár, csak a kis magyar PPP összes rendelkezésre álló iratanyagának áttekintése is hivatali igényelne.⁴ Másrészt azt tapasztaltam, hogy bár elképesztő mennyiségben áll rendelkezésre partnerségi iratanyag – a transzparencia-követelmény, és az adatok közérdekűvé nyilvánítása miatt – a témérdek papíros, tehát **a szerződéses anyagok nem tartalmazzák a kutatásom szempontjából igazán izgalmas kérdéseket, a döntéshozók valódi megfontolásait, a döntések hátterét, a döntések körülményeit**, a döntéshozatal módját stb. Mindezekre csak a döntéshozási folyamat manifesztumának, a szerződésnek a tartalmából lehet következtetni. Ugyanakkor a döntési folyamat egyes elemeit – pl. a csoportos döntéshozást a

⁴ Tudomásom szerint fel is állt egy ilyen hivatal, de a feldolgozás elsődleges szándéka az esetleges jog-szerűségi problémák feltárása, kevésbé a közgazdaságtudományhoz való hozzájárulás.

közsféra oldalán – kiemelve kifejezetten szemléletes módon igazolva látom a döntésemleletek kapcsolódó megállapításait a szerződésekben. Harmadrészt feltétlenül el akartam kerülni, hogy a politika és a média által is közvetített – vagy generált – pillanatnyi közhangulat alapján előbb mondjak ítéletet, mint ahogy az ügyet megvizsgálám, tehát lehetőség szerint pozitivista módon igyekeztem a kérdéseket közelíteni.

A fentiek az információgyűjtésben is láthatók. Bár a több éves kutatómunkám kifejezetten primer kutatással kezdődött, és nagyon sok időt töltöttem konkrét szerződések áttanulmányozásával, később beláttam, hogy a származtatott, szekunder információkra kell helyezni a hangsúlyt, illetve elsődlegesen a szakirodalomban kell elmélyednem ahhoz, hogy érdemi válaszokat adhassak a felmerült hipotézisekre. Először ezt a munkát is a partnerségi konstrukciót taglaló szakirodalommal kezdtem, míg végül világossá vált számomra, **az un. public-private partnerség csak keret,⁵ valójában a közsféra és az üzleti szféra mérkőzik itt egymással a maguk eltérő kockázati attitűdjével, eltérő döntési módszereivel, eltérő szervezeti sajátosságaival** stb. Így aztán mindezen kérdéseket illetően visszanyúltam a mértékadó szakirodalom alapjaihoz, és áttekintettem a felvetett témákban uralkodó jelenlegi elméleti álláspontokat is.

Fontosnak tartom a felhasznált információk körénél hangsúlyozni, hogy a nagy számban kötetett önkormányzati ügyleteket nem vizsgáltam, egyszerűen azért, mert nem láttam esélyét, hogy adatfeldolgozásra alkalmas mennyiségben nyerjek e körből tényszerű információkat. Az általam áttekintett projektek kivétel nélkül kormányzati – esetleg országgyűlési – döntési hatáskörben voltak, így a közsféra döntéseit tetemes anyagi források, tekintélyes állami szervek – mint pl. a KSH – és nagy szakértői apparátus segítette. Az Universitas program döntéshozóinak – a Kari Tanácsoknak és a rektoroknak – intellektuális kapacitásait felesleges taglalni, bizonyos, hogy e tekintetben is sokkal előnyösebb a közsféra pozíciója, mint az önkormányzatok döntéseinél. Ezért a kutatás előrehaladtával egyre erősebb lett bennem a kérdés, vajon milyenek lehetnek önkormányzati PPP szerződések tükrözte erőviszonyok. Ez azonban legfeljebb egy következő kutatás tárgya lehet.

A primer kutatás keretében az Universitas program keretében kötetett PPP szerződések áttekintése mellett megkerestem saját intézményem, a Pécsi Tudományegyetem

⁵ Valójában nem is partnerség, hiszen ellenérdekű felekről van szó, a mást sugalló *partnership* kifejezés viszont remek marketingfogás, elsősorban a közsféra döntéshozóinak megnyerésére.

adott időszakban - a 2006-2007-es években - a beruházások vonatkozásában meghatározó pozícióban lévő döntéshozóit, hogy személyes kockázati attitűdjükről képet kapjak, valamint a PPP programokkal kapcsolatosan kikérem a véleményüket. A válaszadó egyetemi stakeholderek listája, valamint a kutatásnál használt kérdéssorozat a dolgozat 13.7 sz. mellékletében található. A kérdések összeállításánál egyrészt a Domain Specific Risk Attitude (DoSpeRT) kutatás (Weber et al, 2002) pénzügyi és szociális blokkját használtam fel, kibővítve néhány vállalászati attitűdre vonatkozó kérdéssel (Radnóti, 2010), hogy az eredményeket az e tárgyban folytatott nemzetközi és magyar kutatási eredményekkel összevethessem. Másrészt a dolgozatban részletesen elemzett, az Universitas programban tipikusnak tekinthető kockázati mátrix sorainak értékelésére kértem fel a döntéshozókat; ehhez ötfokozatú Likert-skálát használtam, mely rangsorolást tesz lehetővé. Tudomásom szerint ugyanis az egyedi kockázatok kvantifikálásának semmiféle konkrét, megbízható módszerét nem végezték el a projektek előkészítéskor és azóta sem a közszféra részéről. A PPP-vel kapcsolatos mai véleményükre vonatkozóan nyílt végű kérdéseket tettem fel, hogy alternatívákkal ne befolyásoljam a válaszokat. Talán a mai PPP-ellenes közhangulat miatt ezekre többen nem válaszoltak. Végül kísérletet tettem arra is, hogy a válaszok alapján a válaszadók Neumann-Morgenstern hasznossági függvényeit – legalábbis azok egy szakaszát – megismerjem. Ehhez az ún. nyereség egyenértékes (GE) módszert használtam, azaz a G véletlentől függő pozitív kimenet meghatározását kértem a válaszadóktól úgy, hogy a valószínűségeket, a negatív kimenetet valamint a biztonságos egyenértékest megadtam. (Varga-Ulbert, 2005) Természetesen az egyéni válaszokat a dolgozat legfeljebb anonim módon tartalmazza, a válaszok összesített eredményeit azonban több részkérdésnél is felhasználtam.

A hipotézisek tárgyalásakor mindig az elméleti ismereteket foglalom össze először, hogy az érintett fogalmakat tisztázzam. Mivel az üzleti és közszféra működését, az üzleti szervezetek döntési viselkedését és a *hivatali* döntéshozatalt jellemzően külön-külön tárgyalja a szakirodalom, rendszerint én is egymást követően ismertetem a tudomány mai állása szerinti ismereteket. Törekedtem azonban arra, hogy végül összekapcsoljam e két szeparált tudásanyagot és feltárjam az eltérések azon vonatkozásait, melyeknek a partnerségi megállapodásoknál nagy jelentőségük lehet. A partnerségben ugyanis végső soron egymással ütköznek az eltérő szervezetek. Az ütközetek végeredménye pedig erős korrelációban van a csapatok felkészültségével, felszereltségével, a

parancsnok rátermettségével stb.; e paraméterekben lényegében kódolva van a csata kimenetele. A partnerségi erőviszonyokból is valószínűsíthető, melyik fél érdekei érvényesülhetnek inkább. Nos, ezeket a rejtett kódokat szerettem volna feltárni a dolgozatban.

A hipotézisekre vonatkozó kutatómunka ismertetése előtt a következő fejezetet az ismeretlen ismerős, a PPP konstrukció bemutatásának szentelem. Ennek egyik oka, hogy mind a négy hipotézisem esetében felhasználok a konstrukcióra vonatkozó szakirodalomban bemutatott jellemzőket, és magam is gyakran nyúlok a rendelkezésemre álló szerződések tényadataihoz a felállított hipotézis igazolásaként vagy cáfolataként. A másik ok, hogy a hipotéziseknél már csak a PPP egyes részkérdéseivel foglalkozom és félok, hogy az olykor kisebb – de a hipotézis szempontjából nem elhanyagolható – részletekre kiterjedő tárgyalásmód okozta hangsúlyeltolódások miatt a partnerség alapgondolata és lényegi elemei elsikkadnának a dolgozatban. Végül, mert az a tapasztalatom, a PPP kiterjedt és néha ellentmondásokkal is terhelt fogalmi körét, fontos attribútumait még a projektek közvetlen érintettjei, a potenciális döntéshozók sem mindig ismerik elég pontosan, a közelmúlt felfokozott érdeklődése nyomán született – nem szakirodalmi – publikációk pedig csak fokozzák a zavart.

3. A PPP KONSTRUKCIÓ LÉNYEGE, ELTERJEDÉSÉNEK OKAI ÉS A KOCKÁZAT KÖZPONTI SZEREPE

3.1 A konstrukció lényege és angolszász bölcsője

A PPP/PFI⁶ konstrukciót éppúgy a briteknek köszönhetjük, mint az aszpirint. A tory kormány idején, 1992-ben született az első Private Finance Initiative jogszabály, mely keretet adott az együttműködéseknek és egyben gyors terjedést indított el az angolszász országokban, majd szerte a világban.

Az együttműködés különféle modelljeiben a következő alapelemek variálódnak:

Design – Build – Develop – Finance – Operate – Transfer.⁷

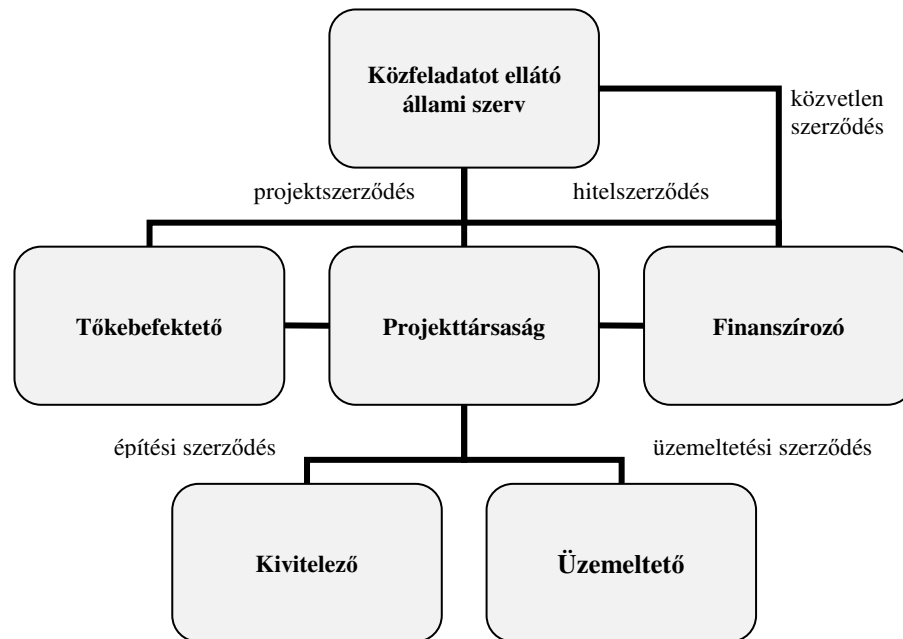
Bevezető példaként említem, hogy a Magyarországon tipikusnak tekinthető szerződésben az állam a magánszektor aktorait közszolgáltatásra alkalmas infrastruktúra tervezésével és építésével bízta meg, s annak használatba helyezése után az üzemeltetési funkció is az üzleti szervezet feladata lesz a megbízó állam rögzített kritériumainak megfelelően. A projektet – gyakran állami garanciákkal – a magánszféra finanszírozza, cserében az állam a működtetés évtizedei során a működési költségek többszörösét fizeti, hiszen a szolgáltatási díjba a projekt bekerülési értékének a szerződés időtartamára szétterített összege, a beárazott kockázatok, valamint a résztvevők haszna is beépül.

A tipikus projektek szokásos szerződő partnerei a kivitelező, az üzemeltető, valamint a közfeladatot ellátó állami intézmény mellett annak felügyeleti szerve, a tőkebefektető, a finanszírozó, a projektársaság valamint a kincstári vagyonkezelő. A projektek egyszerűsített együttműködési hálóját az alábbi ábra szemlélteti.

⁶ Jellemzően a PPP (Public-Private Partnership) terminológiája sem egységes, bár ez a legelterjedtebb rövidítés. Angliában kezdettől inkább a PFI (Private Finance Initiative) rövidítést használják, hozzávetőleg azonos tartalommal, É-Amerikában inkább a P3 terjedt el, Ausztráliában a PFP (Privately - Financed Projects) rövidítést használják gyakran. A fejlesztési banki szektor esetében előfordul még a PSP (Private-Sector Participation) kifejezés, és a P-P Partnership is (talán a korábbi eredetű PPP - purchasing power parity kifejezéstől való megkülönböztetés okán).

⁷ Tervezés – Építés – Fejlesztés – Finanszírozás – Működtetés – Végleges átadás

1. ábra: A PPP-projektek szerződési struktúrája



Forrás: PPP Kézikönyv, 2004, 11. old.

A partnerségi együttműködések nagyon sokfélék lehetnek, és bár jellemzően iparági sajátosságokhoz, finanszírozási lehetőségekhez, projektmérethez igazodnak, vagy az egyes államok favorizálják egyik vagy másik változatát, azért akadnak közös ismérvek, melyek alapján a konstrukció keretei kijelölhetőek, legalábbis az európai gyakorlatot illetően. A PPP ügyletek „hosszú távú, szerződés által szabályozott együttműködések a közjogi szervek és magánszféra között olyan közfeladatok ellátására, melyek esetében a szükséges anyagi forrásokat közös szervezeti irányítás alá helyezik és a felmerülő projektkockázatokat a projektben részes partnerek kockázatkezelési képességei alapján arányosan osztják meg.” (2006/2043. EP állásfoglalás)

A fenti definícióban a konstrukció fontos megkülönböztető jegyeit megfogalmazták. Ilyen a hosszú táv, mely rendszerint legalább 15-20 évet jelent, de a projektek jellegétől függően lehet ennél hosszabb is.⁸ Az érdekek és célok összehangolására általában projektársaság alakul. Lényeges elem a kockázatok megosztása a felek között olyan módon, hogy a kockázatviselés és díjfizetés arányos és kiszámítható legyen. A kockázatmegosztás technikája azonban veszélyes is lehet, a hibásan értelmezett és értékelt

⁸ A szerződések mindig határozott időre szólnak, a magyar autópálya projekteket pl. 26-27 évre, a felsőoktatási beruházási szerződéseket 20 évre kötötték. A leghosszabb időtávra szóló szerződések tudomásom szerint a közlekedési koncessziók, de ritkán előfordulnak a fentieknél lényegesen rövidebb időtávra szóló megállapodások, pl. IT területen.

vagy szándékosan manipulált kockázati mátrix⁹ súlyosan torzíthatja a beruházás-gazdaságossági számításokat, mert a valóságnál kedvezőbb alternatívaként jelenhet meg a PPP; erre mások mellett Shaoul hívja fel a figyelmet. (Shaoul, 2005, 453.old.) Gyakori hiba, hogy esetlegesen kerülnek be bizonyos kockázatelemek a számításokba, vagy olyan kockázat áthárítása történik meg a szerződésben, mely végső soron az államra száll vissza, pl. mert a lakosokkal kapcsolatos ellátási felelősséget alkotmányos jog alapozza meg. Mindezekről a 3. hipotézis kapcsán még sok szó esik.

A Public Private Partnership alap gondolata, hogy a nagy infrastrukturális fejlesztések az üzleti szféra bevonásával mind az állam, mind az üzleti partner előnyére szolgálhatnak. Talán a legfontosabb, hogy a szerződő közintézményt üzleti gondolkodásra készíti, míg a magánszférát jelentős összegű üzletekkel gazdagítja anélkül, hogy a költségvetési hiány mértékét növelné. A szükséges létesítmények tehát további állami eladósodás nélkül elkészülnek, és a köz javára működhetnek, a terhet pedig csak hosszú időperiódusra osztva, viszonylag egyenletes ütemben kell viselnie az állami költségvetésnek, végső soron az adófizetőknek. Szintén előnyös, hogy a teherviselés csak a működéssel egyidejűleg indul, nincs szükség a klasszikus állami beruházásokra jellemző nagy kezdeti tőkeráfordításra.

A PPP konstrukció mindamelllett igen sokszínű, számtalan konkrét megoldási változatot tartalmaz, tipizálására vonatkozóan több változat is született, ráadásul egyes országokban a szokásosnál is tágabban értelmezhetik a partnerséget, ideértve úgyszólván mindenféle szerződéses kapcsolatot állami szervezet és magántársaság között. Az alábbiakban először bemutatok néhány szemléletes példát a különböző országokban alkalmazott modellváltozatok némileg eltérő szempontrendszerű kategorizálására, de magam a továbbiakban az uniós terminológiát fogom követni, és kizárólag az ott meghatározott modellekkel foglalkozom.

A következő táblázat a világban meghatározó modellváltozatokat a tulajdonjog átadására koncentrálva az alábbiak szerint kategorizálja:

⁹A kockázati mátrix a PPP szerződések szokásos eszköze a felek közötti kockázatmegosztás szemléltetésére. Lényegében egy táblázat, mely a felek által fontosnak tartott, kockázatot jelentő eseményeket, jelenségeket, körülményeket sorolja fel és egyik, vagy másik szerződő felet – olykor mindkettőt – megjelöli, mint annak kezelőjét. A 6.2. fejezetben lévő táblázat példaként szolgál.

1. táblázat: A leginkább elterjedt PPP-formák jellemző vonásai

Típus	Jellemzők
Build-own-operate (BOO) Build-develop-operate (BDO) Design-construct-manage-finance (DCMF)	A magáncég tervezi, építi, birtokolja és üzemelteti az eszközt kötelezettség nélkül, hogy a tulajdonjogot a szerződés végén átadja. Ezek a DBFO különböző variációi.
Buy-build-operate (BBO) Lease-develop-operate (LDO) Wrap-around addition (WAA)	A magáncég megveszi vagy lízingeli a közsférától a már létező eszközt, felújítja, modernizálja és/vagy kibővíti azt, aztán üzemelteti, ismét kötelezettség nélkül, hogy a tulajdonjogot a szerződés lejáratkor átadja.
Build-operate-transfer (BOT) Build-own-transfer (BOOT) Build-rent-own-transfer (BROT) Build-lease-operate-transfer (BLOT) Build-transfer-operate (BTO)	A magáncég tervezi, építi és üzemelteti az eszközt, majd a szerződés lejáratkor, illetve más, előre meghatározott időpontban a tulajdonjog átkerül a közszektorhoz. A magáncég a szerződés szerint továbbra is bérelheti vagy lízingelheti az eszközt.

Forrás: Báger, 2007, 20. old.

A táblázatból jól látható, hogy a leggyakrabban alkalmazott változatokban a partnerségben létrehozott infrastruktúra tulajdonjoga tartósan a magáncéghez kerül, vagy a magáncégnél marad a beruházás idején és az üzemeltetés évtizedei alatt. A szerződés lejáratkor aztán lehetséges az a megoldás, hogy az államnak elővásárlási joga van a piaci értéken való megvásárlásra, vagy előre meghatározott módon kalkulált maradványértéken történik a transzfer. Egyes változatoknál a szerződés lejáratkor sincs kötelezettsége a magáncégnek a tulajdon átadására. Elsősorban a tulajdonjog átszálláshoz kapcsolódnak, abból adódnak aztán az eszközökkel járó elszámolási kérdések – mérlegben való kimutatás, amortizációs költség elszámolási joga, esetleg forgalmi adó elszámolások, az eszközhöz kapcsolódó kockázatok kezelése – melyek alapján az adott szerződéses megoldást a pénzügyi lízing, az operatív lízing, illetőleg a tartós bérlet megoldásaival rokonítják.

A magánszféra és közsféra közötti kockázat-megosztására koncentrál az alábbi összefoglaló táblázat.

2. táblázat:

A leginkább elterjedt PPP-formák a kockázatátvitel szerint csoportosítva

Típus	Jellemző	Kockázatátvitel
Design - Bid - Build (DBB)	A tervezésre és az építésre vonatkozó megbízást magáncégek nyerik el közbeszerzési eljárásán.	
Design - Build (DB)	Egyetlen fixáras szerződésben bízzák meg a magáncéget a tervezéssel és a kivitelezéssel.	
Design - Build - Operate - Maintain (DBOM) Build - Operate - Transfer (BOT)	A kiválasztott magáncégek a felelősök a tervezésért, az építésért és a működtetésért, beleértve a karbantartást is, egy meghatározott ideig.	
Design - Build - Finance - Operate (DBFO) Design - Build - Finance - Operate - Maintain (DBFMO)	Az előzőhöz hasonló azzal az eltéréssel, hogy a magánpartner nagyobb részben a projekt finanszírozója is.	
Build - Own - Operate (BOO)	A projekt ideje alatt végig a magánpartner a létesítmény tulajdonosa és a működési bevételek, valamint a többletbevételek kockázatait is viseli.	

Forrás: Sasha és tsai, 2008, 101. old.

A fenti táblázat szemléletesen mutatja, igen nagy különbségek vannak a partnerségi típusok között a kockázatviselés szempontjából. A skála két végpontja a tiszta állami beruházás és a privatizáció lehetne. Az együttműködés egyik lényege kockázati szempontból, hogy mindegyik típus e két végpont között maradjon, azaz a partnerek egymás között megosztják a kockázatokat. A táblázat szépséghibája, hogy egy tág PPP értelmezésen alapul, mely az egyszerű közbeszerzést – itt DBB vagy DB – is a partnerségek közé sorolja, ahol a magánpartner kockázata a megvalósításig terjed, ezt követően az infrastruktúra átkerül az állam fennhatósága alá.

Részben egyetértek a következő véleménnyel, miszerint „nem tekinthetőek relevánsnak az olyan típusú kérdések, hogy egy adott PPP-modell jó vagy rossz, mivel hasonlóan más (formalizált) szerződéses konstrukcióhoz a PPP-konstrukciók semlegesek, ahogy egy kitöltetlen adásvételi szerződés is az.” (Kotán, 2005, 4. old.) Ámbár a dolgozat végén mégiscsak elkerülhetetlen lesz valamiféle véleményalkotás a konstrukció egészét illetően.

A megállapodások rendszerint sokszereplősek, a bonyolult partnerkapcsolatok, a külső forrásigény, az összetett feladatok stb. okán a partnerségi szerződés valójában szerződések sorozatát jelenti. A partnerségben rendre előforduló szerződésváltozatok az alábbiak:¹⁰

1. **Tervezési / építési szerződés.** Ezekben a szerződésekben általában a projektársaság a megrendelő, aki a tervező illetve a kivitelező vállalkozással szerződik. Ez a megállapodás tehát az üzleti szférán belül köttetik, a közbeszerzési előírások ide nem vonatkoznak. Gyakori, hogy a felek mind egy vállalatcsoportból kerülnek ki, annál is inkább, mert a magyar PPP iránt főként nagy építőipari profilú vállalkozások érdeklődtek. A szerződés az állami szolgáltatás végzéséhez szükséges infrastruktúra megteremtésének feltételeit rögzíti. A jelentősége ennek a megállapodásnak emellett abban rejlik, hogy a PPP-vé minősítés egyik feltétele az építési kockázat magánpartnerhez való allokálása. Az építési kockázatot pedig valóban egy építésre specializálódott cég kezeli a legsikeresebben.¹¹

2. **Szolgáltatási szerződés.** Ez a partnerség legfőbb dokumentuma, hiszen itt szerződik a közszféra képviselője – lényegében az állam – a magánszférát képviselő partnerrel, a vállalkozással. A szerződés célja egy állami szolgáltatás biztosítása, melynek eszközigényét is a magánpartner biztosítja. A szolgáltató tehát a magánpartner, a szolgáltatás megrendelője pedig a közszféra intézménye, pl. az egyetem. A tényleges igénybevétel természetesen magánszemélyekhez kötődik. A szerződés kezdete a létesítmény átadását követi, lejáratát a program szerint meghatározott 20 vagy akár több év. E szerződés rögzíti a szolgáltatás minőségi és mennyiségi paramétereit, valamint az állam által fizetendő szolgáltatási díjat is. A díj kalkulációja tartalmazza a projektársaság felmerülő költségeit – beleértve az üzemeltetés, és a beruházás finanszírozási költségeit, és a kockázatvállalásból eredő költségeket is – valamint a társaság hasznát. Más megközelítésben a magáncég áttérheli az államra a beruházási kiadásait, a tőkebefektetés elvárt hozamát, a működtetés költségeit és nyereségét, valamint a hitel költségeit.

3. A Magyar Universitas program specialitása, hogy van még egy nagyon fontos megállapodás a dokumentációkban. A szolgáltatási szerződésnek ugyanis fontos része –

¹⁰ Az alábbiakban az általánosan elterjedt megoldásokat írom le, az egyedi projekteknél sok eltérő megoldás is lehetséges.

¹¹ Ismert, hogy a magyar PPP projektekben kiemelt üzleti partneri szerepet vállalt a Strabag cégcsoport, de a szerződések között más építőipari cégek is felbukkannak.

melléklete – az OM és a szerződő intézmény megállapodása, hiszen közismert, a programban a Minisztérium kötelezettséget vállalt arra, hogy a szolgáltatási díj 50%-át állja, csak a felét kell a szerződő intézménynek törlesztenie.¹²

4. **Hitelszerződés.** A PPP-projektek állami oldalról halasztott fizetési konstrukcióban valósulnak meg, a magáncégek pedig idegen forrást vesznek igénybe a kezdeti nagy kiadások finanszírozására. Ezért a programoknak jellemzően része még valamilyen hitelszerződés is. Ez rendszerint bankhitel, néha kötvénykibocsátás, mely a projektársaságot kötelezi. *„Tekintve, hogy hagyományosan az állam a legjobb adós, a projektársaság csak az állami hitelfinanszírozás költségénél magasabb áron juthat hitelhez. Éppen ezért gyakran alkalmazott eljárás a hitelminőség javítása (credit enhancement) állami szerepvállalással, ami olcsóbbá teheti a finanszírozást.”* (Karakas és tsai 2004, 10. old.) Ezzel együtt elméletileg a finanszírozási kockázat a magántársaságnál marad. A hitelszerződés tehát ismét az üzleti szférán belül köttetik, de beléphet az állam is a bank számára a visszafizetési garanciát erősítve, a magáncég számára a hitelt olcsóbbá téve.

5. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a legnagyobb értékű partnerségi projektek a közlekedésben és a vízművek infrastrukturális fejlesztése terén történtek, ezeken a területeken használta a megoldást a legtöbb ország. Szintén e szektorok a csúcstartók a szerződések időtartamát illetően, hiszen szinte mindegyik projekt meghaladja a 20 évet – nyilván nem függetlenül a befektetett összegek nagyságától és a relatíve lassú megtérüléstől. Az üzleti partnerre áthárított felelősség és keresleti kockázat tekintetében a kommunális hulladék-szolgáltatáshoz kapcsolódó szerződések a csúcstartók Európában, de a rendelkezésre állási kockázat megosztása már nagyon vegyes. Hasonlóan vegyes képet mutatnak az alkalmazott szerződéstípusok is, a koncessziók, vegyes vállalatok BOT, BOO, DBFO elemekkel keverednek, elsősorban a standardizálás hiánya miatt. (Ridolfi, 2004, 8. old.)

3.2 A worldwide boom szükségszerűsége a '90-es évektől

Az elmúlt évszázad nagyszabású kísérletei az állam gazdaságból való száműzésére vagy éppen ellenkezőleg, egyedüli gazdasági döntéshozóként való kijelölése csúfos kudarcot

¹² Valójában e kötelezettségvállalás maximum 50%-ról szól, miközben a Minisztérium összes kötelezettségvállalását is maximálja. A következő részlet egy egyetemi és OM megállapodásból származik: *„Az Intézményi kötelezettségvállalás 50%-át, a szakmai felügyeletet ellátó fejezet, éves beruházási forrásai terhére – az éves beruházási keret 33%-áig – átvállalhatja.”* Egyébként a feltételes mód is különös.

vallottak. Az egyetlen tartósan működőképes modellnek a vegyes gazdaság bizonyult, melyben a piacok mellett különféle gazdasági szerepkörökben stabilan ott az állam, a magán- mellett ott a köztulajdon. Ismert, hogy a jóléti célú tevékenységek egy részében a piac nem hatékony, következésképpen indokolt az állami szerepvállalás. Az állam gazdasági szerepvállalása mellett szokásos további indokok – igazságossági, méltányossági, esélyegyenlőségi érvek stb. – szintén közismertek. A hagyományos közhatalmi és piackorrekciós feladatok az utóbbi években ismét nagyobb teret nyertek, és tetemes forrást igényelnek a társadalompolitikai, illetve a humántőkével kapcsolatos feladatokkal együtt.

A közgazdaságtanban Keynes óta különös jelentőséget tulajdonítanak a beruházásokkal való gazdaságélénkítésnek, a multiplikátor és akcelerátor hatások beindításának is, mely feladat részben szintén az államra hárulhat.

„Az Európai Unió országaiban az elmúlt évtizedekben az összes beruházáson belül a kormányzati szektor beruházásainak GDP-hez viszonyított aránya csökkent, a 70-es évekre jellemző 4%-ról átlagosan 2%-ra. Magyarországon ez az érték 1999 és 2002 között látványosan nőtt, 3,9%-ról 6,1%-ra, azonban 2003-ra már ennek az arálynak a csökkenésével számolt a költségvetési előirányzat. Kívánatos azonban, hogy Magyarországon az állami beruházások GDP-hez viszonyított aránya a gazdasági növekedést serkentő hatása miatt középtávon az EU-átlagnál magasabb szintet érjen el.” (Karakas és tsai, 2004, 50. old.) A PPP Kézikönyv fenti megállapítása a tárgyalt projektek előkészítése idején, az ezredfordulót követő években a kormányzati állásponttal megegyezett, bár az állami szerepvállalás módja és mértéke folyamatos közgazdasági disputa tárgya. Az állami szerepvállalás igénye – különösen depressziós gazdasági körülmények között – különösen hangsúlyos. Az államok szerepe a legutóbbi pénzügyi válság kiterjedése óta ismét növekedett világszerte. A fokozott gazdasági szerepvállalás egyben nagy kiadásokat generált a legtöbb országban, melynek hatására az államadósság mértéke a leggazdagabb országokban is meghaladja a GDP 60 százalékát, extrém esetekben – pl. Belgium – akár egy teljes évi bruttó hazai termelésnél is magasabb. A költségvetési egyenlegek is nehezen rendeződnek, amiben az adósságállományból következő magas adósságszolgálatnak nagy szerepe van, az újabb és újabb pénzügyi stabilizáló programok pedig az államok adósságállományának további emelkedését jelenthetik. Az előrejelzések szerint a G20 országaiban 2014-ig a válság előtti időszakhoz képest legalább 25%-kal nő az államadósság. (Pulay és tsai, 2009, 24. old.)

Az állami szerepvállalás erősödése nem független a globalizációs folyamatoktól sem. A globalizáció ugyanis felértékeli az állam gazdasági versenyképességet erősítő erőfeszítéseit, melyet az infrastrukturális fejlesztések, a humán tőke fejlesztése vagy a technológiai szint emelése terén kifejt. (Pulay és tsai, 2009, 22. old.) Mindezek ugyanis kompetitív előnyöket jelentenek, ugyanakkor a projektek terjedelme, bonyolultsága, társadalmi extern hatásai okán állami közreműködés nélkül nehezen elképzelhetők.

Az állami közreműködés azonban többféle dimenzióban is megnyilvánulhat. Az előbb említett beruházás élénkítés pl. végbemehet tisztán állami nagyberuházásokkal, csak a fiskális politika adta ösztönző rendszerrel vagy akár az itt tárgyalt PPP modell segítségével. A közintézmény megjelenhet a szolgáltatás ellátójaként és/vagy finanszírozójaként és/vagy döntéshozóként. Klasszikus állami szolgáltatásnyújtás esetén e három dimenzió egymásba csúszik, de ezek bármely kombinációjában szerepet kaphat a magántulajdon is,¹³ azaz elképzelhető valamiféle tágran értelmezett public-private partnerségi megoldásban. E dolgozat témáját jelentő PPP közvetlen elődjének tekinthetők az un. koncessziós szerződések,¹⁴ melyeknek Magyarországon évszázados történetük van, és szintén kooperációt valósítanak meg állami és magánszféra között.

A tág értelemben vett együttműködési módokban közös, hogy az üzleti szféra területet nyer ugyan a korábban tisztán állami tevékenységek terén, de az állam nem vonul ki véglegesen a szolgáltatás biztosításából – a tulajdonjog, a szervezés, a működtetés egy része, esetleg a finanszírozás egy része, vagy legalább a mögöttes garanciák nyújtása állami feladat marad – a szolgáltatás felelősségét az állam vállalja, azaz nem valósul meg teljes körű és végleges magánosítás. A PPP szerződések is a fenti példák sorába tartoznak, jogilag nem jelentenek privatizációt, bár az eddig említett állami-üzleti együttműködési formák közül itt nyert az üzleti szféra legnagyobb befolyást.

Valószínűleg szoros ok-okozati összefüggés van a Maastrichti szerződés 1992-es aláírása és a PPP robbanásszerű európai terjeszkedése között. A konstrukció egyedülálló, a fentiekben felsorolt együttműködési módozatoktól megkülönböztető előnye az államok számára, hogy kezdeti nagy állami forráslekötés nélkül valósíthatnak meg fej-

¹³ A kötelező biztosításnál az állam csak döntéshozó, maga a szolgáltatás az üzleti szféra része; a háziorvoslásban az állam csak finanszíroz, az orvos magánvállalkozást üzemeltet; míg az állami egyetem önköltséges tanfolyamain a közintézmény épp olyan szolgáltató, mint bármely üzleti szervezet.

¹⁴ Koncesszió esetén a megrendelő által fizetett ellenérték részben vagy egészben a létesítmény hasznosítási jogának meghatározott ideig való átengedésében jelenik meg. Pl. a hídépítő az átadást követő években hídpénzt szed, így megtérülnek a költségei és nyeresége is keletkezhet.

lesztéseket, azaz úgy bővíthetik, korszerűsíthetik az infrastruktúrát, hogy nem nő ugrás-szerűen sem a költségvetési deficitjük, sem az adósságállományuk. Egyes kritikus makrogazdasági mutatószámokkal küzdő kormányok számára a PPP ezen vonzereje olyan erős lehet, hogy minden más beruházás-gazdaságossági és egyéb megfontolást felülír. Pedig a megoldás kritikusai kiemelik, hogy ezzel a terheket a következő generációkra hárítják, ráadásul a láthatatlan eladósodás a felesleges fejlesztések felé is utat nyit. Más kritikusok egyes szerződésváltozatok bújtatott privatizációs jellegét emelik ki, azaz esetleg a közvélekedés szerint állami tulajdonban tartandó vagyon kerülhet így kvázi magántulajdonba.

A legkiterjedtebben Nagy-Britannia él a PPP/PFI adta lehetőségekkel. Különösen 1997-től vettek nagy lendületet a programok, amikor a Treasury¹⁵ vette át a PFI feletti közvetlen kontrollt és maga is hozzájárult a standardizációs munkához, az útmutatók kidolgozásához, amellet, hogy más érintett szervezeteknek is segédkezett.¹⁶ A kormányzati projektirányítást többször megerősítették, szakértői centrumokkal bővítették és átszervezték - 2000 után feladatot kapott benne egy vegyesvállalat is¹⁷ - így mára mind a közszférában, mind a magánszférában tekintélyes méretűre nőtt a PFI iparág Nagy-Britanniában. Jelenleg a PFI projektek összességében az állami beruházások 10-15%-át teszik ki, de egyes területeken – kórházak, iskolák – szinte csak ebben a formában történnek építkezések. 2007-ig mintegy 800 projektet indítottak, hozzávetőleg 55 milliárd £ összértékben.¹⁸ A felépült épületeknek azonban csak mintegy fele kerül ki az állami mérlegből, fele állami tulajdonban marad, tehát a PPP mögött Nagy-Britanniában nem kizárólag *mérlegvarázslat* áll.

Amerikában a közműépítésekben hagyományosan nagy szerepe van a magántőkének, az önkormányzatok víz- és szennyvízberuházásainak tetemes hányadánál alkalmazták a PPP megoldásait. A 80-as évektől a partnerségi börtönprojektek terjedtek el, majd két fontos jogszabályi változás után, 1998-at,¹⁹ majd még inkább 2005-öt követő-

¹⁵ Brit Pénzügyminisztérium.

¹⁶ E munka eredményeként készült el a Standardisation of PFI Contracts, melyet azóta többször aktualizáltak és általános iránymutatásokat tartalmaz. Ágazatspecifikus szabályozás is szép számmal készült, ilyen pl. a Hefce (Higher Education Funding Council for England) által kiadott Practical guide to PFI for higher education institutions (utoljára 2004-ben aktualizálva).

¹⁷ Paradox módon a közszektor szakértői támogatására, a közérdek hatékonyabb érvényesítésére hozták létre a Partnership UK (PUK) vegyesvállalatot, melyben az államé a kisebbségi, 49%-os részesedés.

¹⁸ Economist, 2007. március 8.

¹⁹ A "TIFIA" törvény (Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act) 1998-tól közvetlen szövetségi hitel és garancia ajánlattal bátorítja a magánfinanszírozást vállalkozókat. A 2005. évi

en a közlekedési infrastruktúra vált a PPP legkedveltebb területévé. Itt készítik elő a világ legnagyobb PPP projektjét, a Trans-Texas-Corridort (út és vasúthálózat), kb. 180 milliárd \$ becsült költséggel. (Yescombe, 2007, 41. old.) Egyébként Kanadában és újabban Ausztráliában is hatalmas lendületet vett a PPP megoldással való infrastruktúra-fejlesztés, részben az angol, részben az amerikai tapasztalatokra támaszkodva.

De az ismert angolszász modell mellett létezik egy önkormányzati társulásokkal működő, a másikonál rugalmasabb, kevésbé részletes szerződési gyakorlattal bíró kontinentális modell is. (Báger, 2007, 18. old) Ami a kontinentális Európát illeti, legjelentősebb tagja, Németország elég későn indította PPP projektjeit, elsősorban az útépitéseknél valósult meg több szövetségi projekt, emellett egyes önkormányzatok indítottak ilyen beruházásokat. A finanszírozás ezen módja azonban távolról sem olyan elterjedt, mint Angliában; nincs központi ügynökség sem, mely koordinálná a projekteket, így több területen – víz, szennyvíz, repülőterek, autópályák – nagyon eltérő szerződésváltozatok valósultak meg eddig. Belgiumban is csak a flamand régió nyitott a PPP-re, főleg a közlekedés és a város rehabilitáció területén indultak projektek. (Bliss és tsai, 2005) Franciaországban a decentralizáció újabb hulláma zajlik az állami működés modernizációs programja mellett, mely folyamatok kedveznek a PPP terjedésének, ahogy a költségvetési problémák is ebbe az irányba szorítják a döntéshozókat. Bár itt is csak néhány éve, 2004-ben született meg a PPP szabályozás, az utóbbi években, az egészségügyben, a börtönépítésben és a közlekedésben is indultak partnerségi beruházások és a programok további szaporodása várható. (Yescombe, 2007, 43. old.) Olaszország és Spanyolország korábban és aktívabban működik a PPP piacon, már a 2000-es évek elején nagy beruházásokat indítottak. Több sikeres és kevésbé sikeres projektet indítottak Közép- és Kelet Európa államai is. Az előbbi kategóriában említik pl. a bukaresti Apa Nova víz-, szennyvízprojektet, a varsói nemzetközi repülőteret vagy a macedón Jegunovce projekteket. A magyar autópálya-építések szerződéseivel ellenben számos hibára hívja fel a figyelmet az Európai Bizottság. (European Commission, 2004)

Az államok nehezen birkóznak a hagyományosan állami feladatokkal – egészségügy, oktatás, közlekedési infrastruktúra stb. – mert óriási erőforrások hiányoznak, míg a magánszféra újabb és újabb befektetési lehetőségeket vár. A piaci egyensúlytalanságok

„SAFETEA” törvény (Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act) pedig a kötvényfinanszírozású PPP-k adókedvezményével és az útdíjszedés engedélyezésével ad nagy lendületet a partnerségnek a közlekedésfejlesztésben.

miatt az egyes ágazatokban elszenvedett tőkehiány mellett, másutt, tekintélyes tőkefelesleg is kialakulhat. Az állam hagyományos magántőke-bevonása a deficit finanszírozására az államkötvények útján történik, ezek azonban kockázatot alig, cserében hozamot is szerényen tartalmaznak. A vállalatok pedig úgy nyilatkoznak, nagy nyereség ígérete mellett szívesen felvállalnák a kockázatos ügyleteket is.²⁰ Mindezek fényében szinte törvényszerű, hogy a partnerségi projektek tömegesség váltak szerte a világon.

3.3 Kis magyar PPP történelem

Magyarországon a PPP megoldás először az autópálya-építéseknel merült fel. Az M1-M15 autópálya 57 km-es szakasza DBFO²¹ megoldással valósult meg, az 1992-es tenderkiírás után négy évvel, 1996-ban nyílt meg a forgalom számára. A finanszírozásban a magyar államon kívül részt vett az EBRD²², a BNP²³ és egy 11 kereskedelmi bankból álló szindikátus. Bár a tervezés, a kivitelezés és az üzemeltetés során az üzleti partner hatékonysági előnye nyilvánvaló volt, a gyenge tenderkiírás és a hibás forgalombecslés miatt a koncessziós és a hitelszerződés is – hosszas bírósági procedúra után – újratárgyalásra került és teljesen megváltozott. (Ridolfi, 2004)

Az M5 autópálya 157 km-re tervezett szakasza 1993-as tenderkiírással indult, az átadás pedig 1997-ben volt. A külső finanszírozó kisebb részben közvetlenül az EBRD volt, nagyobb részben az EBRD közvetítésével az ING és a Commerzbank, a „saját erőt” a francia-osztrák-magyar AKA cég adta, és az állam is részt vállalt az építési költségekből 53 millió ECÜ²⁴ erejéig. Az üzemeltetést a dél-afrikai tulajdonú Intertoll-ra bízták. A forgalombecslés itt is gyengének bizonyult, a projekt üzemeltetése és a hitelrendszer talpon maradása részben az állam kb. 50 millió EUR értékű hozzájárulásának, másrészt az EBRD hathatós támogatásának köszönhető, hiszen a hitelek itt is újratárgyalásra kerültek. (Ridolfi, 2004) Az ÁSZ értékelése szerint a projekt negatív példa lehetne, hiszen a magánpartner végül csak az építési kockázatot vállalta. Az előkészítés is kirívóan hiányos volt, hiszen a szerződésből való kilépés feltételei gyakorlatilag hiá-

²⁰ Egy ausztráliai nagybefektetőtől származik a következő kijelentés: "We have a greater appetite for risk and companies have stronger balance sheets to support the sort of security that you've got to give to finance PPP projects"- Peter O'Connell, chairman, Multiplex's FM and infrastructure division, Focus international, 2005. április, "<http://www.publicprivatefinance.com>" www.publicprivatefinance.com

²¹ A DBFO formula azt jelenti, hogy az állam üzleti aktorokkal tervezeti, építeti, finanszíroztatja és működteti a létrehozott infrastruktúrát.

²² European Bank of Reconstruction and Development.

²³ Banque Nationale de Paris.

²⁴ A bekerülési költség mintegy 14%-a.

nyoztak az állam számára, mely egyoldalú és kiszolgáltatott helyzetet teremtett. (Báger, 2007, 60.old.) Állam és üzleti partner vegyesvállalatot hozott létre, majd végül az üzlet-rész kivásárlással az államhoz került. Az ÁSZ jogi kifogást nem talált, bár a vegyesvállalati időkben túlzottnak találta az üzleti partner döntési súlyát, aki végül a finanszírozásban mindössze 6%-ban vett részt, 90% hitel és 4% állami forrás mellett. A projekt végül gyorsan és magas színvonalon valósult meg, de az üzleti szféra bevonásának költséghatékonysági előnye nem volt (Báger, 2007, 59. old.) Hasonló sorsra jutott a Művészetek Palotája projekt is, melyet szintén PPP konstrukcióban képzeltek el, és bár a szerződéseket az Eurostat irányelveinek teljesítése érdekében újratárgyalták, végül mégsem kapta meg a PPP besorolást, így a hiányt növelő tétel maradt.

2004-től aztán nagy lendületet vett a PPP Magyarországon, elindult az M6 autópálya projekt, nagyszabású oktatási infrastruktúra-fejlesztés kezdődött, börtön-építésekről és sportlétesítményekről döntöttek. **Nálunk a felsőoktatásban az egyik legkiterjedtebb együttműködési forma, a DBFO terjedt el, vagyis a tervezés-építés-finanszírozás-működtetés egyaránt a magánszférához került.** Az önkormányzati szféra is aktivizálódott, az ő részvételükkel folytatott PPP projektekről azonban nem áll rendelkezésre teljes körű adatbázis, mindenesetre aggodalomra ad okot az önkormányzatok ismert adóssághelyzete és féltő, hogy a jövőben még sok probléma kerül majd felszínre hiányosan előkészített vagy tévesen megvalósított partnerségekből következően is. A magyar PPP szabályozás sosem volt teljesen koherens, a gyakorlat kissé mindig a jog előtt járt, pedig a standardizálás és az egyértelmű jogi szabályozás fontosságát sokan hangsúlyozták a NAO²⁵-tól az ÁSZ-ig. A legfontosabb magyar jogszabályok a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény és a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény, az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. tv., valamint a Ptk., a számviteli és az adójogszabályok. Ismert, hogy a kormány a 2098/2003. (V. 29.) Korm. határozattal, 2003 közepén hozta létre a **PPP Tárcaközi Bizottságot** a projektek hatékony lebonyolítására. Az állami es a magánszektor közötti fejlesztési, illetve szolgáltatási együttműködés (PPP) újszerű formáinak alkalmazásáról szól a 2028/2007 (II. 28.) Korm. határozat, a hosszú távú kötelezettségek vállalásának egyes szabályait pedig a 24/2007. (II. 28.) Korm. rendelet rögzíti.

²⁵ National Audit Office, az Állami Számvevőszék brit megfelelője.

Fontos még a 161/2005. (VIII.16.) Kormányrendelet, mert az végre egységesíti a nettó jelenérték számítás módszertanát és rendelkezik a diszkonttényezőről. Rendkívül lényeges momentum volt a **PPP Kézikönyv** elkészülte és közrebocsátása, hiszen az nagyon sok kezdeti félreértést tisztázott és igen hasznos eszköz volt az érintettek kezében. A külföldi joganyag, a segédletek, standardok, útmutatók és szabályzatok ugyanis amellet, hogy elképesztően nagy terjedelműek és a konstrukció komplexitásának megfelelően meglehetősen bonyolultak és összetettek, országonként eltérnek. Harmonizált európai *best practise* jellegű kiadványok ezért csak korlátozottan használhatók, de azért az érintetteknek nagy segítség, hogy pl. a NAO közkinccsé teszi a brit projektek ellenőrzése terén szerzett egyedülállóan széles tapasztalatait, felhívja a figyelmet a hibákra és ajánlásokat fogalmaz meg. A vonatkozó uniós joganyag természetesen szintén terjedelmes, és van néhány tanácsi irányelv, mely különösen fontos a partnerségi szerződések tekintetében.²⁶ A legfontosabb uniós rendelkezés azonban az Európa Parlament állásfoglalása a magán- és közszféra együttműködéséről, a 2006/2043. (INI) joganyag. Mindemellet a PPP felfutásával olyan nemzetközi gyökerekkel rendelkező tanácsadói kör épült ki – elsősorban tanácsadó és könyvvizsgáló cégek, valamint jogi irodák – akik tetemes tanácsadói díjért képesek a jogi útvesztőben eligazítani.²⁷

A modell további magyar karrierje minimum kétséges. Ezen a néven valószínűleg a közeljövőben nem indul újabb nagyberuházás. A PPP magyar történetének ismeretében meglepő, hogy a Bajnai kormány lényegében már 2009-ben felfüggesztette a partnerségi konstrukció további kiterjesztését a 199/2009 (IX.17). sz. Kormányrendeletével – ide nem értve az önkormányzati hatáskörben bonyolított projekteket.²⁸

A kritikákban rendre a megvalósítás és az előkészítés – helyesebben előkészítetlenség – problémái jelennek meg, melyek ritkán projektfüggőek, inkább visszatérő, un. rendszerhibák. 2010-ben napirendre került a konstrukció teljes átvilá-

²⁶ Ilyen az építési beruházásokra vonatkozó közbeszerzésekre vonatkozó 1971.07.26-i irányelv, a szolgáltatás megrendelésről rendelkező 92/50/EGK irányelv, az áruk közbeszerzését szabályozó 93/36/EGK irányelv, a 93/37/EGK irányelv az építési beruházások összehangolásáról, a 89/665/EGK irányelv a közbeszerzések jogorvoslatáról, valamint az ezeket módosító szabályok.

²⁷ Van PPP tanácsadói szervezete pl. a KPMG-nek, a Deloitte-nek, és a PwC-nek is.

²⁸ A rendelet megszünteti az új PPP projektek előkészítésére, a rangsorolásra, a tárcaközi összehangolásra és a kormány folyamatos tájékoztatására, valamint a partnerségi megállapodásoknál szakértői közreműködésre létrehozott tárcaközi bizottságot. A futó projektek figyelemmel kísérése a pénzügyminiszter feladatkörébe került. Az intézkedéssel lényegében deklarálják, hogy új kormányzati PPP beruházásokat nem terveznek a jövőben. A jogszabályt a Bajnai kormány léptette életbe 2009. október elseji hatállyal. Hivatalos indoklás hiányában valószínűsíthető, hogy a rendelkezést a PPP-t övező korrupciós sajtóhírek illetve az ÁSZ lesújtó jelentései indokolták.

gítása és az aláírt szerződések jogszerűségi felülvizsgálata is, emellett néhány előkészített, de el nem indított projektet le is állítottak. Az ÁSZ is vizsgálatokba kezdett 2011 tavaszán, melyek eredménye e dolgozat lezárásakor még nem ismert.

A PPP új keletű világgazdasági ugyanakkor mégiscsak azt igazolja, hogy annak előnyei bizonyos feltételek mellett jól kihasználhatók, köz- és magánszféra, üzlet és adófizetők hasznára alkalmazhatók vagy legalábbis a budget-kényszerek miatt olykor nincs más mód egy-egy nagyberuházás megvalósítására. **A projekteknek töredéke zárult csak le világszerte, így komplex értékelésre szinte sehol nincs még mód,** de a felmérések szerint általában a vélekedés: drágán, de jó színvonalon valósultak meg a fejlesztések. (Ismael-Pendlebury, 2006, 400.old.)

3.4 A Magyar Universitas Program PPP projektjeiről röviden

A Magyar Universitas Program *projektgazdája*²⁹ az Oktatási Minisztérium. A Kormány által 2004-ben elfogadott felsőoktatás-fejlesztési program³⁰ a PPP konstrukcióra építve 160 milliárd Ft értékű beruházást határozott el az alábbi négy területen:

1. új diákotthoni férőhelyek (kollégiumok) létesítése;
2. meglévő kollégiumok rekonstrukciója, szolgáltatási színvonalának javítása;
3. új oktatási-kutatási infrastruktúra kialakítása;
4. meglévő oktatási-kutatási infrastruktúra korszerűsítése, rekonstrukciója.

Az alapkonstrukció mindegyik fejlesztésre ún. operatív lízing volt. (Kotán, 2005, 14. old.) A program igen tagoltra sikerült. Több mint 50 részprojektet határoztak el, időben kevésbé, térben nagyon tagoltan. Lényegében lehetőséget adtak – sőt ösztönöztek – minden felsőoktatási intézményt a bekapcsolódásra. Az ösztönzés leghatásosabb formája az oktatási miniszter azon deklarációja volt, miszerint a minisztérium a projekt évtizedei alatti kötelezettségek felét átvállalja. Emellett az is nyilvánvaló volt, hogy a PPP-vel való forráslekötés minimálisra csökkentti annak esélyét, hogy bárki a jövőben tisztán állami beruházás megvalósulásában reménykedjen a területén. Így hát az elhatározott terv nagyobb része valóban meg is valósult. **A program jelenlegi interpretációja vegyes, vannak, akik a korábban sosem tapasztalt felsőoktatási infrastruktúra-**

²⁹ Az üzleti életben bevett, az állami intézmények számára kissé szokatlan kifejezést a 24/2007 (II. 28.) Kormányrendelet tartalmazza elsőként.

³⁰ A vonatkozó jogszabály: 2207/2004 (VIII.17.) Kormányhatározat az Oktatási Minisztérium felügyelete alá tartozó felsőoktatási intézmények infrastruktúra fejlesztési programjának aktuális feladatairól.

fejlesztést méltatják, mások szerint több mint száz milliárd Ft-ot betonba öntöttek, súlyos pénzügyi nehézségeket generálva egyes intézményeknél.³¹

A programban megvalósított beruházások szerződéseinek zöme egy kaptafára készült. A beruházások során létrejött épületek a futamidő alatt a befektető tulajdonába kerültek. A futamidő végén lehetőség lesz a szerződések meghosszabbítására, illetve az állam majd megvásárolhatja az ingatlanokat. Az építési és a rendelkezésre állási kockázatot a magánpartner, míg a keresleti kockázatot az állami intézmény vállalja magára.³² Hogy a kockázatmegosztás miért kulcsfontosságú, ez a következő fejezet témája.

3.5 A kockázat központi szerepe a PPP konstrukcióban

A PPP konstrukció üzlet a magánszektor szempontjából, ezért annak kockázatait a bejáratott eszköztárral értelmezni és menedzselni lehet. Az üzleti megfontolásokat alapvetően a vállalkozás profitérdeke vezérli, hiszen erre minden további taktikai vagy stratégiai cél – vagyongyarapodás, piacszerzés, tartós versenyelőny, jó vállalat imázs stb. – felűzhető. Az állami partnerségi viszony maga – bár az üzleti szervezet számára néhány plusz kockázatot hordoz –, ugyanakkor számottevő előnnyel jár. Ilyen pl. az állami partner csődbejutásának elhanyagolhatóan kis esélye, az állami referencia szerzéséből eredő előnyök, a szokásosnál nagyobb ügyletnagyság, az állami partner érdekérvényesítő képességének hiányosságai, ideértve a bürokrácia összes kihasználható gyengeségeit.

A közszféra intézményei számára azonban az üzleti kockázatkezelés idegen, az intézmény célrendszeréből hiányzik a profit, helyette összetett, egyetlen mutatóba nem sűrítendő célfüggvények kerülnek meghatározásra, a kockázatok pedig nem korlátozódnak üzleti-jellegű tételekre, miután az intézmények mögött maga az állam áll a maga korlátlan gazdasági és társadalmi felelősségével. Akad, aki éppen ezért még a beruházás-gazdaságossági számításokban legelterjedtebben használt, és a vállalati pénzügyek egyik alapkategóriáját jelentő nettó jelenérték (NPV) használat létjogosultságát is megkérdőjelezi, mondván, hogy a közintézmények és a kormányok elsődleges feladata nem a vagyoni érték maximalizálása, vagy a mérlegfőösszeg kedvező alakulása, hanem

³¹ Ld pl. http://hvg.hu/velemeney/20110126_ppp_nagyberuhazas_szerzodes/print;
<http://profitline.hu/hircentrum/hir/224050/Sulyos-allami-terheket-jelentenek-a-ppp-beruhazasok>;
<http://www.origo.hu/uzletinegyed/hirek/20090427-magyarorszag-ppp-beruhazasok-akadozo-projektek-rossz-jogi-szabalyozas.html>; *Letöltve: 2011.06.10.*

³² A program további részleteit – a bekerülési értékeket, a férőhelyeket stb. – a 13.1 melléklet tartalmazza.

az állampolgárok minél magasabb szintű szolgáltatásokkal való ellátása. (Shaoul, 2005, 448-451.old.)

Mindezek ellenére **a PPP-ben üzleti kockázatkezelés folyik**, az is sok-sok hiányossággal.

Froud bizonyítja, hogy a közszféra beruházásainak elemzése során az irányadó elméleti bázist adó közintézmények az ún. technicista kockázatkezelést³³ sugallják, a kalkulációkba kizárólag azokat a kimeneteket építik be, ahol a bekövetkezési valószínűségek becsülhetők. Ez a megközelítés olvasható ki a brit PFI projekteket menedzselő Treasury³⁴ és a Departement for Trade and Industry³⁵ útmutatóiból, így az alaplúnak számító Green Book kiadványból is. Bár a kockázat és bizonytalanság definíciója nem szerepel az útmutatóban, a leírások alapján a kockázat annak az esélye, hogy a kimenetek nem a várakozásoknak megfelelően alakulnak, ezért a projektek során ezek kvantifikálása után a felek közötti megosztásra kell törekedni. Az útmutató által sugallt eljárás lényege, hogy a pénzürtékre átszámolt kockázat részben kerüljön transzferálásra a magánpartnerhez, melyet természetesen a közintézmény arányos díjnöveléssel honorál a szerződésben. Ilyen módon nyer értelmet egy magasabb árú szolgáltatás vásárlása a közintézmény számára. *„A hatékony kockázati allokációt akkor valósítjuk meg, ha ahhoz a partnerhez rendeljük, aki azt olcsóbban képes menedzselni.”*(Treasury Taskforce, 1997, 9. old.)

A kockázatkezelésnek két szempontból is kiemelt jelentősége van a PPP-ben :

1. Maga a projekt besorolás a kockázatmegosztás függvénye.

Az Eurostat³⁶ 2004-ben rögzítette a PPP projektek elszámolásának fő szabályait.

E szerint: *„A PPP-projekt keretében megépülő eszköz akkor minősül kormányzati szektoron kívüli eszköznek, és így elszámolása akkor lehet mérlegén kívüli tétel, ha az alábbi két feltétel teljesül:*

³³ A technicista kockázattertelmezés a lehetséges kockázat-felfogások egyike, ezeket a 2. sz. hipotézis kapcsán röviden összefoglalom.

³⁴ Lényegében a pénzügyminisztérium brit megfelelője.

³⁵ Az ipari és kereskedelmi minisztérium Nagy-Britanniában.

³⁶ Az Unió statisztikai hivatala.

- *A magántársaság viseli az építési kockázatot (construction risk).*
- *A magántársaság viseli az eszköz rendelkezésre állási kockázatának (availability risk), illetve keresleti kockázatának (demand risk) legalább egyikét. Ha tehát az építési kockázatot az állam viseli, vagy a magántársaság kizárólag az építési kockázatot viseli, az eszköz kormányzati eszköznek minősül. Ez esetben az eszköz bekerülési értéke negatívan hat a maastrichti kritériumok között nevesített két mutatóra: rontja a költségvetés egyenlegét és növeli az államadósságot (a magántársaságtól kapott hitelnek minősül).” (Karakas, 2004, 57.old.)*

Ha a projekt az Eurostat besorolásnak megfelel, a szerződés lényegében operatív lízing, melyet az ESA95 standard³⁷ szabályoz. Ellenkező esetben ugyanezen standard a projektet rejtett állami hitelfelvételnek minősíti és a teljes beruházási összeget az állami kiadások körébe rendeli.

Hogy ez a szempont mennyire kulcskérdés a magyar projektek esetében, két példa is igazolja. Az egyik, az említett 24/2007. (II.28.) Kormányrendelet szövege, miszerint egy projekt PPP keretében való megvalósítására irányuló kérelem két részből áll, tartalmazza a pályázati dokumentációt, valamint: *„a pályázati dokumentáció alapján a TB³⁸ véleményét a projekt megvalósításának javasolt finanszírozási formájáról, különös tekintettel a KSH által a projekt megvalósításának várható elszámolásáról adott véleményére.”* (24/2007. (II.28) Korm. r. 6.§ (3) b)) A KSH előzetes véleménye egyfajta garancia lehetett arra, hogy a projektet az Eurostat-féle kritériumnak megfelelően államháztartáson kívüli tételként lehet majd könyvelni. A másik példa az eljárás sikerét bizonyítja, 2009-ben ugyanis az Eurostat vizsgálatot kezdett annak kiderítésére, hogyan lehetséges, hogy minden magyar kormányzati projekt elnyeri az államháztartáson kívüli besorolást, amikor ez a nagyobb hagyományokkal rendelkező brit gyakorlatban pl. csak 50%-ban sikerül. Ez is arra utal, **a kockázati besorolás valószínűleg minden egyéb szempontot felülírt a magyar gyakorlatban.**

³⁷ Az ESA95 az operatív lízing szabályait illetve az ennek megfelelően választható számviteli megoldásokat tartalmazó standard.

³⁸ A tárcaközi bizottság rövidítése.

2. A másik ok, amiért a kockázatmegosztás lényeges, hogy a projekteket igazoló elemzéseknél kötelezően használatos számítási mód során **gyakran a kockázati prémium miatt teljesül a Value for Money elv,**³⁹ azaz pont ez igazolja, hogy a projektet megéri PPP formában megvalósítani. A *pénzért több érték* elmélete szerint az államnak a megfelelő projektmegoldás, illetve a megfelelő partner kiválasztásakor nem egyszerűen azt kell mérlegelnie, hogy a legalacsonyabb költséggel valósítson meg valamit vagy a legolcsóbb ajánlatot válassza ki. **A fizetett összegért a legjobb ellenszolgáltatást kell keresnie.**

Fontos, hogy a kockázatokat megfelelően feltárják, értelmezzék és rendszerezzék. Ennek számos módja lehet, **a felsőoktatási partnerségi megállapodásoknál az ún. kockázati mátrix módszert használják, azaz a listázott kockázatokat egyik vagy másik félhez rendelik, esetleg közös kockázatviselésben állapodnak meg.** A mátrix szemléletesen mutatja a kockázatok megosztását – a szerződések szövevényes rendszerében ez fontos – de nagyon sok hiányossága is van, pl. **semmit sem mond a kockázat mértékéről, sem a megosztás arányairól,** bár ez utóbbit a szerződések szövegéből általában ki lehet kalkulálni.

A PPP a közintézmények számára a szokásos kockázatokon túl számos többletkockázatot tartalmaz. A tartós PPP együttműködés kölcsönös egymásrautaltságot is jelent, azaz az üzleti szervezet minden kockázata beépül, akkor is, ha nevesítik, s akkor is, ha a felszín alatt marad. A partnerségi megállapodás az állami intézményt a magánpartnerrel egyenrangú félnek tekinti, azaz megfosztja a nem üzleti aktor voltából eredő előnyeitől a nélkül, hogy kompenzálná az üzleti aktor szerepben látszó gyengeségeit. Alap esetben ugyanis a közintézmény jogait és kötelezettségeit maga az államszervezet szabályozza a jogrendszer révén, ezért jogszabályi változással mindig az állam és ideális esetben az általa szolgált közösség érdekében változtatható a működése. **A PPP szerződések magánjogi szerződéses keretbe kényszerítik az államot, pedig a szerződéses biztonságra neki kevésbé, inkább az üzleti partnernek van szüksége. A több évtizedes futamidejű szerződések előkészítése, valamint folyamatos monitoringja, az esetleges módosítások mind tetemes költséggel járnak és mivel az üzleti szerződés**

³⁹ A *Value for Money principle*, azaz a “pénzért értéket”, vagy magyar PPP iratokban inkább “pénzért több érték” elve lényegében az adófizetőknek szóló üzenet, annak bizonyítását jelenti, hogy a közpénzt nem elpocsékolják, vagy egyszerűen elköltötték, de az állami költséssel magasabb értéket keletkeztettek.

intézménye lételeme az üzleti szervezetnek, de kissé idegen a közintézménynek, kevésbé a köz-, inkább a magánérdek kerülhet előtérbe.⁴⁰

A következőkben még számos esetben előkerül a kockázatelmélet vagy a kockázati menedzsment valamely aspektusa, a felvetett hipotézisek mindegyike szorosan kapcsolódik ugyanis bizonyos kockázati kérdésekhez.

⁴⁰ Ez nem feltétlenül általános érvényű megállapítás, az angolszász kultúrkör állami szervezetei a jelek szerint jobban boldogulnak a PPP szerződések tengerében.

4. A KOCKÁZATÉSZLELÉS ÉS A KOCKÁZATI MAGATARTÁS ELTÉRÉSEI AZ EGYÉNI ÉS A CSOPORTOS DÖNTÉSEKNÉL

A PPP projektdöntések során nyilván kockázati tényezők egész sorát vették számba és mérlegelték a döntéshozók mindkét oldalon. E mérlegelések és a tárgyalások eredményeként született meg a szerződés. A kockázatok számbavétele, észlelése, értékelése és kezelése azonban nem feltétlenül azonos módon történik. Az un. kockázati magatartás, a döntéshozók kockázathoz való viszonyulása ugyanis több tényező eredője, melyek közül elsőként a kockázatészlelés különbségeinek hatását vizsgálom meg.

Ebben a fejezetben az 1. sz. hipotézist vizsgálom, melyet a következőképpen fogalmaztam meg: **Bizonytalan vagy kockázatos helyzetre vonatkozó döntés esetén lényeges eltérések lehetnek a csoportos döntéshozatal eredménye és az egyéni döntések között, melyek az egyén és a csoport eltérő kockázati észleléséből következnek.** Az egyének kockázati magatartását a kockázatészlelésük és a kockázati attitűdjük döntően befolyásolja. A testületi döntést meghatározó kockázati magatartást a tagok számából következő összetettebb kockázatészlelés alapozza meg, ezért a testületekben korrektebb kockázatértékelés és racionálisabb döntés várható. A testületekre magasabb kockázati averzió a jellemző, mert az egyes tagok észlelési hibái itt kisebb szerepet játszanak a döntésben, ezért valószínűleg a kockázatok nagyobb köre kerül feltárára. Az egyének döntései emellett a személyiségjellemzőiknek, valamint a külső befolyásnak is jobban kitettek.

A szervezetek egyéni döntéshozóinak kockázatészlelését személyiségjegyeik, múltbeli tapasztalataik és a döntés körülményei is befolyásolják. A hipotézis megfogalmazásakor abból a feltevésből indultam ki, kritikus szerepe van annak, hogy jellemzően egyszemélyi felelős vezető vagy inkább testületek hozzák-e a szervezetben a döntéseket. A döntést megelőző helyzetértékelés, valamint az alternatívákkal kapcsolatos alapvető ismérvek, azok teljes körének feltárása, a bekövetkezési valószínűségek, a kimenetek és mindenekelőtt a kockázatok észlelése ugyanis meghatározza az alternatívák közötti választást. Bár sem az egyszemélyi döntést, sem a csoportdöntést nem lehet egyértelműen azonosítani az üzleti vagy a közszektorral, a public choice alapú elméletek – pl. Niskanen (1968), Wagner (1976), Stigler (1971), összefoglalásként ld. Mueller (2003) – szerint a közszektor ügynöke előszeretettel bátyázza körül magát testületekkel. A fel-

sóoktatásra is jellemző, hogy a stratégiai döntések – gyakran az operatívok is – testületekben születnek és a szervezet vezetőjének egyszemélyi döntési hatásköre szűk, a gyakorlatban érdemi felelősséget alig visel. A testületi döntések nagy aránya a felsőoktatást irányító államigazgatási apparátusra is jellemző, ezt a 4.5.2 fejezetben ismertetett PPP döntési mechanizmus is bizonyítja. Ezzel szemben az üzleti szervezetek döntéseire inkább az egyszemélyi döntés, egyszemélyi felelősség jellemző, és triviális, hogy a hatékony üzleti szervezetben a rossz döntés – ahogy a jó is – következményekkel jár. A testületek – igazgatótanács, közgyűlés – egyrészt operatív kérdésekben a legkritikábban nyilvánulnak meg, másrészt rendszerint utólagos, jóváhagyó szerepük van, mint az előző évi beszámoló esetében. Egy-egy projekt előkészítésének ismertetése, egyedi szerződések paramétereinek meghatározása egy üzleti szervezetben egyértelműen vezetői kompetencia. A testületi ülések száma is árulkodó, üzleti szervezeteknél a legfelsőbb testület gyakran csak évi egy alkalommal tanácskozik, míg a szenátusok, kari tanácsok havonta több ízben is összehívásra kerülnek, nem is beszélve a kiterjedt bizottsági munkáról.

A hipotézis vizsgálatához mindenekelőtt az elméleti alapok tárgyalása szükséges, ezért a következőkben a kockázat fogalmi körének ismertetése, majd a döntéshozatali modellek alaptételei következnek. A fejezetben az egyéni és csoportos döntéshozatal eltéréseiről, a racionális döntések korlátairól, különböző pszichológiai és szociálpszichológiai tényezőkről ejtek szót, inkább csak felsorolva, mint részletesen elemezve a szakirodalomban ismertetett kutatásokban vizsgált tényezőket. Ezt követően bemutatom az esettanulmányban érintett testületek döntési jellemzőit, a PPP döntési mechanizmusát és egyéb ismert jellemzőit és igyekszem az ebből levonható következtetésekkel egyértelműen állást foglalni az egyéni vagy a testületi döntés mellett.

4.1 A kockázat fogalmi köre

4.1.1 Bizonyosság, bizonytalanság és kockázat fogalmi elhatárolása

A Magyar Értelmező Kéziszótár szerint a **kockázat** „*valamely cselekvéssel járó veszély, veszteség lehetősége*”. Nem mellesleg a kockajátékban használt kocka adja etimológiai eredetét, ebből a kiindulópontból a kockázat kvázi szerencsejáték-termék.

Ennél természetesen szofisztikáltabb megfogalmazások is akadnak szép számmal, ilyen pl. a következő. „*A kockázat (1) annak a lehetősége, hogy sérülést vagy veszteséget szenvedünk; veszély; (2) egy faktor, egy dolog, egy elem vagy egy folyamat, mely*

egy bizonytalan veszéllyel kapcsolatos; (3) egy biztosító számára a veszteség veszélye vagy lehetősége; az az összeg, melyet egy biztosító társaság elveszíthet; (4) egy befektetéssel kapcsolatos megtérülések varianciája; a hitel vissza nem fizetésének az esélye; (5) amit valaki a lehetséges veszteség tekintetében figyelembe vesz.”⁴¹

Egy kockázat-definíció a pszichológiából: „A hétköznapi nyelv és a (pszichológiai) szakirodalom kockázatos döntéseknek nevezi a...bizonytalanságban hozott döntések közül azokat, amelyek negatív következménnyel, veszteséggel járhatnak. Így kockázatról akkor beszélünk, amikor bizonytalanságban vagyunk arra nézve, hogy mi fog bekövetkezni, és negatív következményekkel kell számolnunk.” (Faragó, 2008, 654. old.)

Előfordul a köznyelvben, olykor a szaknyelvben is, hogy kvázi szinonimaként használjuk a **bizonytalanság** és a kockázat kifejezéseket, mindkettőt alapvetően negatív kontextusban, utalva a külső tényezők okozta fenyegetettségre, valamilyen veszélyre, mint mögöttes tartalomra. Máskor a kettő között csak fokozati különbséget érzékelünk, amennyiben a kockázatos helyzet kifejezésben erőteljesebb és közelebb a veszély érzete. Ezzel együtt a kockázatot inkább használjuk döntési helyzetekben, érzékeltetve, hogy a veszély elkerülésére a döntésünkkel – vagy annak elhárításával – befolyással lehetünk. A bizonytalanság ezzel szemben a fenyegető külső tényezőknek való fokozottabb kiszolgáltatottságra, tartósabb fenyegetettségre utal (ld. pl. a létbizonytalanság kifejezést).

A **bizonyosság** kifejezés ugyanakkor egyértelműen pozitív megítélésű, bár ahogy a közismert, kissé morbid szólás találóan megfogalmazza, meglehetősen csekély számú élethelyzet sajátja. A bizonyosság az emberiség szellemtörténetének egyik kitüntetett fogalma, így a filozófiában és a teológiában is évezredek múltja van, lényegében az episztemológia kulcsfogalma. Az igazság, a bizonyosság, a tudás kérdésében ugyanis különböző tudományterületek, filozófiai irányzatok és vallások is állást foglalnak. Descartes óta a tudományok a bizonyosságot az igazsággal azonosítják, a tudásra pedig a bizonyosság előfeltételeként⁴² tekintenek. (Lánczi, 2008) A bizonyosság kifejezés, mint a bizonytalanság ellentéte a fenyegetettség hiányát is magába foglalja, így a biztonsággal is rokonítható, mely egyike a legalapvetőbb emberi szükségleteknek.

⁴¹ *The American Heritage® Dictionary of the English Language, Fourth Edition* 2005, 2000 by Houghton Mifflin Company. Published by the Houghton Mifflin Company

⁴² A teológiai gondolkodásban nem feltétlenül van így, a vallási bizonyosságnak nem mindig alapja a tudás. (Ld. Zen bölcsesség: “Légy bolond a taoista értelemben, a zen szellemében. Ne építs falat magad köré a tudásból.”)

Bizonytalanság és bizonyosság felismerése egyfelől racionális megítélést feltételez, mely objektív, mások által is hasonlóan ítélt tényezők eredője. Ugyanakkor felfogható egyfajta tudatállapotként is – a teológiai értelmezések kifejezetten ezt az értelmezést követik – melyeknek nem feltétlenül van objektív megalapozottságuk. A bizonytalanság döntéshozatalbeli szerepét illetően számos modell áll rendelkezésünkre, érdemes ezeket röviden számba venni.

4.1.2 A bizonytalanság szerepe a döntéshozatal modelljeiben

A **klasszikus döntési elmélet** szerint a döntéshozó objektív, tökéletesen informált, racionálisan mérlegeli az összes rendelkezésére álló alternatívát és az optimális verziót választja. A racionalitás jelentése itt tudományos megokolás, pozitivizmus és empirizmus, ahol a folyamat döntési kritériumai a bizonyítékok, a logikai érvelés és indoklás. (Buchanan-Huczynski, 2010, 631. old.) A racionális várakozások elmélete nem számol sem az észlelés, sem az információ-értékelés korlátaival, és költségeivel és a hasznosság maximalizálás (expected utility hypothesis) feltételezésével él minden döntéshozó esetében. A teóriát Bernoulli alapozta meg (1738), de a bizonytalanság körülményei között hozott racionális döntések problémakörével a 20. században kezdtek a közgazdászok hangsúlyozottan foglalkozni, a Neumann-Mogenstern-féle játékelmélet (1944) a kockázatos döntésekkel kapcsolatos vizsgálódások sorát indította el.

A **korlátozott racionalitás modelljei** aztán jelentős változásokat hoztak a döntéselméletben, hiszen szakítottak annak bizonyos premisszáival, de azért változatlanul arra törekedtek, hogy jól kezelhető matematikai összefüggéseket határozzanak meg a döntésben szerepet játszó változók között. Lényegében a klasszikus döntéselmélet elvi létjogosultságát arra a helyzetre korlátozták, ahol a bizonytalanság nem játszik központi szerepet a döntésekben, a gazdaság relatíve stabil és közel van a kompetitív egyensúly állapotához. Ha azonban tökéletlen versenyt, jelentős bizonytalanságot tételezünk, azaz a valósághoz közelítjük a feltételeket, csak a korlátozott racionalitás lehet a modell kiindulópontja. (Simon, 1979, 497.old.) A korlátozott racionalitás feltevésén nyugvó ún. preskriptív modell – Vroom – Yetton – Jago modellnek is nevezik – arra koncentrál, hogyan kellene a döntéshozónak viselkednie ahhoz, hogy a kívánt kimenetet elérje, azaz alapvetően normatív. Ezzel szemben a deskriptív irányzat, a döntés folyamatára helyezi a hangsúlyt, a döntésben szerepet játszó tényezőket és azok hatását igyekszik feltárni a döntésekben. Ezen irányzat legnagyobb hatást kiváltó modellje az ún. magatartástudo-

mányi döntésemélet - melyet J. Mach, R. Cyert, és H. Simon neve fémjelez - azt állítja, a döntéshozók inkább elfogadható, mint ideális megoldást keresnek, azaz nem maximalizálnak, csak egy kielégítő alternatívát keresnek. (Buchanan-Huczynski, 2010, 632.old.)

A Kahneman-Tversky által alkotott kilátásemélet tovább távolodott a klasszikus modelltől, amennyiben a szerzők pszichológia jártasságára építve feltárták mindazokat a hatásmechanizmusokat – döntési heurisztikákat (1984) – melyek elterelik a személyt a racionális döntéshozástól. A szerzőpáros egyik felfedezése⁴³ az ún. keretezési vagy csomagolási hatás (framing effect), azaz hogy a probléma pozitív vagy negatív keretben való megfogalmazása befolyásolja a döntést. **Tipikus csomagolási eszköz pl. a felsőoktatási PPP programmal kapcsolatban az intézmények vezető testületeit azzal csábítani, hogy a kötelezettségeknek csak 50%-a terheli őket, a másik felét a minisztérium vállalja.** Hiszen kit ne bővölne el a fél áron való vásárlás lehetősége.⁴⁴ A kilátásemélet egyébként új irányt adott a döntéseméletnek és általában a közgazdaságtannak, bár sokan kritizálták a kísérletek módszertana miatt. (Hámori, 2003, 795. old.) Mások viszont az elmélettel és annak továbbépítésével egyenesen a várható hasznossági teóriát temetik,⁴⁵ és a pszichológiai megfontolásoknak az eddigieknél is nagyobb teret követelnek a közgazdaságtanban.

A közgazdaságtudományban, valamint a szociológiában, és a szociálpszichológiában még számos modell született a döntési folyamat leírására és az optimális döntés kritériumaira vonatkozóan, a szervezetek döntéshozatali folyamataira koncentrálva.⁴⁶ Abban egyetértés van a különféle irányzatok képviselői között, hogy a döntési helyzetek és a döntéshozók eltérőek, ebből következően a döntések közelebb vagy távolabb lehetnek a racionális modellben meghatározotthoz képest. Egyes döntési helyzetekben a kör-

⁴³ Egy másik, a szerzőpáros által bevezetett kategória a bizonyossági hatás (certainty effect), melynek lényege, hogy a biztos kimenetet akkor is magasabbra értékeljük a kockázattal szemben, ha utóbbinak várható értéke magasabb. A jelenséget Allais paradoxonnak is nevezik, mivel a francia közgazdász annak lényegét már 1953-ban megfogalmazta. (Hámori, 2003, 787. old.)

⁴⁴ Jellemző, hogy az egyetemi kalkulációkban ettől kezdve csak a fél PPP díj szerepel, s ezt vetik egybe a várható hasznokkal.

⁴⁵ *“Világos, hogy a kockázatkörülés és a kockázatos helyzetekben meghozott választások egymástól független kezelése fontos építőkövei egy kockázattal kapcsolatos magatartást leíró elméletnek. Úgy gondoljuk azonban, hogy még fontosabb, hogy a közgazdászok végre belássák, hogy a várható hasznosság elmélete egy exhipotézis.”* (Rabin, 2006, 255.old.)

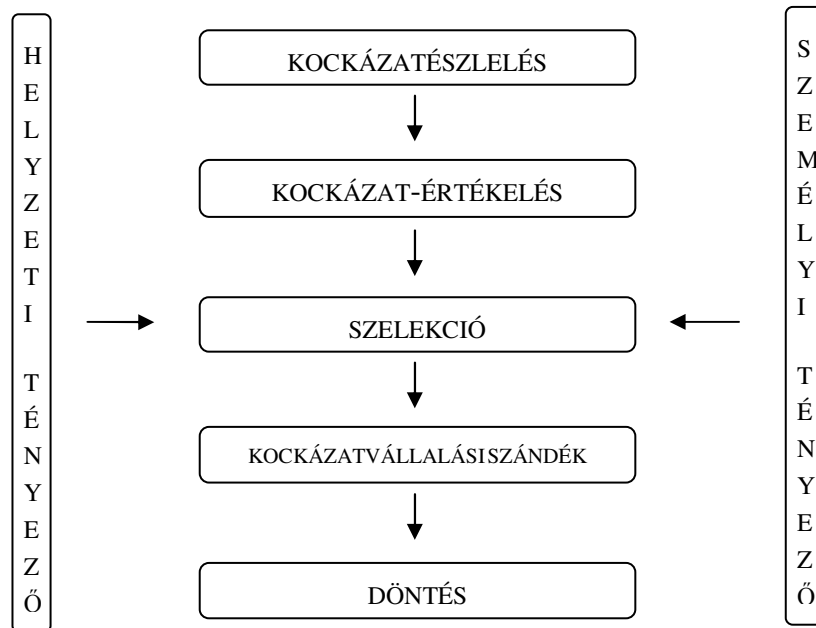
⁴⁶ Ilyen pl. Lindblom szabályozott anarchia modellje, vagy March-Olsen szemeteskosár modellje. Ezekben a modellekben lényegében a March-Cyert-Simon munkáiban meghatározott, a racionalitást korlátozó kognitív tényezők mellett további korlátozó elemeket emeltek ki, melyek a szervezeti döntéseket még inkább letérítik a tökéletes racionalitás diktálta útról és így az optimális döntésekhez képest gyengébb kimeneteket eredményeznek.

nyezet stabil-egyensúlyinak tekinthető, az alternatívák és a kimenetek ismertek, ilyenkor a döntés közelítheti a racionálist. Máskor az ismert alternatívákhoz valószínűségek rendelhetők, azaz kockázatokkal kell számolni és ezek matematikai modellekkel jól közelíthetők. Ilyen lehet a rövid-közép távú üzleti döntések döntő része, de ide sorolják pl. a rövidtávú „időjóslást” is. Bizonytalan környezetben azonban nem becsülhetők jól a valószínűségek, sokszor még az alternatívák sem ismertek teljes körűen. **A hosszú távú üzleti döntések esetében – s a több évtizedes partnerségi megállapodások kétségkívül ebbe a körbe tartoznak – a racionalitás szintje drasztikusan lecsökken, a kockázatok kevésbé becsülhetők, a kockázatok észlelésével és értékelésével kapcsolatos tényezők felértékelődnek** és egyes előre nem kalkulált környezeti tényezők is extrém módon eltéríthetik a végeredményt az eredetileg szándékolttól. A következő fejezet ezért a kockázateszlelés kérdéseivel részletesen foglalkozik.

4.2 A kockázat észlelése

A kockázat érzékelése, a valószínűségek értékelése és értelmezése nem független az értékelőtől és értelmezőtől, sem a helyzettől, a körülményektől, melyek az értékelést övezik. A kockázateszlelés problémája így a közgazdaságtan, a pszichológia és a szociológia határterületére vezet. Az érzékelés, észlelés és felismerés egymástól nem független, de nem szinonim fogalmak. Az észlelő környezetéből számtalan – főleg fizikai és kémiai – ingeret kap, ez az érzékelés. Ezen ingereket az érzékszervek receptorai kódolják ki és az ún. transzdukciós folyamat során alakítják azokat az idegrendszer számára értelmezhető elektrokémiai üzenetké. Ezen a biológiai fundamentumon alakulhat ki az észlelés (perception) jelensége, mely közvetlenül az agyműködéshez kötött pszichológiai folyamat. Az észlelést veridikusnak tekinthetjük, mert eredménye többnyire megfelel a közvetített környezetnek, azaz az észlelés során az agy a legfontosabb ingereket, eseményeket rendszerint valóságúen dolgozza fel. Az észlelés kulcseleme a felismerés (recognition), azaz az érzékelési mintázat és a környezet megfeleltetése, az érzékelt jelenség beazonosítása, melyhez a jelen információit a múltbéli tapasztalatokkal kell összevetnünk. (Csépe-Győri-Ragó, 2007) Az alábbi ábra a döntéshozatal folyamatát szemlélteti.

2. ábra: A döntési folyamat



Forrás: saját szerkesztés

Maga a kockázat észlelése, főként a felismerés tekintetében a psziché említett illesztési mechanizmusainak eredménye. Több kísérlet is született észlelés függvényszerű leírására. A pszichológiában ismert Weber-Fechner-féle érzetfüggvény az észlelési küszöbértékekkel operál és a logaritmusfüggvényben találja meg az észlelés modelljét. S. Stevens pszichológus és pszichofizikus modellje ennél jóval összetettebb valóságot képes leképezni. Pszichológiai kísérleti azt bizonyították, hogy az érzetfüggvény az ingerek hatványfüggvénye, azaz: $\text{Érzet}(x) = c \cdot x^b$, ahol x az inger erőssége, c konstans, és $b \in \{0, \infty\}$. A b kitevő ritkán 1 körüli érték, olykor – pl. a fájdalomérzetnél ennek többszöröse – de legtöbbször valóban 1-nél kisebb, alakjában a log függvényhez hasonló.⁴⁷ (Csépe-Győri-Ragó, 2007)

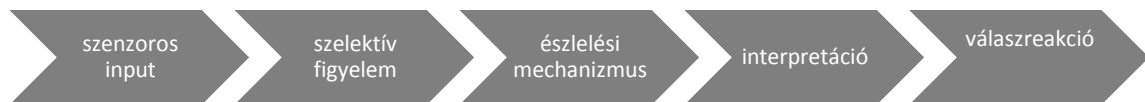
Egyetlen érdemi oka van, hogy az észleléssel kapcsolatos pszichológiai alapismereteket röviden idecitáltam, ez pedig a kockázati viselkedéssel való párhuzam. A tipikus kockázati attitűdöt szemléltető, a Bernoullitól eredő függvényforma ugyanis egybeesik a Stevens-féle kísérletekkel előállított leggyakoribb függvényformával pedig míg az előbbieket ösztönös reakciók indukálják, azaz lényegében az agyműködés automatikusan

⁴⁷ Mindezeknek tényszerű élettani magyarázata van, a korrekt távolságbecslés ugyanis a mozgáshoz elengedhetetlen, az ilyenformán leírt hangerő-érzékelés mögött a fül természetes védekező mechanizmusa áll a zajártalmakkal szemben, a fájdalominger észlelésbeli hatványozása pedig az életösztön elsődlegességét jelzi.

generálja, addig a kockázati magatartásnál azt feltételezzük, hogy az racionális megfontolások eredője.

A viselkedési közgazdaságtan egyik alaplámpénekek tekintett Organizational Behaviour c. könyv szerzői az észlelés mechanizmusát a következőképpen írják le:

3.ábra: A kockázatészlelés mechanizmusa



Forrás: Buchanan-Huczynski, 2010, 237. old.

Ebben a közelítésben az észlelés három részfolyamatra bomlik, de mindegyikben szerepet kapnak a személyiség eltérő sajátosságai, akkor is, ha ez a szerep döntéstípusoként nagyon eltérő lehet. A téma szempontjából fontos, hogy milyen személyiségjegyek befolyásolják az észlelés, valamint az értékelés folyamatát. Ugyanezek a személyiségjegyek meghatározóak az un. kockázati attitűd kialakításában is, ezért a következőkben ezeket együtt tárgyalom.

4.2.1 A személyiségjegyek szerepe a kockázatészlelésben

A személyiséget a pszichológiában öt alaptulajdonsággal (Big Five) jellemzik P. Costa és R. McRae nyomán. Ezek a következők: nyitottság (Openness), lelkiismeretesség (Conscientiousness), extravertió (Extroversion), barátságosság (Agreeableness), és neurotikusság (Neuroticism). Érdekes, hogy az egyéni teljesítmény és a felsoroltak között nincs erős korreláció, hiszen azt számos egyéb tényező is befolyásolja. Még a leginkább a lelkiismeretesség van hatással a teljesítményre, illetve az emocionális stabilitás hiánya ronthatja azt. (Buchanan-Huczynski, 2010, 180. old.) A kockázatpreferencia is csak gyenge kapcsolatot mutat a Big Five elemeivel, amennyiben az extravertióval és nyitottsággal kis mértékben pozitívan, a lelkiismeretességgel és a barátságossággal kismértékben negatívan korrelál Costa és McRae kutatásai szerint (1992).

Faragó-Radnóti foglalja össze a kockázatvállalással összefüggő személyiség fel-tárására irányuló kutatásokat, melyek további, a következőkben listázott személyiségjegyek esetében tártak fel a kockázatvállalással való korrelációs kapcsolatot.

- Újdonság és élménykeresés. Zuckerman (1979) kutatásai bizonyítják, hogy az újdonságok iránt vonzódó személyek erősen kockázatvállalók.
- Kétértelműség-tűrés. Hoch és Deihon (1989), Raju (1980) és mások kísérletei szerint az a személyiség, aki kevésbé viseli el a kétértelműséget, másoknál kockázatosabbnak ítéli a helyzeteket, erősebb a kockázatkerülése.
- Önbizalom. Többekkel együtt Krueger és Dickson (1994) végzett pszichológiai kutatásokat, melyek szerint magasabb szintű önbizalom erősebb kockázatvállalással párosul.
- Pesszimizmus és szorongás. Maner (2006) másokkal egybecsengő kutatásai igazolják, hogy a szorongó egyén pesszimizmusa okán is túlértékeli a lehetséges veszélyeket, és kisebb kockázatvállalási hajlandósággal bír.
- Pszichoticizmus és impulzivitás. A szerzők Dahlback (1990) kutatásait idézik, melyek pszichopatikus egyének erősebb kockázatvállalási hajlamát igazolták.
- Kriminális. Szintén Dahlback (1990) kutatásai szerint az antiszociális viselkedésű, bűnöző hajlamú egyének magasabb kockázatvállalási hajlamról tanúskodnak. Igaz, a kutatások szerencsejátékokra vonatkoztak, a képességeken múlt feladatokban mutatkozó kockázatokra vonatkozóan nem igazoltak ilyen kapcsolatot. (Faragó-Radnóti, 2010, 113-115.old.)
- Az innovativitást, a toleranciát, valamint a teljesítményorientáltságot *MacCrimmon–Wehrung* (1986) és *Friedman–Rosenman* (1974) kutatásaira hivatkozva szintén idesorolják. (Ulbert-Csanaky, 2004, 237.old.)

4.2.2 A vállalkozó és a bürokrata sajátos személyiségjegyei

A dolgozat témája szempontjából különösen érdekesek a vállalkozónak és a bürokratának⁴⁸ a sajátos személyiségjegyei és kockázattal kapcsolatos magatartásuk.

Schumpeter (1934) a vállalkozás lényegét adó tulajdonságnak az innovativitást tekintette, Knight az önálló és magabiztos ítéletalkotást (1921), míg Johnson (1994) a fokozott teljesítménymotivációt. Lumpkin és Dess (1996) nyomán vállalkozói orientációról beszélhetünk, ha az alábbi személyiségi illetve magatartásjegyek az átlagnál

⁴⁸ Bürokratának nevezem a közszeaktor összes alkalmazottját, beleértve a választott és kinevezett vezetőket is a public choice terminológia alapján.

hangsúlyosabban vannak jelen: innovativitás, proaktivitás, kockázatvállalás, autonómia, és agresszív versenyzés, melyek közül kulcsszerepben az innovativitás van. Mivel az innováció mindig kockázatos, lényegében előfeltétele a kockázatvállalás. (Faragó, 2008, 69. old.) Számos vizsgálat mutatott ki vállalkozók esetében magasabb optimizmust, önzést, maszkulin beállítottságot, impulzivitást, akár túlzott magabiztosságot. Mind-egyik az átlagosnál magasabb kockázati toleranciát feltételez. (Faragó, 2008, 69. old.)

2002-2003-ban a Faragó-Radnóti szerzőpáros végzett egy összehasonlító vizsgálatot hozzávetőleg 100 fős vállalkozói és ugyanekkora kontrollcsoporti (főiskolás) min-tán, részben a vállalkozói kockázatvállalást, részben ennek személyiségjegyekkel való kapcsolatát vizsgálva. A kutatás a kockázati önértékelésen alapult, de felhasználtak fogadási helyzetekről, szituációkról szóló, illetve a Big Five-ra vonatkozó kérdőíveket is. A vizsgálatok nem hoztak lényegesen magasabb kockázatvállalási hajlandóságot a vállalko-zóknál. A személyiségjegyek esetében főként a barátságosság és a lelkiismeretesség hiánya korrelált a kockázatot hajlammal. A vizsgálat más szerzők eredményeivel összecsen-gően azt mutatta, hogy **a vállalkozók a tét nagyságára fókuszálnak, azaz, nyereség esetén a kis tétéknél kockázatkerülők, nagy tétéknél viszont kockázatkeresővé vál-nak, veszteségnél pedig éppen ellenkezőleg viselkednek, kis tétnél kockázatotnak inkább, nagy tétnél határozottan kockázatkerülők.** (Faragó-Radnóti, 2010)

A fenti kísérlet eredménye első látásra egyértelműen ellentmondani látszik a Kahnemen-Tversky-féle kísérleti eredményekkel, melyek summázata, hogy míg pozitív kimenetek esetén az emberek többsége kockázatkerülő, a veszteséget hangsúlyozó lehe-tőségek közötti választásnál kockázatkeresővé válnak. (Hámori, 2003, 786.old.) Ezzel szemben összecsengenek abban a tekintetben, hogy a döntések nem a várható hasznos-ság alapján születnek, inkább az egyén értékelése a döntő, azaz hasznossági függvény helyett értékfüggvénnyel írható le a jelenség. A kilátáselmélet egyik legfontosabb meg-állapítása, hogy nem a végső állapotok hordozzák az értéket az alanyok számára, hanem a vagyonban vagy a jólétben bekövetkezett változások. Így a kiinduló helyzetből való elmozdulás iránya is jelentőséggel bír, a további gyarapodás vagy a vagyonvesztés elté-rő kockázati magatartást vált ki, a két kockázati viselkedést leíró függvény egymás tü-körképe lesz (tükrözési hatás). A megállapított kockázati attitűdöt illetően sem térnek el feltétlenül a Faragó-Radnóti-féle vállalkozói vizsgálatok a kilátáselmélet átlagember-ének viselkedésétől. A nyereség ígérete ugyanis kis tét esetén mindenképp kockázatke-rülő viselkedést indukál, a veszteség lehetősége ellenben kockázatkeresővé teszi az ala-

nyokat, azaz az **értékfüggvény alakja nyereségnél konkáv, veszteségnél konvex lesz, a veszteségfüggvény pedig meredekebb.**⁴⁹ Vagyis az átlagemberre éppúgy jellemző, mint a vállalkozóra, hogy egységnyi veszteséget csak ennél nagyobb nyereség ígérete képes ellensúlyozni. Ugyanakkor, míg a kilátásmélet igazolásául szolgáló kísérletekben a biztos negatív kimenet (relatív kasszámú, biztos emberáldozat) és az esélyt adó bizonytalanság közül kellett választani – s ez természetesen kockázatkeresővé tette az alanyokat – a Faragó-Radnóti kísérletben a nagy veszteség sem jelentett ilyen szélsőségesen negatív kimenetet.

Az egyetlen érdemi eltérés tehát **a nagy nyereség ígérete**, ahol Faragóék szerint **a vállalkozó attitűdje megváltozhat, tehát az átlagember kockázatkerülő attitűdje helyett kifejezetten kockázatkeresővé válhat.** Az pedig, hogy éppen mekkora nyereség számít nagynek egy vállalkozó számára, nyilvánvalóan pillanatnyi vagyoni állapotától és a külső tényezőktől is függ. Ha azt feltételezzük, hogy az üzleti szervezetet vállalkozói orientációjú döntéshozók dominálják, az üzleti szervezet kockázati magatartása is ennek megfelelő lesz, azaz a jellemző kockázatkerülő magatartásból extra nagy nyereség ígéretével lehet a vállalkozást kibillenteni.

A **bürokrata személyiségtípus** személyiségére vonatkozóan nem találtam megbízhatónak tekinthető pszichológiai vizsgálatot, így aztán kétséges, hogy egyáltalán létezik-e ilyen személyiség, vagy a hivatal alakítja a bekerülő átlagembert *jó* hivatalnokká. Magam ez utóbbit valószínűsítem, tehát azt gondolom, hogy a vállalkozói orientációt nélkülöző átlagos személyiség üzleti szervezetbe rosszul illeszkedik és sikertelen, ellenben a hivatal megfelelő kereteket biztosít számára, hogy sikeres, hatalommal bíró tagja legyen a szervezetnek. Ugyanez a hivatal valószínűleg rosszul tűri a vállalkozói orientációval rendelkező személyt, akcióit esetleg bünteti, de legalábbis nem jutalmazza magasabb pozícióval, így ő vagy önként távozik a szervezetből, vagy olyan alacsony szinten marad, hogy a szervezet döntéseire személyiségének nincs hatása. Ezzel részben egybeesik March elmélete, aki szerint a vállalatok recruiting tevékenységük során a megbízhatósággal azonosított kockázatkerülőket részesítik előnyben, ugyanakkor a kockázatvállalóknak van nagyobb esélyük az üzleti szervezetben előrelépni. (March, 2000)

⁴⁹Itt utalok vissza a Stevens-féle érzetfüggvényekre, ahol a fájdalomérzet – mely egyértelműen és kizárólag a veszteség lehetőségét, tehát a kockázatot jelzi – konvex formájú, azaz az agy az ingert ösztönösen egyre inkább felértékeli. Éppen úgy, ahogy a kockázatkerülő értékeli egyre magasabbra a kockázatot és vár el egyre nagyobb ellentételezést a kockázat növekedésével, tudatosan.

4.2.3 A külső tényezők szerepe a kockázatészlelésben

Az észlelést a személyiségen túl számos egyéb tényező, pl. a kontextus, az információk jellege, a társas befolyás, a kulturális sztenderdek, elvárások, keretezés, erőforrások, valamint a motivációk és a múltbéli tapasztalatok is befolyásolják. A kockázatokkal kapcsolatos külső tényezők közül elsőként a rendelkezésre álló erőforrásokat emelem ki, majd a következőkben még kitérek néhány, szintén fontos tényező hatásával kapcsolatos kutatásra.

Tversky és Kahneman hívta fel a figyelmet a jelenségre, hogy míg a jó helyzetben lévő személyek védik erőforrásaikat, ezért a kockázatokat kerülni igyekeznek, a rossz helyzetben lévők úgy érzik, nincs vesztenivalójuk. Ennek ellentmondanak Osborn és Jackson (1988), Dutton (1983), valamint March és Shapira (1992) kutatásai, melyek nyomán éppen ellenkező következtetésre jutottak. Szerintük jó helyzetben, azaz kellő mennyiségű erőforrás birtokában az emberek alacsonyabb kockázati fenyegetést észlelnek, ezért szívesebben kockáztatnak. Szintén March és Shapira az erőforrások és az igény szint viszonyában látják a kockázatvállalással való korrelációt, azaz az igény szint feletti erőforrás nagyobb kockázatkerülésre, míg az alatti erőforrás alacsonyabb szintű óvatosságra ösztönöz. (Farágó, 2008, 656.old.)

Farágó hivatkozott cikkében ismerteti egy főiskolásokkal lezajlott kísérlet körülményeit és következtetéseit, melyben az erőforrások, a kockázatészlelés és a kockázatvállalási hajlandóság kapcsolatát igyekeztek feltárni. Az egyik eredmény, hogy a közepes erőforrással rendelkezők szignifikánsan magasabbnak észlelték a veszélyt és kisebb kockázatot vállaltak, mint akár a bőséges, akár a csekély erőforrással rendelkezők. Legmagasabb kockázatot a legrosszabb helyzetben lévők vállaltak, bár jelentősnek észlelték a kockázatot. Igényszintjük nem befolyásolta a választásukat, és kockázati hajlandóságukban sem tértek el jelentősen a többiektől, egyértelműen a helyzetük predesztinálta a viselkedésüket.

Hasonló kísérleteket vállalatok vezetőinek kikérdezésével is végeztek, ahol szintén a közepes erőforrással rendelkezők bizonyultak a leginkább kockázatkerülőeknek. Ugyanakkor az is kiderült, nem csak az állapot, hanem a tapasztalt tendencia is befolyásolja a kockázati preferenciát, a magasabb kockázatot vállaló sikeresek kockázatvállalása romló helyzetben csökkent, az eredetileg magas kockázati hajlandósággal bíró sikerteleneknek pedig éppen javuló helyzetben csökkent a kockázati hajlandóságuk a felmé-

rés szerint. A kockázatvállalás tehát jellemzően a szélsőséges helyzetek stratégiája. (Farragó, 2008, 671.old.)

Mindezekből következően egy PPP konstrukció keretében *ütköző* nem vállalkozó szerződéskötő és egy átlagos vállalkozó – azaz nem szélsőségesen rossz helyzetű vagy nem kiemelkedően sok erőforrással bíró vállalkozó – szokásos méretű ügyletekben hasonló kockázati magatartást követnek egy új üzletkötés – azaz potenciális jövőbeni nyereség ígérete – esetén, hiszen mindketten kockázatkerülők, a növekvő kockázatot csak egyre nagyobb nyereség ígérete képes számukra ellentételezni. **Ha a kockázatáthárítás lehetősége felmerül, mindkét szerződő fél törekvése a kockázatok egymásra történő áthárítása.** A kiugróan rossz helyzetű vállalkozásokra nem térek ki, azokat elméletileg a közbeszerzési eljárás kiszűri, így a téma szempontjából érdektelenek.

4.2.4 A hatalom szerepe a kockázatészlelésben

Az eddigiekben az egyszerűség kedvéért a vállalkozást és vállalkozót nem választottam élesen szét, kimondatlanul is azt feltételeztem, hogy a vállalkozás döntéshozói vállalkozói attitűddel rendelkeznek, míg a nem vállalkozó szervezetek döntéshozói nélkülözik a vállalkozói orientációt. Véleményem szerint ez hosszabb távon igaz lehet, ahogy a hivatal-szerű szervezet nem kínál sikeres életpályát egy vállalkozói orientációjú személynek, úgy a vállalkozás hivatalszerű működtetése sem képzelhető el hosszú távon, sikeres üzletmenetet feltételezve, kivéve, ha az üzleti sikert ennek ellenére biztosítja a verseny hiánya, vagy más piaci hibák. Az azonban ismert jelenség, hogy a sikeres üzleti szervezet elérve egy kritikus növekedési pontot⁵⁰ hivatalszerűen kezdhet működni – pl. a korábban már emlegetett ügynöki viselkedés elburjánzása miatt – és döntési helyzetbe kerülhetnek, hatalmat kaphatnak a vállalkozói orientációt nélkülöző személyek is. **A hatalom azonban egy merev bürokratikus szervezetben tartósabb és erősebb hatású lehet, mint egy vállalkozásban, ezért a kockázatészlelés itt tárgyalt torzulásai pregnáns kifejeződést a hivatalszerű szervezetben nyernek.**

A Fiske-Morling szerzőpáros a hatalom és szorongás hatását vizsgálták az észlelésben. Szociálpszichológiai vizsgálatuk elsődlegesen a sztereotipizálás veszélyével

⁵⁰ Véleményem szerint e kritikus pont nem egyszerűen a vállalat méretében keresendő, sokkal inkább a piaci pozíció erősségével (monopol vagy duopol-helyzet) illetve a szervezeti struktúra többszintűvé válásával van összefüggésben, esetleg a vállalkozás társadalmi-politikai befolyásából, a járadékvadászat elburjánzásának lehetőségével lehet összefüggésben. Az persze kétségtelen, hogy a nagyobb méretű vállalkozásoknál a fenti jelenségeknek nagyobb az esélye.

foglalkozik, megállapításaik azonban részben általánosíthatók és véleményem szerint a kockázateszlelésre is érvényesek lehetnek bizonyos szervezeti struktúrákban, – elsősorban a közsférában jellemző – merev alá-fölérendeltségi viszonyok között, ahol a külső motiváció nem erős.

„A hatalommal rendelkező észlelőknek nem szükséges figyelni, nem képesek figyelni, vagy úgy döntenek, hogy nem is figyelnek.” (Fiske-Morling, 1999, 244.old.)

A szerzők szerint a hatalommal bírók rendszerint túlterheltek, maguk nincsenek erős kontroll alatt (ellenben ők a hatalommal nem rendelkezőket kontroll alatt tartják) és személyiségük dominancia-orientált. Ezek vezetnek oda, hogy bár az emberek normális kockázatkerülő attitűdjük miatt szeretnek kellő mennyiségű információt beszerezni, azaz pontosságra törekszenek, a hatalom csúcsán lévőket sem erős kontroll nem kényszeríti, sem lehetőségeik nem engedik, hogy a megfelelő módon informálódjanak, sőt individualizmusok és túlzott önbecsülésük okán maguk is túlértékelhetik informáltságukat. Így észlelésük kevésbé lesz megbízható, gyakran beérik sztereotípiákkal, leegyszerűsítéssel, sablonokkal.

Természetesen megfelelő motivációval, vagy felettes kontrollal, a hatalommal rendelkezők is rábírhatók, hogy magasabb informáltságra törekedjenek, így megalapozottabb döntéseket hozzanak, valószínűleg azonban vannak a közsférában olyan szervezetek, ahol a motiváció és a kontroll hiánya, a tévesen értelmezett autonómia vagy más okok miatt számolni kell a fenti észlelést torzító tényezővel.⁵¹ A fentiekből úgy tűnik, különösen bürokratikus szervezetekben igaz, hogy az egyéni észlelés torzulásai nagy eséllyel eltérítik a racionális döntési pályáról a döntéshozót, sőt a döntéseket előkészítő hivatalnokot is. Mindamellet a jelenség üzleti szervezetekben is megfigyelhető, Farkas-Szabó ismertetik pl. a Simons-féle kockázat-kalkulátor egyik alkalmazási tapasztalatát, miszerint a felsővezetők rendszerint kevésbé ismerik a vállalat kockázatait, mint beosztottaik. (Farkas – Szabó, 2008)

⁵¹ A hierarchiában alul lévőket sem mentesek az észlelés torzulásaitól. Bár ők kontroll alatt érzik magukat és rendszerint nem is szenvednek extrém időhiányban, túlterheltségben. Őket a *kontrollfosztottságuk* miatti frusztráció akadályozza a torzulásmentes észlelésben. Előfordul, hogy speciális észlelési stratégiákat alkalmaznak a maguk számára, pl. egyes, a szervezet számára olykor irreleváns részterületen szereznek különlegesen magas informáltságot, ezzel szerezve maguknak mesterséges hatalmat mások felett. De az is gyakori, hogy feljebbvalójukról torz – túlzottan felértékelő, vagy túlzottan negatív – képet alkotnak és saját ítéletüket annak feltétlen igazolásaként vagy mindenáron való cáfolataként igyekeznek formálni.

Vezető és beosztott is hajlamos ezek szerint téves ítéletalkotásra, így aztán azt gondolhatjuk, helyes az a bürokratikus szervezetekben általános jelenség, hogy a döntéseket egyének helyett testületek hozzák. Érdeemes lesz majd megvizsgálni, mennyit javul ettől az észlelés és az ítéletalkotás.

4.2.5 A kockázatészlelés kulturális különbségei

A PPP programok esetében releváns lehet a kockázatészlelés kulturális meghatározottsága is, hiszen e programok nagy részénél a befektető-beruházó üzleti partner nem magyar vállalkozás, illetve meghatározó döntéshozók külföldiek akkor is, ha a szerződő leányvállalatot, projektársaságot Magyarországon jegyezték be. Ebben az esetben tehát felmerül a magyar pszichológusok által a 80-as évektől vizsgált kérdés, vajon a kulturális különbségek hogyan jelennek meg a kockázatészlelésben, lévén, hogy a társadalmi környezet determináló hatással van a kockázati magatartásra. (Engländer–Faragó–Slovic–Fischhoff, 1987) Az Amerikában a 70-es évek végén, Magyarországon a 80-as évek elején folytatott összehasonlító kérdőíves kutatás egyik megállapítása szerint az amerikaiak a környezetüket lényegesen kockázatosabbnak érzékelték, a vizsgált kockázati tényezők túlnyomó részét magasabbra értékelték és a kockázatok értékét átlagosan csaknem kétszer nagyobbra becsülték. A magyarok a kockázatot is jobban tolerálták, ha az hasznosnak ítélt tevékenységhez kapcsolódott – pl. atomerőmű – ellentétben a tengerentúllal, akik haszontól függetlenül elvárták a kockázatok csökkentését.⁵² A kutatásokat a 80-as évek végén egyetemisták között megismételve további eltéréseket tapasztaltak e két nemzet fiainak kockázati észlelésében. Amíg pl. a magyarok számára a jelenbeli kockázat a legnagyobb, az amerikaiak a múlt-jelen-jövő viszonylatában a kockázatot folyamatosan csökkenőnek érzik. (Fülöp, 2009)

Az észlelési eltérések hatással vannak az üzleti döntések esetében a kockázatmegosztásra is. Ha pl. az egyik kultúrkörből származó tárgyalófél észlelési torzulással tekint a jelenbeli kockázatokra – azaz irreálisan felértékeli azokat saját megfontolásaiban – cserében irreálisan magas jövőbeni kockázatokot vállalhat, mert azokat viszont tolerálhatónak érzékeli. Így összességében számára kedvezőtlen – de kedvezőnek ítélt – megállapodás születhet. A PPP vonatkozásában is felmerülhet e kérdés, hiszen az üzleti partner jellemzően külföldi anyavállalathoz kötődik. A konkrét esettanulmánnyal kap-

⁵² A kutatás módszertani hiányosságai – egyidejűség és reprezentativitás hiánya, eltérő és alacsony mintanagyságok miatt a megállapításokat nem lehet mai szemmel tökéletesen megbízhatónak elfogadni.

csolatban azonban nincs információ arról, hogy a tárgyalásokba külföldiek is bekapcsolódtak volna – a széttördelt projektérték miatt valószínű, hogy a létesítményekről a magyar leányvállalatok magyar vezetői tárgyaltak. Ellenben az autópálya projekteket megelőző tárgyalásoknál már valószínű, hogy a potenciális üzletfelek magas beosztású külföldi vezetői is részt vettek a közszektor magyar képviselőivel folytatott tárgyalásokon, ahol a kulturális eltérések felbukkanhattak.

A kockázati magatartás és a lehetséges kulturális eltérések kapcsán feltétlenül meg kell említeni az ismert Hofstede modellt, mely a szervezeti viselkedés eltéréseit a nemzeti kultúrákban gyökerező sajátosságokra vezeti vissza, közöttük a bizonytalanságkerülést hangsúlyosan elemezve. Hofstede 53 országra kiterjedő kutatásaiban arra kereste a választ, az által fontosnak tartott négy, illetve később öt tényező⁵³ hogyan befolyásolja a létrejövő szervezeti megoldásokat és milyen vezetői eszközök adekvátak az adott kultúra keretei között. A bizonytalanság kerüléssel kapcsolatban a következőket mondja:

„A bizonytalanság kerülés annak mértéke, hogyan érznek a társadalom tagjai a bizonytalansággal és kétértelműségekkel kapcsolatban. Ez az érzés vezeti őket arra, hogy a bizonyosság ígéretében bízzanak és konformitást biztosító szervezeteket hozzanak létre maguknak. Azon társadalmakban, ahol a bizonytalanság kerülése erős, a vélemények és a magatartás is rugalmatlan, s az emberek a szokatlan ötletekkel és emberekkel szemben intoleránsak. Míg ahol a gyenge bizonytalanság kerülés jellemző, feszültségmentes atmoszférát teremtenek, ahol a szokásostól eltérőt könnyebben tolerálják és a gyakorlat fontosabb, mint az elvek. A lényeg ... mennyire próbálja a társadalom kontroll alatt tartani a jövőt, vagy enged szabad folyást az eseményeknek.” (Hofstede, 1984, 84. old. saját fordítás)

Bár az eredeti kutatásban Magyarország nem szerepelt, a módszert ránk is kiterjesztve a magyarok a belgáknál, franciáknál, japánoknál ugyan valamivel kevésbé utasítják el a bizonytalanságot, de lényegesen bizonytalanságkerülőbbek pl. a németeknél, az osztrákoknál, az amerikaiaknál, hogy csak a nyugati társadalmaknál maradjunk.

⁵³ Ezen tényezők: hatalmi távolság, bizonytalanság-kerülés, individualizmus-kollektívizmus, férfias-nőies értékek, később az időorientációval kiegészítve.

Természetesen Afrika és Ázsia társadalmaival összevetve még nagyobb a magyar mentalitás eltérése.⁵⁴

Mindennek egyértelmű szervezeti következményei lehetnek. A szervezetek ugyanis a bizonytalanság csökkentésére rítusokat, szabályokat és technológiát használnak. A bizonytalanságot kerülő szervezetekben a konfliktusokat is kerülnek és a meg egyezésre törekednek, kevésbé tolerálják a megszokottól eltérő véleményt és viselkedést, és helyette a konformitás lesz a követendő minta. (Jarjabka, 2003) Mindezek a hivataloszerű működésnek felelnek meg inkább, kevésbé egy dinamikus, vállalkozásorientált, innovatív szervezet sajátosságai. Ebből arra következtethetünk, hogy a hivataloszerű szervezetben való működés a magyar kulturális tradíciókba mélyebben beágyazott, a relatíve magas bizonytalanság kerülő attitűdnek a fix szabályok között működő, bürokratikusabb szervezet felel meg, ahol a kockázatok szintje a lehető legalacsonyabb. A pénzügyi kockázatok tekintetében azonban, a rendszerváltást követően valószínűleg nem maradtak nagy eltérések, a tőkepiacok gyors és totális globalizálódása miatt. (Ulbert-Csanaky, 2004, 239. old.)

4.2.6 Egyéb tényezők a kockázat észlelésében

A kockázat észlelésében és ezzel összefüggésben a kockázati attitűd kialakulásában is szerepet játszik az eddig tárgyaltakon kívül számos egyéb szociológiai és demográfiai tényező, melyekről érdemes még röviden szót ejteni. A következőkben kifejezetten pénzügyi kockázatokról lesz szó Ulbert-Csanaky 2002-ben végzett, mintegy 1200 kérdőíves interjúnyugvó kutatásai alapján. Az alábbiakban listázott megállapításokat a saját témámra vonatkozó megjegyzésekkel egészítettem ki.

– Jellemző **észlelésbeli eltérés van a nemek között**, amennyiben a nők kevésbé ismerik, kevésbé érzékelik a pénzügyi instrumentumok eltéréseit, mint a férfiak. Ez a megállapítás azért fontos, mert a hivatalok és a nagyobb cégek vezetői, tehát a döntéshozók között nagyon alacsony a nők aránya, így e tekintetben az átlagnál racionálisabb döntésekre lehet számítani. Az egyetemekenél a döntéshozatal jellemzői miatt a testületek nagyon fontosak, a PTE szenátusa pl. 2010-ben 38 tagú, ebből mindössze 4 nő. A PPP beruházási döntések politikai vonatkozásai ismertek, ahogy az a tény is, hogy Magyarországon alacsony a nők részvétele a magasabb politikai döntéshozásban, így mind

⁵⁴ Az országindexek forrása: www.geert-hofstede.com

a törvényhozásban, mind a végrehajtásban – azaz a kormányban – alulreprézéntáltak a nők. A PPP-t övező összes konstelláció arra mutat tehát, hogy a döntések pénzügyi vonzatait az átlagnál korrektebb módon észlelték és érzékelték a döntéshozók – hiszen zömében férfiak.

– **A jövedelmi helyzet és az észlelés között hasonló korreláció figyelhető meg,** amennyiben a magasabb jövedelmi helyzetűek kisebb veszélyt érzékelnek a különböző befektetéseknél. Szükségtelen statisztikai adatokkal bizonyítani, hogy a szervezetek élén álló döntéshozók – vállalati vezetők, intézményvezetők, magas beosztású közhivatalnokok, egyetemi döntéshozók – átlag feletti jövedelemmel rendelkeznek, ebből következően a kockázatészlelési küszöb valószínűleg esetükben magasabb. A vizsgált beruházások szokatlanul magas bekerülési értéke miatt azonban nem átlagos döntési helyzetről volt szó, így a PPP beruházások biztosan jól érzékelhető kockázati szintet jelentettek minden döntéshozónál.

– **A magasabb iskolázottságúaknál kifinomultabb kockázat érzékelést** tapasztaltak a kutatók. Az átlag feletti képzettség ténye a téma szerinti ügyleteknél szintén arra a következtetésre vezet, hogy a döntésekben résztvevő egyének felismerték, illetőleg érzékelték a kockázatokat.

– Szintén érzékelhető volt az ismertetett kutatásban, hogy **az idősebbeknek fiataloktól eltérő a kockázatészlelése,** és erősebb a kockázat-kerülése. Bár a közvélemény az egyetemi döntéshozó testületek *átlagéletkorát* valószínűleg relatíve magasra tenné, míg az aktív vállaltvezetőket jellemzően legfeljebb középkorúra taksáljuk, a valóság az, hogy a testületek akár harmada hallgató lehet, ami jelentősen módosítja az átlagéletkort. A PTE szenátusában pl. 2010-ben a rektor mellett 21 kari képviselő, 4 közalkalmazotti és szakszervezeti delegált, valamint 12 hallgató bírt szavazati joggal. Utóbbiak átlagéletkora 20-21 év, míg a többi delegált átlagosan 55 év⁵⁵ körüli, mindebből meglepően alacsony, 42-44 éves átlagéletkor adódik. Ennél a vállalatvezetők átlagéletkora sem alacsonyabb, egy amerikai felmérés szerint csak kivételes iparágakra jellemző, hogy ott 45-48 év előtt kerülhessen valaki CEO pozícióba.⁵⁶ A döntéshozók átlagéletkora tekin-

⁵⁵Egy 492 fős mintán 2006-ban végzett kutatásban az egyetemi felsővezetők – dékán, dékánhelyettes, rektor, rektorhelyettes – átlagéletkora 55,2 évet mutatott, s a szenátusi kari képviselő döntő része e körből kerül ki. Forrás: Forgó M. (2008): Felsőoktatási vezetők karrierútja

⁵⁶Forrás: www.forbes.com

tetében tehát nincs érdemi eltérés a felek között, így nem feltételezhető, hogy a partnerségben a korkülönbség kirívó eltérést eredményezne a kockázatészlelésben.

Egyébként az Ulbert-Csanaky kutatás azt az eredményt hozta, hogy a tét növekedése a kockázatkerülő magatartást erősíti, a befektetési preferenciák pedig a kockázati attitűdhöz igazodnak – azaz a kockázatkerülőbbek valóban az általuk kevésbé kockázatosnak ítélt befektetési lehetőségeket preferálják. (Ulbert-Csanaky, 2004) Ugyanakkor a Tversky-Kahneman-féle kilátáselméletben megfogalmazott heurisztikák – észlelési torzítások – némelyike megjelent az eredmények között.

4.2.7 Vezető egyetemi döntéshozók kockázatészlelése

Az általam megkérdezett nyolc nem vállalkozó döntéshozó kockázatészlelésére vonatkozóan a Domain-Specific-Risk-Taking (DoSpeRT) kérdéssorozat második blokkja orientál (Weber-Blais-Betz, 2002). Az eredeti kérdéssorozatot lerövidítettem, csak a pénzügyi és szociális itemeket kérdeztem, mert úgy ítélt meg, hogy az erkölcsi, sport és egészségi kockázatokkal kapcsolatos észlelések és értékelések csak nagyon áttételesen vagy egyáltalán nem befolyásolhatták a döntéshozók vizsgált projektdöntéseit. Hasznosnak találtam viszont egy magyar kutatás (Radnóti, 2010) vállalkozói orientációra vonatkozó kiegészítését, és az eredeti kérdéssor lerövidítését, így az ott használt itemeket én is beépítettem, hogy az eredményeket összehasonlíthatóvá tegyem. A kockázatészlelésre vonatkozó felmérésem eredményét az alábbi táblázat mutatja.

3. táblázat: A PTE döntéshozóinak kockázatészlelése

	PTE döntéshozók		Radnóti eredményei vegyes mintán	Weber-Blais-Betz eredményei férfiakra	
	Kockázat átlagos becsült mértéke 1-5-ig	Szórás	Kockázat átlagos becsült mértéke 1-5-ig	Kockázat átlagos becsült mértéke 1-5-ig	Szórás
Pénzügyi kockázatok	3,72	1,05	3,44	3,21	0,66
Szerencsejáték	4,25	0,94	3,50	4,00	0,96
Befektetés	3,33	1,17	2,94	2,43	0,73
Vállalkozói kockázatok	3,58	0,83	3,88	n.a.	n.a.
Szociális kockázatok	2,23	0,51	2,28	1,99	0,50

Forrás: saját szerkesztés

Látható, hogy a **PTE döntéshozói** csaknem minden **pénzügyi területen nagyobbak észlelik a kockázatot, mint az összehasonlításban szereplő minták résztvevői**. A válaszok szórása összességében annak ellenére nagyobb, hogy a PTE minta szociológia

és demográfia értelemben viszonylag homogén, egyedül az életkorban mutatkozik jelentősebb eltérés. A válaszok azonban az életkorral nem korrelálnak, így feltételezhető, hogy a megkérdezettek személyiségjellemzőinek eltérései magyarázzák a válaszok Weber-féle felmérésnél nagyobb szóródását. A Radnóti kutatással összevetve szembe-tűnő a szociális kockázatok hasonló észlelése és az amerikai-kanadai válaszadókhoz képest mutatkozó eltérés. Ebben az esetben úgy tűnik, a kockázateszlelés kulturális meghatározottsága fontosabb, mint a szociális vagy demográfiai eltérések, melyek a két magyar minta között vannak. A PTE döntéshozók különösen magasnak érzélik a szerencsejátékok kockázatait, átlag feletti kockázatúnak a befektetési és ennél abszolút értékben némileg magasabbnak, de a Radnóti kutatáshoz képest alacsonyabbnak a vállalkozási tevékenységet.

A PTE döntéshozók észlelése egybecseng Tversky és Kahneman vélekedésével, és ellentmond March (2000) és Shapira (1992) véleményének, miszerint a jobb anyagi helyzetben lévő emberek alacsonyabb kockázati fenyegetést érzélik. A válaszok nem igazolják a Fiske-Morling (1999) elméletet sem, miszerint a hatalom a birtokosait gyengébb kockázateszlelésre predesztinálná. Válaszaik viszont visszaigazolják az Ulbert-Csanaky kutatás (2004) azon megállapítását, hogy a magasabb iskolázottság kifinomultabb kockázateszleléshez vezet, ahogy a relatíve magasabb átlagéletkor is efelé viszi a válaszokat.

4.3 A kockázati attitűd modellje

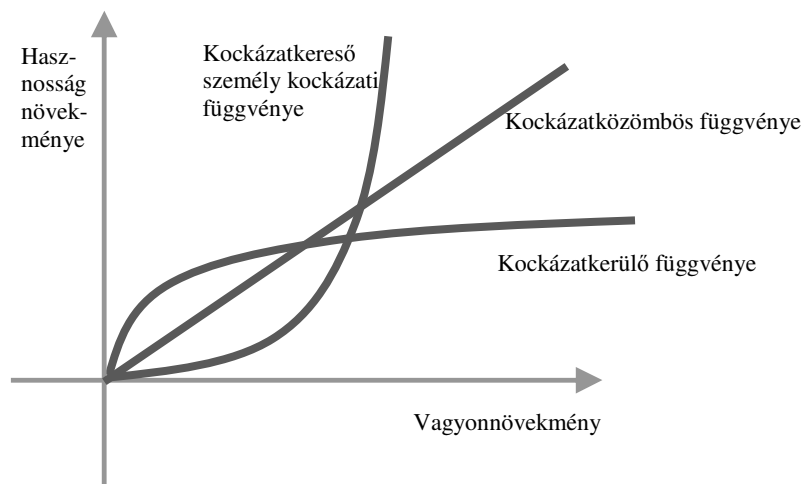
Hogy a döntéshozó bizonytalanság körülményei melyik alternatívát választja, abban a személy pillanatnyi kockázateszlelésének nagy szerepe van. Ezt azonban befolyásolja a kockázatokkal szembeni viszonyulása is, mely szintén kötődik a személyiséghez, korábbi tapasztalataihoz és a kockázatvállalásért cserében várt haszonhoz is.

4.3.1 Modellkísérletek

Az egyének kockázathoz való viszonyulásának leírására számos kifejezés született. Kahneman és Tversky a kockázataverzió (risk aversion) kifejezést használja. Sitkin és Pablo modelljében a kockázati hajlandóság (risk propensity) az egyik kulcsfogalom, míg March és Shapira kockázati attitűdről (risk attitude) beszélnek. Előfordul a kockázatpreferencia (risk preference) pl. Brockhausnál, vagy a bizonytalanságkerülés Hofstede munkáiban. Minden ide kapcsolódó elméletben közös, hogy a kockázati ma-

gátartást, a bizonytalanság körülményei között hozott döntést meghatározza valamilyen személyiséghez köthető viszony⁵⁷ a kockázathoz. A közgazdasági modellek az általános kockázati magatartást sokáig egyértelműen a gyökfüggvénnyel leírt kockázatkerüléssel azonosították. A kockázatkerülő egyéni és szervezeti viselkedés valóban általánosan megfigyelhető, a csökkenő határhaszon elméletből következően pedig a gyökfüggvénnyel frappánsan modellezhető. A szintén megfigyelhető kockázat-semleges magatartás szemléltetésére a lineáris, az elszórtan ugyancsak jelen lévő kockázatkereső attitűd (ld. szerencsejátékos) leírására az exponenciális függvény kínál szemléletes megoldást.

4. ábra: A hasznossági függvények eltérő alakjai



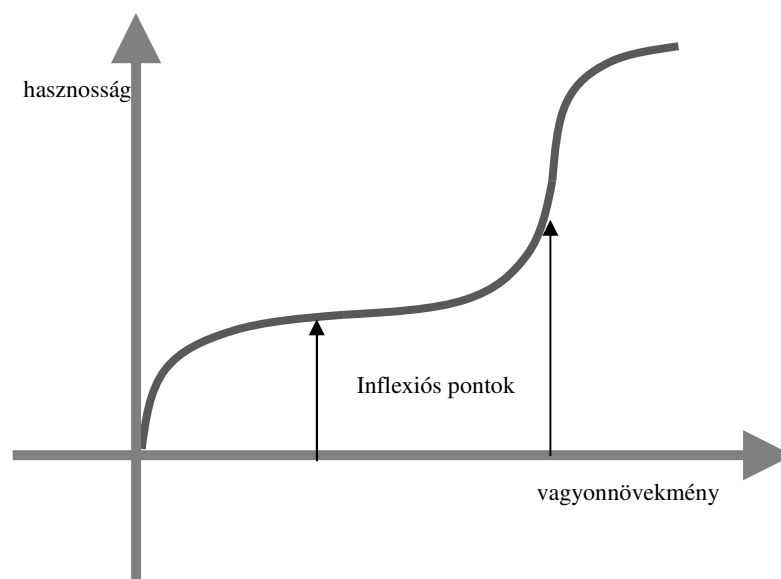
Forrás: saját szerkesztés

A kockázatkerülő függvénye a klasszikus hasznosságmaximalizálás elméletéből és Gossen 1. törvényéből következő függvényforma. A korai modellekben a döntéshozó személy meglehetősen sematikus, a fenti három attitűd valamelyikébe tartozik. A kockázati magatartás implicit jellemzője a döntéshozónak, s ez a tény a kockázatos helyzetben hozott döntéseit mindig egyértelműen és azonos módon meghatározza. Ez az elképzelés, bár erősen szimplifikált, szemléletes és elegáns megoldása miatt széles körben alkalmazott. Az alapmodellek a Bernoulli-féle várható hasznosság teóriára épülnek, melyet a Neumann-Morgenstein modell axiomatizált és mint elsőrendű döntési módszer fogalmazott meg minden, a bizonytalanság körülményei közötti döntéshozatalnál. Bár a hasznosság mérésére vonatkozóan többféle közelítés különíthető el – így Marshall kardinális hasznosságfelfogása, Hicks ordinális, azaz rangsorokon alapuló hasznosság

⁵⁷ Talán szemléletesebb lenne így: (v)iszony.

értelmezése, vagy a Neumann-Morgenstein-féle bizonyossági egyenértékessel való megfeleltetés – mindannyian a várható hasznosság maximalizálási szándékából és a csökkenő határhaszon elméletéből kiindulva szemléltették az egyének kockázati attitűdjét. Még mindig a klasszikus kockázatkerülő attitűd dominanciáját elfogadva, de azt részben finomítva, részben szubjektivizálva jelenik meg az attitűd a Friedman-Savage modellben (1948). Ők ugyanis már felfigyeltek arra, hogy **nagy nyeresemény ígérete képes kimotozítani a döntéshozót a jól bevált kockázatkerülő attitűdjéből** és kockázatkeresővé teheti őt.

5. ábra: A Friedman-Savage modell hasznossági függvénye



Forrás: saját szerkesztés

Az ábrából láthatóan bizonyos határon túli vagyonnövekmény ígérete kockázatközömbössé, vagy kockázat-keresővé teheti a szerzők szerint. Tehát **ugyanannál a személynél is megjelenhet mindhárom attitűd a vagyon különböző szintjeinél**. Az ábrán két inflexiós pont is látszik, melyek az attitűdváltást mutatják a vagyonváltozás miatt. Többen, köztük Markowitz (1952) vitatták a fenti modellt, kiemelve, hogy a vagyon mértéke helyett valójában a vagyonváltozás befolyásolja a kockázati attitűdöt, ez magyarázza, hogy ugyanaz a személy másként viselkedik, ha vagyonvesztés ellen köt biztosítást vagy nyereség reményében szerencsejátékot űz.

A kockázatkerülés mérésére vonatkozó leghíresebb kísérlet J. W. Pratt és K.J. Arrow nevéhez fűződik, akiknek elmélete Debreau és Hirshleifer munkái révén vált széles körben ismertté. Az elmélet megkülönbözteti az abszolút kockázatkerülést (absolute risk-aversion – ARA), melyet egy szigorúan monoton növekvő, konkáv függ-

vény modellez, a relatív kockázatkerüléstől (relative risk-aversion – RRA). Mivel a kockázatkerülés mértéke a hasznossági függvény görbületétől függ, az ezt kifejező mérőszám a hasznossági fv. második és első deriváltjának hányadosa lesz (melyet a pozitív mérőszám kedvéért mínusz eggyel szoroztak):

$$ARA = - \frac{u''(w)}{u'(w)}$$

Ebből RRA a vagyonnal való szorzással származtatható és azt mutatja, vagyona mekkora részét hajlandó az illető kockáztatni. Pratt vélekedése szerint az emberek többségének konstans a relatív és csökkenő az abszolút kockázatkerülése, ezért a későbbi kutatások többségükben az ún. CRRA (constans relative risk aversion) értéket igyekeztek meghatározni.

A Kahneman–Tversky –féle döntéseméletben kilépnek a korábbi modell keretei közül. A döntéshozó személye két szempontból is meghatározóvá válik, egyrészt a valószínűségek szubjektív értékelése révén, másrészt az egyéni értékfüggvénye miatt. A szerzőpáros megállapítása szerint a valószínűségek becslése extrém alacsony tényleges valószínűségektől eltekintve rendszerint alatta marad az objektív valószínűségeknél.

Hasonlóan pszichológiai alapokra építve, Robin modelljében a jelen irányába torzított preferenciák jelennek meg. Nem osztja a korlátlan önérdekkövetés axiómát sem. Ezért azt állítja, egy egyén számára a hasznossági függvénybe beépül az időben konzisztens standard türelmetlenség, valamint a szükséglet azonnali kielégítésének időben inkonzisztens preferenciája is. Szerinte ezért a kockázati attitűd leírására a hiperbolikus diszkontálás formulája a legalkalmasabb, mert az figyelembe veszi az azonnali jutalmak felé való torzítást, ellentétben az egyszerű közgazdasági modellekben használt exponenciális diszkontálás gyakorlatával. Az exponenciális diszkontálás ugyanis elég hosszú időtáv esetén irreális eredményeket hoz. (Robin, 2006)

Míg a Robin-féle attitűdelméletben a személyek szubjektív kockázatvállalási hajlandóságát modellezzük, ismert az objektív kockázatvállalási hajlandóság kategória is, mely a döntéshozó teljes pénzügyi helyzetét figyelembe veszi, beleértve a jövőben várható jövedelmeit és a számításaiban kalkulált időhorizontokat is. (Hanna-Chen, 1997) Ebből a megközelítésből az objektív kockázati attitűdöt a rendelkezésre álló vagyon, a várható bevételek a jövőbeni fogyasztás és az életkor is befolyásolja. Ennek mérése sokkal nehezebb, de valószínűleg a döntésekben való relevanciája nagyobb.

4.3.2 Az attitűd mérése

Bizonyosan a kétféle – a közgazdasági és a pszichológiai – alapozásból következően a kockázati attitűd mérésére vonatkozóan többféle irányban folynak a kutatások, részint kognitív pszichológiai közelítéssel, másrészt klasszikus döntéelméleti, vagy annak szigorú feltevéseit oldó viselkedés-gazdaságtani alapokon.

A **pszichológia pszichometrikus módszere** kérdőíves megkeresésekkel operál. A kutatásokban a kísérleti személyeknek az eléjük tárt szituációkkal kapcsolatos válaszaiból következtetnek kockázati attitűdjükre. Ezen kutatásokban nem az események bekövetkezési valószínűsége és a tényleges kimenetek a lényegesek, hanem az, hogy a döntéshozók mekkorának vélik ezeket; tehát elsősorban az észlelés folyamatára fókuszálnak.

A **közgazdaságtan** eredetileg **döntéelméleti alapokon** foglalkozik a kockázati viszonyulással, azaz racionális választásokat, hasznosságmaximalizáló döntéshozót tételez. A kockázati attitűd-kutatások arra irányulnak, hogy szintén szituációs feladatok nyomán felrajzolják a válaszadók kockázati függvényét, hiszen annak alakja szemlélteti a kockázathoz való viszonyulást.⁵⁸

Ami az alkalmazott konkrét módszereket illeti, leggyakrabban az alábbi kísérleteket végzik a kockázati attitűd meghatározására.

1. Alapesetben fiktív döntési helyzetek felvázolása történik, ahol a válaszadó döntéseiből következtetnek, és ahol a kísérleti alanyok jórészt egyetemisták. Előnye a mindennapi élet bonyolult élethelyzeteinek mellékhatásaitól megtisztított, tiszta kérdésfeltevés, és a kutatás alacsony költsége. Hátránya, hogy a válaszadó nem feltétlenül úgy válaszol, ahogy éles helyzetben döntene. Kutatások szerint a valóságos tétek óvatosabbá tesznek, mint a fiktívek. (Holt-Laury, 2002)

2. Gyakori, hogy a népszerű szerencsejátékok – főként tv-s vetélkedők – adatait gyűjtik össze, ahol valódi tétekért, valódi kockázatokkal folyik a döntési játék. Itt azonban általában a résztvevők tudása és tudásukba fektetett bizalma is számít, nem csak a kockázati attitűd.

⁵⁸ A pszichológia és a közgazdaságtan egyébként nem csak e tekintetben, de generikusan eltérő vizsgálati technikákat alkalmaz. A közgazdászok kísérleteiben gyakori a pénzügyi ösztönzők alkalmazása, mely erősen vitatott pszichológus körökben. Hasonlóan bírált a pszichológiában bevett megtévesztés alkalmazása.

3. Többen a tőzsdei opciók árazásából származtatják a befektetők kockázati attitűdjének képét – így pl. Bliss és Panigirtzoglou – ugyanakkor megfigyelték, hogy a részvényt piac kockázati prémiumait elemző modellekből irreálisan magas kockázatkerülés következne. Ezért feltételezik, hogy az vélhetően nem az eddigiekben ismertetett magatartás-méréshez igazodó – a paradoxont az *equity premium puzzle* kifejezéssel illetik. (Czachesz-Honics, 2007)

4. Gyakori és számos szervezet által alkalmazott módszer a befektetési megfontolásokkal kapcsolatos kérdőívek alkalmazása. Ilyen a Federal Reserve Board SCF (Surveys of Consumer Finance) rendszeresen ismételt felmérése. (Czachesz-Honics, 2007)

5. A lakosság átlagos pénzügyi kockázati magatartására vonatkozóan a megtakarítások összesített adatai, a kevésbé vagy fokozottan kockázatos pénzügyi instrumentumok aránya is eligazítást adhat. Czachesz-Honics 2006-ban végzett elemzése **a magyar lakosság kiemelkedően magas kockázatkerülési magatartását mutatta a pénzügyi kockázatokkal illetően** a 2005 végi aggregát adatok alapján. Ugyanakkor az egyetemisták körében végzett 1. pont szerinti felmérésük a nemzetközi kutatási eredményekhez igazodott, azoktól némileg alacsonyabb kockázati averziót mutatott. Hasonlóan igazodott a nemzetközi eredményekhez egy televíziós vetélkedő adósaiból kalkulált kockázatkerülési mutató. Nem szabad azonban megfeledkezni arról, hogy míg a kérdőíves felmérés a szubjektív attitűdöt mutatta, a megtakarítások eredményeinek elemzésével az objektív pénzügyi kockázati attitűdre lehet következtetni. Így a kutatók arra jutottak, hogy az extrém módon konzervatív, óvatos befektetői magatartás mögött nem egy különleges magyar kockázati attitűd, hanem inkább a pénzügyi alulinformáltság, a csekély jártasság, vagy a pénzügyi intézményrendszerben való túlzott bizalmatlanság húzódhat meg. (Czachesz-Honics, 2007)

4.3.3 Vezető egyetemi döntéshozók kockázati attitűdje

A PTE döntéshozók válaszainak elemzése során az alábbi eredmények születtek az attitűd vonatkozásában.

4. táblázat: A PTE döntéshozóinak kockázati attitűdje

	PTE döntéshozók		Radnóti eredményei vegyes mintán	Weber-Blais-Betz eredményei férfiakra	
	A hajlandóság átlagos becsült mértéke 1-5-ig	Szórás	A hajlandóság átlagos becsült mértéke 1-5-ig	A hajlandóság átlagos becsült mértéke 1-5-ig	Szórás
Pénzügyi kockázatok	2,26	1,36	2,25	2,29	0,87
Szerencsejáték	1,21	0,66	1,56	1,82	1,01
Befektetés	2,58	1,32	2,70	2,75	1,08
Vállalkozói kockázatok	3,00	1,32	2,48	n.a.	n.a.
Szociális kockázatok	3,60	0,45	3,55	3,54	0,62

Forrás: saját szerkesztés

A kis mintán végzett felmérés adatainak összesítése után szembetűnő, mennyire közelítenek az átlagértékek a három kutatásban. A pénzügyi átlag feltűnő hasonlósága mögött azonban egyértelmű a PTE döntéshozók kifejezett averziója a szerencsejátékokkal szemben és a vállalkozói attitűdhez kötődő kockázatvállalási hajlandóság erősebb jelenléte is. Ez utóbbi blokk kérdésein belül azonban mindössze 1,88-as átlag adódik a saját lakás esetleges kockáztatására, míg 4-es átlagérték a pénzügyi felelősségvállalásra, ami a közszféra sajátos hivatali nyelvezete miatt esetleg nem feltétlenül a saját vagyon kockáztatását jelenti a válaszadó számára. Szintén szembetűnő, hogy a homogén minta ellenére milyen nagy a válaszok szórása, ami mögött ismét az erős személyiségbeli eltérések sejthetők.

A válaszok igazolták azt is, hogy a kockázati magatartás az észleléshez igazodik, azaz magasabb észlelt kockázat kisebb hajlandósággal jár együtt.

A kockázati attitűd feltérképezését szolgálta a felmérésben az alábbi kérdés is:

„Amennyiben Ön választhat, hogy 500.000 Ft-os havi nettó fix bért nyújtó állással felhagy és megélhetését vállalkozásából biztosítja, ahol a havi nettó jövedelme 50%-os eséllyel nulla Ft és 50%-os eséllyel egy jelenlegi bérénél nagyobb (Z) összeg lenne, legalább mekkora (Z) érték mellett vállalkozna?”

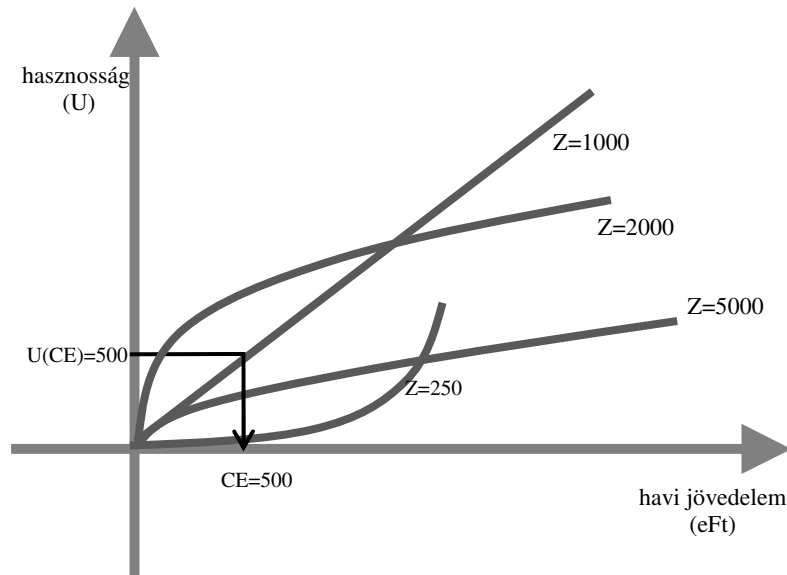
Erre a kérdésre mindössze hat választ kaptam a következő összegekkel: 5000 eFt, 250 eFt, 1500 eFt, két ízben 2000 eFt, és 1000 eFt.

Feltűnő, hogy

- a viszonylag homogén minta ellenére mennyire szóródnak a válaszok,
- a válaszok nem korrelálnak az életkorral,
- a homogén minta ellenére mindhárom tipikus kockázati attitűd előfordul.

Az 500 eFt bizonyossági egyenértékes (CE) koordinátarendszerbeli rögzítésével hasznossági függvények konstruálhatók az alábbiak szerint.

6. ábra: PTE döntéshozók hasznossági függvényformái



Forrás: saját szerkesztés

A kockázatkereső attitűd megjelenését egyébként a kérdéssor más válaszai nem erősítették meg, ezért úgy vélem, a válaszadó egyszerűen felületes volt a kérdés értelmezésénél, vagy a válaszában maradt le egy nulla, azaz észlelési hibáról és nem attitűd-beli extrémításról van szó. A kockázat közömbös válaszadó válaszai inkább koherensek a függvényformával, mivel ő az átlagnál sokkal nagyobb hajlandóságot mutatott a vállalkozási kérdéseknél is.

Az eltérő függvényformák ismét erős és egyéni személyiségi jellemzőkre engednek következtetni. Ezért esetükben különösen érdekes, mi történik, ha egy időben egy testületben ülnek és azonos projekt kockázataival kapcsolatban hoznak testületi döntést. Annál is inkább, mert legtöbbjük a szociális blokkban adott válaszaik alapján mindig kifejezi ellenvéleményét és nyílt konfrontációt is vállal bármilyen kérdésben és bármilyen tekintéllyel szemben, egyedül a fizetésemelés kérésére van csekély hajlandóságuk. Elemzésemet a társas hatások vizsgálatával folytatom.

4.4 A csoportos döntéshozatal

4.4.1 A társas befolyás hatása

Pszichológiát és szociológiát is érintő kérdés, hogyan befolyásolja a személyek kockázat-észlelését, értékelését, ha társaik befolyása alatt vannak. **Vajon torzítja-e, vagy javítja az észlelést, értékelést, ítéletalkotást a csoportképzés.** A csoportlélektan tudományterülete a 30-as években, Amerikában alakult ki, és elsősorban K. Lewin (1890-1947) nevéhez kötődve, de a csoporthatásokkal kapcsolatos tudományos érdeklődés csak múlt század utolsó éveiben erősödött fel. Pedig az intézményesített testületi döntés majdnem ugyanolyan régi, mint az emberi civilizáció.⁵⁹ A közhiedelem szerint a csoportos döntéshozatal jobb eredményre vezet, mint az egyéni döntések, mert a csoportok tagjainak tudása összeadódik, így kevésbé valószínű, hogy bizonyos kockázatokat nem érzékelnek vagy tévesen értékelnek. **Mérések szerint az átlagos döntésminőség valóban magasabb lehet, mint az összes egyéni döntéshozó döntéseinek átlagos minősége, de konzisztensen alatta marad a csoportok legalkalmasabb tagjainak egyéni döntési színvonalához viszonyítva.** (Buchanan-Huczynski, 2010, 641.old.) Stoner (1961), valamint Lamm és Myers (1978) kutatásait idézik a szerzők, miszerint **a csoportos viselkedés az egyének eredeti preferenciáitól sokkal magasabb vagy alacsonyabb kockázatvállalást eredményezhet, valamint jelentősen polarizálhatja a csoportot.** West (1998) és Kreither (1989) még további ellenérveket sorolnak fel a csoportos döntéshozás ellenében, úgy, mint a felelősség diffúzióját, a kisebbségi hangadók túlsúlyát, a konformitást, mely megöli a kreativitást, az egyének közti rivalizálás torzító hatását, az optimális helyett a mindenki által elfogadható döntés preferálást. (Buchanan-Huczynski, 2010, 642.old.)

A csoportos döntéshozás visszásságait taglaló elméletek közül a legismertebb **Janis Groupthink modellje**, melyet az amerikai elnökök tanácsadó köreinek hibás döntéseit értékelve fejlesztett ki. Az elmélet a csoportdöntés alábbi jellegzetes, ártalmas sajátosságait fogalmazza meg:

- 1) A sebezhetetlenség illúziója
- 2) Racionalizáció
- 3) Morális önigazolás

⁵⁹ Csak néhány ókori példa Rómából, Spártából és Athénból: Geruszia vagy Senatus vagy Areiosz Pagosz (vének tanácsa), Ekkleszia vagy Apella (népgyűlés), Arkhonok (polgári kormányzók), Sztrategosz (hadsereg-vezetés) stb.

- 4) Ellenségkép
- 5) Konformitás és öncenzúra
- 6) A hallgatás spirálja
- 7) A protestálók nyomása
- 8) Kemény mag hatása (Csepeli, 2001, 255-256. old)

Mindezen sajátosságok a döntéshozó testület tagjainak együttes döntését jelentősen elterelhetik az egyének döntéséhez képest és a csoport szinergia-hatás helyett az egyéni döntéseknél rosszabb színvonalú döntésre juthat. Az elmélet bírálói azonban arra hívják fel a figyelmet, hogy Janis olyan feltevésekkel élt, melyek csak ritkán érvényesülnek együttesen,⁶⁰ így a groupthink teória túlságosan leszűkíti az érvényesség kereteit, amellet empirikusan sem kellően megalapozott. Így a Janis-féle elméleti alapról kiindulva újabb és újabb modellek születnek a csoportdinamika működésének és hatásainak elemzésére, valamint a káros csoporthatások ellensúlyozására vonatkozóan.⁶¹

Általában nincs vita azonban abban, hogy a csoport keretben hozott döntés minőségét bizonyos tényezők rontják, mások javítják. Az alábbi táblázat a csoporthatások hasznait és kárait listázza.

5. táblázat: A csoporthatások haszna és kára

Hasznok	Károk
információtöbblet	illuzionizmus
legitim vezetés	autokrata vezetés
a résztvevők motivációs többlete	hisztéria, paranoia
presztízs és méltóságtudat	kirekesztés, stigmatizáció
munkamegosztás	kölcsönös akadályozás
tökéletesebb problémamegoldás	önccsalás
terhek és kockázatok megosztása	felelőtlenység
összetartás, együttműködés	rivalizálás
pozitív légkör	rettegés

Forrás: Csepeli, 2001, 258. old.

A társas befolyás egy speciális esetével, a **voksolás problémájával** behatóan foglalkozik a közösségi döntések iskola is. A racionális szavazó kategóriáját Downs vezette

⁶⁰ Pl. Janis legalább közepes, vagy magas csoportkohéziót tételezett, a tagok homogén társadalmi és ideológiai háttérét feltételezte. Modelljéhez un. provokatív szituációkat értékelt, ahol a külső fenyegetés a veszteség lehetőségét hordozta.

⁶¹ Ilyen pl. a GGPS (general group problem solving) modell – Aldag-Fuller (1993) – és a manapság népszerű leadership modellek.

be (1957) és jószérével hozzá nyúlnak vissza, őt erősítik vagy kritizálják azóta is a szavazási viselkedés tanulmányozói. (Mueller, 2003, 304.old.) A voksolási racionalitás kérdése jelen dolgozat témájához is kapcsolódik, mert az esettanulmányban elemzett PPP szerződéseknél felsőoktatási intézmények és magánvállalkozások partnersége valósul meg. E speciális, széleskörű autonómiával rendelkező szervezetekben igen elterjedt a csoportos döntéshozás, lényegében minden, egyetemeken születő fajsúlyos döntés bizottságok, kari tanácsok sorozatán megy keresztül, végül szenátuson nyer végső megerősítést.

A csoportos döntéshozás sok tekintetben hasonlít a voksolásra és feltételezhetően érvényes rá a következő megállapítás is. Mivel egy-egy szavazó úgy véli, hogy csak kis részben befolyásolja a végeredményt – illetve a döntési felelősség súlyát is kevésbé érzi, mint egyszemélyi döntésnél – a számára racionális magatartás nem az lesz, hogy minél több információt összegyűjtsön és ezért erőforrásokat áldozzon, ellenkezőleg, **a racionális tudatlanság állapotát** fogja választani. (Csontos, 1995, 1119.old.)

4.4.2 Egy kísérlet a társas befolyás hatásának mérésére

A sorbonne-i egyetem kutatói végeztek egy kísérletet 2004-ben kifejezetten a kockázatos választásokra vonatkoztatva. Azt vizsgálták, vajon az egyének vagy az egyének kiscsoportjai választják-e inkább a kockázatosabb megoldásokat, azaz **növeli vagy csökkenti a kockázati averziót, ha az egyéneket kiscsoportba helyezve hozzuk döntési helyzetbe.** A következő eredményre jutottak:

- A csoportok nagyobb valószínűséggel választottak biztonságosabb megoldást, mint az egyének önálló döntéseikben.

- **A csoportok a kevésbé kockázatos döntések felé konvergáltak**, mert a legkevésbé kockázatkerülő egyének hajlottak leginkább arra, hogy megváltoztassák a döntésüket azért, hogy a többiekhez alkalmazkodjanak.

- Minél kockázatkerülőbb volt a csoport tagja, annál kevésbé hajlott arra, hogy a csoport hatására – a többiek véleményének ismeretében – megváltoztassa a véleményét és a kockázatosabb megoldást válassza ő is.

- Végül megállapították, hogy minél erősebb volt valakiben a kockázati preferencia, annál inkább hajlott arra, hogy önállóan döntsön. (Masclat – Loheac – Denant-Boemont – Colombier, 2006)

A kísérlet szerencsejáték témában folyt (jelentős vagy csekély lottónyeremény ígérete) és 108 fős csoporton végezték egyénileg és változó csoportbeosztásban. A csoportdöntés háromfős csoportokban történt ismételt voksolásokkal, az lett a csoportdöntés, mely mellett ketten voksoltak. A szituáció természetesen hipotetikus volt, annak minden hiányosságával.

Mindezen példák a csoportthatás létezését igazolják, azaz annak a lehetőségét, hogy **az egyén társai befolyására hagyja döntését elterelni a korábban racionálisnak ítélt választásától. Ha a csoport számos tagjára igaz, hogy döntésüket nem racionális alapokon hozzák – ehelyett érzelmi viszonyulás, hangadókhöz való csatlakozás, csoportbéli riválisokkal szembeni harc, felületes ismeretek „alapozzák meg” a voksukat – valószínűtlen, hogy ezekben az esetekben a csoport optimális döntést hozna.** A következőkben ezért a PPP döntések döntési kereteit, a testületeket vizsgálom meg.

4.5 Döntések a PPP-ben

4.5.1 A felsőoktatási intézmény, mint döntési keret

A felsőoktatási intézmény sajátos közintézmény, az esettanulmányban a public partner, ezért tartom szükségesnek, hogy a legfontosabb döntési-működési jellemzőire és a mögöttes kockázati magatartásra kitérjek. **Nem hivatal** – bár hivatalszerű működési jegyeknek bővében van –, **nem non-profit vállalkozás** – hiszen állami tulajdonban van és politikai befolyás alatt áll –, **nem önkormányzat** – mert kevésbé autonóm –, és **nem is köztestület**, mert annál kisebb a vagyongazdálkodási szabadsága és nagyobb a piaci kötődése. **Mindezek jegyeit azonban magán viseli.** A korábbi felsőoktatási törvény⁶² még úgy fogalmazott, hogy a „felsőoktatási intézmény szakmailag önálló, önkormányzattal rendelkező jogi személy állami és saját vagyonnal, valamint az állami költségvetés meghatározott részéből és más kiegészítő forrásokkal gazdálkodik (2. §).” A 2005-ben ratifikált új felsőoktatási törvény is **különleges költségvetési szerv** státuszt definiál, melynek része, hogy az egyetem, más költségvetési intézményekkel ellentétben előirányzatait átcsoportosíthatja, a maradványait felhalmozhatja, saját bevételeit külön számlán kezelheti, fejlesztési céllal ingatlant is értékesíthet, gazdasági társaságot alapít-

⁶² 1993. évi LXXX. Tv. 2.§

hat, és ami a téma szempontjából igazán érdekes, beruházási feladatokhoz kötődő hitel-törlesztésre vállalhat kötelezettséget.⁶³

Az egyetemi működésnek a **humboldti egyetemmodell** volt az alapja, melyet a professzorok körül kialakult önirányító kisközösségek etikai koordinációban működő rendszere, egyfajta céhes logika, kemény erkölcsi normákon nyugvó munka- és teljesítmény-követelmények jellemeztek. (Polónyi – Szilágyi, 2008, 262. old.) A 60-as évektől azonban a kizárólagos tudományközpontúságot fel kellett adniuk. **A fejlett világ felsőoktatási intézményeinek döntései ma az állam, a piac és az egyetemi autonómia Bermuda-háromszögében (Barakonyi, 2004, 587.old.) születnek, de országonként változó az intézmények háromoldalú befolyásoltságának mértéke.** Míg az amerikai egyetemeken a piaci befolyásnak, a brit állami egyetemeken az akadémiai autonómiának, a skandináv modellben az állami befolyásnak van a magyar intézményekhez képest nagyobb tere.

A magyar egyetem vezetésében a gazdálkodási, a menedzsment és az akadémiai feladatok nem válnak el, a testületi döntéseknek nagy terük van, a szenátus, mely a tradicionális akadémiai szemléletnek megfelelően áll fel, minden stratégiai és gyakran alsóbb szintű döntést is magához von.

„A hazai felsőoktatás a Kornai (2007) által részletesen leírt „piaci szocializmus” állapotához áll legközelebb: a politikusok és ágazati bürokraták „kicsit” hisznek a piaci koordináció erős eszközeiben, de még inkább „nagyon” tartanak annak kellemetlen hatásaitól. Érdekeik, indíttatásuk miatt a felsőoktatás menedzselésében a piaci koordinációt sokkal inkább tekintik valami végső, kiegészítő eszköznek, mint a szféra szabályozására legalkalmasabb mechanizmusnak.” (Polónyi-Szilágyi, 2008, 276. old.)

Másfelől a politikai befolyás is erős, hiszen a felsőoktatást általában stratégiai ágazatnak tekintik; a befolyásolás kevésbé a kinevezések, sokkal inkább a finanszírozás útján, a fejlesztési alkufolyamatok révén érvényesül, nyíltan vagy látens módon. De a politikai befolyás fennmaradása nem csak a politikusok és a kormányzat érintett hivatalnokai számára fontos, valójában az intézmények vezetői is sokkal szívesebben bocsátkoznak alkuba a minisztérium képviselőivel, mintsem a privatizáció felé mozdulnának.

⁶³ 2005. évi XXXIX. Tv. 27.§ 8 d)

A döntéshozás módja és minősége minden szervezetben, így az egyetemeken is kritikus. A szenátusi döntések egyrészt a hagyományos egyetem-modellből származnak, így mindenütt jelen vannak, de sem kiterjedtségük, sem döntéseik jellege nem azonos. Ennek egyrészt történelmi – kulturális hagyományai vannak. Hofstede-re (1991) támaszkodik Khati, amikor az oktatási szervezet döntéshozási alapjait elemezve a következő társadalmi tényezők szerepét emeli ki: a társadalmi egyenlőtlenséget, beleértve a feljebbvaló – beosztott viszonyt; a nemek egyenlőségét; az egyén-csoport viszonyát; a konfliktuskezelés hagyományos kultúráját. A kultúra meghatározó a hatalomtávolság tekintetében, s ahol ez nagy, a vezetők autokrata vezetési stílusa éppúgy jellemző, mint a testületi döntések háttérbe szorulása. (Khati, 2005)

A döntéshozatal módját illetően természetesen a vezetők személyiségének is nagy szerepe van, konfliktus- és kockázatkerülő, kevésbé autonóm személyiség számára előnyös a felelősség testületre hárítása. Magyarországon a kollegiális vezetés elvén alapuló szenátusi döntések dominálnak, pedig

„bebizonyosodott, hogy (a szenátus) mint döntéshozó testület túlságosan nagy, túlságosan rugalmatlan, ezért alkalmatlan innovatív döntésekre” (Sporn [2003], idézi Barakonyi, 2004, 589. old.).

Az önrányító szervezetek tanácsaiban a szervezet alkalmazottai ülnek – részben a szervezeti egységek választott képviselői, részben beosztásukból eredően tagok. Motivációik eltérőek, **szavazatmaximalizáló tevékenységük** tetten érhető, szakmai respektjük és a szervezet iránti elkötelezettségük valószínűleg magas – bár önérdekkövetés is motiválhatja a tanácsi tagságot – de semmilyen vezetői tudás, szervezetirányítási vagy gazdálkodási tapasztalat vagy képesség nem előfeltétel.⁶⁴ Ez különösen nagy problémákhoz vezethet a vagyongazdálkodás területén. *„Végeredményben a hazai felsőoktatás vezetési struktúrája megrekedt a múlt századi szisztémában. Az intézményt az akadémiai ismérvek és a szenátusban képviseltek érdekeinek kiszolgálási hajlandósága alapján választott rektor, valamint a professzorok és a karok képviselőire épülő szenátus vezeti. A döntések meghatározóan akadémiai indíttatásúak, a (piac) gazdasági racionalitás másodlagos.”* Polónyi – Szilágyi, 2008, 265)

⁶⁴ Természetesen senki sem állítja, hogy a döntéshozó testületek tagjai között ne lennének, akik mindezek birtokában vannak, akár a szakmai tudás legmagasabb szintjét birtokolva, de vannak olyan intézmények, ahol a szervezeti mechanizmusok, és a szabályozás nem zárja ki, hogy döntéshozás legmagasabb szintjén is előforduljon hiátus e tudás tekintetében.

Az egyetemi testületi döntésekre a fentiek miatt jellemző, hogy olykor csip-csup ügyekre több energiát pazarolnak, mint stratégiai kérdésekre,⁶⁵ proaktív működés helyett gyakran utólag reagálnak a történésekre, alkalmazottakat ellenőriznek, vagy hibákat igyekeznek helyrehozni, azaz vezetői feladatokat vesznek át, illetve érdekcsoportok hatalmi játszmáit bonyolítják, amennyiben a szabályokat és a kinevezéseket mindig az adott helyzetben érvényes erőviszonyokhoz igazítják.⁶⁶ Mindez természetesen változó mértékben érvényesül, nagyban befolyásolja a szervezet profilja, illetve a menedzsmenti tudást, az üzleti szemléletet, a stratégiai gondolkodás képességének birtokában lévő tagok súlya, vagy hiánya, hiszen ezeket a különböző tudományterületek nem azonos mértékben igénylik. A nagy szellemi munkabírás, a szárnyaló intellektus, az innovativitás stb., melyeknek az irányító testületek bizonyára kivétel nélkül bővében vannak, nem minden döntésnél kompenzálják az előzőek hiányát. Nem véletlen, hogy **az Állami Számvevőszék már több ízben megfogalmazta a változtatásokra vonatkozó javaslatait.** *„Az intézmények irányításában, vezetésében erősíteni kell a menedzsment-mentalitást. A szakmai és gazdasági tevékenység továbbfejlesztése érdekében egyértelműen szabályozni kell a vezetési szintekhez tartozó hatásköröket, jogosultságokat és a felelősséget.”* (Báger, 2004, 178. old.)

Mert az egyetem vezetése igen bonyolult feladat, a tévesen értelmezett demokrácia miatt még az üzleti vállalkozásokénál is nehezebb. S bár a gazdasági tanácsok a vállalatgazdaságtan szellemiségének megjelenését várják az egyetemi irányítástól, a rektornak ehhez jelenleg még hiányos az eszköztára. (Vörös, 2007)

Ezért van az, hogy az európai felsőoktatás haladó irányzata a szenátusok jogkörét az akadémiai kérdésekre korlátozza, a gazdálkodás, stratégia-alkotás ellenben professzionális irányító testületekre hárul. Mindez azzal a szándékkal történik, hogy a döntéshozatal gyorsabb, szakszerűbb legyen, és a felelősség világosan megállapítható legyen. (Barakonyi, 2004, 591. old.) Szintén fontos és új jelenség a haladó európai felsőoktatási trenden belül a szerződéses forma előtérbe kerülése (Barakonyi, 2004), a kinevezés,

⁶⁵ Szabó Tibor találó megjegyzése szerint az egyetemi döntéshozó testületekre jellemző: *„a stratégiai szintű vezetés bonyolult apparátusokat (matematikai módszereket, a stratégiai irányítás eszközeit, vagy legalább a szervezet és működés alapjainak ismeretét) igényli, amihez nem elég fölkészültek – marad tehát a „kit javasoljunk kitiúntetni a következő alkalomkor?” jellegű kérdés megvitatása, azt mindenki érti, és pozitív az üzenete”* (Szabó Tibor, 2010, Önigazgató költségvetési szervek, Függelék, <http://www.mvt.bme.hu/cgi-bin/imvttest/oktatoi.hu>)

⁶⁶ Szintén Szabó Tibor sarkos megjegyzése szerint mindezek végső oka: *„a vezetést címnek tekintő testületi tagok filantróp amatőrizmusa”* (ugyanott).

megbízás, utasítás stb. módszerek helyett annak minden elvi, jogtechnikai és pszichológiai vonatkozásával.⁶⁷ A szerződések alkalmazásának mindamelllett a közsférában korlátai vannak, erre a 3. hipotézis tárgyalása során még visszatérek.

Mindezek summázataként legalábbis kétséges, hogy egy PPP-beruházással kapcsolatos döntés szempontjából alkalmas keret-e az egyetemek döntési kerete, bár mindezek nem bizonyítják egyértelműen, hogy szükségszerűen eltérne a testületi döntés az egyszemélyi vezető által hozott döntéstől.

Ami viszont a hibás döntéssel kapcsolatos felelősséget illeti, annak megállapítása már a gyakorlatban nehezebb,⁶⁸ bár tanácsok elé kerülő anyagoknak mindig van felelős előterjesztője, a szavazások csak ritkán névszerintiek. Mivel nem ismert egyetlen precedens sem arra vonatkozóan, hogy valamilyen hibásnak bizonyult, bármilyen súlyos következményekkel járó gazdasági döntésnek egyetemen belülről vagy hatóság által kezdeményezett módon személyi következménye lett volna a döntéshozó testületek tagjai számára – kivéve természetesen a bűncselekmény esetét – annyi bizonyos, hogy a testületi tagok felelősségérzetét a szankcióktól való félelem nem, kizárólag saját egyéni erkölcsi alapállásuk befolyásolja, illetve választott pozíció esetén még voksolási megfontolásaik lehetnek arra hatással. S míg az egyértelműen hibás döntések normális piaci körülmények között az üzleti szférában megalapozzák az alkalmatlanságot és törvényszerűvé teszik az állásvesztést, a közsféra testületeinek esetében a döntési felelősség gyakorlatilag elsikkadhat.

Hiba lenne egyes gazdasági döntések felelő(tlen)ségét teljes egészében a szenátusokra hárítani, hiszen gyakori, hogy e testület előtt már számos fórumot – bizottságok, albizottságok, ad hoc bizottságok, szervezeti kisegységek, munkavállalói és hallgatói képviseltek stb. – megjárta az előterjesztés és mindenütt támogatták. Így a szenátusi tag egyfajta keretezési hatás áldozata is lehet, joggal feltételezheti, hogy felesleges energiát

⁶⁷ Az írásos szerződésnek formai követelményei vannak, a felek elvi egyenrangúságából, nem alá-fölérendeltségéből indul ki, egyértelműen kitér a lényegi kérdésekre, van mód jogorvoslatra, van rendelkezés a feladat kezdetéről és végéről – a határozatlan idejűséget is ideértve – előre tisztázza a kondíciókat, a felelősséget, és nem közben alakulnak a feltételek... mindez sokkal inkább polgárok együttműködése, és az üzleti szemléletnek inkább sajátja, mint a hivatali rendnek.

⁶⁸ Tudomásom szerint jogilag egyébként nem lehetetlen a felelősség visszakövetése, amennyiben a szándékosan rossz vagy gondatlan döntésért minden igennel szavazó testületi tag egyetemlegesen felel, a téves vagy hiányos információkat tartalmazó előterjesztés miatti hiba felelőssége pedig az előterjesztőre száll vissza. Az effektív kártérítési felelősség azonban mindenképpen nagyon csekély, különösen, ha a potenciálisan okozott kárhoz viszonyítjuk, mert az a Munka Törvénykönyve alapján a havi járandósághoz kötött.

fordítania még feltáratlan kockázatok keresésére.⁶⁹ Ugyanezt látjuk egyébként az államapparátus esetében is a következő fejezetben, ahol szintén testületek sorozatán megy keresztül a döntésre szánt előterjesztés.

A PTE döntéshozók csoportként való tesztelésére sajnos nem volt módom, a válaszadás minden esetben egyedileg történt, más megkérdezettek véleményének ismerete nélkül. De az is érdekes, hogy a 2006-2007-es évek egyetemi PPP döntéseinek különböző fázisaiban résztvevő döntéshozók 2011-ben egyedileg és átlagosan hogyan értékelik a PPP különböző kockázatait. Különösen azon kockázatok fontosak, melyeket a szerződésekben az egyetem vállalt magára. Ezért a kockázatok listáját *beáraztam* a megkérdezett PTE döntéshozók kockázati súlyaival⁷⁰ és arra az eredményre jutottam, hogy az egyetemhez és az üzleti szervezethez rendelt kockázatok összességében és átlagosan azonos súlyúra taksálták a válaszadók, azaz egyéni véleményeik átlaga alapján a kockázatok megosztása a két szerződő partner között éppen arányos. A részletes táblázatot a dolgozat 13.8 sz. mellékleteként csatoltam. Nem kétséges, hogy a válaszadók az egyetemi PPP beruházások indítása idején jelentős formális döntési befolyással bírtak a döntéshozó testületekben. Ha feltételezzük, hogy a testületekben a hatalmi erőviszonyoknak megfelelő döntések születnek (March, 2000), akkor a megkérdezettek véleménye döntően befolyásolhatta a csoportdöntést.

4.5.2 Döntés és döntés-előkészítés az államapparátus szervezeteiben

A projektek előkészítése, a szerződést megelőzően lefolytatott tárgyalásos közbeszerzés meglehetősen időigényes procedúra, de a tenderkiírást megelőzően is többszintű döntéshozatal illetve döntés-előkészítés zajlott az esettanulmányként használt projekt és minden bizonnyal más PPP projektek esetében is. Érdeemes a folyamat alább vázolt lépéseit áttekinteni akkor is, ha a miniszteriális jogkörökben, a hivatalok elnevezésében többször is történtek változtatások.

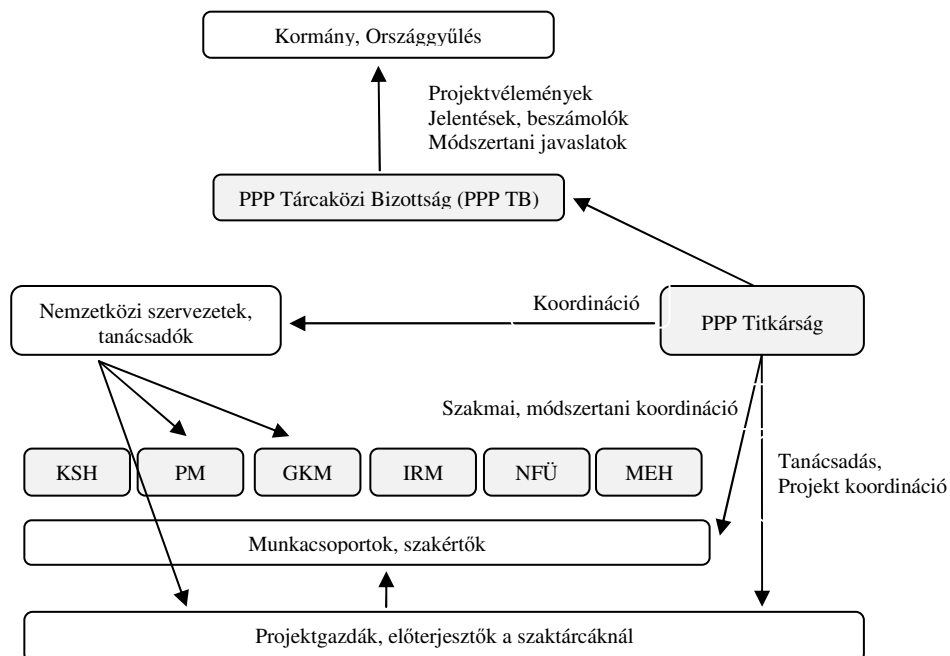
⁶⁹ A testületi tagot persze nem ez az egyetlen hatás tereli a döntés felé vagy ellenében. Ismert és lényegében mindenki számára elfogadott, rendkívül hatásos manipulációs eszköz a napirendi pontok sorrendjének megállapítása, a szünetek beiktatása, a testületi munka naptári és napszaki időzítése, a vita nyilvánossá tétele vagy zártkörűvé nyilvánítása és mások. Ezen eszközök alkalmazása ellen ritkán tiltakoznak az ilyen módon döntési kényszerpályára terelt testületi tagok, mert a tiltakozás egyértelmű állásfoglalás lenne a testületek irányítását betöltő, általában egyébként a munkáltatói jogokat gyakorló vezető ellenében, az ügyek többségéért pedig valószínűleg a tagoknak nem éri meg saját karrierjüket veszélyeztetni.

⁷⁰ Az egyedi kockázatok mértékét a következő skálán kellett elhelyezniük: – 1 elenyésző – 2 mérsékelt – 3 jelentős – 4 kritikus, nehezen kezelhető – 5 az intézmény számára kezelhetetlen veszteség.

„A szaktárcák előzetes elemzés alapján döntenek el, mely projektet érdemes PPP-struktúrában megvalósítani. A kiválasztott projekt részletesebb kidolgozását a szaktárca projekttervezet formájában készíti el. A projekttervezet megalkotása során két szervezetvéleményét lehet és érdemes kikérni: a Támogatásokat Vizsgáló Iroda véleményét, amely azt vizsgálja, hogy a magánbefektetőknek nyújtott állami kifizetések állami támogatásnak minősülnek-e, és a PPP Tárcaközi Bizottság véleményét, amely a későbbi vitás kérdések elkerülése miatt lehet fontos. Ezt követően történik a projekttervezet PPP Tárcaközi Bizottság elé terjesztése. A PPP Tárcaközi Bizottság a Közlekedési és Gazdasági Minisztérium, a Pénzügyminisztérium, a Miniszterelnöki Hivatal és a Központi Statisztikai Hivatal képviselőiből áll, illetve azon szaktárca képviselőiből, amely betervezte a projektet. A bizottság kiegészítésekre, módosításokra tehet javaslatot, majd az egyeztetéseket és esetleges módosításokat követően kerül a projekttervezet a Gazdasági Kabinet, majd annak döntését figyelembe véve a kormány elé. Ha a kormány támogatja a projektet, és csak akkor, kormány-felhatalmazás alapján kerülhet sor a tenderkiírás előkészítésére.” (Varga, 2005, 62.old.)

A PPP-k miniszteriális kapcsolatrendszerét szemlélteti a következő ábra.

7. ábra: A PPP hivatali kapcsolatrendszer vázlata



Forrás: GKM Útmutató, 2008, 5. old.

Minden bizonnyal további egyeztetések zajlottak a tender-előkészítés során is – nem kizárt, hogy a tárgyalások idején is – a KSH illetékeseivel. Mással nem igen lehet

magyarázni ugyanis, hogy **az utóbbi években indított magyar partnerségi projektek 100%-a megfelelt az Eurostat utólagos értékelésének és ezért államháztartáson kívüli tételként került elszámolásra, míg más országok esetében ez korántsem jellemző.** Természetesen a döntés fókuszát is mutatja, hogy az összegek kedvező elszámolhatóságára helyeződött a hangsúly, míg a hatástanulmányok – beruházás jelenbeli indokoltsága, adekvát mérete, az egyetemi kötelezettségek lehetséges jövőbeni alakulása, a kereslet hosszú távú alakulásának becslése – mintha részben elsikkadt volna.

Jellemző a PPP projektekre, hogy a hivatalok partnerségi projektekre szakosodott üzleti szervezetek – nagy könyvvizsgáló társaságok speciális részlegei, nemzetközi működési körű ügyvédi irodák – véleményezését is felhasználták a kiírások során. Az előkészítés ezen része is problémás lehet, és nem elsősorban a médiában súlykolt, közalkalmazotti fülnek valószínűleg sokkoló óradíjak miatt. Sokkal inkább azért, mert a tanácsadó üzleti szervezet gondolkodásmódjában, véleményalkotásában üzleti szemléletet követ, üzleti nyelvet használ és az üzlet általános szabályaiból – adózás, szerződéses felelősség stb. – indul ki. Így két szinten is **információs aszimmetria** alakulhat ki: egyrészt előfordulhat, hogy a tanácsadó nem elég felkészült a megrendelő – pl. az egyetem – részletes működés kereteivel és szabályaival, másrészt a tanácsadó által megfogalmazott üzenet, javaslatok sem feltétlenül találnak mindig értő fülekre a megrendelő oldalán.

A magyar PPP procedúra 2008-as menetét – az eljárásrend legfontosabb lépéseit – vázlatosan tartalmazza egy 2008-ban, a GKM által kiadott útmutató, melynek idevonatkozó ábráját e dolgozat 13.2 sz. mellékletként tartalmazza. Bár a procedúra részletes elemzésére nincs mód, látható, hogy az testületi döntések sorozatát jelenti. Nem túlzás tehát azt állítani, a PPP közszféra oldalon egyértelműen testületek által megszabott döntési keretekben működik, míg az üzleti döntésekre ez nem jellemző.

4.6 A hipotézis értékelése

A hipotézis megfogalmazásakor abból indultam ki, hogy a felsőoktatási PPP döntések esetében a közszféra oldalán – beleértve az egyetemet és az államapparátus e témában hatáskörrel bíró felelős szervezeteit – jellemzően testületi állásfoglalások születtek, míg az üzleti oldalon az egyszemélyi felelős döntés dominál. Úgy vélem, ezt a 4.5 fejezetben rögzített procedúrák és egyéb szervezeti jellemzők bizonyítják.

A hipotézis másik állítása, mely szerint az észlelés és vele összefüggésben a kockázati attitűd a kockázati magatartást, s ezen keresztül a rendelkezésre álló alternatívák

közül való választást meghatározzák. Az észlelés és attitűd alakulására vonatkozóan ismertettem a szakirodalom állításait, számba vettem mindazon tényezőket, melyek meghatározók a kockázateszlelés tekintetében, különösen, melyek a PPP döntéseknél is szerepet játszottak. Saját kutatásom is azt igazolta, hogy a kockázateszlelés meghatározó a kockázati magatartás tekintetében; az a jellemző, hogy a döntéshozók inkább kerülnek azt a kockázatot hordozó magatartást, melyre vonatkozóan magasabbnak észlelik a kockázatot. Ugyanakkor arra a következtetésre jutottam, hogy a nagy döntési befolyással bíró egyetemi döntéshozók személyiségének nagyobb szerepe van az észlelésre és a kockázati magatartásra, mint amit más kutatások mutattak, hiszen szociológiai értelemben homogén mintában a válaszaik az átlagnál is nagyobb szóródást mutattak.

A hipotézis azon állítását, mely szerint a testületek kockázateszlelése eltér az egyének kockázateszlelésétől nem tudtam direkt módon saját kutatással igazolni, így a társas befolyás tekintetben csak szekunder információkra, kutatási eredményekre támaszkodhattam. Ezek alapján a bizonytalan helyzetben hozott döntés kockázatainak észlelését és értékelését részben azonos – külső és belső – tényezők befolyásolják e két döntési modellben. E befolyásolás sok esetben torzítást jelent, azaz a döntéshozó a részletesen ismertett számtalan exogén és endogén komponens hatására hibásan érzékeli a kockázatot, ebből következően döntése legfeljebb korlátozottan lehet racionális. A csoportdöntésben ráadásul a csoporthatások is megjelennek és ez kétféle hatást válthat ki a kockázati magatartásra vonatkozóan. A csoportok egyfelől fokozott kockázatvállalási hajlandóságot mutathatnak – ez a felelősség elmosódásával hozható kapcsolatba. Előfordulhat azonban az is, hogy a csoport óvatosabbá válik, mint a tagjai. Ennek oka a konformitás, a kulturális normák és tradíciók eluralkodása, a csoport jelenlegi status quo fenntartására irányuló erőfeszítései, konzervativizmusa lehet. (Csepeli, 2001, 254. old.) Az tehát a szakirodalomban bizonyított, hogy a bizonytalan vagy kockázatos helyzetre vonatkozó döntések esetén lényeges eltérések vannak a csoportos döntéshozatal eredménye és az egyéni döntések között. Pontosabban az egyéni kockázateszlelés ismert torzítói hatásai – keretezési hatás, felidézési hatás, téves összekapcsolódás stb. – mellett a csoportdöntésnél további torzító hatások is megjelennek. Mivel e hatások eltérő irányba ható vektorokként működnek, a vektorok eredőjének iránya bármilyen lehet, azaz összehatásukban intenzívebb vagy kevésbé intenzív kockázateszlelés felé is terelhetik a csoportot. Ezt bizonyítva látom a szakirodalomban tárgyalt kísérletek alapján, a hipotézis PPP-béli tesztelésére azonban nincs mód, az iratanyag nem nyújt információt a te-

kintetben, vajon a döntésekben a közintézmény oldalán mekkora hatással volt a társas befolyás. Az üzleti szervezetben valószínűleg elhanyagolható a csoporthatás.

Bizonyítva látom az állítást, hogy a testületeknek összetettebb a kockázateszlelése, amennyiben a csoport nem szélsőségesen homogén. Sőt, a kockázateszlelés még szociológiai értelemben homogén csoportban is szóródhat, mert azt a személyiség jelentősen befolyásolja. Az viszont nem bizonyítható, hogy a csoportdöntés minősége, racionalitása magasabb fokú lenne, mert a *groupthink* hatások torzítása nem csak a potenciális szinergiákat emésztheti fel, de az egyének racionális döntésképeségét is ronthatja.

Hasonlóan nem bizonyítható, hogy a csoportdöntés következtében bizonyosan magasabb kockázati averzió alakulna ki. Véleményem szerint ez legfeljebb akkor lenne igaz, ha a gyakorlatban is érvényesülne a jogban meglévő lehetőség a testületi tagok egyetemleges felelősségére vonatkozóan, hiszen a testületi felelősség elmosódása okozza a csoportok alacsonyabb szintű kockázateszlelését illetve csökkenő kockázati averzióját. A PTE döntéshozói körében végzett felmérés éppen azt mutatja, hogy a szociológiai és demográfiai értelemben homogénnek tekinthető, mindössze nyolc egyetemi döntéshozót – véleményvezért – magában foglaló mintában is nagyon eltérő lehet a kockázatkerülés mértéke, az extrém kockázatkerüléstől a mérsékelt kockázati averzióig terjedhet. Sőt, egyes kérdéseknél láthatóan kockázat közömbös attitűd is megjelenhet.

A PPP közszféra oldali döntési folyamatainak ismeretében legfeljebb az összetettebb kockázateszlelést lehet tehát feltételezni – a színes összetételű döntés-előkészítő és döntéshozó testületek nagy száma miatt – sem a korrektebb kockázateszlelésre, sem a magasabb kockázati averzióra nem találtam bizonyítékot. Az a véleményem, a testületekben csak akkor várható az átlagos egyéni észleléseknél magasabb szintű kockázateszlelés, ha a kockázatok a testületi tagok egyenként is reálisnak érzékelik és magukra vonatkoztatják. Ezt az individuumok korában leghatásosabban külső kényszer, az egyetemleges felelősség jogi intézménye garantálja.

Összefoglalva a testületi döntés ősi, megkérdőjelezhetetlen találmány. A racionális individuum teljes felelősséggel vállalt egyszemélyi döntése szintén az. Az a tény, hogy a PPP kötelezettségvállalások a közszféra oldaláról testületi döntések sorozataként véglegesültek nem jelent sem feltétlenül előnyt, sem hátrányt az üzleti oldal alapvetően egyszemélyi döntéseivel összevetve, azaz a testületi döntés nem védi meg a szervezetet a hibás döntésekkel szemben, sőt estenként többletkockázatokat jelenthet.

5. A KOCKÁZATÉRTELMEZÉS ÉS KOCKÁZATI MAGATARTÁS ELTÉRÉSEI AZ ÜZLETI ÉS A KÖZSZFÉRA SZERVEZETEIBEN

Ebben a fejezetben a 2. sz. hipotézist vizsgálom, melyet a következőképpen fogalmaztam meg: **Az üzleti és közszféra szervezeteiben született, bizonytalan vagy kockázatos helyzetre vonatkozó döntések mögött eltérő kockázati attitűd húzódik.** A közszféra szervezeteit extrém kockázatkerülés jellemzi a bürokráciára vonatkozó kiterjedt public-choice indíttatású szakirodalom paradigmarendszeréből következően. Az üzleti szervezetek kifejezetten keresik a magasabb profitlehetőségeket rejtő üzleti megoldásokat, ezért a kockázatokat nyilvánvalóan nem tudják kizárni, azokat magasabb megtérülési követelmény ellensúlyozhatja számukra. Ezért azt feltételezem, hogy az üzleti szervezetek kockázatkerülésének intenzitása várhatóan alacsonyabb lesz, mint a közszféra szervezetének kockázatkerülése. A hipotézis megfogalmazásakor a külső körülményeket azonosnak tételezem az üzleti és bürokratikus szervezet számára, eltekintek a lehetséges kockázateszlelésbeli eltérésektől és a kockázatokat alapvetően a technicista értelmezési tartományban tekintem. A kockázati attitűd eltéréseit egyazon projekttel kapcsolatos megfontolásokra vonatkoztatom.

A hipotézis vizsgálata során bemutatom a közszféra tipikus szervezetére, a hivatalra vonatkozó, annak kockázati magatartását meghatározó tényezőket, és az üzleti szervezet kockázati attitűdjére vonatkozó kutatások eredményeit. A döntések kapcsán röviden foglalkozom az ügynökproblémával, melynek elsősorban az üzleti szervezetekre vonatkozóan van széles szakirodalma, pedig a megbízó-ügynök problémakör a közszférában nagyobb súllyal, több szinten van jelen, így az eltérő kockázati attitűd egyik komponense.

Mindenekelőtt azonban a lehetséges kockázatértelmezésekkel kiegészítem az előző fejezet fogalmi meghatározásait, mert a hipotézis értelmezési tartományát leszűkítettem.

5.1 Kockázatértelmezések a közgazdaságban

Az előző fejezet részeként már definiáltam a bizonyosság – bizonytalanság - kockázat fogalmakat, a közgazdasági értelmezési eltérésekre azonban ott nem tértem ki. A kockázat és a bizonytalanság üzleti életben megszokott szóhasználatát mögött is jelen van a veszély, illetve az ehhez kapcsolódóan megkövetelt óvatosság, megfontoltság

igénye. Ugyanakkor a kockázat itt nem egyértelműen negatív fogalom, mert nem csak a veszteség, de a nagy nyereség lehetőségét is rejti. Knight-tól (1921) kezdve a vállalkozások hajtóerejének, a profitnak az egyetlen *igazolt* forrását látjuk benne. A kockázatvállalást a vállalkozó attribútumának tekintjük, aki éppen ezzel nyer társadalmilag elismert jogosultságot jövedelme, a profit realizálására.⁷¹ Az utóbbi évtizedben elterjedt megkülönböztetés a járadékvadászat és a profitcél között szintén összefügg a kockázattal, hiszen a kockázatot vállaló, ezzel annak jutalmát, a profitot realizáló üzleti aktortól megkülönbözteti az állami forrásokat megcsapoló, *jogosulatlan*⁷² előnyökre alapozott jövedelmeket realizáló járadékvadászt.

A közgazdaságban a bizonyosság és bizonytalanság fogalma is más dimenzióba kerül. „*Bizonyosságról akkor beszélünk, ha a várakozások egyetlen bekövetkezés feltevésében öltenek testet. A döntéshozó ekkor a jövőbeni profitot egyetlen értékkel, s nem alternatív kimenetek sorozatával határozza meg.*” (Bélyácz, 2001, 92. old.)

„*Kockázat vagy bizonytalanság esetén valami ismeretlen számunkra. Ezért a kockázattal és bizonytalansággal kapcsolatos tudás valójában a tudás hiányának az ismerete.*” (Bélyácz, 2010, 664. old.)

A fenti definíciókból következően nem eredeztet kockázatot az, ami bizonyosan bekövetkezik, vagy bizonyosan nem következik be. Az üzleti döntések viszont bizonytalanság körülményei között születnek, így kockázat és bizonytalanság az üzlet törvényszerű velejárói. A közöttük lévő megkülönböztetésben azonban nagyon eltérő álláspontok vannak, melyeket az alábbi néhány pont foglal össze:

1. A tradicionális megkülönböztetés szerint a kockázatot objektív valószínűségi eloszlásra lehet alapozni, mert a múltban ismétlődő események korábban megfigyelt kimenetein, illetve statisztikai adatokon nyugszik. Bizonytalanság esetén is dolgozhatunk bekövetkezési valószínűségekkel, ezek azonban csak szubjektív becslés eredményei lehetnek, mert nem áll mögöttük empirikus adatbázis. Létezik a priori, statisztikai

⁷¹ E tekintetben szöges ellentétben áll a Ricardo, illetve Marx munkáira alapozott munka-érték gyökerű, mára csak kisebb szigetekként létező közgazdasági iskolák felfogásával, akik a profitban a kizsákmányolás eszközét látják.

⁷² Természetesen nem elsősorban jogi, hanem inkább erkölcsi értelemben vett jogtalan előnyökről van szó, amikor pl. a közbeszerzéseknél monopolhelyzetben lévő járadékvadász helyzetét kihasználva extra jövedelemre tesz szert. A törekvés nyilvánvaló, a mainstream közgazdaságban a profit fogalmát – beleértve az extraprofitot is – éppoly feddhetetlen, elismert, negatív képzetektől megtisztított jövedelmi kategóriaként kezeli, mint a munkabért, ezért is szemléletes annak a járadékos jövedelmétől való elkülönítése.

és becsült valószínűség, a kockázat pedig lényegében olyanfajta bizonytalanság, melyet mérünk, minden más bizonytalanságot becsülünk. Az elmélet a valószínűség objektív felfogására épül, ahol a valószínűség a kedvező és az azonosan lehetséges esetek arányát jelenti, azaz a relatív gyakoriság határértéke. Az irányzat Knight korszakos munkájához⁷³ fűződik (1921), gondolatmenete meghatározó jelentőségű volt pl. Van Horne befektetéselméletére (1966), Hicks profitfelfogására (Lachmann, 1940) vagy Stigler az információ közgazdaságtani értelmezésére, mint ahogy kockázattertelmezésük kiindulópontjaként használták fel a keynesiánus közgazdaságtan hívei is.

2. A modern technicista felfogás szerint a kockázat kalkulálható, ebből adódóan létezik optimális kockázatallokáció. Az irányzat szerint a kockázat annak valószínűsége, hogy egy meghatározott kedvezőtlen esemény adott időszak alatt, illetve adott kihívások következtében bekövetkezik. A kockázat tehát menedzselhető és menedzselendő az üzleti kalkulációkban. W. Sharpe (1964) és J. Lintner (1965) értelmezésében az üzleti aktor szabadon választhatja a kockázatos és kockázatmentes befektetések bármely kombinációját. Ebben a közelítésben bizonytalanságról akkor beszélünk, ha az előfordulás valószínűsége ismeretlen, ezt tehát szükségszerűen ignoráljuk a közgazdasági elemzésekben.⁷⁴ A kockázat ezen felfogása kedvez a matematikai modellalkotásnak, ezért is elterjedt a közgazdaságtanban.

3. Keynes felfogása e témában közel áll a klasszikus knight-i értelmezéshez, hogy mégis célszerű külön említeni, annak az oka az eredeti felfogáshoz képest adott eltérő hangsúly. E témában született legismertebb írásában⁷⁵ Keynes a bizonyosan ismert és a valószínű között nem tesz tartalmi különbséget, szerinte a bizonytalannak az ismeret hiányából bekövetkező állapota képez csak megkülönböztető kategóriát. (Keynes, 1921) Ebben a felfogásban bizonytalan, ami kiszámíthatatlan, egyedi, előzmény nélküli; valódi bizonytalan helyzet áll fenn, ha nem csak a bekövetkezési valószínűségek nem mérhetők, nem becsülhetők, de a kimeneti alternatívák sem ismertek. (De Carvalho, 1988) A hosszú távú gazdasági előrejelzésekkel kapcsolatban Keynes véleménye a következő: „ *a társadalmi, gazdasági és politikai feltételek – húszéves időszak alatt – oly mélyrehatóan megváltozhatnak, hogy a jelenbeli eseményekre támaszkodva*

⁷³ Risk, Uncertainty and Profit.

⁷⁴ A közelítés részletes leírását tartalmazza J. Froud idézett műve, Adams munkái alapján. Szintén ismerteti az irányzatot Bélyácz I. idézett munkájában Sharpe-féle közelítésként.

⁷⁵ Treatise on Probability (Értekezés a valószínűségekről).

lehetetlen jövőbeli események extrapolálása.” (Bélyácz, 2010, 660. old.) Ha pedig az esemény valószínűsége nem kalkulálható, az a jövő elhanyagolására készíthet, vagy intuíciónkra, ösztöneinkre hagyatkozhatunk.⁷⁶ Keynes lényegében arra tett kísérletet, hogy a racionális ítéletalkotás szabályait kiterjessze a bizonytalanság területére, azaz a valószínűség gyakoriságon alapuló elméletét meghaladja. (Zeller, 2003, 2. old.)

4. A kockázat post-modern értelmezése olyan világhírű szociológusok, mint Beck és Giddens nevéhez fűződik, bevezetve a risk society fogalmát. Szerintük a kockázat hagyományos felfogásai nem képesek kezelni a modernizáció következtében kialakult, új éra, újfajta kockázatait, mert azok térben és időben kevésbé limitáltak, földrajzi vagy akár generációs határokat is átléphetnek, makro vagy globális jellegűek, nem egyszerű lineáris következményei egy korábbi döntésnek, viszont hatalmas károkat okozhatnak, így kockázati felárral nem kompenzálhatók és magánbiztosítással sem fedezhetők. Ebbe a körbe nem csak a nukleáris katasztrófát vagy a világméretű járványokat sorolják, ide tartozik például a világméretű pénzügyi összeomlás is. (Beck, 2004) Ezeket az újfajta kockázatokat hagyományos módon nem lehet kezelni, az állami döntéshozás tradicionális mechanizmusai erre nem alkalmasak, egyedüli megoldás az lehet, ha a polgárok minél szélesebb köre vesz részt a döntéshozatal egyes fázisaiban. (Giddens, 1999)

5. A kockázatfelfogás új irányát jelenti a **modern szubjektívizáló irányzat** is, mely a kognitív pszichológia elméletét és empirikus eredményeit használja fel, kibővítve a hagyományos döntéseméleteket. Az irányzatot képviselő legelismertebb közgazdászok, a döntésemélet megújítóiként ismert Kahneman és Tversky szerzőpáros, de elméletük alapjai felbukkannak már korábban, Ramsey, Fisher és Good munkáiban. (Good, 1962) A kockázat pszichológiai-szociológiai beágyazottságú értelmezését adják, mely szerint a kockázat mértékét az informáltságon és döntési tapasztalaton túl számos egyéb szubjektív faktor is befolyásolja, pl. kulturális háttér, a döntés nagyságrendjének megítélése, az egyén önértékelése, tudásával kapcsolatos illúziói stb. (Kahneman-Tversky, 1974) Ezzel lényegében az *Értekezés a valószínűségekről* c. műben folozófikusan megfogalmazott keynes-i gondolatot fejtik ki egzaktabb és körültekintőbb módon. (Zeller, 2003, 13. old.) Ugyanebbe a trendbe illeszkednek Rabin, Laibson és Fehr munkái, amennyiben a Bernoulli-féle kockázatfelfogás kritikáját adják elsősorban pszichológiai kísérletekre alapozva. (Rabin, 2006)

⁷⁶ Ez utóbbi „technika” specifikusan a vállalkozókat jellemzi Keynes szerint.

6. Froud radikális kockázatkezelési koncepcióként említi a post-keynesiánusok – pl. Davidson, Káldor – felfogását, akik ismét visszahelyezték a kockázat mellé a bizonytalanság kategóriáját már a középtávú elemzésekben is. Elfogadják azt a keynes-i gondolatot, miszerint a döntések mögött nem feltétlenül állnak a becsült valószínűségekkel szorzott súlyozott hozamok, hanem olykor ösztönös választások. Davidson szerint hiba a közgazdaságtant kemény tudománynak (*hard science*) tekinteni, mint a csillogászatot, ahol emberi döntések nincsenek befolyással az eseményekre, így emberi ésszel alig felfogható térbeli és időbeli távolságokra is végezhetők pontos számítások. (Davidson, 2006) A közgazdaságtanban, különösen politikai és gazdasági instabilitás állapotában, elégtelenek lehetnek a hagyományos kockázati számítások, de hasonló a helyzet minden egyedi, vagy ritka döntésnél, valamint azoknál, melyek rendszerbeli változáshoz, erős skálahatáshoz vezetnek, vagy hatásuk hosszabb idő múlva jelentkezik. (Davidson, 1991) A gazdaság és társadalom egyre növekvő dinamizmusa idővel aláássa a hagyományos kalkuláció relevanciáját, de egyben az interveniálás lehetőségét is jelenti, azaz új lehetőségek is teremthetnek arra, hogy a jó döntések kedvező irányban befolyásolják a gazdaságot.

A sornak természetesen nincs vége, borítékolható, hogy az utóbbi néhány év világgazdasági eseményei a gazdaságtudományt a bizonytalanság – kockázat – ismeretlen fogalmi körének további árnyalására készítetik.

5.1.1 A kockázatértelmezés jelentősége

Az elméleti alapvetés azért nagy jelentőségű, mert ebből vezethető le a kockázatkezelés adekvát gyakorlata, az alkalmazható módszertan. A tradicionális kockázatkezelést feltételezve bizonytalan döntési helyzetben elegendő becsült bekövetkezési valószínűségekkel korrigálni a várható nettó hozamokat ahhoz, hogy optimalizáljunk a rendelkezésre álló alternatívák között. A bekövetkezési valószínűségek becslésének számos ismert technikája és tekintélyes szakirodalma van (ld. pl. Farkas-Szabó, 2005),⁷⁷ a vállalkozások rendelkezésére álló gazdag módszertani tárház azonban távolról sem garancia arra, hogy a becslések helyesnek bizonyulnak.

⁷⁷E becslések egy része rendelkezésre álló adatbázisok adataiból származtat valószínűséget, statisztikai, kombinatorikai, illetve valószínűség-számítási segédlettel. E mellett a bekövetkezési valószínűség egyéni preferenciákon nyugvó, illetve kis számú megfigyelés eredményeit felhasználó becslési módszere is létező gyakorlat, mely szubjektív valószínűségeket eredményez.

A keynes-i felfogásból kiindulva és követői érvelését elfogadva, mivel a bizonytalanság az időhöz és a döntéshozó ismerthiányához kötődik, az információs szint növelése, de akár a nagy bizonytalanságot hordozó döntések halasztása is orvosolhatja a problémát. „Ahogy nő a rendelkezésünkre álló releváns bizonyíték, úgy csökkenhet vagy nőhet az érv valószínűségének nagysága, attól függően, hogy az új ismeret a kedvező vagy a kedvezőtlen bizonyítékot erősíti... Az új bizonyíték néha csökkenti egy érv valószínűségét, de mindig növeli annak 'súlyát'.” (Keynes,1973. 77.o.,⁷⁸ idézi Zeller, 2003, 3. old.)

Az információs szint növelése az üzleti élet döntéseire általában alkalmazható, kivételt a rendkívüli helyzetek, az extrém versenyhelyzet, krízisállapotok, vagy egyes ritka, kiugróan nagy jelentőségű gazdasági események jelenthetnek. Az előző alfejezet 3. pontjában közölt **Keynes idézetben szereplő 20 éves időtáv miatt kínálja magát a PPP párhuzam; ezek szerint ilyen hosszú időtávon már vagy ignoráljuk a döntés lehetséges következményeit vagy megérzéseinkre hagyatkozunk, mert a pontos kalkuláció egyszerűen nem lehetséges.** Ebbe a felfogásba, véleményem szerint nem is férhet bele egy 20 évre szóló részletes szerződés, legfeljebb egy tág keret-megállapodás. A Keynes által felvetett nehézség így egyformán felmerül mindkét fél esetében a partnerségi szerződésekben.

A hozamok és ráfordítások a profitvezérelt környezetben jól definiáltak.⁷⁹ Mivel az üzleti döntések többsége elsődlegesen piaci- illetve rövidtávra szól, a kalkulációs időtáv elég rövid ahhoz, hogy a diszkontálás bizonytalan tényezői miatt ne torzuljanak túlzottan a jövőbeni becsült hozamok és ráfordítások. A megfelelő diszkontráta egyébként az üzleti döntéseknél sem egyszerű kérdés, hiszen sok tényezőt rejt, a kockázatmentes kamatlábtól a pénz időértékéig, de ennek jelentősége a hosszú távú döntéseknél – tipikusan a tartós befektetési és beruházási kérdésekben – növekszik csak meg. A kockázatok itt az időtáv növekedésével és az alternatívák rendszerint jóval magasabb tőkeigénye miatt is növekednek. A bizonytalanságot okozó tényezők közül kiemelten fontos a piaci környezet és a versenytársak tevékenysége. Ugyanakkor **a modern piaci működés az események tömeges előfordulásából adódóan statisztikai módszerek alkalmazására nyújt lehetőséget.** Mert a tartós befektetés és beruházás az egyes vállalat számára ritka és igen kockázatos döntés lehet ugyan, de a piacgazdaságokban mind a

⁷⁸A hivatkozott mű: Keynes, J.M. (1973): Treatise on Probability, The Collected Writings of J.M. Keynes, vol. VIII., MacMillan for The Royal Economic Society, (eredetileg 1921).

⁷⁹Ez azzal együtt igaz, hogy többféleképpen kalkulálhatók, reál- vagy nominálértékben, pénzforgalmi vagy kettős könyvviteli szemléletben, aktuális vagy becsült adókkal korrigáltan stb.

múltban, mind a jelenben nagy számban található felhasználható esettanulmányok. A versenytársak tevékenysége hasonló hatású, hiszen egyrészt kockázati tényezőt jelentenek egymás számára, másrészt mivel a piacokon sok aktor tevékenykedik, egyszerre számtalan stratégiát, döntési technikát, eljárásmodot tesztelhetnek a versenyzők, hiszen a következmények tanulságul szolgálhatnak mások számára is.

Mindezzel távolról sem szeretném bagatellizálni az üzleti döntések nehézségeit, hiszen a vállalkozásoknak általában nagyon sok tényezőt figyelembe kell venniük a döntéseikben, gyakran nem tudják a bizonytalanságot alacsony szintre szorítani⁸⁰ és ráadásul Hérakleitosz óta tudjuk, hogy hasonló helyzetek ismétlődhetnek, de ugyanabba a folyóba kétszer nem léphetünk. Mindenesetre az üzleti döntéseknek megvan az a kedvező tulajdonságuk, hogy elsődlegesen „csak” a profitot, másodlagosan egy-egy vállalkozás, egyes tulajdonosainak, rendszerint korlátozott felelősséggel limitált tőkéjét kockáztatják.

Sok tekintetben más a helyzet a közintézmény döntéseivel. A kockázatokat számára kevésbé a piac, még kevésbé a versenytársak okozzák, bár egyes döntésekben piaci viszonyok között és versenytársakkal is konkurálva kell megfelelő döntést hozni. A döntések nehézségét részben inkább ezek hiánya jelenti, ide értve a nem piaci keresleti és kínálati viszonyokat, az egyes döntések kisebb esetszámát, és a konkurencia viselkedéséből nyert tapasztalatok hiányát is.

A közszféra döntéseinek egy része – és a PPP programok feltétlenül ide tartoznak – extrém pénzüsszegeket érint, kirívóan hosszú távra szól, nagy tömegekre van tartós hatással.

A közszféra döntéshozói nem korlátozott felelősséggel működnek, nem limitált tőkét kockáztatnak csupán, döntéseinek közvetlen következményei lehetnek emberek biztonságára, egészségére, életkilátásaira. A kockázat itt más értelmezést kap, kezelése is bonyolultabb, de nem kevésbé fontos, kritikus tényező.

Ha az üzleti szervezet és a közintézmény sajátosságaiból, azok missziójából indulunk ki, logikus a feltevés, hogy az üzleti szervezet megengedheti magának, hogy a kockázat második, technicista értelmezését tekintse számításai alapjának. Az állam viszont ezzel nem elégedhet meg, feltétlenül kalkulálnia kell működésé-

⁸⁰ Ennek nem feltétlenül van külső akadálya, gyakori, hogy a bizonytalanság csökkentését szolgáló többletinformáció ára túl magas.

nek makro-hatásaival, beleértve a gazdaságon kívül hatásokat is, melyekre a post-modern és post-keynesi irányzatok utalnak.

A kockázatot inkább lehetőségként, mint veszélyként értelmező, terjedőben lévő felfogás relevanciája is inkább az üzleti döntésekben ragadható meg, olyan tulajdonságokra épít ugyanis, mint a döntéshozó nagyfokú alkalmazkodóképessége, flexibilitása, a folyamatos törekvése az információbővítésre, a kockázatokkal szembeni averzió alacsony foka, melyek a közsférának nem sajátjai. (Stiglitz, 2000, 204.old.) Ez az értelmezés azonban még az üzleti szférában sem lehet általános, hiszen a **halaszthatatlan, vagy visszafordíthatatlan döntéseknél a kockázatnak nincs önkorrektív hatása, az információhiányból származó veszteség ilyenkor beleég a projektbe.**

A kockázat és bizonytalanság szociológiai vagy a pszichológiai megközelítés ellenben olyan új tényezőket emel a kockázatértelmezésbe, melyek üzleti számításokban való beépítése gyakorlatilag lehetetlen. A nagyon kis valószínűséggel bekövetkező, de földinduláshoz hasonló hatású világgazdasági vagy társadalmi, környezeti stb. események kockázatának kezelése projektszinten megoldhatatlan, olykor még az államok sem képesek egymagukban kezelni e kockázatokat. Ezek bekövetkezési esélye, illetve egy esemény tovagyrűzésének lehetősége azonban mostanra olyan mértékben megnövekedett, hogy ezek a kockázatok tovább már nem negligálhatók.

A pszichológiai közelítés más okból, de az üzleti kalkulációk tömeges szintjén egyelőre szintén megoldhatatlan kockázatmenedzselési nehézségekhez vezet, hiszen individuum szintjére viszi le a kockázat mértékét meghatározó változók körét, bár kétségkívül egyre több az olyan törekvés, mely a pszichológia eredményeit igyekszik felhasználni az üzleti megfontolásoknál, pl. a tőzsde működésével kapcsolatosan. Mint ahogy a szociálpszichológia tömegjelenségeket vizsgáló eredményei is lassanként beszívárognak a makro-elemzésekbe is – lásd pl. a voksolás problémájának kiterjedt irodalma.

Látható, hogy **a PPP szerződések kapcsán már a korrekt kockázatértelmezés problémája is felmerül.** Bár mindkét szerződő fél szembesül bizonyos projektszintű kockázatokkal és az időtávból adódó nehézségekkel is számolniuk kell, számos olyan kockázatot vagy bizonytalanságot keletkeztető tényező, esemény, jelenség van, mely különbözőképpen érinti a feleket. A közérdeket megjelenítő partner bizonyosan nem elégedhet meg a projektszintű értékeléssel, mezo- és makrohatásokkal, és ezek bekövetkezési valószínűségeivel is foglalkoznia kell, tekintettel az egyedi projektek méretére és jellegére, mert azok tovagyrűző következményeket keletkeztethetnek a gazdaságban és

a társadalomban. A makroszintű értékelés azonban nem egyszerűen többletkockázatokat eredeztet, a nézőpontból következően bizonyos kockázatokat úgyszólván eliminál – gondoljunk az inflációra, mely projektszinten szinte azonnali haszoncsökkenést eredményez,⁸¹ az állam szempontjából azonban *hasznos eszköz*, mely az adónyereség révén, pótlólagos finanszírozási lehetőségeket nyit – legalábbis rövidtávon.

Hiba lenne tehát, ha az üzleti szervezet technicista szemléletét tükröző kockázati térképét egyszerűen kiegészítenénk az állam számára kezelendő többletkockázatokkal, a közös kockázati tényezők is átértékelendők és eltérő módon kezelendők a felek adekvát kockázatértelmezéséből következően. Egyébként ezt a szemléletbeli eltérést tükrözi az angolszász szakirodalomban a 60-as, 70-es években zajló, kiterjedt szakirodalmat eredményező vita is a társadalmi diszkontrátáról.⁸²

Az általam vizsgált projektsorozat, a Magyar Universitas Program további sajátossága, hogy a közsféra kötelezettségvállalása megoszlik, egy közfeladatot ellátó konkrét szervezet és a szűken értelmezett államapparátus egy tagja, a minisztérium között. S ez csak fokozza a zavart, még nehezebb állást foglalni a tekintetben, hogy vajon milyen kockázatértelmezést kellene e megállapodásoknak tükrözniük. Az egyetemi érdekelttség ugyanis projektszinten ragad, sem mérete, sem tevékenységi köre, sem az őt körülölelő piaci verseny nem engedi, hogy ennél szélesebb perspektívában gondolkodjon. Igaz, hogy a profitcél hiánya, az összetett finanszírozási rendszer, a kisebb csődvesztély miatt a projektszintű, *üzleti* kockázat is kisebb jelentőségű a számára, de pl. az inflációra, vagy a devizakockázatokra éppúgy nincs hatása, ahogy az üzleti szervezetnek sem. Tekintettel az egyetem gazdasági önállóságára, a döntések projektszintű kockázatait – legalábbis a kötelezettségvállalás szerint rá eső részt – egyedül viseli, miközben az államapparátusból, a jogszabályi környezetből, a közsféra jellemzőiből adódóan e kockázatok kezelésére kisebb a mozgástere. A projektgazda minisztérium képviselné a

⁸¹ Az inflációs várakozások miatt a költségek azonnal növekedni kezdenek, melyek a szokásos egyszerűsítő feltételezéseink – tökéletes versenyhelyzet, tökéletes információellátottság stb. – mellett a cég profitját viszik el.

⁸² A social discount rate (SDR) vita éppen azon alapult, hogy a közösségi megfontolások figyelembe vételével másként kell-e alakulnia a diszkonttényezőnek, hiszen abban a kockázatmentes kamatláb és a pénz időértéke mellett a többletkockázatok épülnek be. Az állam és az üzleti szféra számára ugyanis nem azonos a kockázatok köre és beárazásuk eredménye is eltérő. Az SDR hívei szerint az állam jobban szét tudja teríteni a kockázatait az adófizetők bázisán, így alacsonyabb diszkontrátát használhat. E mellett érvelt pl. Arrow, Samuelson és Solow is, míg mások – így Diamond, Hirshleifer – éppen a közszektor sajátos kockázata miatt támadták az alacsonyabb diszkontrátát által kifejezett csekélyebb kockázati mérték feltevését.

makro-perspektívát, látni fogjuk azonban a harmadik hipotézis kapcsán, hogy a kockázatmegosztásban a minisztériumi aspektus nem jelenik meg.

Mindezek után felmerül a kérdés, **ha a kockázatértelmezés homályos vagy helytelen, hogyan lehetne bízni abban, hogy az annak nyomán kialakított kockázatkezelési módszertan megfelelő lesz.**

A kockázatértelmezés PPP-vel kapcsolatos dilemmáinak megfogalmazása után a szervezetek kockázati magatartásával foglalkozom. A hipotézisben megfogalmazott eltérő kockázati attitűdre vonatkozó bizonyítékokat a következő alfejezetekben ismertetem.

5.2 Az üzleti szervezet sajátos kockázati magatartását meghatározó tényezők

A profitérdek az üzleti vállalkozás végső hajtóereje, a profit forrása pedig a kockázat a klasszikus Knight-féle értelmezés szerint, ezért az üzleti szervezet nyilvánvalóan nem viselkedhet tartósan és eltúlzott mértékben kockázatkerülően. Mégis nagy különbségek vannak a szervezetek között, így felmerül a kérdés, mi minden befolyásolja az üzleti szervezet kockázatvállalását. Az egyéni kockázati magatartás összetevőire az előző fejezetben már bőszeges teret szenteltem, az üzleti szervezet kapcsán azonban a vállalkozói orientációra még röviden vissza kell térnem.

5.2.1 A vállalkozói orientáció⁸³ szerepe a szervezet kockázati magatartására

Faragó a témával kapcsolatos kutatások összefoglalásaként az alábbi nyolc magyarázó változót sorolja fel, melyek mindegyike releváns hatással van az üzleti szervezet kockázatvállalására: a szervezeti kultúra, a felső vezetés, a csoporthatás, a kompetencia, a jutalmazási rendszer, a környezet, a szervezet korábbi teljesítménye, valamint a fenti a tényezők interakciója. (Faragó, 2008b)

Az első négy tényező a szervezetben irányító vagy más módon hatalommal bíró személyek kockázati magatartását leginkább meghatározó személyiségjegyeivel, különösen a Lumpkin és Dess (1996), által definiált *vállalkozói orientációval* van szoros ok-okozati összefüggésben.⁸⁴ Bár evidenciának tűnik a vállalatvezető vállalkozói beállított-

⁸³ A vállalkozói orientáció lényege, hogy a személyiségjegyek között hangsúlyosan jelen vannak a következők: innovativitás, proaktivitás, kockázatvállalás, autonómia, agresszív versenyzés. (Lumpkin – Dess, 1996)

⁸⁴ A kompetencia tétel szerint a személyek akkor vállalnak inkább kockázatot, ha kompetensnek érzik magukat, így ez az önbizalommal rokonítható. A felsővezetés kockázati magatartása a hatalom kapcsán már szóba került, ahogy a csoporthatás is.

sága, kutatások – pl. Stewart és társai (2003) – bizonyítják, hogy az üzleti szervezetek felsővezetői nem feltétlenül azonosulnak a vállalkozói orientációval. Mert míg a vállalkozó saját nevében, saját kockázatára végzi üzleti tevékenységét, ezért teljes mértékben kénytelen döntései végső felelősségét viselni (Gasse, 1982), az üzleti szervezet menedzserének célfüggvénye összetettebb, a megbízó-ügynök kapcsolatból eredően egyéni érdekei miatt kockázatvállalási hajlandósága is mérsékeltebb lehet. Ugyanakkor egyes kutatások azt mutatják, hogy a vállalkozók kockázatvállalási hajlandóságát mintavételi és mérési hibák inkább felfelé torzítják. (Stewart - Roth, 2001) A torzítás egyébként az üzleti szervezetek vezetőivel kapcsolatban is megfogalmazódott, már Shapira 80-as évekbeli kutatásában megjelenik, hiszen a kockázati magatartás értékelése legalább részben önértékelésen nyugszik. S mivel **a kockázatvállalás a mainstream közgazdasági teóriákban esszenciális komponense az üzleti szervezet gondolkodásának**, érthető a menedzserek normatív lelkesedése a kockázatvállalással kapcsolatban. (March - Shapira, 1987)

Az egyszemélyes vállalkozások és a kkv szektor vállalatai esetében valószínűleg sokkal egyértelműbben van jelen a vállalkozói orientáció, hiszen e szervezetekben maga a vállalkozó személy aktív közreműködő, az egyedüli vagy legalábbis domináns döntéshozó.⁸⁵ E dolgozat témája szempontjából azonban a nagyobb üzleti szervezetek az érdekesek, hiszen a Public- Private Partnership üzleti szereplői már csak a magas projektérték miatt is legalább közepes vagy még inkább nagyvállalkozások.

A jutalmazási rendszer és a külső környezet, a szervezetben dolgozók személyiségétől független befolyásoló tényezők. Mindkettő *reagál* a szervezet és annak vezetőinek kockázati magatartására, díjazza, vagy bünteti azt. Kockázatkerülő magatartásra ösztönöz, ha csak a kedvező végeredményt jutalmazza, sőt, esetleg büntetik a kedvezőtlent. Ha viszont az erőfeszítést, az kihívásokkal való küzdelmet is díjazzák, az ösztönzőleg hat a kevésbé kockázatkerülő magatartásra. Hasonló a külső környezet szerepe is. Ha a vállalkozást változékony, dinamikus környezet övezi, a szervezet számára a proaktív, kockázatkereső stratégia bizonyul sikeresnek, ellenben a kíméletlen versenyhelyzet, az ellenséges környezet visszafogja a kockázatvállaló kedvet. Lumpkin-Dess (2001), Ouchi (1977), (Faragó, 2008b)

⁸⁵Eltekintve azoktól a helyzetektől, amikor adó- vagy más jogszabályi hiányosságok, vagy egyéb körülmények kényszerítenek vállalkozói orientációval nem vagy alig rendelkező személyeket kisvállalkozói státusba, mely jelenség Magyarországon tömeges volt a színlelt szerződések tiltásáig.

Hogy a szervezetek múltbéli tapasztalatai döntési háttérrel képezve befolyásolják a jelen döntéseit, nem vitás. A korábbi kockázati magatartásuk egyéb módon is hat a jelenre, amennyiben jelenlegi erőforrásaikat korábbi magatartásuk jutalmaként foghatjuk fel. De hogy mindez pontosan hogyan épül be a jelen magatartásába, a tekintetben már nem egyeznek az álláspontok. March és Saphira (1992) szerint a bőséges erőforrások kockázatvállalásra ösztönöznek, míg az erőforráshiány óvatosságot ébreszt. A Tversky és Kahneman-féle kilátáselmélet (1981) ennek az ellenkezőjét állítja, a már megszerzett javakat a személyek, s a szervezetek sem kockáztatják. March és Saphira (1992) a szervezetek esetén is értelmezi az igényszintet, amennyiben az erőforrások meghaladják azt, az lecsökkenti a kockázatvállaló kedvet. Homlokegyenest ellenkező vélekedések vannak a szélsőségesen rossz helyzet szerepét illetően, Bromiley (1991) szerint ez megnöveli a kockázatvállalást, Staw, Standerland, Dutton (1981) szerint azonban extrém kockázatkerülésre vezet. Faragó már idézett, vállalkozók között végzett, kismintás, kérdőíves vizsgálata March és Saphira, valamint Bromiley eredményeihez hasonló következtetésekre adnak okot, bár árnyalja a képet, hogy ezúttal a romló vagy javuló gazdasági trendeket is bevonták a vizsgálatba.

5.2.2 A beruházási döntés

E dolgozat PPP beruházások kapcsán vizsgálódik a kockázati magatartás kérdéskörében, ezért különösen érdekes, hogyan viselkedik az üzleti partner beruházások kockázataival kapcsolatban.

Különösen a 70-es évektől élénk az érdeklődés a kutatók között a beruházások és bizonytalanság összefüggését illetően, bár természetesen korábban is ismert volt, hogy a vállalkozások beruházási döntései – a költségek szintje és az időzítés – nem függetlenek a jövőbeni eladási árakat és a várható megtérülési rátát illető bizonytalanság fokától. A kapcsolat modellszerű ábrázolására vonatkozóan azonban éppen úgy megszorodtak a kísérletek az utóbbi évtizedekben, ahogy az empirikus kutatások is, a vállalkozások beruházási döntéseit feltérképezendő. Carruth et al. (2000) kiváló áttekintést adva az elméleti kutatások eredményeiről azt bizonyítja, hogy e kapcsolat megítélése igen eltérő, részben, mert már a modellek előfeltevései sem azonosak. Hartman (1972) neoklasszikus modelljében pozitív a kapcsolat a bizonytalanság és a beruházási költségek között. Szerinte sem a bérekkel, sem az output árakkal kapcsolatos bizonytalanság nem vált ki negatív hatást, a tőke produktivitása pedig konvex függvénye a bizonytalansági válto-

zónak; kutatásának előfeltevései – tökéletes verseny, reverzibilis beruházások, konstans skáláhozadék – azonban a valóságtól távol állnak. Abel (1983) szintén pozitív kapcsolatot állapít meg, feloldva a reverzibilitási feltételt és szintén azt bizonyítva, hogy a tőke profitabilitása a bizonytalanság növekedésével emelkedik, ezzel ösztönzi a beruházási kedvet. (Carruth et al, 2000, 121.old.) Pindyck (1982) szerint ellenben a bizonytalanság és a beruházási szint kapcsolatát a beruházási *adjustment cost* – a hozzáigazítás költsége – határozza meg, így növekvő bizonytalanság mellett csökkenő vagy növekvő beruházási szint is lehetséges. Más elmélet szerint ennek erős versenyhelyzetben nincs jelentősége, a versenyhelyzet torzulásai azonban befolyásolják a megtérülési rátát, így a beruházási szintet is. (Caballero, 1991) Egyes kutatásokban megjelenik a halasztási opció értéke is a modellekben, így a beruházások szintje mellett azok időzítésére is hangsúly kerül. A bizonytalanság növekedése ugyanis visszafordíthatatlan beruházásokat tételezve azok elhalasztását eredményezi, a többletinformációk beszerzése érdekében. Dixit és Pindyck (1994) megállapítása szerint minél nagyobb a piaci árakat illető bizonytalanság, annál inkább felértékelődik a halasztási opció, és rövidtávon csökken a beruházások szintje. Mivel az árnövekmény mértéke éppen ösztönzőleg hat, ennek és az árvolatilitásnak az aránya határozza meg az összehatást az aktuálisan indított beruházások szintjére. A magasabb megtérülés sem következik a nagyobb bizonytalanságból, bár az a döntés előtt kétség kívül nagyobb elvárt megtérülést indukál. (Carruth et al, 2000, 125.old.) A vázolt kérdéskörrel részletesen a reálopció elméletek foglalkoznak.

Egyértelműen ellenkező irányú kapcsolatot talált a bizonytalanság foka és a beruházott összegek között Nakamura (2002), aki szerint csökkenő skáláhozadékot tételezve, kockázatkerülő cég esetén fordított arányosság mutatható ki a beruházási kedv és a bizonytalanság foka között. Hasonlóan vélekedik Saltari és Ticchi (2005), bár szerintük a cég kockázatkerülésének foka és az ún. rugalmassági hatás – a tőke határhatékonyságának konvexitása – pl. az árakra vonatkozóan együttesen eredményezik a bizonytalanságra a beruházási költségekben megnyilvánuló választ.

Koetse et al. (2006) összegzi a témában született empirikus kutatások eredményeit, áttekintve a kutatások módszertanát és előfeltevéseit is. Összesen 46 publikációt áttekintve végül 790 számítási eredményt összegezték a bizonytalanság és a beruházási összegek kapcsolatára vonatkozóan, mely szignifikánsan vagy nem szignifikánsan kimutatott pozitív vagy negatív kapcsolat lehet.

6. táblázat:**A Koetse – Groot – Florax kutatás (2006) összegzése a bizonytalanság és a beruházások közötti kapcsolatot vizsgáló empirikus kutatásokról**

		érték	részarány	érték	részarány
Negatív	szignifikáns	230	29%	509	64%
	nem szignifikáns	279	35%		
Pozitív	nem szignifikáns	234	30%	281	36%
	szignifikáns	47	6%		
Összesen		790	100%	790	100%

Forrás: Koetse et al. 2006, 9. old.

Látható, hogy a negatív kapcsolat dominálja az eredményeket – azaz növekvő bizonytalanság csökkenő beruházási összegekkel jár együtt – különösen, ha a szignifikanciát is figyelembe vesszük (29% a 6%-kal szemben). A kutatások azonban nem csak előfeltevésekben, a vizsgált országok körében és az aggregálás szintjében nagyon eltérők, de a bizonytalanságnak is más-más komponensét vizsgálják, köztük az eladási árakat, az input árakat, a béreket, a kormányzati költségeket, az inflációt, a keresletet, a kínálatot és/vagy más változókat. A bizonytalanság mérésére vonatkozóan is változó a gyakorlat, van, aki a múltbeli adatokra számolt szórással, mások extrapolációval illetve becslésekkel *méri* a bizonytalanságot. A modellek egy része azon a feltevésen nyugszik, hogy a beruházások Tobin Q értékétől⁸⁶ függenek – azaz akkor beruháznak a vállalkozások, ha a tőke határértékének és egységnyi piaci árának hányadosa > 1 – míg másoknál a piaci kereslet vagy a GDP a magyarázó változó. (Koetse et al, 2006, 12. old.)

Maga a Koetse kutatás egyébként érdekes részeredményeket hozott. Kimutatták, hogy erősebben negatív a kapcsolat a bizonytalanság és munkaerő alkalmazása között, így a bizonytalanság növekedésével a vállalkozások a tőkeintenzívebb megoldásokat preferálják. (Koetse et al, 2006, 17. old.) Az is nyilvánvaló, hogy az értékesítéssel kapcsolatos bizonytalanságoknak kiemelt szerepük van, ha e területen nő a bizonytalanság foka, a negatív kapcsolatnak szintén megnő a szignifikancia szintje. A kutatások azt is bizonyítják, hogy minél magasabb szinten aggregálják az adatokat, annál inkább kimu-

⁸⁶ Tobin q értékének képlete a következő: az eszközök piaci értéke / becsült pótlási költség. A q értéke azt mutatja, meddig érdemes a vállalkozást újabb források bevonásával fejleszteni és hol az a határ, ahol a bővítésnek más módját – pl. más vállalatok felvásárlását – érdemes választani. E küszöbérték, ahol $q = 1$.

tatható a negatív kapcsolat (Carruth et al, 2000, 130.old.), míg cégek szintjén fordított kapcsolat is lehetséges – ennek oka a cégek eltérő kockázat-kerülése és az egyes beruházások eltérő irreverzibilitása.

E dolgozat témája szempontjából különösen érdekes eredmény, hogy míg rövid távú, kisebb léptékű beruházások esetén alig kimutatható, hosszú távon erősödik a negatív kapcsolat a bizonytalanság és a beruházási költségek szintje között. (Koetse et al, 2006, 22.old.)

Ebből adódik a következtetés, hogy nagyléptékű, hosszú távú elkötelezettséget jelentő beruházásokat – kivétel nélkül ilyenek a PPP beruházások – bizonytalanság körülményei között csak akkor indítanak a vállalkozások, ha a kockázatot nagyon magas megtérülési ráta kompenzálja és/vagy az értékesítési piac bizonytalanságaiból eredő kockázatokat nem nekik kell viselniük. Vagyis a vállalkozások ezekben az esetekben különösen magas kockázati averziót mutatnak, szemben egyes vállalatvezetők kommentjeivel, – ld. P. O’Connell nyilatkozata a 3.2. fejezetben – ezért feltehetően nagy erőfeszítéseket tesznek az értékesítési kockázatok csökkentésére illetve a kompenzáció felhajtására. Ennek fényében nem tűnik véletlennek, hogy sem az autópálya, sem a diákotthoni PPP-k esetében nem vállalták a keresleti kockázatot a magánvállalkozások, helyette a sokkal *kezelhetőbb* rendelkezésre állás kockázatát tartották meg.

5.2.3 A vállalati méretnek és a szervezet életkorának lehetséges szerepe a kockázati magatartásra

Elfogadva az előző alfejezetben leírt, a Koetse kutatással is megerősített összefüggést a beruházások szintje és a bizonytalanság mértéke között, Ghosal és Loungani azt vizsgálták, van-e szerepe a vállalati méretnek a kockázati magatartásra. Azt találták, hogy azon iparágakban, ahol a kisvállalati méret a domináns, a negatív kapcsolat szignifikancia szintje magasabb. Habár a priori érvek nincsenek amellett, hogy a kockázati preferencia a vállalatméret szisztematikus változója lenne, mégis több tényezőt is találtak, melyek magyarázhatják a fenti hatást. Pl. azt, hogy a kisebb vállalkozások csőd-kockázata nagyobb, ha egy beruházási döntés hibásnak bizonyul. Ez a kisebb vállalatok tőkepiaci hátrányából következik. (Stigler, 1968) A másik közvetett magyarázó tényező is ide kapcsolódik, ez az idegen forrással való finanszírozás aránya. A szerzők szerint a hitelező-adós közötti információs aszimmetriából adódóan az adósok jobb pozícióban van-

nak, s mivel a külső források igénybe vétele a nagyobb vállalatokra jellemző, ebből következik, hogy őket kevésbé fékezi a bizonytalanság a beruházások vonatkozásában. (Ghosal-Loungani, 2000, 342. old.) Lehetséges továbbá az is, hogy téves beruházási döntések miatt elsüllyedt költségnek is szerepe van a kockázati attitűdre. A nagyvállalatok számára ugyanis ez kevésbé megterhelő, a tőkeértékesítési veszteség is kisebb, mert a tőke vállalaton belüli átcsoportosításának az esélyei esetükben sokkal jobbak. (Ghosal-Loungani, 2000, 338. old.)

Egyes kutatások szerint a szervezet életkorának is jelentősége van a kockázati viselkedés szempontjából. Lumpkin és Dess (2001) eredményei szerint növekvő életszakaszban lévő vállalkozás számára a kockázatvállalás lehet eredményes stratégia, különösen akkor, ha a környezet dinamikus. Ez mind a korábban sikeres, mind a sikertelen szervezeteknek ajánlható. Érett szakaszban lévő, agresszív versenytársak között működő szervezet számára kedvezőbb eredménnyel kecsegtet a kockázatkerülés, különösen akkor, ha korábbiakban sikeres vállalkozásról van szó, mely tetemes erőforrásokat halmozott már fel. Ezek az eredmények némiképp ellentmondásban vannak egymással, amennyiben a szervezeti életciklus elején lévő vállalkozások kisebbek. Az ellentmondás is arra világít rá, valószínűleg **nincsen per se összefüggés a vállalatméret és a kockázati magatartás között, mert utóbbi összetett hatások eredője.**

A magyar PPP programoknak vannak visszatérő üzleti szereplői, a dolgozatban felhasznált programban ilyen a Strabag cégcsoport. A cégcsoport az építőipar minden területén jelen van és az egész világra kiterjedően végez tevékenységet. Méretét szemlélteti, hogy Közép- és Kelet-Európában 75.500 főt foglalkoztat és 13 Mrd € értékben végez szolgáltatásokat. A cégcsoport magyar PPP-ben érintett magyarországi leányvállalata, közel 4.000 alkalmazottjának köszönhetően 2008-ban 208 Mrd Ft-os forgalmat bonyolított és 9 Mrd Ft-os nyereséget realizált.⁸⁷ Minden túlzás nélkül nevezhető tehát nagyvállalatnak. Bár a szerződések érdekessége, hogy a Strabag számtalan formációja jelenik meg szerződő partnerként, a projektársaságokat pedig kifejezetten az adott célra hozzák létre – tehát jogilag induló vállalkozások, alaptőkéjükben jellemzően a minimális jogi követelményekhez igazodva – e cégek érdekviszonyai, illetve kockázati attitűdjük nagyvállalati sajátosságokat hordoz. Valószínűleg a vagyoni felelősség minimálisra

⁸⁷ Az adatok a www.strabag.hu céghonlapról származnak.

szorítása, illetve belső cégszervezési okok állhatnak a kiterjedt cégháló működtetése mögött.

A fentiekből következően valószínűsíthető, hogy a felsőoktatási PPP programok fenti üzleti aktora mérete, piaci pozíciója, szervezeti életkora és korábbi eredményes működése miatt nem kényszerül extra kockázatok vállalására, ugyanezen tényezők miatt – és a feltehető hitelpotenciálja miatt – ugyanakkor a bizonytalanság is kevésbé fékezi egy beruházás indítása során. Jellemző egyébként, hogy a magyar PPP programokat ingatlanos, illetve építőipari vállalkozások uralják és az is, hogy az üzleti partner magyar viszonylatban legalábbis nagyvállalatnak számít. Esetükben az építési kockázat minden bizonnyal alacsony, emellett azt lehet feltételezni, hogy **a programok ingatlanpiaci jelentősége sem elhanyagolható.**

5.2.4 A megbízó-ügynök probléma szerepe a kockázati magatartásra

Jellemző, hogy a bizonytalanság növekedésével az átlagember a döntéskeresés taktikáját választja, különösen, ha a döntéshez negatív következmények társulhatnak. Esetleg a körülményeket alakítja vagy értelmezi úgy, hogy a döntést ne kelljen meghoznia. Bár a döntés elhalasztása éppúgy kockázatos és költséges lehet egy vállalkozás esetében, mint maga a beruházási döntés, kutatások bizonyítják, hogy a döntéskeresés a menedzserek-nél is felmerül. (Sawers, 2005) Ez még akkor is igaz, ha a vállalatvezetők tapasztaltak, megvan a szükséges eszköztáruk a döntéshez és a tulajdonosok azért alkalmazzák őket, hogy a szervezet számára a legjobb időben a legjobb döntéseket hozzák. A menedzser érdekei ugyanis nem azonosak a tulajdonosok érdekeivel. A közöttük lévő érdekellentét eredetével, hatásaival a megbízó-ügynök elméletek foglalkoznak.

A probléma eredete a delegálás ténye. A megbízó – a vállalkozás tulajdonosa – a feladatot az ügynökre – a vállalkozás alkalmazott menedzsere – delegálja, ha ettől növekvő hasznot vár, idő vagy képességek hiánya gátolja a feladatok végrehajtásában, illetve, ha az ügynök szaktudására számít. Arrow-t (1968) idézve „*az ügynököt éppen speciális ismeretei miatt választják ki, így aztán a megbízó sosem remélheti, hogy képes lesz a teljesítményét tökéletesen kontrollálni.*” (Laffont – Martimort, 2001, 12. old.) A tulajdonosnak és a menedzsernek pedig nem esnek egybe a célfüggvényei, mert míg a tulajdonost csak a vállalkozás profitmaximalizálására fókuszál, a menedzsernek egyéni céljai is vannak – bérnövelés, hatalomnövelés stb. – melyek konfliktusba lehetnek a szervezet céljaival. A feladat delegálásából **információs aszimmetria** következik a

menedzser javára, hiszen csak ő ismeri a tevékenységek valódi költségeit, állításainak nincs folyamatos verifikálása, sőt rejtett akciókat is végrehajthat a megbízó kárára, vagy felmerülhet az ún. *moral hazard*⁸⁸ problémája. (Laffont – Martimort, 2001, 37. old.)

A megbízó-ügynök viszony kialakulása folyamatos trade-off problémát keletkeztet. Az érdekkonfliktus megoldása felé vezethet az ösztönző-rendszer, ha a megbízó így nyeri meg az ügynököt a feladat magas szintű ellátására. Vagy a megbízó valamilyen módon igyekszik többletinformációhoz jutni, az ügynök tevékenységét ellenőrizni, illetve állításait harmadik féllel verifikáltatni. Mindkét megoldás költségigényes, ebből következően **a forrásallokáció legjobb formája – a kizárólag technológiai költségeken alapuló megoldás – nem valósulhat meg.** Így a felmerülő optimalizációs probléma megoldása már csak a második legjobb⁸⁹ döntési változatot célozhatja. Az ügynök probléma létezése egyébként az egyik alapfeltevése a tranzakciós költségek elméletének, melyre a szerződés kapcsán a későbbiekben még többször hivatkozom (ld. Williamson: Transaction Cost Economics, 1979).

A fentiek nyomán az nyilvánvalónak látszik, hogy az üzleti szervezetek a kockázati magatartás széles skáláján működhetnek. Mert miközben profitecél követnek, a kockázatokat tartósan nem kerülhetik el, sokkal inkább eredményesen kezelniük kell, ennek ellenére egy-egy projekt kapcsán vagy rövidtávon, még piaci körülmények között is lehetséges, hogy erősen kockázatkerülő magatartást vesznek fel. Nem tökéletes piaci körülmények között – pl. monopolisztikus tendenciák esetén – még inkább előfordulhat, hogy az üzleti szervezet hivatalosan működik, hiszen vezetőire a vállalkozói orientáció már alig jellemző. **Gazdasági erőfölénynél azt is megengedhetik maguknak az üzleti szervezetek, hogy a kockázatokat egyszerűen az üzlet partnerre, vagy a megrendelőre hárítsák, különösen, ha az a kockázatokat nem észleli, tévesen alulértékeli, vagy valamely okból kevésbé igyekszik elkerülni.** A partnerségi beruházásoknál az üzleti szervezet partnere a közszektor szervezete, ezért különösen érdekes annak kockázati magatartása.

⁸⁸A *moral hazard* – erkölcsi kockázat – akkor merül fel, ha a biztosítás ténye maga növeli az esemény bekövetkezésének valószínűségét. A kockázatoktól védett személy nem tesz meg mindent a veszély elkerülésére, elhárítására. Ez a védett pozíció a menedzsernél is felmerülhet, pl. ha a vállalkozást érő veszteségből nem következik saját személyes vesztesége, mert fix juttatásai védik a negatív hatásoktól.

⁸⁹Mint *first best* és *second best* említi a szakirodalom.

5.3 Kockázati attitűd és magatartás a közszektorban

Minden szervezeti döntésre igaz, hogy a bizonyosság és a bizonytalanság fogalmak praktikum szintjén való értelmezését és értékelését meghatározza a döntés hatóköre, annak körülményei és természetesen a döntéshozó személye is. Az üzleti élet szereplőit ugyanakkor kockázati magatartás szempontjából is összeköti tevékenységük attribútuma, a nyereségcél. A közszféra gazdasági döntésekben aktív szereplői esetében e közös mozgatórugót nehezebb megtalálni.

Az állami hivatal magatartása, a szereplők döntési viselkedése régóta foglalkoztatja a közgazdászokat; 1765 óta – ekkor alkotta meg a francia filozófus, Vincent de Gourmay a **bürokrácia** fogalmát – már a mai, jellemzően negatív terminológiát használjuk a jelenség vizsgálatakor. A hivatal főszereplője, az íróasztala mögött üldögélő, konformista, hatalmával gyakran visszaélő bürokrata a következő kétszáz évben rendszerint a jólét alapjait megteremtő vállalkozó ellentétéként jelenik meg.⁹⁰ J. S. Mill szerint a bürokrácia veszélye, hogy pedantokráciává alakul át, Spencer szerint a bürokraták csak azon dolgoznak, hogy családtagjaiknak és barátaiknak biztos állást szerezzenek, F. Von Stein pedig kifejezetten óvott attól, hogy fizetett könyvelők, érdektelen, tulajdon nélküli irodisták kormányozzanak. Max Weber szervezetszociológiai munkái a múlt század első felében átértékelték a jelenséget; nála a bürokratikus szervezet, mint a modern társadalmak általános fejlődési tendenciáiból következő szervezettípus jelenik meg, lévén az a racionalizálódás törvényszerű következménye. A weberi bürokrácia azonban ideáltípus, melyet funkciója ellátásában racionalitása, megbízhatósága, szaktudása és a hierarchiából eredő világos hivatali utak segítenek, miközben e szervezetek diszfunkcionalitása – a belső hatalmi harcok, az állásszaporítás, a lassúság, az öncélúság – a weberi évtizedekben is tapasztalati tények voltak. (Kieser, 1995)

Ma a közszektorban, s az azt működtető bürokráciának három elméleti irányzatát szokás megkülönböztetni. Egyik a Niskanen, Wolf, Wagner, Buchanan, Tullock és Stigler tézisein nyugvó ún. **közösségi döntések (public choice) iskolája**,⁹¹ mely kérelhetetlenül kritikus a bürokrácia működésével kapcsolatosan. A Niskanen-féle kétszeres hivatal a monopolhelyzetükkel visszaélő bürokraták viselkedését modellezi (Niskanen, 1968), a szintén sokat idézett Wagner törvény (Wagner, 1976), valamint Berry és

⁹⁰A 20. század tekintélyuralmi rendszereiben ezzel szemben a vállalkozói tevékenység válik társadalomellenes magatartássá, az állami hivatalnok pedig személyében, tudásában megkérdőjelezhetetlen. Az e rendszerek alapjául szolgáló ideológia azonban mára a világ perifériáira szorult.

⁹¹Chicago-Virginia álláspontként is ismert iskola.

Lowery az állam növekvő szerepvállalásának veszélyét elemzi. Stigler statisztikai adatsorokból kiindulva bizonyítja, hogy a bürokraták az iparági lobbicsoportokkal szövetkezve, saját érdekeiket követve képesek eltéríteni a törvényhozó eredeti szándékaitól a joggyakorlatot (Stigler, 1971). Wolf a nem piaci kudarcokat listázza, melyek az állami intézményrendszer burjánzását okozzák. Ilyenek pl. a közszolgáltatások iránti túlzott igények, a média szerepe a piaci kudarcok eltúlzásában, vagy a nyugati democráciákban le nem járatódott szocialista ideológia maradványai, melyek mind a közszektor növekedését kényszerítik ki (Wolf, 1979). Buchanan is a közösségi döntések tanulmányozásáért kapta 1986-ban a Nobel díját, ő is az állami túlköltekezés törvényszerűségeire mutatott rá, amikor a politika és gazdaság összefonódásait elemezte.

A Musgrave és Musgrave névvel fémjelzett, Marshall-Pigou téziseivel megalapozott **társadalmi optimum iskola**⁹² elsősorban a piaci kudarcokra és az azokat orvosoló, a gazdaságot a Pareto-optimális helyzet felé mozdító kormányzati beavatkozásokra fókuszál, kevésbé látva bizonyítottan a Wagner-féle, növekvő arányú bürokráciát, illetve az un. Leviathán⁹³-hipotézist. R. A. Musgrave nyomán a mainstream közgazdasági gondolkodást uralja a nézet, miszerint demokráciában csak olyan vegyes gazdaság működtethető tartósan és eredményesen, melyben a piaci mechanizmusokat a közszektor egészíti ki. Az irányzat képviselőit lehetetlen felsorolni, csak két példa annak elterjedtségére. E szellemben íródott A. Samuelson Közgazdaságtana, mely máig a legismertebb, legnagyobb példányszámban eladott közgazdasági munka. De éppúgy a társadalmi optimum filozófiáján alapszik a 2001 óta szintén Nobel-díjas Stiglitznek, a közszektor gazdaságtanáról írott, szintén alapműnek számító könyve.⁹⁴

A marxista gyökerekkel rendelkező, O'Connor névvel azonosított, az **organikus államszemléletre épülő iskola** sokkal kevésbé elterjedt, bár egyes elemeit más irányzatok is elfogadják, beépítik. O'Connor szerint az állami intézményeknek egyszerre kell biztosítaniuk a tőkefelhalmozás feltételeit és a társadalmi békét. Egyfelől az állam a vállalkozók elvárásának tesz eleget, amikor társadalmi tőkekiadásait növeli, mert ezzel a profitlehetőségeket bővíti, másfelől fogyasztásra szolgáló javakat és szolgáltatásokat kell biztosítani a társadalmi feszültségek csökkentése érdekében, mely az un. társadalmi

⁹² Buchanan által Harvard-Musgrave látásmódnak nevezett irányzat.

⁹³ A Leviathán (Leviatán) kifoghatatlan, hatalmas tengeri szörny a Bibliában (Jób, 40.25)

⁹⁴ Stiglitz, J. E. (2000): Economics of the Public Sector, W.W. Norton & Company, London

költségek növelésével jár. Mindkettő az állam terjeszkedését indukálja. (Cullis-Jones, 2003, 577.old.)

A közszféra szereplőinek magatartása mindegyik elméleti irányzatban terítékre kerül, elsősorban az intézmények hatékonysági vizsgálatai kapcsán. A szervezetek működési hatékonyságának – az output-input arányoknak – összevetése, a ráta javítása klasszikus közgazdasági probléma. **Számos kutatás azt bizonyítja, hogy az üzleti szervezetek alacsonyabb költséggel, magasabb hatékonysággal működnek, mint a közintézmények.** D. C. Mueller ezzel kapcsolatban 71 összehasonlító tanulmányt listáz, melyek 1965 és 1998 között születtek és összesen 20 ágazatra terjedtek ki a légiközlekedéstől a bányászatot át az időjárás előrejelző szolgáltatásig. Mindössze 5 esetben bizonyult az üzleti vállalkozás kevésbé hatékonynak és csak további 10 esetben nem mutattak ki szignifikáns eltérést az üzleti vállalkozások javára. (Mueller, 2003, 374-379.old.)

Mindezekkel együtt el kell ismerni, rendszerint **több tényező is hat a nem üzleti szervezetek alacsonyabb hatékonyságának irányába. A legfontosabb, a profitérdek hiánya.** Az alacsonyabb hatékonyságot ezen túlmenően a következőkkel szokás magyarázni.

1. **Működési sajátosságok.** A közszféra szervezetei gyakran működnek olyan területen, ahol a teljesítmény nehezen mérhető (pl. egészségügyi prevenció), a tevékenység eredménye csak hosszútávon értelmezhető (pl. nevelés), a fogyasztói elégedettség, mint mérce nem használható (pl. védelem), vagy a szervezet működését nincs kihez hasonlítani, mert az adott tevékenységet kvázi-monopóliumként végzi (pl. alkotmánybíróság).

2. **Szervezeti sajátosságok.** A közintézményeket általában nem fenyegeti csődveszély, ezért megengedhetik maguknak a 'hatékonytalan' működést. Döntéseiket gyakrabban korlátozzák jogszabályok, így pl. a közbeszerzés szabályai, melyek növelhetik a költségeiket. Gazdálkodásuk évről-évre jóváhagyott költségvetésük függvénye, mely szintén korlátozhatja gazdasági döntéseik racionalitását, akkor is, ha az ésszerűnél kevesebb, akkor is, ha több.

3. **Személyi sajátosságok.** A hatékony működést leginkább gátló kötöttségek az alkalmazottakra vonatkoznak, hiszen a közalkalmazottak felvétele és elbocsátása is nehézkes, de a jogszabályok bérezési előírásai is gátolhatják a racionális emberi erőforrás gazdálkodást. A szűkös keretek és a nehézkes besorolási rendszer akadályozhatja a magas minőségű munkaerő megszerzését, megtartását, sőt már a recruiting szempontok

között is megjelennek gazdaságilag irracionális⁹⁵ elemek. Mivel a magas teljesítményt nem követi megfelelő jutalmazás, az alacsony teljesítményt pedig arányos szankció, az ösztönzés nélküli helyzetre a munkaerő gyakran teljesítmény-visszatartással reagál.

Heckscher három pontban foglalja össze a bürokratikus szervezetek limitált hatékonyságának tényezőit. A legfontosabb, hogy a szegmentáció miatt mindenki szűk területért felel, a szervezeti tagok kockázatkerülő magatartása miatt csak saját területét védi. Részben ebből, részben a szigorúan hierarchikus felépítésből adódóan a hivatal alkalmazottai képességeit messze nem használja ki. A másik hatékonyság rontó tényező, hogy kiterjedt informális rendszerek működnek a szervezetekben, melyek részben rejtve maradnak, így működésüket aligha lehet megfelelően befolyásolni. A harmadik a merev, rugalmatlan, gyors alkalmazkodásra képtelen szervezet, ahol az alsóbb szintekre csak töredékinformációk jutnak, törvényszerűen fokozatosan degenerálva ezzel a szervezetet. (Heckscher, 1994)

A fenti érvek csaknem mindegyike esetében látható, hogy a szervezet működési sajátosságai és a hivatali szereplők magas kockázatkerülő magatartása összefügg.⁹⁶ **A közszféra döntéshozóit azonban kockázati magatartás szempontjából célszerű két csoportra bontani, mert sok tekintetben eltérően viselkedik a hivatalát rendszerint határozatlan időre elnyerő, kinevezett alkalmazott a tisztségét határozott ideig birtokló, szavazóktól kapott felhatalmazással bíró, választott és újraválasztható tisztségviselő.**⁹⁷

5.3.1 A közhivatalnok kockázatkezelése

A közhivatalnok kockázatkerülő magatartása lényegében a profitmotívum hiányából ered, hiszen kockázatvállalása nem kecsegtet jutalommal, ugyanakkor egy esetleges kudarc akadályozhatja hivatali előrelépését, bár az állásvesztés esélye általában minimális. Az üzleti szervezet alkalmazottait hatékonytalan működésükért nem csak közvetle-

⁹⁵Ilyen gazdaságilag irracionális szempontok lehetnek pl. a méltányossági, esélyegyenlőségi, kvótaszerinti megfontolások vagy egyéni érdekek, melyek mögött természetesen éppúgy állhatnak jogos és elismert társadalmi normák, mint etikátlan megfontolások.

⁹⁶ „*Excessively high levels of risk aversion*” (Stiglitz, 205.old.)

⁹⁷Az elemzésekben a választott tisztségviselőt a választott politikussal, mint a szavazatmaximalizálás prototípusával azonosítják. Véleményem szerint a különböző mértékű autonómiát élvező közintézmények élére választással kerülő vezetők is ezt a magatartást követik, hiszen hivatalukba való formális kinevezésük mögött a képviseleti demokrácia szabályai szerint működő testületi döntések vannak. A következőkben ennek megfelelően a szokásosnál tágabban értelmezem a választott tisztségviselő fogalmát.

nül a tulajdonos, illetve megbízottja szankcionálja – bércsökkentéssel, elbocsátással – hanem végső soron, a verseny révén maga a piac, hiszen magatartásuk a szervezet megszűnéséhez vezet. A hivatal léte-nemléte ellenben más logikát követ. Ezért a bürokrata is más magatartási mintákat követ, különböző, a későbbiekben részletezett eljárásokat alkalmaz kockázatai csökkentésére. E tevékenységeit annál szabadabban végezheti, minél kevésbé áll versenyben más hivatalokkal. Niskanen hívja fel a figyelmet arra, hogy éppen azért haszontalanok a hatékonyság növelése érdekében végzett hivatali összevonások, a duplikációk megszüntetése, a kormányzatok centralizálás törekvései, mert ezek, kiiktatva a hivatalok közti versenyt, monopolpozícióba juttatják a bürokrácia szervezeteit. (Niskanen, 1968) Mások mellett szintén Niskanen tárja fel a hivatalnok és megbízója közötti információs aszimmetriát, mely elvezet a már felvetett ügynökproblémához.

M. Weberet idézi Mueller leszögezve, hogy **a hivatalnok éppúgy hasznosság maximalizálásra törekszik, ahogy bárki más, profitmaximalizálás helyett azonban ő hatalmat maximalizál.** (Mueller, 2003, 360.old.) Ezzel összecseng Niskanen 4P (*power, prestige, pay, promotion*) modellje is, a bürokrata hasznossági függvényének tényezőiről. Általában ezek mindegyike a hivatal méretével arányosan növekszik, ebből következően a közhivatalnok hivatala költségvetését igyekszik maximalizálni. Annál inkább így cselekszik, minél kevésbé mérhető hivatala kibocsátása annak nem-piaci természete miatt, és minél kevesebb hivatali versenytárs akadályozza monopolisztikus viselkedését. A hivatal növelésére kézenfekvő lehetőség a beruházás.

Korábban idéztem Knight teóriáját, miszerint egyfelől a vállalkozó célfüggvényében lévő profit lehetőségét a bizonytalanság teremti meg; másfelől az realizálhat profittot, akiben kellő kockázatvállalási hajlandóság van és a megfelelő információkat birtokolja ahhoz, hogy jó döntéseket hozzon. E tekintetben nagyon közeli kapcsolatban áll a profit közgazdasági felfogása és a hatalom teóriája között, mert végül is mindkettő a bizonytalanságnak tudható be és mindkettő az információ birtokosához kerül. (Mueller, 2003, 362.old.) Más megfogalmazásban a **bizonytalanság a hatalom érvényesítésének potenciálját teremti meg, az információ pedig az erőforrást biztosítja ehhez.** (Mueller, 2003, 360.old.) Tág értelemben a hatalom magában foglalja a gazdasági hatalmat is – erőforrások megszerzését, üzleti döntési jogokat –, mely az üzleti szervezetek menedzsereinek birtokában van és a profitlel érdekében használják. A szervezet profitja ugyanis legbiztosabb forrása egyéni jövedelemnöveléséhez. Ezzel szemben a

politikai hatalom – érdekérvényesítés, döntési jogok – nem feltétlenül monetarizálódik. Azt is mondhatjuk, a közhivatalnoknak sokkal nehezebb pénzre váltania a hatalmát,⁹⁸ a jövedelme növeléséhez csak kerülőutakon juthat el – pl. feljebb kerül a ranglétrán – vagy egyéb legális előnyökre váltja át. Ráadásul, míg a vállalkozói magatartás – mint a vállalkozói orientáció kifejeződése – impliciten kockázatvállalási készséget feltételez, addig a közhivatalnok kerüli a kockázatot. E két törekvése – a hatalom növelés szándéka és a kockázatkerülés – egyes tevékenységeiben erősíti egymást, máskor egymás ellen hatnak. Nézzük, milyen magatartási módok segítik és melyek korlátozzák a hivatalnokot abban, hogy hatalmát növelje és kockázatát csökkentse.

– A hivatal alkalmazotti **létszámának növekedése**, a döntéshozó testületek számának növekedése. Hood mutat rá arra, a döntési felelősséget nagyobb apparátusban jobban szét lehet teríteni, így ez úgy növeli a bürokrata hatalmát, hogy közben csökkenti a felelősségét. A kockázatkerülő bürokrata tehát új projektszervezetek, tanácsadó testületek, eseti bizottságok felállítását szorgalmazza. (Hood, 2007)

– **Eljárások, protokollok, rutinok** kiterjedt alkalmazása, az elődök mintáinak követése, a hagyományos módszerekhez való ragaszkodás. A hivatali gépezet egyes elemeinek ez esetben a személyes döntési kompetenciája és egyben felelőssége elenyésző lesz. A szervezet így egyúttal kellően hatékonytalan marad, mivel a technológiai fejlődés csak lassan szivárog be – így a jövőben is nagy költséggel és nagy létszámmal tud működni.

– Az előbbivel összefügg a **döntések elodázásának** szándéka, így ugyanis a kockázatok is később merülnek fel. Ha pedig döntést kell hozni, két projekt közül mindig az lesz a kockázatkerülő döntéshozó számára a kedvezőbb, ahol a kockázatok időben eltolva vagy a távoli jövőben merülnek csak fel. Ha ezzel együtt a kockázat révén realizálható haszon is eltolódik, a bürokrata számára közömbös.

– A hivatalnok hatalma a **költségvetés növelésével** egyenes arányban nő, a szervezet költségvetésének növekedése pedig lehetővé teszi, hogy nagy számban vonjanak be szakértőket a munkába, ezzel is csökkentve, illetve külső közreműködőkre hárítva a döntési kockázatot. Az egyes projektek bekerülési értékének növekedése ez esetben a bürokrata hatalmát növeli, kockázatát pedig csökkenti. (Hood, 2007)

⁹⁸ A korrupciótól egyelőre eltekintek, ahogy az üzleti kockázatok elemzésénél sem vettem figyelembe a jogtalan előnyszerzést.

– Az előbbi megoldások csak akkor alkalmazhatók, ha a szervezet hatékonyságára nem irányul nagy figyelem, azaz Niskanen feltevései – a hivatal monopolhelyzetben van, és a bürokrata ismeri egyedül tevékenysége valódi inputigényét – teljesülnek. Ha azonban az output egyes elemeit ellenőrző szervek mérik, nem lehet a hatékonyság romlásával korlátlanul csökkenteni a kockázatot és növelni a hatalmat. Ilyenkor látványosan **eltolódik a bürokrata tevékenysége a mért output javára**, ahogy Lindsay, valamint Dávila és társai elemzéseivel bizonyítja Mueller (Mueller, 2003, 370.old). Az építkezések adják talán erre a legjobb példát. Ebből az attitűdből kiindulva természetes, hogy a közhivatal új kollégiumi férőhely létesítésére indít projektet inkább, mint hogy ugyan ezen ráfordítással emelni igyekezzék az oktatás színvonalát. Ez a magatartás nem növeli ugyan a hivatal budget- ját, de a látványos tevékenység a megbízó felé erősítheti a hivatal elfogadottságát, így csökkenti a tevékenység bírálatának kockázatát.

– Az előzőhöz hasonló reakciót vált ki, ha a közvélemény, a média vár el valamilyen látható teljesítményt, illetve erős érdekérvényesítő csoportoknak nyilvánítják ki preferenciáik. Ez is arra ösztönzi a bürokrácia tagjait, hogy tevékenységüket a **látványos, a kikövetelt kimenetek** felé tolják, akár a hatékonyság rovására. A döntés kockázata így kimondatlanul az azt kikényszerítőkre hárul.

A hivatalnoki viselkedéssel kapcsolatosan a társadalmi optimum iskola képviselői kevésbé szigorúak. Breton pl. hangsúlyozza, hogy a hivatali kinevezésekért legalább akkora verseny folyik, mint az üzleti szférában, így a teljesítmény-visszatartás nem lehet tartósan követhető magatartás a közszférában sem. (Mueller, 2003) Az iskola képviselői vitatják, hogy a bürokrácia minden tagja a közösségi döntésekben leírt magatartást követné, és kockázatkerülő attitűdjével megakadályozná az intézményi hatékonyság növekedését. A Musgrave-féle irányzat képviselő között egyébként általános az egyetértés, hogy **megfelelő ösztönzési eszköztárral az optimális felé terelhető a közintézmények működése**. Niskanen azonban bírálja a közszférában ez irányban tett lépéseket is, és részletezi, hogyan torzították el a bürokrácia tagjai pl. a Carter és Reagan adminisztráció idején bevezetett ösztönzési rendszert. (Niskanen, 1981)

5.3.2 A választott közszereplő magatartása

Nincs okunk feltételezni, hogy a választott tisztségviselő nem ugyanolyan hasznosság-maximalizáló, ahogy a gazdaság összes többi aktora. Nála is hiányzik a profitérdek, így magatartási motívumaiban a hivatali bürokratához hasonló, attitűdjében kockázatkerülő.

Az alacsonyabb szinteken működő bürokratákkal szemben azonban van néhány **magatartását erőteljesen befolyásoló egyedi tényező**.

– A hierarchia csúcsán helyezkedik el, tevékenységét ezért fokozott figyelem övezi. Rá tehát még inkább jellemző a **látványos kimenetek preferálása** a fontosabb, de közfigyelemmel nem kísért tevékenységek rovására.

– Az előzőhöz hasonló körülmény, hogy az utóbbi évtizedekben elterjedt doktrína, a **transzparencia** minél teljesebb kiterjesztése a közhivatalokra a döntését erősen befolyásolja. (Hood, 2007, 192.old.)

– Kinevezése időtartama limitált, rendszerint 3-6 évre szól, ez **rövid-középtávú gondolkodásmódot** – rövidtávú haszonmaximalizálást – indukál.

– Beosztottai ritkán választottak, azokat maga nevezi ki, vagy örökli elődeitől, azaz **bürokratikus szervezetet irányít**.

– A tevékenysége színterén **nem-piaci keresleti viszonyok** uralkodnak. Részben a projektek mérete, speciális természete, részben az információs aszimmetria szándékos fenntartása miatt a fogyasztók nem tudják felmérni, és összekapcsolni a projektek hasznait és az általuk - pl. az adóterhek növekedése révén – viselt terheit. Ez és más tényezők⁹⁹ a közszektor javai felé megnyilvánuló eltúlzott keresletet okoznak. Más esetekben a keresleti görbe egyenesen értelmezhetetlen, ha nem lehet a jószágot visszautasítani. (Cullis-Jones, 2003, 556.old.) Mindezek miatt keresleti korlát alig korlátozza a döntéseit.

– A **nem-piaci kínálati viszonyok** – termelési függvények és input-output reláció ismeretlen vagy pontatlan, gyakorta monopolpozíció kialakulása – szintén a piacinál kevésbé kemény korlátot szab a döntéshozónak. *„Összefoglalva, a magánjavak piaci kínálatának elemzéséből ismert fogalmak a közszektorban történő előállítás kapcsán értelmezhetetlenek, nem alkalmazhatók. Vagyis a kormányzati döntéshozók felelősség nélkül, az ismert szabályok által nem korlátozott mozgástérben tevékenykedhetnek.”* (Cullis-Jones, 2003, 557.old.)

A fentiek miatt a választott tisztségviselő nem elsősorban a hivatala méretét maximalizálja. Downs már 1957-ben pontosan leírja a **szavazatmaximalizáló magatartást**, melyben a közérdeket szolgáló racionális döntéseket eltéríti a szavazók befolyáso-

⁹⁹ Berry és Lowery összesen 15, itt nem részletezendő jelenséget, endogén és exogén tényezőket nevez meg, melyek mindegyike a leviathan-méretű kormányzat irányába hat; ezek nagy része a keresleti korlátot tolja felfelé.

lási szándéka, a hivatali ciklus hossza, illetve az újraválasztás időpontja. A választott tisztségviselők időhorizontja ugyanis csupán a következő választásig tart, ezért megéri nekik a jövőt akár drasztikusan is diszkontálni.¹⁰⁰ (Cullis-Jones, 2003, 555.old.)

A választott tisztségviselő kockázatkerülő magatartása más szempontból is speciális. Hood írja le az ún. **blamázs-kerülő** (*blame-avoidance*) **magatartást**, mint a kockázatkerülés (*risk-avoidance*) transzparenciával együtt járó sajátos formáját. A pszichológiából ismert negatív szemléleti torzulás (*negativity bias*), egy általánosan megfigyelt kognitív jelenség, miszerint a negatív információk nagyobb hatásúak és aktívabb reakciókat keltenek, így a hiba, a veszteség hírértéke nagyobb, mint a pozitív történéseké. A jelenség közgazdasági magyarázata a csökkenő hozadék törvénye, melyből következik, hogy egy bázishasznosságot nyújtó kiinduló jószágtömeghez képest azonos nagyságú jószágnövekedés és jószágcsökkenés eltérő hasznossági elmozdulást okoz az utóbbi javára. Mindez együtt odavezet, hogy a választott tisztségviselők legfőbb törekvése a blamázs elkerülése lesz. A közhivatalok menedzserei ennek érdekében **három stratégiát követhetnek** Hood szerint:

1. **Ügynökségi stratégia** (*Agency strategy*): a formális felelősség csökkentése, elterítése, delegálása officeholder-ekre vagy áthárítása más intézményekre. Így kerülnek döntések pl. állandó és ad hoc bizottságok, valamint egyéb testületek elé.

2. **Prezentációs stratégia** (*Presentational strategy*): a közvélemény figyelmének elterelése a hibáról, vagy a hiba átfestése, kimagyarázása.¹⁰¹ A teljesítmény-mutatók kreatív manipulálása úgyszintén e körbe tartozó, ismert jelenség.

3. **Policy stratégia**: a döntéseknél korábbi rutinok, protokollok, standardok használata, az elődök gyakorlatának másolása, hagyományos scenáriók követése stb.

Hood Hirschmant idézi, aki a fenti három, egymással gyakran kombinált stratégia következtében a hivatali tevékenységet a hatástalanság, a kockázatoság és a rendellenesség felé látja elmozdulni, ha határozott a transzparencia követelmény és erőteljes a blamázs-kerülő magatartás. (Hood, 2007)

¹⁰⁰ A diszkontálás itt egyszerűen leértékelést jelent. Valójában a projektek közötti választást az azok jövőbeni cash flow-jának összegzésekor alkalmazott diszkontráta határozhatja meg, ilyen módon az tényleg az értékelő kockázati magatartásának függvénye.

¹⁰¹ Ezért nevezi a kort szójátékkal a „*spinocracy*” korának.

A PPP magyar történetének akár csak felületes ismerői is könnyen találhatnak példákat a fenti három stratégia megjelenésére, a kezdeti autópálya-projektek pl. bővelkednek hivatali hibákban, hanyagság, rutintalanság vagy szakmai hiányosságok miatt, így aztán az érintett hivatalok kiterjedten alkalmazták a **prezentáció stratégiát**. Elterjedt megoldás volt a PPP-ben, hogy az érintett hivatalok szakember híján ügynököt, jellemzően üzleti szervezetet bíztak meg a projekt értékelésével – ez az ún. **ügynökségi stratégia** –, aki a neki átadott korlátozott információk birtokában végzett valamiféle kalkulációt, mely a későbbiekben fix hivatkozási alapot jelentett minden további kétély leszerelésére. Pont a Magyar Universitas Program kapcsán a **policy stratégiának is jellemző példája** adható, amennyiben az oktatási létesítményekről szóló szerződések, különös tekintettel a kockázati mátrixokra, egy kaptafára készültek, belekényszerítve ugyanabba a felsőbb hivatal által kínált keretbe minden résztvevőt tekintet nélkül a projekt egyedi oktatási, lokációs, finanszírozási, partnerbéli stb. sajátosságaira.

5.3.3 Az ügynökprobléma a közszférában

Az ügynökprobléma rendszerint úgy kerül elő, mint az üzleti szervezetek vezetésében megjelenő érdekkonfliktus kifejeződése. Lényege, hogy a cégvezetéssel megbízott menedzser (*agent*) nem veti alá teljesen magát a megbízó tulajdonos (*principal*) érdekeinek, magatartását saját összetett érdekei is irányítják. Közös érdekük a szervezet profitjának növelése, de ugyanakkor a menedzsernek vannak magánérdekeik is. **A megbízó és megbízottja közötti érdekkonfliktus azonban a közszférában is jelen van, több szinten is értelmezhető.** Csak három példát hozok most erre.

1. A kormány, mint megbízó, a hivatal, mint ügynök. Ha a hivatal (létszám és/vagy költségvetés) növelésének, a hatékonyságromlásnak határt is szab az ellenőrzés vagy a más hivatallal folytatott verseny, a kockázatkerülő bürokrata arra a szintig csökkenti tevékenysége hasznosságát, melyet a megrendelő, a közvélemény vagy az ellenőrző szervek még tolerálnak.¹⁰²

2. Az adózó állampolgár, mint megbízó, az államapparátus, mint ügynök. Az állampolgár és az állam (beleértve az annak adminisztrációját alkotó közhivatalt) közötti ún. társadalmi szerződés értelmében az állampolgár adózik, cserében elvárja, hogy az állam az adóforintokat a legnagyobb gondossággal, az állampolgárok jólétének növelése

¹⁰² Ld. Mueller (2003) elemzése Niskanen és Weber modelljei alapján.

értelmében költse el. A közösséget érintő döntések körülményei azonban legalább olyan bizonytalanok, mint az üzleti döntéseké, azaz az állami projektek kimenetelét sem lehet teljes bizonyossággal megjósolni. Ráadásul az adózók egyéni vagy csoportérdekei jelentősen eltérhetnek az adóforintok optimális elköltésének fikciójában érvényes állapottól és a számítások egzaktsága is kérdéses lehet.¹⁰³ Tehát akkor sem lenne egyszerű az adózók összességének érdekeit jól képviselni, ha az államapparátus tagjainak ez lenne az egyetlen komponens a célfüggvényükben, de a public choice iskola ügynöki viselkedésminták tömegét elemzi.

3. A hivatal, mint megbízó, a választott tisztségviselő, mint ügynök. Érdekes jelenségre hívja fel a figyelmet Dehm és Wigger tanulmánya (When the agent is the principal¹⁰⁴), amikor a megbízó – ügynökkérdést kiterjeszti a nagy autonómiával rendelkező, vezetőjét maga választó közintézményekre, mint amilyenek pl. az állami iskolák, egyetemek. Ebben az esetben a választott igazgató kerül ügynök szerepbe, megbízói az intézmény alkalmazottai, akik megválasztásáról döntöttek.¹⁰⁵

Látható, hogy a megbízó-ügynök probléma a közszektorban az üzleti szféránál összetettebb jelenség. Egyrészt a többszintű célrendszer, másrészt a gyenge ösztönző rendszer miatt. „A kormányzatnak elvileg nagyobb a kapacitása és több az eszköze az ellenőrzéshez, mint a magántulajdonosoknak, hiszen a törvényhozás és az állami kényszer monopóliumával is rendelkeznek. Ami hiányzik, az a közvetlen és erős (pénz-

¹⁰³ Amerikai kutatók szerint, az általános iskolai osztálylétszám és a tanulók felnőttkénti keresete között korrelációs kapcsolat van, 10 %-os létszámcsökkentés következtében átlagosan 0,75 %-kal növekszik az éves jövedelem. A létszámcsökkentés tehát minden érintett adózónak egyéni érdeke, közösségi szinten viszont valószínűleg „veszteséges” lenne a projekt, mert a költségek még a jövedelemnövekmény miatti adóemelkedéssel korrigálva is meghaladják az egyéni hasznok összességét. A költség-haszon vizsgálat pontos eredménye azonban egyfelől nagy eltérést mutat a jövőbeni cash flow diszkontrátájától függően, másrészt a számítás nem tartalmazza az externáliákat. (Rosen, 2002, 241-242. old.)

¹⁰⁴ A *principal* szó itt iskolaigazgatót jelent, az ügynökelméletben viszont a megbízót jelöli.

¹⁰⁵ Modelljében feltételezi, hogy a választott vezető hivatali ciklusát tölti és újráválasztását készíti elő. Érdeklent intézménye outputjának növelésében – megválasztásakor ezzel bízták meg – és megbízatása meghosszabbításában is. Mindkét célja afelé tereli, hogy beosztottait ösztönözze, ezen keresztül magasabb jövedelemhez juttassa. Ezt megteheti a beosztottak (és egyben megbízók) fix, intézményi outputhoz nem kötött járandósága emelésével, vagy az outputot növelő egyéni teljesítmények jutalmazásával. Az előbbi esetben minden megbízójánál növekszik az újráválasztási hajlandóság, ennek ára azonban az intézményi hatékonyság romlása lesz, hiszen az ösztönző rendszer gyengül. Választhatja azt a megoldást is, hogy a teljesítményösztönzést erősíti a mozgó bér arányának növelésével, ezzel az intézmény hatékonyságát növeli, de ez csak a sikeres beosztottaknál növeli újráválasztási esélyeit. A szerzők elméleti modellje azt mutatja, hogy az intézményvezető (ez esetben ügynök) attól függően választja egyik, vagy másik stratégiát, hogy saját hasznossági függvényében milyen súllyal szerepel az intézményi output növelése és a hivatallal együtt járó pénzbeli és nem pénzbeli előnyök – presztízs, privilégiumok – okozta hasznosság. Ha az utóbbi dominálja az ügynök egyéni hasznossági függvényét, biztosak lehetünk abban, hogy szavazatmaximalizáló törekvései mellett a hatékonyság, a közérdek elsikkadnak – vonja le modelljének tanulságait a szerzőpár. (Dehm-Wigger, 2009)

ügyi vagy pozícionális) érdekelttség a vagyon működtetésének eredményességében.”
(Voszka, 2005, 11. old.)

A közszférában nincs csődvészély sem, mely fenyegetés legalább minimális hatékonyságra ösztönözne, így **csak a közszféra ügynöke teheti meg, hogy sem a szolgáltatás fogyasztóinak igényeit, sem a tulajdonos igényeit nem veszi kellőképpen figyelembe.** Az önérdékkövetés mindenütt jelen van, de „*az opportunizmus különösen lényeges szerepet játszik olyan gazdasági tevékenységek esetében, amelyek humán vagy fizikai tőkébe történő tranzakció-specifikus beruházásokkal¹⁰⁶ járnak együtt*”
(Williamson, 2007, 235.old.)

Bár egyes vélemények szerint a közszféra ügynöke sem szabadabb opportunistahajlamainak érvényesítésében, mert a piaci kockázatok helyett őt politikai kockázatok korlátozzák. (Voszka, 2005, 12. old.) A hivatali játszma része hogy a megbízó a függő viszonyt erősítendő mindig talál hibát, és saját rossz döntései konzekvenciáját is lefelé hárítja. Az ügynöki kontra a teljesítmény-visszatartás, mivel a maximális teljesítményt úgysem ismernék el. Így lényegében alacsonyabb teljesítményszintben kiegyeznek, emlekeztetve a klasszikus fogoly-dilemma által vázolt szituációra. (Lane, 1999, 188.old.)

A közszférában a **megbízó-ügynök probléma megoldására általában háromféle eszközt használnak, az ellenőrzést, a szankcionálást és a feladatok specifikálását, olykor végletekig terjedő szabályozását.** Mindhárom eszközcsoport eredményessége korlátozott. Az ellenőrzés és a szankcionálás korlátai ismeretek (lásd pl. McCubbins és Tsai, 1987), a költségek, az ellenőrzési paradoxon megjelenése általánosságban jellemző tevékenységtől és szektortól függetlenül. A közszférában a szankcionálásnak még kisebb a tere, hiszen itt a munkavállalók jogszabályok és szervezetek útján való érdekvédelme hagyományosan erős. A kiterjedt szabályozás a bürokratikus szervezet alapja, az alkalmazott döntési jogkörét korlátozza, így a hivatallal való visszaélés esélyét ez az eszköz is redukálhatja (Soreide, 2002), ugyanakkor egyúttal a szervezetnek a változásokra való reagáló-képességét, flexibilitását is lecsökkenti. A részletes, jól definiált szabályok ráadásul nem minden feladatnál megfelelőek, a komplexitás miatt trade-off ke-

¹⁰⁶ A tranzakció-specifikus beruházások fogalma az új intézményi közgazdaságtanban jelenik meg, lényegében a nem piacképes, illetve fogyasztóra specifikált eszközöket létrehozó beruházás értelmében. Míg a nem specializált eszközök használata kevés kockázattal jár, mert a vevők és szállítók is találhatnak alternatív partnert, a tranzakció-specifikus beruházásnál piacon történő értékesítése nehéz, vagy lehetetlen.

letkezik, a szabályozottság magas szintje a komplex projekteknél a sikeres bonyolítás gátja lehet. (Greenstein, 1993)

Az átláthatóság, a nyilvánosság egyre inkább elvárás a közszféra működésével kapcsolatban, a nyilvánosság lényegében szintén eszköz a megbízó kezében, mellyel ügynökét a kívánatos tevékenységre sarkallja. De **a nyilvánosság kétélű fegyver, a blamázs-kerülő magatartást erősíti, média-működést, látványtevékenységet generál.** Lane szerint az ügynök alkalmazása előtt a reputációját kell alaposan megvizsgálni, a szerződésében a munkájával kapcsolatos kockázatokat megosztani és átlag feletti fizetéssel ösztönözni. (Lane, 1999) Mindezek jellemzően csak kiemelt közhivatalnokok esetében működnek, ahol a menedzser-jellegű szerződések egyébként terjedőben vannak.

5.4 Kockázati magatartás a partnerségben

5.4.1 Eltérések az alternatívák értékelésében

Míg az egyszerű döntési aktusokban csaknem azonos időben történik az észlelés, az értékelés, majd azonnal követi a cselekvés, az üzleti döntések zömében a folyamat egyes szakaszai jól elkülöníthetők és időigényesek. Különösen igaz ez a stratégiai döntésekre, melyek magukban foglalják az információgyűjtés olykor hosszas folyamatát, az alternatívák felfedését, azok kiértékelését, a terv készítését és implementálását (Eisenhardt-Zbaracki, 1992). Az alternatívák kiértékelése mindenesetre kulcsfontosságú, ezért nem mindegy, hogyan, mennyire adekvát eszközökkel történik.

A használatos eszköztárra vonatkozóan mások mellett Nutt végzett egy kísérletet a 90-es években összesen 317 döntési folyamatot¹⁰⁷ kielemezve, melyek közepes vagy nagy üzleti, magántulajdonú non-profit szervezetekben illetve közintézményekben születtek azt vizsgáló, vajon milyen **különbségek vannak a döntési folyamatban és ennek következtében az értékelési eszközökben e szervezeteknél.** Vizsgálata arra is kitért, a különböző értékelési módszerek mennyiben vezettek sikerre a szervezetben.¹⁰⁸

¹⁰⁷ E döntések közös ismérve a stratégiai jelleg volt, vagyis az a követelmény, hogy vagy a felhasznált erőforrás-mennyiség, vagy a döntés következményei miatt stratégiainak minősüljenek.

¹⁰⁸ Ez utóbbit másodlagos informátorok, a szervezetet jól ismerő, de a döntésekben nem közreműködő munkatársak eredmény-értékelése alapján végezte, hiszen részben a döntések széles skálája – termelési, szolgáltatási, emberi erőforrást érintő, átszervezési, ellenőrzéssel kapcsolatos stb. döntéseket is vizsgált – valamint a for profit és non profit szervezetek együttes vizsgálata miatt nem talált más, közös siker-indikátort, mint a kitűzött cél elérési fokának személyes megítélését.

Összesen kilenc értékelési módszert különböztetett meg: kvantitatív elemzések (múltbéli adatok, pilot-program vagy szimulációs adatok alapján), szubjektív értékelések (a szponzorok, szakértők, a felhasználók vagy a döntéshozó által kiválogatott adatok alapján), alkufolyamat, azaz a döntésben érintettek csoportos, kvalitatív értékelése¹⁰⁹ valamint az indoklás nélküli, intuitív értékelést. A kutató megállapította, hogy a szervezetek szektorbéli sajátosságaikból eredően eltérő módszereket használnak az értékelésre, és az azonos módszerek is eltérő mértékben vezetnek sikerre üzleti és közszektorban. Nem meglepő eredmény, hogy a **közszektor kevesebb kvantitatív elemzést használt, de ezek rendszerint sikeresebb döntéseket eredményeztek. Ellenben sok volt az intuitív döntés, és számos értékelés született alkufolyamat révén.** Nem várt eredmény, hogy ezen alkuk során létrejött értékelések színvonalukban a várakozások alatt maradtak, tehát az alku során létrejött döntések eredménye silány lett. **Az üzleti szervezetek a várakozásoknak megfelelően a kvantitatív elemzéseket preferálták és ritkán bocsátkoztak a stakeholderekkel alkuba, ha azonban mégis megtették, ez az átlagosnál sokkal jobb kimenetet eredményezett.** (Nutt, 1999) Míg az üzleti szervezetek autonómiáját és rugalmasságát csak a jogszabályok korlátozzák, a közintézmények külső és belső szabályozási dzsungelben (Nutt, 1999) tevékenykednek, a nyilvánosság is figyeli működésüket és a politikai befolyásától sem mentesek. A működésükkel kapcsolatos elvárások magasabbak, az üzleti szervezetek számára ismeretlen követelményeket – pl. transzparencia, erkölcsi feddhetetlenség, társadalmi igazságosság stb. – is teljesíteniük kell. Közben a szervezeti célok sem mindig világosak, a teljesítmény sem olyan egyértelmű, mint az üzleti szférában, ezért használnak előszeretettel szubjektív, illetve kvalitatív értékeléseket a döntési folyamatokban, szemben az üzleti szektor kvantitatív elemzéseket preferáló gyakorlatával.

5.4.2 Partnerségi példák a kockázati averzió eltéréseire

Érdeemes most néhány konkrét példával szemléltetni a kockázati averzió eltéréseit. Egy egyetemi Campus-építés kockázatmegosztását vizsgálom, mely tipikusnak tekinthető az elemzett programban. A példákat a kockázatok megosztását tartalmazó táblázatból – az un. kockázati mátrixból – merítettem, mely a következő fejezetben található, hiszen ott kerül részletes elemzésre.

¹⁰⁹ Ebben az esetben az értékelés hosszas vita, kompromisszumok keresése, végszavazás útján alakult ki.

1. A vállalt kockázattípusok. A szerződéseknél a keresleti kockázatot teljességében vagy nagyobb részben az egyetem vállalja, míg az építési és rendelkezésre állás kockázata a magáncégé. Az értékesítési piac bizonytalanságai kockázatkerülővé teszik a vállalkozásokat, azt inkább a közintézményre hárítja. Hasonlóan hárít a pénzügyi piac vonatkozásában is, hiszen a kamatok, árfolyamok változásainak kockázata is a közszférára kerül, bár a hitelfelvevő és hitelígénylő is üzleti aktor, a közszféra itt logikusan legfeljebb háttérgaranciával lehetne jelen.

2. Belső vagy külső okokból eredő bizonytalanság. Az építési kockázatot az építő, a rendelkezésre állás kockázatát a működtető sokkal inkább képes kézben tartani, mint a keresleti kockázatot a megrendelő. Az üzleti partner láthatóan a nagyobb részben a befolyása alatt álló tényezőkkel kapcsolatban vállalta a kockázatot, míg a kevésbé befolyásolható tényezők – kamatszint, fizetőképes kereslet stb. – kockázatait hárította. Hasonlóan könnyebben vállalhatta a késedelmes teljesítésből eredő kockázatot – lévén általában építőipari cégek az üzleti partnerek – hiszen a határidőre való teljesítést alapvetően cégen belüli szervezéssel biztosítani tudja.

3. A bizonytalanság időtávját illető eltérések. Jellemző, hogy az üzleti partner a rövidtávon letudható kockázatokat tartotta meg inkább – ilyen az építés kockázata – míg a hosszútávon akkumulálódó problémák kezelését az intézményre hagyta. A közszféra pedig éppen a korábban tárgyalt halasztó attitűdből kifolyólag vállalhatott több évtizedre szóló bizonytalanságot.

4. A kockázat rutinszerűsége és kalkulálhatósága. Az üzleti szervezet olyan kockázatokat vállal, melyek kezelésében valószínűleg nagy rutinnal rendelkezik, ilyen pl. a karbantartási kockázat. Az ilyen kockázat számára sokkal inkább kvantifikálható, mint a közszféra számára a piaci kockázat. Szintén jellemző, hogy **eszközökhöz rendelhető kockázatokat preferál**, mert a risk-menedzsment ezeket kezelhetőbbnek tartja. A közszférában valószínűleg a döntésnél sem volt jelen a kockázatkezelői rutin.

5. A bekövetkezési valószínűség. Számos esetben előfordul, hogy az üzleti partner olyan kockázatokért vállal felelősséget, melyek bekövetkezési valószínűsége igen csekély, pl. vállalja, hogy ha a munkabérek közterhei tovább emelkednek, ezt nem hárítja át a megrendelőre, a csökkenésből eredő hasznot viszont értelemszerűen megtartja. Magyarország közterhek tekintetében még 2010-ben is az európai lista második helyén állt, de folyamatos közéleti disputa zajlott már 2007-ben is a csökkentés elkerülhetetlenségéről, ezzel tehát aligha vállalt érdemi kockázatot a társaság. A közszférához került

azonban az ÁFA változás minden veszélye. Tekintettel az ÁFA törvény mindenévi változásaira, ennek jóval nagyobb a bekövetkezési valószínűsége. Ebből úgy tűnik, az üzleti partner a bekövetkezési valószínűségeket is korrektebben mérlegelte, míg a közintézmény ezeket nem vagy nem helyesen mérte fel.

6. A negatív kimenet becsült összege. A PPP transzparens iratanyagában nincs becslés az egyes kockázatok nagyságára, az üzleti szervezetek erre vonatkozó kalkulációi pedig természetesen nem hozzáférhetők. De az jól látható, hogy az egyes kockázatokhoz rendelhető lehetséges negatív kimenetek összege nagyon különböző. A beruházáshoz kapcsolódó – főként az üzleti szervezet által vállalt kockázatok már csak a megvalósítás 1-2 éve miatt is sokkal limitáltabbak, mint a több évtizedig, szinte korlát nélkül érvényesülő esetleges negatív hatások, pl. az árfolyamromlás vagy a kedvezőtlen kamatváltozások hatása. Ezek egyszeri felmerülése lehet csekély, de alattomosan kúszhatnak fel és okozhatnak óriási károkat az évtizedek alatt. Itt már a blamázskerületi attitűd is szerepet játszhat, hiszen a hónapról hónapra lassan romló pozíciónak közel sincs akkora hírértéke, mint egy egyszeri veszteségnek. További üzleti fogásokra és a hivatali rutintalanság elemeire a következő fejezetben még bőséges példákkal szolgállok.

5.5 A hipotézis értékelése

Mind az előzőekben feldolgozott szakirodalom, mind a felsőoktatási PPP programok áttekintett szerződéses iratanyaga azt bizonyítja, hogy az üzleti szervezet is igyekszik releváns kockázatokat áthárítani. Semmi sem mutat arra, hogy ne lenne kockázatkerülő. Ugyanakkor kétséges, hogy a PPP szerződésekből a közszektor extrém kockázatkerülése lenne kiolvasható. Az viszont egyértelműen látszik, hogy **a közszektor képviselői a rövidtávú kockázatokat felértékelik, azok elkerülésére nagy erőfeszítéseket tesznek, míg a hosszú távú kockázatokat olyan erőteljesen diszkontálják, hogy azok tekintetében magatartásuk kockázat-közömbössé válik. Ezzel szemben az üzleti szervezetre racionálisabb kockázatértékelés és hosszabb távú gondolkodás jellemző,** de attitűdjük profitorientációjuk mellett számos egyéb tényező függvénye is.

Elméletileg a tét nagysága megváltoztathatja a kockázati magatartást és kockázatkeresővé teheti az üzleti vállalkozást is. Ebből következően tehát létezhet az a szerződéses időtáv, ahol a közszféra szervezete már nem akadályozza a kockázat rá való hárítását, ha elég hosszú távú a szerződés futamideje. És szintén létezhet az az összeg, ahol az üzleti szervezet kockázatkeresővé válik. Ha az előző következik be – azaz ceteris

paribus az időtáv elég hosszú, és az összeg nem extrém nagy – akkor a közszektor szervezete hajlamos lesz az indokoltnál nagyobb kockázatokat vállalni. Ha viszont az időtáv rövid, de az összeg az üzleti szervezet számára extrém magas, az üzleti szervezet vállalhat magára indokolatlan kockázatokat.

Mindezekből következően a partnerségi megállapodások több évtizedes futamideje kifejezetten a közszféra sikeres kockázatáthárítása ellen hat, különösen, ha az üzleti partner nagy – hiszen nagy szervezet számára az extrém nagy nyereség egészen mást jelent, mint mondjuk egy kkv szervezetnek – és a projektben, illetve a külön-külön pályázott részprojektekben foglalt összegek nem túlságosan jelentősek. Ebbe a körbe tartozik az esettanulmány projektjeinek túlnyomó többsége. **A program szétaprózottsága, hosszú időtávja, a résztvevő nagyvállalatok és a közszektor blamázskerülő magatartása mind abba az irányba hatnak, hogy a kockázatmegosztás súlyosan torzuljon az üzleti szféra javára, a közintézmény kárára.** A PPP szerződések az üzleti szektor kockázatértelmezését, a projektszintre vonatkozó szemléletét tükrözik, ebből következően sikeresebb kockázatkezelést alapozhatnak meg az üzleti partner számára.

A kockázatmegosztás konkrét projektekre vonatkozó további sajátosságait a harmadik hipotézis kapcsán részletesen tárgyalom, bemutatok egy tipikus kockázati mátrixot, listázom az abban foglalt kockázatokat és kitérek majd a mátrixból eredő problémákra is. Azt azonban már a fentiek tükrében is bizonyítva látom, hogy **a PPP közpartnerét elméletileg nem védi extrém kockázatkerülő attitűd attól, hogy számára nehezen kezelhető kockázatokat magára vállaljon.** Ahogy elméletileg abban sem bízhatunk, hogy az üzleti partner enyhébb fokú kockázatkerülése miatt a kockázatmegosztásról folyó tárgyalások során nem próbál meg kemény tárgyalófélként minden, számára releváns kockázatot áthárítani. A Magyar Universitas Program szétaprózott bekerülési költségei, a résztvevő, jellemzően inkább nagyvállalatok, a köz- és magán-szféra szervezetei között valószínűsíthető információs aszimmetria – legalábbis a projektszintű, üzleti jellegű kockázatok egy részének értékelésében – mind olyan körülmények, melyek a közszféra szervezetének hátrányát növelik, és előre vetítik a közérdek kívánatosnál gyengébb érvényesítését. Mivel a közszféra döntéshozói között választott és kinevezett közszereplők is jelen vannak, valószínűleg mind a szavazatmaximáló, mind a projektnövelő ügynöki viselkedés torzítja a szervezet szempontjából racionális kockázati attitűdöt.

Nyilvánvalóan az üzleti szervezet kockázati attitűdje is igen összetett, sok tényező eredőjeként alakul. A konkrét PPP partnerekre vonatkozóan nincs mód részletesebb elemzést végezni, megfontolásaik, döntéseik háttere, becsléseik, vagy menedzsereik vállalkozói orientációja üzleti titkot képeznek. Csak az ismert paramétereik – méret, piaci sikerek – értékelhetők, ezek szerint a PPP üzleti szervezeteire inkább jelentős, mint mérsékelt kockázati averzió a jellemző. Egy programban résztvevő egyetem véleményvezéreinek kockázati magatartására vonatkozóan végzett vizsgálatom eredményeire az előző hipotézis tárgyalása során már kitértem, extrém kockázatkerülést az sem igazolt.

Összefoglalóan igazolva látom, hogy a két szervezettípus kockázati attitűdje, illetve magatartása eltér, kockázatértékelési módszereik különböznek, de a PPP szerződések tartalma nem igazolja sem az üzleti szervezetek mérsékelt kockázatkerülési intenzitását, még kevésbé a közszféra szervezetének különösen nagymértékű kockázatkerülését. Lényegi eltérés van azonban a vállalt kockázatok időbeli felmerülését illetően, mert a közszféra szervezete hajlamos irreálisan alulértékelni a későbbi kockázatokat, viszont nagy kockázati felárat vállalni a közeli kockázatok áthárításáért. Csak a vonatkozó elméletek nyomán tudok arra következtetni, hogy az üzleti szervezet kellően nagy tét esetén kockázatvállalóvá válik, a vizsgált PPP program projektjei azonban a résztvevő szervezetek számára még nem elég nagy értékűek vagy a tárgyalások során nem kényszerültek intenzív kockázatkerülő attitűdjük feladására.

6. KOCKÁZATALLOKÁCIÓ VAGY TÖBBLETKOCKÁZATOK MEGJELENÉSE

A következő fejezetben az alábbi hipotézist vizsgálom: „**A partnerség lényege deklaráltan a kockázatok megosztása az üzleti partner és a közszeztort képviselő fél között, mégpedig annak megfelelően, ki képes az adott kockázatot hatékonyabban kezelni. Ebből következően a kockázatallokáció az összes kockázat szintjét is csökkenti és a közszféra szervezete számára is kedvezőbb kockázati pozíciót eredményez, egy önállóan megvalósított, tisztán állami beruházással összevetve.**”

A PPP megállapodás kulcsa a kockázati allokáció. A kockázatmegosztás kifejezés önmagában azt sugallja, mintha konstans kockázati „állomány” kerülne szétosztásra a két partner között, az áthárított kockázatok egyértelmű előnyt, az átvettek hátrányt jelentenének az adott szervezet számára. Pedig a kockázatáthárításnak mindig ára van, a költségekben megjelenő ár pedig akár meg is haladhatja a kockázat eredeti viselőjénél felmerülő kockázat értéket is, hiszen – ez már az előző fejezetekben is kiderült, a kockázat észlelése és értékelése nagyon eltérő lehet az egyes szervezetekben. A kockázat áthárítása tehát üzleti előny helyett jelentősen drágíthatja a projektet. Ráadásul a szolgáltatás végső felelőssége általában az államé, így a végső kockázat is az államra hullik vissza.

A kockázatallokáció szemléltetésére a PPP-ben alkalmazott **kockázati mátrix is egy félrevezetően leegyszerűsítő szemléletet tükröz**, mert abban a megnevezett kockázatok viselőjét jelölik csupán, bizonyos feltételek melletti kockázatmegosztásnál pedig mindkét fél kockázatviselőként jelölődik. **Semmit sem tudunk meg a lehetséges veszteség – vagy nyereség – összegéről, a kimenetek bekövetkezési valószínűségeiről, a kockázatok eltérő scenáriók és módszertan szerint becsülhető összegéről.** A kockázatok felsorolt köre ráadásul esetleges, nem tartalmaz bizonyos valódi kockázatokat és számos pszeudo-risk tételt rejthet. Már ebből is látszik, nem lesz haszontalan a kockázatmegosztást konkrét példákon keresztül megvizsgálni és a hipotézisre koncentrálni kísérletet tenni a megfogalmazott feltevések verifikálására.

A fejezetben először röviden ismertetem a hatékony kockázatallokációval kapcsolatos szakirodalmat, majd a felsőoktatási PPP program jellemző kockázati mátrixát veszem górcső alá, kiemelve annak gyengeségeit. Ezt követően felvetek még számos,

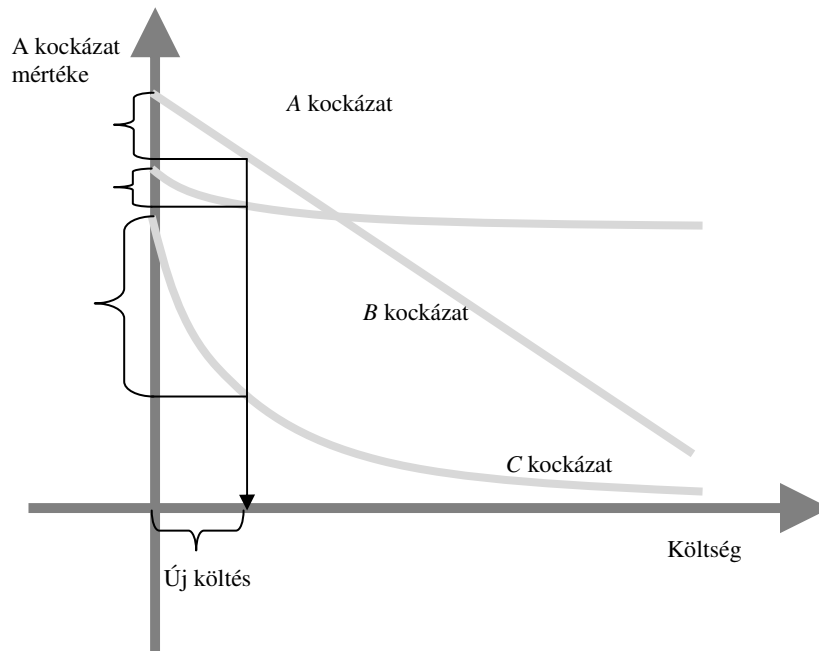
kockázati mátrixon kívüli tényezőt, melyek kisebb, nagyobb kockázati tényezőként megjelennek a partnerségi keretek között. **A partnerségi konstrukció által generált többletkockázatokat kizárólag az állam szemszögéből vizsgálom**, bár kétségtelenül érdekesek lennének az üzleti szervezet megfontolásai is. Úgy ítélem azonban meg, hogy az üzleti titok intézménye miatt kevés esélye van annak, hogy megfelelő mennyiségű és relevanciájú információt tudjak beszerezni és így reális képet tudjak kialakítani az üzleti szervezeteknél felmerülő esetleges többletkockázatokról. Így ezzel kapcsolatosan csak a véleményem tudom megfogalmazni a fejezet összefoglalójában.

6.1 A hatékony kockázatallokáció

„A kockázati menedzsment egyszerűen így fogalmazható meg: vigyázni az emberekre, az eszközökre, a pénzre és az arcunkra.” (Farkas – Petőcz – Szabó, 2004, 7. old.) Hagyományos eszköztárának egyik kulcseleme a kockázatok üzletfelek közötti megosztása. Ha az állam bizonyos kockázatokat átvállal, az elvben csökkenti az árat. Az árcsökkentés mértéke a kockázat árazásától függ, s mivel a kockázatfelértékelés a közsférára inkább jellemző, az átvett kockázatokkal szemben a közsféra szereplője relatíve nagyobb árcsökkenést vár, mint amekkorát az üzleti partner kínál. Különösen nagy lehetne a relatív árelőny, ha a kockázatoknak nem 100%-át, csak egy részét venné át az állam. Az alábbi ábra a kockázatok – költségek viszonyát mutatja, jól illusztrálva, hogy a csökkenő határhaszon miatt minden újabb kockázatcsökkentésre szánt ráfordításnak alacsonyabb (B és C kockázat), vagy legfeljebb ugyanakkora (A kockázat) a hasznossága –, a kockázatok teljes áthárítása tehát többnyire felesleges többletköltséget jelent, helyette elfogadhatóan alacsony mértékre kell leszorítani.

Az alábbi ábra jól szemlélteti, hogy a kockázatokat változó mértékben csökkenti ugyanaz a többletköltség, az információs aszimmetria csökkentésének költsége.

8. ábra: Kockázati függvények és a kockázatcsökkenés költsége



Forrás: Saját szerkesztés Hammitt: Improving Comparative Risk Analysis, 1997 alapján

Ha tehát az ármegállapodás fix árról indulna, majd a felek egyes kockázatok részben államra való hátrításáról döntenének, az eltérő értékelés miatt kemény ártárgyalások folyhatnának. Az árkialakítás azonban – már csak a közbeszerzés ismert szabályai miatt – sem így történik. Ugyanakkor az államra teljes egészében áthárított kockázatok esetében beléphet a morális kockázat, a beszállító nem tesz erőfeszítéseket ezen kockázatok elhárítására, vagy csökkentésére.

Mindazon kockázatok, melyek nem kerülnek átadásra, a beszállító kockázatmenedzselése alá tartoznak, kalkulált értéküket az ajánlati árba be fogják építeni. A beépített kockázati érték azonban nem objektív kategória, attól függ, miként észleli, értékeli a döntéshozó. Látható, hogy a kockázati attitűd – minden összetevőjével együtt – eltérítheti a kockázatbecslést, az erős kockázati averzió felfelé, a kockázatkereső attitűd lefelé torzítja az értékelést. Az eddigiek alapján az látszik, hogy a közszektorbeli averzió nagyon magas projektérték esetén magasabb lehet – az üzleti szektor kockázatkerülése mérséklődik vagy kockázat-közömbössé, esetleg kockázatkeresővé válhat – ilyenkor a közszektori kockázatértékelés is magasabb lesz, vagyis mind az objektív kockázatbecslés, de még inkább az üzleti becslés tekintetében túlárzó. Másként megfogalmazva reálisnak fog tartani az üzleti szektor részéről irreálisan magasan meghatározott kocká-

zati prémiumot is, hiszen az információs aszimmetria miatt az üzleti partner belső értékeléseit nem ismeri.

A következő ábra a kockázatmegosztás folyamatát mutatja.

9. ábra: A kockázatmegosztás elvi mechanizmusa



Forrás: Saját szerkesztés Li Bing et al (2005) alapján

A magyar gyakorlat nem zárta ki, hogy a kockázatok reallokációja megtörténjék, de ennek – éppen a már említett Eurostat értékelés kulcsszerepe miatt – nagy tere nem lehetett, a **közsze**ktor ugyanis a PPP besorolást valószínűleg nem kockáztatta, **feltehetően ragaszkodott az előzetesen jóváhagyott kockázatallokációhoz**. Ennek az államra nézve több hátrányos következménye lehetett.

– Az üzleti szektorra kerülhetett olyan kockázat, melyet az állam hatékonyabban kezelhetett volna, vagy az állam esetében kisebb negatív kimenetet keletkeztethetett volna. A PPP besorolás kritériumai között ugyanis az európai statisztikai hatóság tételesen felsorolja az építési, a keresleti és rendelkezési kockázatot is, melyek üzleti szférára való áthárítása kívánatos. Itt a kockázatkezelés hatékonysága nem szempont.

– E kockázatok közsze

– Az is elképzelhető, hogy az üzleti szektor a kötelezően átvett kockázatokért cserében indokolatlanul hártott át más, a besorolás tekintetében közömbös kockázati

tételeket a közszférára, melyek esetében megint nem feltétlenül igaz, hogy ahhoz került a kockázat, aki azt hatékonyabban képes kezelni.

– Míg az üzleti szféra abban érdekelt, hogy a projektszinten felmerülő összes, általa viselt kockázatot feltüntesse, **állami részről nem fűződött ahhoz érdek, hogy a kockázatok körét minél teljesebben bemutassák, ehelyett közös érdek volt, hogy a kockázatallokáció során minél nagyobb rész üzleti szférára való áthárítását bizonyítsák.**

A magyar gyakorlatban a kockázatok között lényegében csak a konkrét projektre vonatkozó kockázatok jelennek meg, az ennél magasabb szinteken meghatározott kockázatok elsikkadnak. A brit gyakorlat három csoportba sorolja a számításba vett kockázatokot: elkülönítetten jelenik meg a makro-, a mezo- és a mikrokockázatok listája, melyek részleteit a 13.9 melléklet mutatja Li Bing et al (2005) alapján.

A makroszintű kockázatok exogén forrásból keletkeznek, illetve a projekt szempontjából külső tényezőkből erednek. Ez a kockázati szint **a nemzetgazdaságra és az iparágra fókuszál, beleértve a természeti kockázatokat is.** Ezen a szinten a kockázatok gyakran politikai, jogi, közgazdasági és társadalmi feltételekkel, vagy az időjárással kapcsolatosak, az üzleti szervezet nézőpontjából. Nem arról van tehát szó, hogy az állam vagy a PPP projektekben érintettek széles köre szempontjából feltárt bizonytalanságok lehetséges következményeit próbálnák minél teljesebb körben elemezni, ehelyett a brit gyakorlatban is az üzleti szervezet horizontja egészül ki és tartalmaz a magyar projektekhez képest több és strukturáltabb kockázati tényezőt, miközben az államnak, illetve az adófizetőknek, mint *kockázati közösségnek* a szempontjai itt sem szerepelnek. **A mezoszintű kockázatok jellemzően endogén jellegűek**, azaz a kockázati események és következményeik a projektből következnek, beleértve a PPP implementációs problémáit, a projekt lokációját, tervezését, felépítését, az alkalmazott technológiát stb. Ez lényegében a projektszintű kockázatokot tartalmazza. A projektszintű bizonytalanságok természetesen közvetlenül a szerződő feleket érintik, és a mellékletben látható lista szerint nincs semmiféle PPP-specifikus tartalmuk. Lévéen általában építési beruházásokról szó, e kockázatokkal kell számolnia bármely építtetőnek és kivitelezőnek, állami vagy üzleti aktornak.¹¹⁰

¹¹⁰ A beruházási kockázatmegosztási probléma egyáltalán nem új keletű. Már a római jogban is felmerültek ilyen kérdések Jakab É. pl. egy érdekes, jogászok számára bizonyosan ismert római jogesetet elemmez, Iulianus/Ulpianus egyik nevezetes fragmentumát (D. 19, 5, 13, 1 Ulp. 30 Sab.), ahol a megrendelő, a pénzhiánnyal küszködő telektulajdonos bérház építésével bízza meg a kellő tőkével ren-

A projektkockázatokat a magyar PPP szerződésekben is többé-kevésbé teljes körűen számba veszik. Megjelenik a keresleti kockázat is –egyetlen komponensként, tekintettel arra, hogy ez egyértelműen az államnál marad az esettanulmány szerinti beruházásoknál – a szerződésmódosítás és a maradvány kockázata azonban olyan kérdések, melyek meg sem említenek. Pedig a maradványérték kiszámítása és a létesítmény állami tulajdonba való visszakerülésének kérdései kockázatot hordoznak – igaz, kevésbé a tulajdonos, az üzleti partner, sokkal inkább a futamidő végén a tulajdont visszaszerezni szándékozó állam számára.

Némi cinizmussal azt mondhatnánk, az esetleges szerződésmódosítási igénnyel kapcsolatos kockázatoknak nem is kell szerepelniük a kockázatmegosztásban, hiszen felmerülésük valószínűsége több évtizedes futamidejű együttműködésnél 100%, így kockázat helyett bizonyossággal állunk szemben. Valóban, a nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, a módosítási igények biztosan felmerülnek, ezek költségeit viszont alacsonyabb szinten lehet tartani, ha a módosításnak is standardizált folyamata van, melyet az eredeti szerződésben előre rögzítenek, vagy a szerződésmódosítási standardot abban elfogadják. Nem véletlen, hogy a brit Pénzügyminisztérium pl. nagy terjedelmű ajánlásokkal segíti a szerződésmódosítások előkészítését, lényegében sztenderdizálva az eredeti procedúrától vagy szerződéstől való elmozdulás lépéseit.¹¹¹

A mikroszintű kockázatok is endogén jellegűek, de nem a projekthez, inkább a felekhez kapcsolódnak, a magán és a közszféra együttműködéséből eredeztethetők. Ez a szempontrendszer teljesen hiányzik az általam áttekintett kockázatallokációs dokumentumokból.

A hivatkozott kutatás¹¹² egyébként annak meghatározását célozta, mely kockázatokat melyik partnerhez indokolt rendelni és a következőkre jutott. A válaszadók szerint egyértelműen az államot képviselő félhez célszerű rendelni számos makro kockázatot – a repatriálás, az állami instabilitás, a politikai ellenállás, a közszféra gyenge színvonalú döntési folyamatai által keletkező bizonytalanságok miatt – és egy mezoszintű kockáza-

delkező kivitelezőt, hogy az elkészült insula-t később közösen hasznosítsák. A jogi megoldás azonban nem a rómaiak által már használt társasági szerződés lesz, mert az építési vállalkozó vonatkozik a közös üzlettől, valószínűleg nem kívánja az építéssel kapcsolatos üzleti titkait megosztani a megbízójával... (Jakab É. (2006): Kockázat és kalkuláció az építési vállalkozásnál, Miskolci Jogi Szemle, 1/1. 19-27. old.)

¹¹¹Lásd PFI Change Protocol Principles, www.hm-treasury.uk

¹¹² A Li Bing et al (2005) skót-ausztrál kutatást a brit PPP/PFI programokban érintett, illetve tapasztalt szervezetek körében végezték 2001-ben. A kiküldött 500 kérdőívből 53 értékelhető adattartalommal visszakapott kérdőívet tudtak feldolgozni.

tot, mely az állami tulajdonú területek tulajdonszerzésével kapcsolatos. Célszerű megosztani a vis majorból, a jogszabályi változásokból eredő kockázatokat, valamint a mikroszintű kockázatok közül néhányat, ezek az elkötelezettség hiánya, a felelősség és az autoritás hibás allokációja. Egyetlen kockázati tényező, a közvélemény erős ellenállása tekintetében született az a konklúzió, hogy annak helyes allokációja nagyon erősen projektfüggő. Lényegében az összes többi kockázati tényezőről az volt a – többségükben üzleti szervezetek alkotta – válaszadói kör véleménye, hogy **elsődlegesen vagy kizárólagosan az üzleti szervezethez célszerű rendelni, mert az hatékonyabban képes azt kezelni.** Ide értve az általában idetartozónak vélt **tervezési, működtetési, építési kockázatok mellett nevesítve a finanszírozás minden aspektusát, az árfolyam-ingadozás, a maradványérték kockázatait, továbbá az időjárással, a környezettel, a geotechnikai feltételekkel, a váratlan gazdasági eseményekkel, az iparági jogszabályváltozásokkal és természetesen a kereslettel összefüggő kockázatokat is.** A Li Bing et al kutatás eredményeinek összefoglaló táblája jelen dolgozat 13.4 sz. melléklete.

Ezek után érdemes tüzetesen megvizsgálni a kockázatmegosztás magyar módját egy felsőoktatási beruházás példáját.

6.2 Kockázati mátrix a Magyar Universitas Programban

6.2.1 A kockázatmegosztás technikája egy felsőoktatási beruházás példáján

A kockázati mátrix értelme, hogy a szerződő felek listázzák és számszerűsítsék a számukra értelmezhető kockázatokat és a közszféra kockázatait egy részének magánpartnerre hárításával egy jobban menedzselte és alacsonyabb költségű szolgáltatás jöhessen létre. Eredetileg ugyan nem a kockázatkezelés volt a PPP konstrukció indoka, mára azonban **nem ritka, hogy a kockázati mátrix legitimálja magát a konstrukciót.** A kockázatok döntően befolyásolják a megvalósítást alátámasztó előzetes gazdaságossági számításokat, valamint a működés során végrehajtott elszámolásokat. Az állam szempontjából azonban még ezeknél is fontosabb, hogy **a projekt statisztikai besorolása is a kockázatmegosztáson alapul.**

A következőkben az egyik magyar egyetem campus-építési PPP projektjének kockázat-megosztási mátrixa látható. Számos szerződés áttekintése után, valamint az

illetékes minisztériumi tájékoztatás alapján tipikusnak mondható,¹¹³ de a konkrét projekt megnevezését mellőzöm. Ajánlatkérő szerepben természetesen az egyetem, ajánlattevőként a szerződő vállalkozás szerepel.

7. táblázat:

Kockázatmegosztási mátrix a Magyar Universitas Programból

¹¹³ A kockázati mátrixot az OM a KSH bevonásával konstruálta és lényegében adott sémaként kellett kezelniük a programban résztvevő intézményeknek.

	Projekt megnevezése:	XXX campus	
KOCKÁZATMEGOSZTÁSI MÁTRIX			
1	Előkészítés és megvalósítás során felmerülő kockázatok	Ajánlattevő	Ajánlatkérő
2	Műszaki paraméterek meghatározása (output specifikációk)		X
3	Tervezés (specifikációknak való megfelelés, tervezési munka lebonyolítása, stb.) teljes körben	X	
4	Munkaterület átadása, a munkaterület megfelelősége (talaj, környezetszennyezés, régészeti leletek, rejtett hibák, stb.)	X	X
5	Engedélyeztetés (építési- és használatbavételi engedély, stb.)	X	(X)
6	Építés-kivitelezés (minőség, költség, kapacitások rendelkezésre állása, stb.) teljes körben	X	
7	Előre nem ismert, kivitelezést hátráltató külső tényezők (sztrájk, időjárás, stb.)	X	X
8	Kárveszélyviselés és felelősség a Létesítményért	X	(X)
9	Környezetvédelmi követelmények	X	(X)
10	Késedelmes teljesítés (kőtbér)	X	
11	Költségtüllépés	X	
12	Beruházási hitel kamatváltozásának kockázata	X	
13	Üzemeltetés, fenntartás időszakában fellépő kockázatok	Ajánlattevő	Ajánlatkérő
14	Kárveszélyviselés és felelősség a Létesítményért	X	(X)
15	Fenntartási költségek	X	
16	Rejtett építési hibák, eltérések (beleértve a tervezési hibákat is)	X	X
17	Rendelkezésre állás, szolgáltatási teljesítmény	X	
18	Üzemeltetési költség változása (anyag és munkadíj, adminisztráció, Projekt működtetésének költségei)	X	
19	Közüzemi kiadások változása		X
20	Igénybevételi kockázat (Output specifikációban meghatározott igénybevétel jelentős mértékben meghaladó használat következtében megnövekedő üzemeltetési-fenntartási költségek tekintetében felmerülő kockázat)		X
21	Keresleti kockázat		X
22	Környezetvédelmi normák	X	
23	Karbantartás	X	
24	Bázis kamatlábak változása		X
25	A Projekt teljes futamideje alatt felmerülő pénzügyi és jogi kockázatok	Ajánlattevő	Ajánlatkérő
26	Árfolyam (Bérleti Díj)		X
27	Általános adózási feltételek változása (illetékek, társasági adó, helyi adók, stb.)	X	X
28	Általános adózási feltételek változása (munkaviszony közterhei, igazgatási szolgáltatási díjak, osztalékadó)	X	
29	Áfa (köre és mértéke)		X
30	Biztosítás (vagyon és felelősségbiztosítás) és bankgarancia (teljesítési és üzemeltetési) köre és költsége	X	
31	Általános jogszabályi változások	X	X
32	Vis Major	X	X
<i>A táblázatban szereplő (x) jel az Ajánlatkérő egyedi esetekben történő kockázatviselését jelzi a Szolgáltatási Szerződés rendelkezéseinek megfelelően.</i>			
Kelt: ..., 2007. június 29.			
Ajánlatkérő, Ajánlattevő aláírásai			

Érdemes a fenti példán megvizsgálni, hogy vajon megvalósult-e ez esetben a szándék, miszerint a közsféra lehetőleg minél több kockázatot hárítson át a magánszférára, illetve az viselje a különböző kockázatokat, aki olcsóbban, hatékonyabban, eredményesebben képes azt kezelni.¹¹⁴ Az első elvárás teljesülni látszik, hiszen míg az ajánlattevő 22 pontban vállal kockázatviselést, az ajánlatkérő csak 17 pontban, ezek közül is négy csak bizonyos feltételek mellett lép életbe. A részletesebb elemzés azonban árnyalja a képet.

6.2.2 Az üzleti partner és az állam kockázatai

Nézzük a konkrét példán keresztül, **milyen tényezőkért és milyen módon vállal kockázati felelősséget az üzleti vállalkozás.**

1. A megvalósítás szinte teljes körére, csakhogy ezek a potenciális veszteséget hordozó tételek időben igen közel állnak, **egy-két éven belül lezárulnak**, a projekt futamideje pedig 25 év.

2. Olyan tényezőkért, melyek bármely beruházás esetén felmerülnek, tehát ezek kezelésében minden bizonnyal **rutinnal rendelkezik**.

3. Az **eszközhöz kapcsolódó** kockázatokat vállalja inkább, mert ezek jobban kezelhetők, mint a szolgáltatás kockázatai.

4. Az általa viselt kockázatokat ismétli, duplikálja, pl. a 6. pontban már benne foglaltatik a 11. pont is, vagy a 15. pontban a 23. is.

5. Olyan kockázatokért vállal felelősséget, melyek **bekövetkezési valószínűsége igen csekély**, pl. a 28. pontban vállalja, hogy ha a munkabérek közterhei tovább emelkednek, ezt nem hárítja át a megrendelőre, a csökkenésből eredő hasznot viszont értelemszerűen megtartja.

6. **Ésszerűen át nem hárítható** kockázatokat vállalt, mikor a létesítmény üzemeltetőjeként rögzítette az azzal kapcsolatos felelősségét a 8. és a 14. pontban is. Mivel a PPP-ben a közintézmény csak megrendeli a szolgáltatást, de annak teljesítése során kvázi kapun kívül marad – pl. fűtött épületet rendel, de a kazánházba belépési joga nincs – ezt a felelősséget lehetetlen lenne a szolgáltatás igénybe vevőire hárítani.

¹¹⁴ A kettő nem esik feltétlenül egybe, a már idézett PPP kézikönyv pl. óva int a túlzott kockázathárítástól, mondván, hogy ez az üzleti szervezetet elriaszthatja a projektől.

7. A kockázatkezelés módszereit is kockázati elemként sorakoztatja fel, lásd. pl. a 30. pontot.

8. A **saját maga okozta teljesítések kockázatait** vállalja a 10. és a 16. pontban, ez nem jelent pótlólagos kockázatvállalást.

9. A **magára vállalt kockázatok részelemeit is áthárítja**, lásd. a 15. és a 19. pontot. Azaz a fenntartási költségeket vállalja ugyan, de azon belül a közüzemei költségeket – a projekt jellegéből fakadóan valószínűleg a legnagyobb tételt – nem.

Milyen tényezőkért és milyen módon vállal kockázati felelősséget a közintézmény?

1. **Valódi és magas** kockázatot rejt a 2., 20. és 21. pont, hiszen a futamidő olyan hosszú, nem lehet sem a szolgáltatás részletes specifikációját nagy biztonsággal meghatározni, sem az évtizedek múlva megnyilvánuló keresletet jól megbecsülni. Ezt kezelni valóban nehéz, bár elképzelhető, hogy ennek befolyásolására inkább képes a közintézmény.

2. Tényleges kockázatot rejt az alapkamat változás és a devizakockázat – 24. és 26. pontok – s az élet a szerződéskötés óta azt is bizonyította, hogy ezek **kezelésére az egyetem tökéletesen alkalmatlan**. A devizakockázat fedezetlen felvállalása felelőtlen döntésnek bizonyult és súlyos károkat okoz az érintetteknek. A megoldás elvi indoklása sem lenne egyszerű, hiszen az üzleti szervezet vállalta a finanszírozást, így az ebben rejlő kockázatok megjelenése a közintézménynél egészen elképesztő megoldás.

3. Az adóváltozások közül **legnagyobb veszélye** egy kedvezőtlen áfaváltozásnak volt – pl. a visszaigénylési feltételek szigorodása –, bár ez valójában nem a közintézményt, hanem a beruházó vállalkozást sújthatta volna, a nagyságrend miatt tetemes kárt okozva neki. A közintézmény itt nagylelkűen átvállalta ezt a minden más üzleti szerződésben a beruházót terhelő kockázatot.

4. Az üzleti szerződésekben szokásos veszélyforrásokat, mint jogszabályi változások, időjárás okozta késedelmek, vis major a partnerek megosztva viselik. Pedig a közintézmény alapesetben vélhetően kevésbé kiszolgáltató a jogszabályi változásoknak, mint az üzleti szervezet, ez a teher tehát kockázatmegosztás nélkül kevésbé érintené.

A szerződések szövegezéséből kiderül, hogy az itt nem nevesített minden további felelősség a közintézményt terheli. További súlyos teher lehet, hogy a szerződés felbon-

tásakor az állam az üzleti szervezet összes kárát, valamint a futamidő végéig kalkulált elmaradt hasznait egy összegben köteles téríteni – ilyen feltételekkel gyakorlatilag **lehetetlen a futamidő vége előtti kiszállás**. A kifejezetten a projektre létrehozott minimális tőkével rendelkező korlátolt felelősségű leányvállalatok *beborítása* azonban a cégcsoport számára egyszerű kivonulási lehetőséget nyújt bármely időpontban. A kockázati mátrixból szintén nem derül ki, de a szolgáltatás díjára évente inflációs indexálás alkalmaznak, azaz az **infláció makrogazdasági kockázatát sem vállalja az üzleti szervezet**, pedig az tetemes lehet. Közismert, a finanszírozás a felsőoktatási beruházásoknál megoszlik az intézmény és az illetékes minisztérium között. Ugyanakkor a minisztérium nominálértékben rögzítette a kötelezettségét, azaz a szerződő egyetemre évről évre nagyobb teher hárul. Mindeközben természetesen semmi garancia nincsen arra, hogy a közintézmény normatíváját indexálják, vagy, hogy a saját bevételeit a szolgáltatási díjnövekedés mértékében növelni tudja. Az intézmény persze csak a ráeső díjtétellel kalkulál, annak „kigazdálkodása” a célja, pedig a projektek nemzetgazdasági szinten kétszer annyiba kerülnek.

A kockázati mátrix más programokban eltérő lehet, de a fent felsorolt kifogások nagy része visszatér mind a magyar, mind a külföldi szerződésekben. Jellemző, hogy **a kockázatmegosztásnak két kedvezőtlen kimenete van az állam szempontjából: vagy olyan kockázatokat vállal magára a közintézmény, melyeket hatékonyan kezelni képtelen, ezért a PPP indokolatlanul nagy mellékköltségekkel jár, vagy túl sok kockázatot hárít az üzleti szervezetre, aki ezt beárazza, beépíti a díjaiba és így a PPP szolgáltatási díja lesz az állam számára ésszerűtlenül magas.**¹¹⁵

A fent ismertetett valódi kockázatok csökkentésére egyébként számos megoldási javaslat született. Az állam számára fontos lett volna az ismételt tranzakciókból eredő tapasztalatok összegyűjtése és felhasználása, sztenderdek kidolgozása, valamint a külföldi szaktudás konvertálása. Ezt szorgalmazta a NAO éppúgy, mint az Állami Számvevőszék minden témával foglalkozó jelentésében. Szintén kockázatcsökkentő Froud szerint, ha a szerződő magánpartnerek a különböző projekteken visszatérőek, ez azonban monopolhelyzetet idézhet elő, ami feltétlenül elkerülendő. (Froud, 2003, 582.old.)

¹¹⁵ Mintha pénzfeldobást játszanának a kockázatokkal: ha fej, az üzleti partner nyer, ha írás, az állam veszít.

Mivel a tartós bizalmi kapcsolat kiépülése a közbeszerzési szabályok miatt nem lehetséges, **a PPP-ben az a sajátos helyzet áll elő, hogy a közintézmény egy számára ismeretlen partnerrel köt több évtizedes megállapodást.** Ezt a közintézménynél jelentkező kockázatot csak a partnerről begyűjtött pótlólagos információtömeg képes kompenzálni, azaz a hagyományos bizalmi tőke hiányát egyfajta kalkulatív bizalommal lehetne helyettesíteni. (Baretta, 2008)

Az állam kockázati kitettséget szintén csökkentené, ha a projekttel létrehozott eszköz az állam tulajdonában maradhatna, ennek azonban ellentmond az az olykor minden másnál erősebb szempont, hogy az eszköz az állam számára mérlegen kívüli tétel, a kötelezettségvállalás pedig deficiten kívüli tétel maradjon. A magánpartner ezzel szemben kifejezetten érdekelt abban, hogy a létrehozott eszköz a vagyonában szerepeljen, mint ahogy abban is, hogy a finanszírozáshoz bankhitelt használva adóelőnyhöz jusson.

6.3 A partnerség által generált új kockázatok

6.3.1 A partnerség közbeszerzésből adódó ellentmondásai

A partnerségi kapcsolatot közbeszerzési eljárás keletkezteti, így természetesen röviden ki kell térni az abból eredő érdekkonfliktusokra is. A közbeszerzések kritikájának mindenütt nagy tere van. Részint, mert kiterjedten alkalmazzák az eljárást a fejlett országokban, az USA-ban pl. a GDP 10%-át meghaladja az ilyen módon kötött ügyletek értéke. (Bajari – Tadelis, 2001, 387. old.) Másrészt az eljárásoknak sokféle, olykor egymásnak ellentmondó elvárásoknak is eleget kellene tenniük. Gyors, eredményes, fair, részrehajlást kizáró, mégis rugalmas eljárás kívántatik, ahol az állam valóban értéket kap a pénzéért, a nyertes pedig a pályázók közül az arra legérdemesebb, esetleg különféle társadalmi szempontok alapján preferált. Alapvető követelmény az átláthatóság, mely ez esetben szigorú szabályok sorozatát jelenti; az eljárási szabályok megszegésére jogorvoslati lehetőségek vannak, de a pályáztatást övező nyilvánosság is egyfajta garanciát jelent a szabályszerűségekre. Maga a rendszer ebből következően szükségszerűen merev és rugalmatlan, hiszen az eljárás alatt csak meghatározott kapcsolatokra van mód, a potenciális beszállítókkal nem lehet tárgyalások útján kialkudni a kondíciókat, ahogy az üzleti szervezet a beszerzéseit bonyolítja. Ugyanakkor gyakori a kartellezés, a versenytárgyalás résztvevői gyakran nem versenyeznek, előre felosztják a megrendeléseket és irreális ajánlatokkal segítik egymást a túlárzásban. A közszféra részéről a korrump-

pálhatóság zárhatja ki a valódi versenyt, és a beszállítóra kiírt feltételek garantálhatják a háttéregyezmény realizálódását. A nyilvánvaló trade-off a szabályozottság növelése, ezzel a rossz hivatalnok visszaélési esélyeinek csökkentése és a kellően rugalmas keret-szabályozás, azaz a jó hivatalnok előnyös szerződéskötési lehetősége között csak elvben feloldhatatlan ellentmondás. Mivel a korrupció negatív hírértéke sokkal nagyobb, az adófizetők fiskális illúziói miatt a hatékonysági kérdések nem elsődlegesek, a szabály-alkotókat a blamázskerülés szándéka vezérli, így a **túlszabályozást** választják.

A közbeszerzési eljárást többszörös megbízó-ügynök probléma övezi, az eljárások sikere pedig – éppen rugalmatlanságuk miatt – nüansznyszerűen eltérően múlik. Az adófizető-kormányzat szintjén megfogalmazódó igényt a kormányzat-hivatal szinten paraméterezik, de a kiírás pontos tartalma a hivatalon belül, a hivatalnokon múlik. **A szereplők korlátozott racionalitása, a csoportdöntések torzításai, a megbízó-ügynök viszonyt jellemző információs aszimmetria, a szereplők kockázati attitűdje, az esetleges korrupciós hatások mind-mind téríthetik a közbeszerzés elfogadott kondícióit az eredeti szándéktól.** Bár egyes vélemények szerint a kartellezés hosszútávon önmagát számolja fel, hiszen a kartellezők által nyert magas profit várhatóan az iparágba csábít új szereplőket, az intenzívebbé váló verseny pedig leszorítja a profitot (Lőrincz és tsai, 2005, 14. old.), valójában a kartellezők a belépési korlátok fenntartásában is érdekeltek és így hosszú távon is megtarthatják oligopol pozíciójukat.¹¹⁶

A kockázati attitűd egyébként éppen az építőiparban lehet legnagyobb hatással az árajánlatokra, hiszen a beszállító ott gyakran az inszolvenca kockázatával is szembe kell, hogy nézzen. (Milgrom, 1989, 16. old.)

A partnerségi viszony kapcsán további elvi ellentmondás is felmerül, ha azt egyszerűen a közbeszerzési szabályozási keretbe akarjuk betuszkolni. A partnerség több évtizedes elkötelezettséget jelent. Hasonlóan hosszútávra szóló megállapodások a for-profit szervezetek között is vannak – hosszúlejáratú banki hitel, tartós befektetési döntések, hátrasorolt kötelezettség keletkezése – de ezeket kapcsolatos tulajdonlás, vagy más okból már meglévő bizalmi kapcsolat, vagy a szerződő felek hosszas tárgyalásai, és egymás kondícióiról való nagyon alapos információgyűjtés előzi meg. A közbeszerzési

¹¹⁶ Maga az eljárás két módon folyhat, az ún. angol aukción a pályázók egy induló árról licitálnak lefelé, a nyertes végül egyedül marad legalacsonyabb rezervációs árával. A magyar eljárásban a zárt borítékos ajánlat terjedt el, így a tenderzáráskor egyszerre derül ki minden pályázó ajánlata, s ez – ha nincs összejátszás – alacsonyabb árajánlatot eredményezhet, hiszen a versenytársak ajánlatát csak becsülni lehet.

eljárások elvben kizárják, hogy egy céggel kialakult bizalmi kapcsolat miatt az előnyt élvezzen a következő szerződésnél. Vagyis azt a **tökéletesen aszimmetrikus helyzetet konzerválja, ahol az üzleti szereplő mindent tudhat a másikról, a közszereplő pedig újra és újra ismeretlen partnerrel szemben kötelezi el magát évtizedekre.** Ugyanakkor a hivatalnoki kockázatkerülő attitűd – súlyosabb esetben a korrupció – arra ösztönöz, hogy ne ismeretlen, hanem bejáratott partneri kapcsolat ismétlődjön, ezért cégre szabott tendert írhatnak ki. Ilyenkor viszont arra nincs garancia, hogy a közérdek szempontjából legelőnyösebb szerződés köttetik. A szerződéssel aztán a PPP kondíciói jogilag véglegesülnek.

6.3.2 A szerződéses kapcsolat elvi problémája és a tranzakciós költségtöbbletek

A *new public management* iskola kiemelt szerepet tulajdonít a szerződéseknek a köztulajdonú szervezetek szervezésében és ellenőrzésében is. A szerződés a jogállamiság garanciája, a hatékony működés feltételeként jelenik meg, ellentétben a bürokratikus államigazgatás hagyományos technikáival. Az állammal való szerződés így egyrészt egy jogi mechanizmus, másrészt metafora, szimbólum is, mely az államot is új kontextusba helyezi (Deakin-Walsh, 1996, 33. old.) A jogi értelmezés a szerződéseknél azonban elsősorban az ún. diszkrét szerződésekre koncentrál – gyors belépés világos megállapodással és gyors kilépés egyértelmű teljesítéssel, hangsúlyozott jelenidejűséggel (Williamson, 2007, 236. old.) –, ami érthető, az üzleti élet tömeges tranzakcióit ezek hálója szervezi. **A PPP szerződések azonban igen messze állnak a diszkrét szerződés meghatározástól, ezért ezeknél a tranzakciós költségek elmélete által bevezetett nem tökéletes szerződés összes problémája felszínre kerül.**¹¹⁷Williamson szerint a tranzakciók három kritikus dimenziója a bizonytalanság foka, a tranzakció ismétlődésének gyakorisága, és a tartós tranzakció-specifikus¹¹⁸ beruházások mértéke. (Williamson, 2007) **Minél nagyobb a bizonytalanság, minél kisebb az ismétlődési gyakoriság, és minél kevésbé piaci az előállított jószág, annál kevésbé alkalmas a hagyományos szerződés annak kezelésére.** A helyes megoldás a hagyományos szerződés helyett az új

¹¹⁷ A tranzakciós költségek elmélet kifejtésére sajnos e dolgozatban nincs mód, ezért csak egy-két PPP szerződésre vonatkoztatható megállapítást emelek ki.

¹¹⁸ Williamson szóhasználatával idioszinkratikus beruházások.

intézményi közgazdaságtan szerint a kapcsolati szerződés,¹¹⁹ a felek vertikális integrációja, illetve a kétoldalú irányítás lehet. (Williamson, 2007)

A **közigazgatásban a szerződés egyébként atipikus eszköz**, hiszen az állam tipikusan jogszabályok és költségvetési keretek útján szervezi a tevékenységét. A bürokratikus koordinációban nem a mellé-, hanem az alá-fölérendeltség jellemző, ahol a kötelezettség keletkezéséhez nem kell a kötelezett akarata. Az állam szerződéses kapcsolatainak elterjedése a piaci koordináció hangsúlyosabbá válását jelenti a bürokratikus koordináció ellenében. A szerződésnek az adminisztratív szervezéssel szemben a hatékonysági előnyét szokás kiemelni, azon az elvi alapon, hogy ha nagy számú versenyzőt és tökéletes informáltságot tételezünk, a piaci mechanizmusok Pareto optimális helyzetet közelíthetnek a szerződéses forma segítségével.¹²⁰ Az **üzleti logika és a szerződéses kapcsolat tisztább helyzetet eredményez, racionális megfontolásokra ösztönöz, a rögzített jogok érvényesítése sikerebb és egyszerűbb** (Deakin-Walsh, 1996, 42.old.), de a *szerződésességet* a közszférában még tanulni kell. Ugyanakkor az állami érdek érvényesítését – még ha mögötte elvben közösségi illetve széles társadalmi érdekek is van – épp úgy korlátozza a szerződéses keret, mint az üzleti szervezet érdekeit. Ráadásul a korlátozott felelősség az állam esetében értelmezhetetlen, azaz minden alkalmazottja által okozott veszteségért korlátlan felelősséggel tartozik, szemben az üzleti aktor többnyire korlátozott felelősségével. A szerződéses helyzetben a tulajdon kritikus szerepet kap, **a tulajdonjogból származhat ugyanis erősebb tárgyaló és érdekérvényesítő pozíció**. A szerződéssel ugyanis az állam lemond arról a jogáról, hogy jogszabályokkal ösztönözze vagy kényszerítse ki a gazdasági aktorok számára kívánatos viselkedését. (Lane, 1999, 181.old.)

A PPP szerződés, az eddigieken túl további sajátos kockázatokat hordozó megoldás. Komoly problémát jelent a szerződésmódosítás nagy költség és időigénye. A NAO

¹¹⁹ A kapcsolati szerződés – vevő és szállító valamiféle tartós szervezeti integrációs keretben való működése – a természetes monopóliumok esetén is megfontolandó lehet, hiszen folyamatos adaptív döntéshozatalt és a vevő védelmét szolgálja. (Williamson, 2007, 251.old.)

¹²⁰ Az állam által kötött szerződéseknek két alaptípusa van, az egyik az üzleti szervezetekkel bonyolított azonnali vételi, eladási tranzakciókra vonatkozik – spot market contract (SMC) –, míg a másik a tartós munka-, vagy megbízási szerződés – relational contract (RC) –, mely a megbízó-ügynök relációnak ad munkajogi, illetve polgári jogi keretet. (Lane, 1999) A szaporodó lízing, franchise és más szerződések már e két alaptípus valamiféle kombinációjaként értelmezhetők. De az alaptípusokat illetően is változások zajlanak az utóbbi évtizedekben az SMC szerződések számának többszöröződésével és az RC szerződések tartamának rövidülésével. A hatékony SMC-nek azonban mindig feltétele a megfelelő RC szerződés, hiszen az állam mindig ügynökei révén szerződik és e szerződésekénél dől el, mekkora tere lehet az opportunizmusnak.

(az angol számvevőszék: National Audit Office) tapasztalata, miszerint a megkötött szerződések mintegy 55%-át érintették a változások. (Báger, 2004, 194.old.) Nem véletlen tehát, hogy sokan megkérdőjelezik, a középtávon túlnyúló kapcsolatra szabad-e egyáltalán szerződéses formát választani. **A szerződés ugyanis nem csak kockázatot von el a megrendelőtől, de be is zárja a megrendelőt egy rögzített szolgáltatási keretbe, ahonnan csak költségek árán lehet kijutni.** (Treasury Taskforce, 1999, 86old.). A szerződés 20, 30 évre megkötí az állam kezét, akinek a szolgáltatást végső soron biztosítania kell, pedig az előre nem látható bizonytalanságok újabb és újabb megoldási lehetőségeket kínálnának.

A PPP maga is jelentős kockázatokat és bizonytalanságot generál. Lehetetlen pl. egységes, igazságos és konzisztens egészségpolitikát gyakorolni, ha az intézmények egy része PPP formában, más része hagyományos állami szolgáltatásban működik. (Froud, 2003, 580. old.)

A szerződés specifikációs szintje újabb, nem lényegtelen kérdés a PPP esetében. A túlspecifikált szerződés az üzleti partnert gátolhatja, ha nem hagy teret számára az innovatív szolgáltatásszervezésre, költségcsökkentésre, vagy minőségjavításra. (Select Committee on Public Accounts, 1999, 12.§; Treasury Taskforce, 1997a). Szintén nehézségeket okozhat a megrendelőnek, ha – ahogy az a nem tökéletes szerződések világában lenni szokott – a túlzott specifikáció nem korrekt. A specifikáció illetve a szabványok alkalmazása ugyanakkor majdhogynem az egyetlen eszköz a korrupció ellenében, így a közjogi szerződéseknek szükségszerű jellemzője.

A PPP szerződéssel a hagyományos közszolgáltatási kontroll módszerei évtizedekre elvesznek. A gazdasági tulajdonjoggal birtokon kívül kerül, sem módosítási lehetősége nincs, sem elegendő rálátása, belső információja a szolgáltatásról. A valószínű technológiai változások, a politikai és társadalmi igények változása csak szerződésmódosítással követhető, ez pedig mindig költséges és tovább torzítja az információs aszimmetriával jellemezhető helyzetet. Hogy mekkora a radikális szükségleti változás esélye – mely az egész projektet illetve a létrehozott infrastruktúrát devalválja – részben ellentmondó vélemények vannak. „*A technológiai kockázat, mely a szolgáltatás és az infrastruktúra elavulásával jár együtt, az IT beruházások kivételével nem szignifikáns.*” (Treasury Taskforce, 1997a, 12. old.) „*... a feltételezés, hogy bármely ma kreált eszközre jelenlegi formájában mondjuk 25 év múltán egy további szerződés köthető legalábbis megkérdőjelezhető.*” (Private Finance Panel, 1996a, 28. old.)

A szerződéses kockázatmegosztás szintén kedvezőtlen helyzetet generálhat. Azal, hogy bizonyos kockázatokat áthárít az állam, egyben fix többletköltségeket generál – ez a díjba ugyanis beépül – és ezzel forrásokat veszít, melyekkel egy új helyzetre reagálhatna, azaz önmaga akciópotenciálját csökkenti. (Froud, 2003, 586.old.) A politikai kockázat végül mégsem transzferálható, az állam szolgáltatási kötelezettségét, felelőségét nem lehet áthárítani.¹²¹

A részletes szerződés a releváns kockázati kör szempontjából sem igazán alkalmas eszköz arra, hogy kockázatokkal kapcsolatos megoldásokat rögzítsen, ha az állam és az üzlet adekvát kockázatfelfogását vennénk alapul. Az üzleti aktor szempontjából fontos és érdekes kockázatok ugyanis a technicista kockázatfelfogást követik, az állam számára azonban ez nem a helyes kockázatértelmezés. A szerződéses kockázatmegosztás összes hiányosságát mindamelllett nem lehet a szerződésre hárítani, hiszen a problémát nem elsősorban a formai, hanem a tartalmi kérdések jelentik, ahogy a példáimból is kiderül.

Összefoglalva a hosszú távú szerződéses megállapodás hívei szerint az a megbízónak tartós szolgáltatási biztonságot, a megbízottnak tartós üzleti lehetőséget jelent. A szolgáltatás biztonságát azonban a szerződés nem tudja teljes körűen garantálni, hiszen az állam marad a végső menedék. A szerződés ugyanakkor elméletileg sem lehet tökéletes. Különösképpen nem az, ha rosszul mérhető szolgáltatásokra vonatkozik, komplex projekteket szabályoz, vagy hosszú a lejárata – amilyenek a tipikus partnerségi szerződések, így a tranzakciós költségek igen magasak. A szerződéses kapcsolat mindemelllett atipikus a közsférában, a hagyományos állami eszköztárat pedig lényegében zárolja, így színvonala a megbízó-ügynök viszony eredményességének erősen kitett, ezzel pedig maga a konstrukció is újabb kockázatokat generál. **A szerződéses kapcsolat ugyanahhoz a sarkalatos problémához vezet tehát, mint a tulajdonjog átadása, a megbízó-ügynök viszony felértékelődéséhez.**

¹²¹ Éppúgy igaz ez a stratégiai szolgáltatások privatizációjára – MALÉV, kórházcsődök – ahol szükség esetén az állam újra színre lép.

6.3.3 A korrupció¹²² és a járadékvadászat

A korrupció lehetősége a PPP konstrukció humán erőforrással kapcsolatos kockázata. **A korrupció jelenségének feltételei a PPP-ben adottak: a közszféra ügynökeinek döntései következtében nagy összegű közpénzek kerülnek üzleti vállalkozásokhoz.** Következmenyei ismertek, nem a legjobb üzleti vállalkozás a tender nyertese, a kívánatosnál drágább, az elvártnál rosszabb minőségű szolgáltatás kerül elfogadásra; emiatt hatékonyságvesztés, erőforrás-pazarlás történik, és az opportunity cost is tetemes lehet. Bár a kormányok rendre a jelenséggel szembeni elszánt küzdelmüket deklarálják, nagy a média nyomása és a közvélemény felháborodása is, a nemzetközi szervezetek – World Bank, OECD, WTO, ENSZ – is kampányolnak a korrupció visszaszorítására, a Transparency International jelentései szerint a kiterjedése nem csökken. Magyarország a problémával súlyosan terhelt ország, a GDP 9,1 %-ára teszik az adókiesést, melyet a korrupció és az adórátáknak a magas korrupcióval való interakciója okoz.¹²³ Ezzel az OECD országok közül második helyen áll, egyedül Törökország előzi meg. (Pulay, 2009, 56. old.)

A közbeszerzések a korrupciónak leginkább kitett ügyletek.¹²⁴ A megrendelő részéről a döntéshozók alacsony bérét, túlzott döntési jogkörét (Medgyesi, 2005, 19. old.) szokás kiemelni, míg a korrumpáló beszállító magatartását az ilyen módon elnyert kvázi monopolpozíció előnyei magyarázzák (Soreide, 2002). Különösen súlyos a helyzet, ha a korrupció rendszerbe épül, szisztematikus, a közösségi megrendelések jelentős részének velejárója, ami sajnos a rendszerváltó országok egyik sajátossága.¹²⁵ „*A korrupció a gazdaságot így ördögi körbe kényszerítheti, kleptokratikus körülményeket eredményezve, ahol a korrupció a standard, a tisztesség nem éri meg*” (Soreide, 2002, 9. old.)

A vizsgált PPP kapcsán három megjegyzést tennék felhasználva a kapcsolódó kutatásokat.

¹²² A korrupciót ez esetben olyan illegális tevékenységként definiálhatjuk, ahol a hivatali döntéshozó szándékosan és egyértelműen jogsértő módon cselekszik, szabályokat sért, hogy ennek révén anyagi előnyhöz jusson vagy juttasson másokat. (Soreide, 2002, 2. old.)

¹²³ Az adat Lackó Mária tanulmányából származik. (Az adóráták és a korrupció hatása az adóbevételekre. Az OECD országok összehasonlítása, 2000-2004, Közgazdasági Szemle

¹²⁴ Nagyságrendjét jól mutatja a milánói metróépítés példája. A projekt megvalósítása során, 1991 és 1995 között fogantatott antikorrupciós vizsgálatok nyomán a korábbi 227 millió \$ kilométerenkénti bekerülési költség 97 millió \$-ra csökkent. (Soreide, 2002, 1. old.)

¹²⁵ A Világbank és az EBRD 1999-ben, 20 rendszerváltó országra vonatkozó vizsgálata ezt igazolja.

–A közbeszerzés relatíve hosszú és összetett folyamat, a tender kiírásáról az értékelésig több alkalom adódik a döntéshozók opportunistá meg nyilvánulásaira, akár etikátlan, de legális, akár illegális lépések megtételére. „*A projekt mérete és megvesztegetés összege között proporcionális reláció van, mely inflálja az árakat*” – ahogy Lamsdorff megállapítását idézi Soreide (2002, 5. old.) – és valószínűleg egyúttal inspirálja a korrupt magatartást. Így a komplex, nagy bekerülési értékű közösségi megrendelések esetében különösen nagy lehet a korrupt meg nyilvánulások kockázata és a veszteség összege.

– Szintén Soreide idézi Mauro véleményét¹²⁶ melyben kifejti, **a korrupció a közösségi források allokációját is érinti. Sokszor a korrupció az oka, hogy míg karbantartást vagy a működést gyakran negligálják, az egészségügyben és az oktatásban nagy építkezések kapnak prioritást.** (Soreide, 2002, 6. old.)

– **A Transparency International a korrupciónak leginkább kitett tevékenységek listájának első helyére teszi a közösségi megrendelésre végzett építkezéseket.** (Transparency International, 2001)

Az ellenőrzés, a szankciók, a részletes eljárási és összeférhetlenségi szabályozás a korrupció és a nepotizmus elleni fellépés hagyományos eszközei, ahogy a transzparencia és az etikai normák felállítása is segíthet. A közszféra érdekérvényesítési gyengeségeire vonatkozóan az ellenőrzési feladatok csúcsszervezetei - a brit NAO éppúgy, mint az Állami Számvevőszék - javaslataikban a sztenderdizálást és a koherens jogi keretek létrehozását hangsúlyozzák. Ez azonban kellő kormányzati szándék mellett is sokéves, nagy munka, melynek még az Egyesült Királyságban is vannak hiányosságai (Khadaroo, 2005) Az OECD un. fehér lista állítását javasolja, ahova bizonyítottan korrupciómentes cégek kerülnének. Ezek mellett fontos lehet a döntéshozók rotációja, és a szabályozás egyszerűsítése is. (Medgyesi, 2005, 24. old.)

A járadékvadászat a korrupcióval ellentétben nem bűncselekmény, csak erkölcsi kifogás érheti, hiszen a járadékvadász nem tér le a jogszabályok által kijelölt útról. Csak kihasználja a jogi szabályozás gyengeségeit, vagy befolyását arra, hogy számára kedvező jogi keret szülessék. A járadékvadászok azoknak a törvénykezési, kormányzati, igaz-

¹²⁶ Az idézett munka: Mauro, P.: The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis, 1997

gatási intézkedéseknek a befolyásolására törekszenek, amelyek az egyéni szavazók és azok valamilyen termelői, munkavállalói, vagy fogyasztói érdekcsoportja helyzetének megváltoztatását célozzák, vagy az intézkedések nem szándékolt mellékkövetkezményeiként ezt eredményezik. Járadék tehát két módon keletkezhet, ha a döntéshozók szándékosan előnyben részesítenek valamely csoportot, vagy a járadék az állami döntés fogyatékosága miatt jön létre. A kutatások azt mutatják, hogy a járadékvadászat társadalmi költségei lényegesen meghaladják a részvételből származó egyéni hasznok összegét, így a járadékvadászat egyértelműen improduktív. (Pulay, 2009)

6.3.4 A kockázatmegosztást befolyásoló valódi- és álellentétek a PPP-ben

Az eddigiek alapján látható, hogy a PPP-béli **partnerek nem pont ugyanazon változók tekintetében optimalizálnak, így az egyszerű üzleti relációhoz képest eltérő kérdésekben kerülhetnek konfliktusba.** Az üzleti logika alacsony árat, magas minőséget, gyors előkészítést és rugalmas megvalósítást vár el a szállítótól, míg a szállító, ezen feltételek felpuhításában érdekelt. Nézzük, mennyiben ütköznek az érdekek egy public-private relációban a fentiek tekintetében.

1. **Az árazási módszer kérdése.** A közbeszerzési szerződéseknel **háromféle árszabás lehetséges**, a fix áras, a költségdíjas és az ún. ösztönző áras megoldás. A fix áras szerződés egyszerű beszerzéseknél dominál, ilyenkor a megrendelő minden kockázatot a beszállítóra hárít. Értelmszerűen ez a modell a beszállítók versenyét és hatékony kockázat-menedzselés feltételez az üzleti szférában. Tekintettel a tipikus közbeszerzést övező bizonytalanságra¹²⁷ és az aszimmetrikus informáltságra,¹²⁸ érthető a módszer elterjedtsége, bár komoly veszélye, hogy a nyertes minőségrontással kompenzálja az alacsony árat.

A költségdíjas árazás esetében a megrendelő az alapládjon felül megtéríti a beszállító felmerülő költségeit is. Ebben az esetben lényegében a megrendelő vállalja át a teljesítés kockázatait. „*A költség-díj szerződés sosem optimális, ha egynél több pályázó van*”(Lőrincz és tsai, 2005, 16) mert nem garantálja, hogy a leghatékonyabb pályázó nyerjen és az erkölcsi kockázat is felmerül. Ezzel szemben nagyon komplex, nagy kockázatokkal járó és menet közben valószínűleg többször módosítandó projekteknél

¹²⁷ A „többlet-bizonytalanság” pl. a közszolgáltatások speciális jellegéből, piacképtelenségéből eredhet.

¹²⁸ Az aszimmetrikus informáltság egyszerűen abból ered, hogy a megrendelő nem ismerheti a beszállító költségeit, hatékonysági szintjét, az ennek javítására tett erőfeszítéseket, innovációs potenciálját, üzleti lehetőségeit és kilátásait, melyek mind-mind hatással vannak az árajánlatára.

(Bajaris, 2001), jó reputációval¹²⁹ rendelkező partnerek esetén (Banerjee, 2000) ez a megoldás mégis kedvező lehet.

A megosztott kockázatokon alapuló árazást nevezik ösztönző megoldásnak. (Laffont-Tirole, 1993) Érthetően ez a partnerségi megállapodások alapja is, tekintettel a kockázatok számosságára és magas becsült értékére. A megoldás megítélése azonban nehéz, mert a kockázatmegosztás módja és mértéke dönti el, az első két tiszta típushoz mérve melyik árazáshoz lesz végül közelebb a szerződés.¹³⁰ **A kockázatmegosztás mindkét fél számára kívánatosnak látszó megoldás. Az üzleti partner átlagos szerződéses kapcsolataiban ez a lehetőség nincs jelen, teljesítései más üzleti aktorokkal és a háztartásokkal szemben is fix árasak, minden kockázatot maga kénytelen kezelni. A közszféra képviselői is szívesen osztják meg a kockázatokat, mert az ösztönző árazásos szerződésben még az árdöntést sem kell tisztán meghozniuk, így a korrekt ár/érték arány sem kérhető számon a szerződéskötéskor, legfeljebb a távoli jövőben, egy utólagos értékelés során. Ebben tehát a felek között nincs valódi ellentét.**

2. **Az árszint kérdése.** Private-private kapcsolatban egyértelmű lenne az érdekelletét, a megrendelő minél olcsóbban, a szállító minél magasabban szeretné az árat megállapítani. A közbeszerzéseknél is fontos az ár kérdése, de a partnerek közötti érdekelletét korántsem ilyen nyilvánvaló. **A közszféra a Value for Money elv értelmében deklaráltan nem az alacsony árban, hanem a kedvező ár-érték arányban érdekelt. A hivatal a puha költségvetési korlát miatt a költségekre – azaz a beszállító által ajánlott árra – kevésbé érzékeny.** (Kornai, 2007). Lehetséges, hogy a közintézmény döntéshozója részben a preferált döntési módszerei miatt, részben az alkalmazottai nem üzleti felkészültsége, valamint kockázat-észlelési és becslési nehézségei miatt, a csoportos döntés torzításai vagy a saját pozíciójából eredő, alacsony szintű kockázateszlelése miatt, nincs teljesen tudatában a valódi árnak, különösen, ha az árajánlat nagyon

¹²⁹Banerjee egy tíz évvel ezelőtti kutatása szignifikáns kapcsolat van egy cég életkora, mérete, minőségügyi besorolása és árazási preferenciája között, amennyiben idősebb, nagyobb és minősítéssel bíró cégek szerződéseinek nagyobb része költség-díjas. A szerzők a reputációval magyarázzák a jelenséget, amennyiben a megrendelő nagyobb bizalommal van az ilyen cégek iránt. (Banerjee, 2000) Valószínű ugyanakkor az is, hogy a cégek felől érkezik növekvő igény ilyen szerződésekre, lévén a korral, vagyonnövekménnyel megnövekedett kockázati averziójuk.

¹³⁰A kockázatmegosztásnak ráadásul legalább két kézenfekvő módja van, vagy típus szerint tereljük egyik vagy másik partnerhez a kockázatot – ezt teszi a PPP szerződés – vagy a típusokon belül is osztja a kockázatot, pl. változó önrészeket hagy az áthárító partnernél – ezt teszi a tipikus biztosítási szerződés – ilyen módon csökkentve minden kockázattípusra a morális kockázatot.

bonyolult.¹³¹ Míg az előbbieket csak torzító hatással vannak – s ez lefelé vagy felfelé is eltérítheti a szubjektív megítélést a reális áraktól – egyes tényezők az árnövelés felé hatnak. A hivatalnok, aki a tendereknél döntési pozícióban van, kifejezetten érdekelt lehet a projekt magas árában is, mert ezzel saját hivatali pozícióját erősíti (Niskanen, 1968), és a korrupció lehetősége is a projektérték minél magasabb szinten való rögzítését ösztönzi. Egyszóval az ár sem biztosan valódi ellentét a felek között.

3. **Az időtényezőről.** Private-private kapcsolatban általában közös érdek a gyors és hatékony szerződés-előkészítés és az üzlet mielőbbi elindítása. A gyorsítás-lassítás kérdése is másként merül fel az eltérő partnerek viszonyában. A hivatal döntési eljárásai miatt rendszerint lassabb, a működési keretei jogilag sokkal kötöttebbek, szempontrendszer bonyolultabb, közreműködői köre számosabb, ezért az előkészítésnek alaposabbnak és hosszadalmasabbnak kell lennie. A kinevezett hivatalnokot kockázati attitűdje is a lassítás felé tereli, és a gyors ügyintézés ösztönzői – éppúgy a sikerdíj, prémium, bónusz, mint a fenyegetettség, vagy szankciók – nem befolyásolják tevékenységét. Ugyanakkor ettől teljesen eltérően viselkedhet a választott hivatalnok, különösen, ha a projekt időzítés csúszása újraválasztási esélyeit hátrányosan befolyásolja. Ebben az esetben indokolatlan sürgetéssel, hanyag előkészítés erőltetésével, a racionális elemzési idő leszorításával ismét megszüntetheti az érdekelletét az üzleti partnerrel és így mindkét fél az üzlet gyors indítását szorgalmazhatja.

A PPP közbeszerzések az előkészítést követően nyilvános felhívással indultak, majd tárgyalásos megoldással folytak. Innentől a procedúra már törvényben megszabott időkeretek között zajlik, gyorsításnak vagy lassításnak már jóval kisebb tere van.

4. **A transzparenciáról.** A transzparencia a közszférával szemben egyre nyilvánvalóbb elvárás,¹³² érthető adófizetői szempont és a korrupció egyik ellenszere lehet (Soreide, 2002). Ugyanakkor a 3. fejezetben ismertetett blamázskerülő magatartást, azaz extrém mértékű kockázatkerülést, vagy egyes hivataloknál egy erőforrásokat pazarló, irracionális döntéseket eredményező média-működést eredményezhet. A **transzparen-**

¹³¹A partnerségi megállapodások valószínűleg túlzás nélkül e kategóriába tartoznak, tekintetbe véve a több évtizedes időtávot, a résztvevők széles körét, a szóban forgó nagy összegeket, a kétfajta – építési és működtetési – szerződés egybeolvasztását, a közbeszerzés önmagában is bonyolult rendszerét, a megosztott finanszírozást, az általános idegen tőkebevonást, a számításba vett kockázatok nagy számát stb. Sajtóhírek szerint egyes partnerségi megállapodásokban közreműködő ügyvédi irodákban megtiltották a teljes iratanyag papíralapú archiválását a nyomtatási költségekre tekintettel.

¹³²Ld. Üvegsebtörvény.

cia versenyhátrányt okozhat a közszektor szervezetének, amennyiben a rendelkezésére álló összes választási lehetőséget, értékeléseit, megfontolásait nyilvánosságra kellene hoznia, ellentétben az üzleti partnerrel, aki a saját megfontolásait üzleti titokként kezelheti. Ez még akkor is igaz, ha a partnerségi megállapodások, lévén közpénzre vonatkoznak, nyilvánosak. Hiszen az üzleti szervezet így csak a végeredményt köteles közzétenni, míg közszektorbeli partnere döntéseit pl. a média képviselői előtt indokolni köteles. Valójában a transzparencia kérdésében nincs érdekellentét a felek között, a magánszektor aktora üzleti érdekből, a közszektor aktora blamázszerű attitűdjé – esetleg opportunistá magatartásának eltitkolási szándéka – miatt szeretné a megállapodásokat üzleti titokként kezelni; más kérdés, hogy az utóbbi szereplőt a jogszabályi környezet akadályozza e törekvésében.

5. **A minőségről.** A partnerségi megállapodások eredményeként létrejövő kimenet minősége erős kontroll alatt áll, a vártnál alacsonyabb minőség, vagy gyengébb színvonalú szolgáltatás mindig hírértékkel bír és nagyon hatásosan szemléltethető. Így nagyon erős a közszféra részéről a magas minőség kikényszerítése. **A Value for Money elv, mint elvi keret, a transzparencia-elvárás, az esetleges politikai nyomás, mint a környezeti befolyás elemei, a döntéshozók kockázatkerülése, mint belső ösztönző és a puha költségvetési korlát mind-mind a minőségi fókuszot erősítik.** Ez lehet a legkomolyabb konfliktusok forrása, hiszen a beszállító a költségeit próbálja leszorítani – legalábbis fix díjrész esetében. Ezt a valódi érdekellentétet az oldja, ha a megrendelő puha költségvetési korlátja miatt a minőség érdekében akár indokolatlanul magas többletköltséget is akceptál. A PPP szerződések alapján elkészült létesítmények esetében is sokkal gyakoribb a túlárazási kifogás vagy az esetleges korrupciós jelek felvetése, míg a minőségi kifogások rendszerint nem önmagukban, legfeljebb ár/érték arány problémaként merülnek fel.

6.3.5 Többletkockázatokat hordozó elszámolási kérdések a PPP-ben

A PPP nemcsak bonyolult szerződéses megoldásai, de az érintett projektek nagy értéke és összetettsége miatt is bonyolult értékelési problémákat vet fel, melyek a felek elszámolását is meghatározzák, így permanens érdekütközést generálnak és a veszteség lehetőségét is rejtik bármelyik, kevésbé sikeres érdekérvényesítő fél számára. Ez még a szerződés változatlanlansága mellett is fennállhat – eltérő értelmezések, vita a küszöbértékek meghatározásában, a szolgáltatás minőségi monitoringját illetően stb. – de még in-

kább érvényes, ha a szerződés módosítása kerül napirendre, mely a nemzetközi tapasztalatok szerint aligha elkerülhető több évtizedes kontraktuális periódus mellett. Ezért ebben a fejezetben az elszámolás néhány sajátosságát tekintem át.

1. A projektek életciklusa. A PPP konstrukcióban megvalósított projektek rendszerint igen összetettek, többféle és gyakran eltérő egyedi élettartamú eszközt keletkeztetnek és működtetnek egy adott szolgáltatás biztosítására. Jelen dolgozat a felsőoktatási kollégiumfejlesztés példáján igyekszik a felmerült kérdéseket értelmezni, ezek azonban más projekteknél némileg eltérő módon szintén megfogalmazhatók lennének.

A PPP életciklusa a szerződéskötéstől a szerződés lejártáig terjed. Ezt értelemszerűen megelőzi egy több hónapos vagy akár több éves előkészítő periódus¹³³ és követheti újabb szerződéses időszak. A szerződés tartama azonban rendszerint nem esik egybe a megvalósítás során létrehozott tartós eszközök¹³⁴ életciklusával. A projekteknél a bekezdési érték legnagyobb összegét épületek, építmények adják. Ezek hasznos élettartama rendszerint meghaladja a szerződött időtávot, azaz túlnyúlik a szerződés lejáratási időpontján. Az építések – felújítások – rendre kincstári tulajdonú ingatlanokon folynak. A kialakult gyakorlat szerint ezekre az ingatlanokra vagyoni értékű jogot alapítanak a szerződéskötéssel egy időben, így ezen immateriális jószág élettartama a szerződéshez igazodik. A szolgáltatáshoz rendre műszaki beruházás is szükséges, ahol nagyon eltérő élettartamú eszközök születhetnek, hiszen pl. az informatikai rendszerek valószínűleg a szerződés lejáratá előtt – akár többször is – cserére szorulnak, míg pl. a felvonók rendszeres karbantartás mellett több évtizedes élettartammal bírnak. A berendezési tárgyak és egyéb eszközök potenciális használati ideje még jobban szóródik, sok közöttük éven belül elhasználódó forgóeszköz, ugyanakkor vannak az ingatlan élettartamát is meghaladó életgörbével illusztrálható eszközök¹³⁵ is.

Mindez több okból is kulcskérdés. Az amortizációs költség a számviteli politikából adódóan változó nagyságú lehet, ez pedig a magáncég eredményességét, s ezen ke-

¹³³ A szerződést megelőző időszak kezdete több módon definiálható, lehet pl. a magánpartner kiválasztására kiírt közbeszerzési pályázat közzétételének ideje, a projekt megvalósítására vonatkozóan a PPP Tárcaközi Bizottság felé benyújtott igény kelte, de akár a témával foglalkozó kormányülés napja. A különféle döntési szintek és a szerteágazó jogi, adminisztratív követelmények miatt akkor is elhúzódhat az előkészítő fázis, ha a projekt minden résztvevője támogatja a megvalósítást.

¹³⁴ Tartós eszközök alatt itt a számviteli értelemben befektetett eszköznek minősülő vagyoni értéket képező immateriális javakat és tárgyi eszközöket értem.

¹³⁵ A felsőoktatási diákotthoni PPP projektek jelentős értékben tartalmaznak műalkotásokat, melyeknél akár értéknövekedés is történhet a „használat” során, így az eszköz elhasználódása nem értelmezhető, tervezett amortizációs elszámolás nem indokolt.

resztül adó- és osztalékpolitikáját jelentősen befolyásolja, feltéve, hogy az eszközöket az ő könyvei tartalmazzák. A pótlási vagy felújítási szükségletek pedig cash problémát indukálnak az eszköz tulajdonosánál. Az összetett eszközstruktúra nyilvántartási és ellenőrzési problémákat okoz az üzleti és a közintézmény számára. De a külső ellenőrző szervek is komoly feladat előtt állnak egy-egy ilyen projekt kontrollja során, hiszen az ÁSZ szakembereinek a törvényességen túl a hatékonyságról is véleményt kell alkotniuk.

2. **A szerződéskötést megelőző időszak.** A legfontosabb, hogy a beruházás-gazdaságossági számításoknak ekkor kell elkészülniük. Az együttműködéssel foglalkozó hazai és a nemzetközi irodalom is vezérfonalként említi a value for money elvet, azaz hogy az elköltött adóforintok értékes projekteket szolgáljanak. A hangsúly nem véletlen, mert ha csak az elköltött nominális pénzösszeget tekintenénk, nem találnánk olyan számítást, ahol a PPP ne lenne lényegesen drágább, mint a tisztán állami beruházás. A beruházás-gazdaságossági számítások során korábban változatos technikákat használtak ezért megkerülhetetlen volt egy kötelező módszertan kijelölése az előkészítő dokumentációk minimális összevetéséhez. A kötelezően alkalmazandó módszer alapképletét végül a 161/2005. (VIII. 16.) Kormányrendeletben rögzítették, meghatározva ezzel a nettó jelenérték (NPV) számítást, brit sztenderdek alapján a következők szerint:¹³⁶

$$NJÉ = \left| \sum_{i=0}^n \frac{B_i - (K_{Pi} + K_{NPi})}{(1 + r_i)^i} \right|$$

A használandó kamatlábat az Államadósság Kezelő Központ Rt. a Pénzügyminiszterium honlapján közli, havi bontásban, 35 éves időszakra kiterjedően. A kamatláb

¹³⁶ A jelölések a következők. *i*: az értékelés időpontjától számított idő évben (lehet tört év is); *B_i*: az adott projektről szóló értékelés készítésének időpontjában ismert, a szolgáltatás/beruházás vásárlójánál a projekttel kapcsolatban realizálódó, közvetlen és - mind a bevétel összegében, mind a bekövetkezés valószínűségében - biztos pénzügyi bevétel (pl. koncessziós jog eladásából keletkező bevétel; adott ingatlan építéséhez szükséges telek eladásából származó bevétel, bérleti díj stb.); *K_{Pi}*: minden, az *i*-edik évben jelentkező, az államot, illetve a szolgáltatás/beruházás vásárlóját terhelő, az adott projekttel kapcsolatos pénzügyi kiadás, különösen a fizetendő szolgáltatási díj; a projekttel kapcsolatban nyújtott közvetlen állami támogatás; a kedvezményes hitelekhez kapcsolódó kamattámogatás; *KN_{Pi}*: minden, az *i*-edik évben jelentkező, az adott projekttel kapcsolatos nem pénzügyi ráfordítás, elmaradt bevétel, különösen a projekthez véglegesen átadott eszköz értéke; a projekthez adott eszköz elmaradt hasznosításából keletkező veszteség (pl. bérleti díj); a közterhek (pl. adó, járulék, illeték stb.) megfizetése alóli kedvezmény; *n*: a szerződés lejáratától az értékelés időpontjától számítva; *r_i*: az *i*-edik évre alkalmazandó diszkontráta, melynek értéke a (2) bekezdés szerinti hozamgörbe alapján határozandó meg.

kalkulációja nem áll rendelkezésre, így nem tudható, milyen elemek képezik részét. Pedig fontos lenne, hiszen végső soron **a kamatlábak nyomán állnak elő a magyar PPP-re jellemző, nominálisan a bekerülési érték 2,8-3,5-szeresére rúgó törlesztések.**

A kötelező számítás lényege, hogy a projektek teljes futamára diszkontált cash flow-t becsülnek mind a majdani PPP szerződésesnek, mind egy ennek alternatíváját képező tiszta állami beruházásnak a feltételeivel; ez utóbbi az ún. **public sector comparator (PSC)**. Az alternatívák nettó jelenértékének összevetése igazolhatja a projekt létjogosultságát. A módszert komoly elméleti kritika éri több okból is. A nettó jelenértékes technika ellenében általában elhangzó kételyek részben a CF becslés bizonytalanságára, részben a diszkontfaktorra vonatkoznak, ugyanakkor hiányosságaival együtt általában a legmegbízhatóbbnak tartják a beruházási döntések megalapozásában. Kevésbé NPV specifikus probléma, hogy a PSC nem jó benchmark, mert rendszerint nem valódi alternatíva, illetve nem megbízható forrásadatokkal dolgozik (Ismael-Pendlebury, 2006, 381.old.) Egyes szakértői vélemények szerint a beruházás-gazdaságossági módszertan adaptáció nélkül alkalmatlan a közérdek megjelenítésére, mert a **közüntézmények és a kormányok elsődleges feladata nem a vagyoni érték maximalizálása, vagy a mérlegfőösszeg kedvező alakulása lenne, hanem az állampolgárok minél magasabb szintű szolgáltatásokkal való ellátása.** (Shaoul, 2005, 448-451.old.)

3. A kivitelezés szakasza és az aktiválás. A kivitelezés megkezdéséhez elengedhetetlen, hogy a helyszínt a kivitelező számára birtokba adják. Magyarországon gyakori, hogy erre a földterületen, vagy átépítésre, bontásra szánt épületeken alapított vagyoni értékű jog szolgál megoldásként. Értékesítéskor ugyanis privatizáció történik, erre sokszor nincs törvényi lehetőség vagy szándék. Ha mégis, az átadási ár nem piaci, hanem egy ennél minden esetben alacsonyabb, olykor töredékérték, a könyv szerinti érték.¹³⁷ A vagyoni értékű jog ugyancsak jelképes értéken, vagy 0 Ft-ért cserél gazdát.

A PPP projekteknél kulcskérdés, hogy az elkészült eszközt ki helyezi üzembe. Amennyiben a projekt az Eurostat követelményeinek megfelel, az eszköz a magántársaság könyveibe kerül, ellenkező esetben viszont az állami vagyont gyarapítja, a kapcsolódó kötelezettségvállalás pedig az eladósodottsági mutatókat rontja. **Ezért az a para-**

¹³⁷Érdekes helyzetet eredményezett az ügylet, ha a vagyontárgy üzleti szervezethez került. Az átvett eszköz piaci értékét rendkívüli bevételeként kellett kimutatnia, majd passzív elhatárolást kellett képeznie, melyet az amortizáció ütemében oldhatott fel; így az üzleti szervezet közzétett beszámolójából látható volt az állami vagyonszétválás piaci értéke. 2009-től új szabályként már nem kell így eljárnia a magántársaságnak, a térítés nélküli átvételeket beolvaszthatja az egyéb bevételek közé.

dox állami törekvés, hogy a létrejött eszköz magánvagyonot képezzen, melyhez a közintézményt operatív lízing-szerű szerződés fűzi. Bárki helyezi is üzembe az eszközt, számviteli szempontból kulcsfontosságú döntéseket kell hozni. Ekkor rögzítik a tervezett használati időt, kalkulálják a maradványértéket és döntenek a leírási módszer mellett. A nagy projektek esetében lehetséges eszközfajták sokszínűsége mellett a szerződéses futamidők ismerete és üzleti szervezeteknél az aktuális adójogszabályok amortizációs rendelkezései is befolyásolják a döntéseket.

4. **Az üzemeltetés elszámolási problémái.** Az üzemeltetés során folyamatos elszámolási és ellenőrzési feladatok adódnak. **A DBFO elméleti modellje szerint a bekerülési érték felszorozott értékét egyenletesen terítik a futamidőre, kvázi törlesztve ebben a bekerülési értéket és a működtetés költségeit.** Az időarányos törlesztések azonban nem azonosak, mert ezeket sok minden módosítja. A teljesség igénye nélkül rendszerint az alábbiak: teljesítményarányos elszámolások, hibás teljesítések levonásai, továbbá a kamatteher változása, a devizaárfolyamok változása, inflációs indexálás, közműdíjak változásai, esetleg szerződésbe épített kompenzációk és egyéb összegek.¹³⁸ A szolgáltatás minőségének megítélése is bonyolult feladat, azt egy monitoring-rendszer segítségével, a hiányosságoknál pontlevonás mellett értékelik, majd számlázzák. Mindezek elszámolása részben becsléseket igényel, néha módszertani alternatívákat kínál, így a felek közötti folyamatos egyeztetés folyik. A sikeres egyeztetésekhez mindkét oldalon képzett és jó érdekérvényesítő munkatársakra lenne szükség.

5. **A szerződéses futamidő vége, az eszköz további „élete”.** A futamidő végével kapcsolatban egyelőre több a kérdés, mint a válasz. Az elindult nagy projektek kommunikációja szerint a szerződések lejártával az eszközök az államra visszaszállnak, vagy az állam azokat maradványértéken megszerezheti. Ez a felfogás azonban nyílt vagy zárt végű pénzügyi lízingre hasonlító megoldás lenne, mely jogilag összeférhetetlen a PPP-vel. A külföldi példák azt mutatják, hogy az állami visszavásárlás valóban egy bevett lezárása a projektnek, de ez mindig kicsi értéken történik, a korábbi bérlőt legfeljebb elővásárlási jog illeti. Ez viszont furcsa helyzetet eredményezne, hiszen több évtizedes „törlesztés” után az eszköz értékét ismét ki kellene fizetni. Az ügylet másik lehetséges lezárása, ha a közszféra kivonul a szolgáltatásból, ez viszont utólag privatizációnak mi-

¹³⁸ A felsőoktatási beruházásoknál pl. az üzleti partner rendszerint devizás hitelszerződésekkel finanszírozta a kollégiumépítéseket, a változó kamat és az árfolyamváltozás kockázatát viszont az egyetemek viselik.

nősíthetné a szerződéseket. Természetesen az is lehetséges, hogy a felek újabb szerződéssel a korábbiakhoz hasonlóan folytatják az együttműködést, vagy a szolgáltatás feleslegessé válik és senki sem folytatja. A tulajdoni kérdéseket azonban előbb vagy utóbb mindenképpen rendezni kell.

6.4 A hipotézis értékelése

Összefoglalásként megállapítható, hogy önmagában **a kockázati allokáció nem feltétlenül csökkenti jelentősen az állami szervezet kockázatait, de ugyanakkor számos, a közszektor számára nehezen kezelhető kockázat marad, vagy épp a kockázatmegosztás során kerül az államra. Talán a legnagyobb kockázati tényező azonban a közszektor szervezete számára maga a konstrukció, mert az üzleti alapon kialakított, üzleti szempontoktól átítatott és az üzleti szervezetek között szokásos formába tuszkolt megállapodásokba lényegében kódolva van a közszektor szervezetének hátránya, miközben elvesznek annak, az állam tulajdonlásából származó helyzeti előnyei.**

Ahogy a fejezet elején jeleztem, az üzleti szervezet többletkockázatainak értékelésére nem vállalkozom, bár nyilvánvalóan ilyenek is vannak szép számban. Az állami bürokrácia vontatottsága, az állami partner üzleti szemléletének hiánya, az üzleti módszerek, technikák, rutinok, vezetési és döntési stílus stb. ismeretének hiányosságai vagy azok elutasítása biztosan felmerülhetnek, mint többletkockázatok. Valószínűleg üzleti szempontból reális többletkockázat a korrupció felmerülése is, melyet – tekintettel a döntésekkel érintett nagyságrendre, az időtávra, a magyar építőipar közismerten szürkés árnyalataira és a közbeszerzés világszerte tapasztalható sajátosságaira – nem lehet kizárni a Magyar Universitas Program beruházásai kapcsán sem. Mindezek mellett azonban az állami partnerség olyan jelentős, már korábban ismertetett előnyökkel is jár, melyek miatt, **véleményem szerint a partnerségi kapcsolat az üzleti szervezet számára inkább kockázatait csökkenti, mint növekedését hozza.** Természetesen ennek bizonyítása további kutatást, az üzleti szervezet kalkulációinak és tényadatainak ismeretét kívánná, így mindezek nélkül, ez csak szubjektív vélemény marad.

A rendelkezésemre álló, korlátozott adatállományra támaszkodva is levonható azonban néhány következtetés a projektek hatékonyságára vonatkozóan, ezek a tények azonban már átvezetnek a 4. hipotézishez, mely a következő fejezet témája lesz.

Az egyetemi döntéshozókat is megkérdeztem az esetleges PPP többletkockázatokkal kapcsolatosan, de csak kevés érdemi választ kaptam. Az egyik válaszadó kifejezetten erős politikai nyomásról tett említést és súlyos problémaként említette a szerződés végének rendezetlenségét. A többség azonban semmilyen érdemi véleményt nem adott a konstrukcióval kapcsolatban. Ennek lehet oka a kérdés jelenlegi átpolitizáltsága, a döntések óta eltelt évek, esetleg az a tény, hogy a PTE számára nem jelentenek nagy terhet a vállalt programok, az egyetem rossz pénzügyi helyzetének alapvetően más okai vannak, így a PPP probléma elsikkadhat a döntéshozók számára.

A 3. sz. hipotézisben azt az állítást fogalmaztam meg, miszerint a partnerségben a kockázatok megosztása folyik annak megfelelően, melyik kockázati tényezőt melyik fél képes hatékonyabban kezelni. Számos konkrét példával bizonyítottam, hogy a kockázatkezelés hatékonysági kérdéseit felülírják az állam statisztikai besorolási fókuszja, így legfeljebb másodlagos szempont lehet a kockázatkezelés. A példák arról győztek meg, hogy az üzleti fél egyértelműen sikeresebben oldotta meg saját kockázati pozíciója javítását, amennyiben alacsonyabb valószínűséggel bekövetkező, könnyebben kezelhető, legfeljebb rövidtávon felmerülő, jól definiált stb. kockázatokat vállalt magára. A közszféra szervezete sorozatosan számára kedvezőtlen kockázatokat vállalt magára, míg másokat indokolatlanul hárított át – azaz fizet meg azóta is feleslegesen az árban – tehát nem csökkentette kívánatos mértékben a kockázatait a tiszta állami beruházással szemben. Ugyanakkor számos kockázati elemet felsoroltam, melyek pótlólagos fenyegetést jelentenek és a konstrukcióból magából következnek. A fentiek a megfogalmazott hipotézis elvetését indokolják. **Véleményem szerint a PPP egyértelműen kedvezőtlenebb kockázati pozíciót jelent az állam számára a tiszta állami beruházáshoz képest. Ennek oka alapvetően a több évtizedre kötött, tisztázatlan részleteket tartalmazó üzleti szerződés ténye, különös tekintettel a szerződés végére, a tulajdon átszállására, a közbeszerzési eljárás visszásságaira, valamint a közérdek szempontjából hátrányos kockázat-megosztási döntésekre.**

7. A PARTNERSÉGBŐL ADÓDÓ HATÉKONYSÁGI ELŐNY ÉRTÉKELÉSE A MAGYAR UNIVERSITAS PROGRAMBAN

Az eddigi fejezetek számos, a partnerség kritikáját tartalmazó állítást, és reményeim szerint azok hiteles indoklását tartalmazták. Nem szándékom azonban egyoldalúan, kizárólag a partnerség hiányosságaira koncentrálva egy minden helyzetben alkalmatlan és torz megoldásként, használhatatlan eszközként definiálni a PPP konstrukciót, már csak azért sem, mert annak igen széles az értelmezési tartománya és világszerte számos sikerprojektet tartanak nyilván. Önmagában az a tény, hogy a partnerség az esélyét adja, hogy az üzleti szervezet hatékonysági előnye átgyűrűzzön a közszektor „szocialista vállalataiba” megéri a gondolatkísérletet a konstrukció alkalmazására. Éppen ezért 4. hipotézisként azt vizsgálom, van-e látható jele a hatékonysági előnynek a vizsgált projektekben.

A 4. hipotézisem a következők szerint fogalmaztam meg: **„A partnerségi kapcsolatok legfőbb előnye, hogy a projektek hatékonyabb megvalósítását szolgálják és a létrejött infrastruktúra működtetése is hatékonyabban történhet követve az üzleti szervezetek racionálisabb, profítközpontú logikáját. Az üzleti partner bevonása gyors megvalósulást, alacsony fajlagos költségeket és megbízható minőségi szintet eredményez, hasonlóan a tisztán üzleti szervezetek által megvalósuló projektekhez.”**

A hipotézis bizonyítására az ÁSZ kollégiumfejlesztések vizsgálatára vonatkozó jelentésére támaszkodtam. Mindezek előtt azonban a konkrét beruházások értékelése szempontjából fontosnak tartottam, hogy a befektetések két, a hatékonyság szempontjából különösen fontos elemét felvessem.

A vizsgált program egyik kulcseleme, hogy a befektetéssel érintett „iparág” a magyar felsőoktatás. Az állam szempontjából ugyanis a befektetések hatékonysági kérdéseinek elemzésekor nem elég a projektszintű hatékonyságot vizsgálni, de a befektetés révén realizált makro- és mezoszintű hozamokat, a lokáció kérdéseit, az egyéni és társadalmi többleteket, az externáliák minél szélesebb körét figyelembe kell venni. Különösen nagy jelentősége van az extern hatásoknak az oktatási területen. A program hatékonyságának megítéléséhez így első adalékként az oktatási szolgáltatás, azon belül is **a felsőoktatás közismert hatékonysági kérdéseit vetem fel.** A program direkt és indirekt, pozitív és esetleg egyes negatív extern hatásainak számbavétele és elemzése egy

nagyobb lélegzetű munkát kívánna, ezért én csak megemlítem a legfontosabb tényeket, elsősorban a felsőoktatása magas társadalmi szintű megtérülési rátáját.

A Magyar Universitas Program hatékonysági szempontból is sarokpontnak számító másik lényegi eleme, hogy a választott konstrukció – DBFO – végleges tulajdonvesztéshez vezethet,¹³⁹ azaz a választott megoldás igen közel áll a privatizációhoz. Az állami és magántulajdonú szervezetek tulajdonjogból következő hatékonysági eltérése közismert témája a közgazdaságtannak, a mainstream szakirodalom alapján már csak ezért is joggal várhatjuk, hogy a hatékonysági előny manifesztálódik. Ezért foglalkozom röviden a tulajdon és a hatékonyság kérdéseivel, ismét leszögezve, hogy a problémakör komplex tárgyalása messze meghaladja e kereteket.

7.1 A felsőoktatási kiadások haszna

Az oktatás elméletileg nem klasszikus közjóság,¹⁴⁰ és egyes országok gyakorlatában sem az, de azért a modern államokban kétségtelenül mindenütt jelentős szerepet vállal az állam. Ezzel együtt az is jellemző, hogy az alapfokú oktatástól a felsőoktatásig terjedően e szerep inkább csökkenő. A neoklasszikus növekedési modellek szerint a hosszú távú növekedést a populáció és a technológiai fejlődés indukálja, ebből következően az emberi tőkébe való befektetés legfeljebb rövid távú makrogazdasági hatást gyakorolhat. Gonand (2007) idéz későbbi kutatásokat¹⁴¹ is, melyek szintén nagyon gyenge korrelációt találtak a GDP növekedési rátája és az oktatás kiterjesztésének változása között. Az utóbbi években ugyanakkor több kutatás¹⁴² is az ellenkezőjét mutatja, jelesül, hogy az oktatási output 10%-kal való kiterjesztése akár 3-6%-os GDP növekedést generálhat.

Magyar szakértők az oktatás társadalmi és egyéni megtérülési rátáját tendenciájában emelkedőnek tartják, és jellemzően lényegesen magasabbra teszik az egyéni, mint a társadalmi megtérülést Varga Júlia számításai alapján. (Semjén, 2009).

¹³⁹ A DBFO – design-built-finance-operate megoldás – nem tartalmazza a futamidő végi automatikus tulajdoni transfert, illetve a más megoldásoknál megjelenő maradványértéken való megváltás jogát, bár az államnak elővásárlási joga van a létesítményre. Ez a megoldás áll a legközelebb az operatív lízinghez, vagy tartós bérlethez illetve a tulajdonjog tekintetében a végleges privatizációhoz.

¹⁴⁰ A közjóságokat egyszerre korlátlan számú fogyasztó használhatja és használatuk nem is korlátozható, ilyen pl. az államok katonai védelmi tevékenysége.

¹⁴¹ Spiegel (1994) vagy Pritchett (1996) nem igazolt tartós növekedési előnyt, kritikusaik azonban azt hangsúlyozták, hogy az oktatás hatása a technológiai fejlettségben ölt testet. (Gonand, 2007, 6. old.)

¹⁴² Mankiw, Romer és Weil 1992-ben végzett vizsgálatokat 98 országra az 1960-1985-ös időszakot illetően és ezek alapján a GDP humántőke befektetésekre vonatkozó rugalmasságát 0.66-ra becsülte. Bassanini és Scarpetta 2001-es kutatásai 21 OECD országnak az 1971-1998-as időszaki adatai alapján szintén azt mutatta ki, hogy a GDP hozzávetőleg 6 %-kal nő, ha az oktatást egy évvel (kb. tizedével) kiterjesztik. (Gonand, 2007, 7. old.)

Ez egybecseng Mincer eredményeivel, aki az oktatás egyéni megtérülési rátáját a legtöbb országra vonatkozóan 5-15%-ra becsülte. (Gonand, 2007, 7.old.) Szintén hasonló következtetésre jutott az egyéni ráták tekintetében Polonyi-Tímár, amikor a 2000-re elvégzett kalkulációjában főiskolai szintre 6,8-as egyetemi szintre 13,3-as megtérülés adódott. (Polonyi-Tímár, 2006, 63.old.) Ugyanakkor „egyszerű gyors becslésük” a társadalmi megtérülési rátákra – főiskolai végzettség 2,6 és egyetemi végzettség 5,3 – a Semjén-féle tanulmányhoz képest kedvezőtlenebb. (Polonyi-Tímár, 2006 66.old.)

A későbbi magyar kutatások szerint a felsőfokú végzettség jelentős bérelőnye a továbbiakban – Galasi szerint 1997-2002 között – is megmaradt, vagyis a várakozásokkal ellentétben a felsőoktatási expanzió sem szüntette meg azt. (Galasi, 2004) Mi több, az OECD felmérései szerint a felsőfokú végzettség bérelőnye,¹⁴³ így egyéni megtérülési rátája Magyarországon nemzetközi összevetésben is a legmagasabbak között van,¹⁴⁴ és az OECD átlaghoz képest az 1997-2007 közötti évtizedben további, több mint 20 % ponttal növekedett a relatív bérprémium. (OECD, 2002, 2009)

A foglalkoztatási ráták tekintetében is sokkal kedvezőbb a felsőfokú végzettségűek helyzete, hiszen minden korcsoportban magasabb a foglalkoztatottság, mint az alacsonyabb végzettségűek esetében. (Semjén, 2009) Az oktatásnak kiterjedt, bár nehezen mérhető pozitív társadalmi mellékhatásai is vannak; az OECD rendszeresen méri pl. a politikai érdeklődésre, az egészségi állapotra vonatkozó hatásait – ezeket tartalmazzák az *Education at a Glance* éves összefoglalói is –, de ismertek a kedvezőbb bűnözési mutatók, a magasabb közbizalmi index és számos egyéb mutatóra vonatkozó hatásvizsgálatok is.

Az utóbbi évtizedben nem hogy csökkent volna, inkább erősödött a felsőoktatás kulcsszerepét hangsúlyozók száma, kiemelve annak pozitív hatását mind az innovációban, mind a humán erőforrás fejlesztésében. Jellemző, hogy pl. a Világbank szakértői is változtattak korábbi álláspontjukon és a járulékos előnyök miatt a felsőoktatás állami támogatását fenntartandónak tartják. (Báger, 2004, 212.old.) Érthető, ha mindezeket érzékelve erős a felsőoktatás-fejlesztés társadalmi támogatása. Ráadásul Magyarország

¹⁴³ A bérelőnyt egyébként nem minden korosztály tudta, tudja kihasználni, mert a felsőfokú végzettség felértékelése mellett a munkatapasztalatok leértékelődése is jellemző volt a rendszerváltást követő években. Így az idősebb generáció egyéni megtérülési rátája jóval alacsonyabb volt, mint a friss diplomásoké. (Kertesi-Köllő, 2001)

¹⁴⁴ A 2007-es adatok alapján, az azt megelőző évtizedben, 21 ország közül Magyarországon, Németországban és Olaszországban emelkedett legjobban a bérelőny. (OECD, 2009)

az OECD országok átlaga alatt van, ami az egy főre jutó közvetlen felsőoktatási ráfordításokat illeti. (OECD, 2009) a beruházásokról szólva, a Világbank véleménye szerint kívánatos, ha az összes oktatási beruházás aránya a GDP-ben mintegy 4-6 százalék, s ebből a felsőoktatásra fordított összeg mintegy 15-20 százalék (Báger és tsai, 2004, 214.old.)

Az oktatásba befektetni tehát megéri,¹⁴⁵ kérdés csak az marad, kinek az érdeke, feladata inkább a felsőoktatási fejlesztések finanszírozása, az államnak, a felsőfokú végzettségűeket erőforrásként felhasználó üzleti szervezeteknek, vagy a láthatóan legnagyobb megtérülési rátát realizáló egyéneknek. **Az oktatásfinanszírozás parázs viták tárgya** szerte Európában, különösen azért, mert a világ legsikeresebb egyetemei sok tekintetben másként működnek, és finanszírozási modelljeik is eltérők. Az Egyesült Államok legjelentősebb egyetemei közül egyedül a Berkeley állami tulajdonú, a többiek - Harvard, Yale, Columbia, Princeton stb. – az állami források mellett nagyobb részben magánforrásokra támaszkodnak. (Németh, 2008, 299.old.) Az elmúlt évtizedek kísérletei ugyanakkor nálunk azt bizonyították, hogy az oktatási, egészségügyi és több más szolgáltatást részben tiszta közszolgáltatásként célszerű megszervezni, de legalábbis az államnak jelentős szerepet kell vállalnia ezek biztosításában. Ami a modern felsőoktatást illeti, kulturális és gazdasági okokból mindig és mindenütt fontos az állam szerepe, részben független attól, hogy az oktatási intézmények állami vagy magán tulajdonban vannak, illetve részben magánforrásokból is finanszírozzák azokat. (Báger és tsai, 2004, 13. old.)

“Igaz, hogy e szolgáltatások esetében az állam egyre nagyobb erőforrásokat von ki a magánszektorból, de azokat a humánerőforrások fejlesztésén, megújításán keresztül sokszorosan vissza is adja a magánszektornak. A jóléti állam gazdasági alapját végül is éppen ez teremti meg.” (Pulay és tsai, 2009, 18. old.)

Mindezek alapján alig akad, aki az oktatási kiadások esetében pazarlásról beszélne, tehát a felsőoktatásba fektetett állami forrásokat a közvélemény szinte korlát nélkül legitimálja, sőt támogatja, így azok politikai kockázata igen alacsony. A gazdasági kockázatok viszont a projektek méretével növekednek, ezért a döntéshozók számára kedvező lehetőség ezek részbeni átháríthatósága, ha akad erre alkalmas partner.

¹⁴⁵ További kérdés, hogy a beruházás hogyan érinti az oktatás belső hatékonysági rátáját. A megtérülések ugyanis a külső hatékonysági rátát jelzik, de emellett az is fontos, hogy adott értékű erőforrás felhasználásával a mai módon lehet-e a legjobb oktatási színvonalat produkálni. E tekintetben már sokkal gyengébbek az eredmények, forráshiány és pazarlás egyaránt jelen van. (Semjén, 2007)

7.2 A tulajdonlás jelentősége a hatékonyság tekintetében

A tulajdonlás kérdését az elmúlt harminc évben különösen élénk érdeklődés övezte, ezért nagy tömegű elméleti és empirikus kutatásokon nyugvó irodalom született e tárgyban. Az érdeklődés részben ideológiai indíttatású, hiszen a magán- és a köztulajdon dominanciája a rendszerfilozófiák központi kérdése, így a szakirodalom a 80-as évek végétől lezajlott rendszerváltások közgazdasági indoklását adta. Másrészt a fejlett világ un. vegyes gazdaságait ma is nagyszámú magán- és közösségi tulajdonban lévő gazdálkodó szervezet hálója alkotja, s ezen szervezetek egymás közti permanens versenye és differenciált együttműködése működteti. A privatizálás, reprivatizálás vagy repatriálás dilemmája így újra és újra előkerül a legtöbb országban, akár manapság is, a válságkezelés egyik eszközeként.

Bár a szervezetek összevetésekor nem a tulajdonlás az egyetlen markáns eltérés, a gazdálkodás, illetve tágabban a viselkedés okainak feltárásakor mindig az elsők között merül fel a tulajdon kérdése. A dolgozatban tárgyalt **partnerségben is súlyponti kérdés a tulajdonlás**, illetve a tulajdonosi jogok gyakorlása. A magyar kormányzat és valószínűleg számos más ország PPP politikája tekintetében ugyanis **meghatározó volt az a törekvés, hogy a partnerségben létrejött és működtetett infrastruktúra ne a közszféra vagyonában jelenjen meg**, így ugyanis az ezzel kapcsolatos tartós kötelezettségvállalás az állami adósságállományt növelte volna, méghozzá nyilvánvalóan annál is nagyobb mértékben, mint egy tisztán állami beruházás esetén. A fejlesztések egy része a régi infrastruktúra felújítását jelentette, de az új építések is többnyire meglévő, állami tulajdonban lévő ingatlanokon történtek, így a partnerséggel azok is az üzleti szektor mérlegében kerülnek kimutatásra. Ezért bírálják sokan a partnerségi megállapodások burkolt privatizációs jellegét. Egyes PPP formák, pl. a BOT modell ugyanakkor beépítik a létrejött – többnyire – ingatlanvagyonnak a szerződéses kapcsolat lejártakor való transzferálási szándékát, azaz lényegében a visszaállamosítás lehetőségét. **Az állami tulajdonba való visszakerülés** ezzel együtt **opcionális**, ha az állam nem él vele, véglegesség válik a magánosítás. Érdemes tehát röviden összefoglalni a vonatkozó szakirodalom alapján, mekkora a jelentősége a tulajdonlásnak és milyen következményekkel járhat a tulajdonváltás abban az esetben, ha az üzleti és közszféra között történik.

A privatizáció és dereguláció szorgalmazása mögött mindig megjelenik az álláspont, miszerint az állam rossz tulajdonos, a köztulajdonú szervezet hatékonytalanul működik, különösképpen monopolhelyzetben. Lásd a már idézett Mueller-féle, 71 tanul-

mányt összefoglaló lista. (Mueller, 2003, 374-379.old.) Ezek a tanulmányok a köz- és magántulajdonú cégeket leggyakrabban a termelés költségei, a produktivitás, az emberi erőforrás hatékony felhasználása és hasonló, pénzügyi mutatókon alapulnak. A hatékonysági előnyt nem, de az okot vitatók egyik érve, miszerint **a hatékonysági eltéréseket kevésbé a tulajdon, inkább a verseny okozza**. De akadnak empirikus tanulmányok, melyek szerint a hatékonysági előny sem bizonyított, ha az említett, a magánszektor előnyét mutató kutatásokhoz képest jóval kisebb számban is. Ld. Bacchiocchia – Florio – Grasseni, 2005-ben született tanulmánya a brit privatizációról, vagy Kornai (2007) összefoglaló értékelése a cseh és orosz privatizációról. Az mindenesetre szembe-tűnő, hogy ha a privatizáció után az üzleti szervezet monopolpozícióba jut – mint egyes energetikai, telekommunikációs, közlekedési példák mutatják – kritikus jelentősége lesz a működésük keretét adó szabályozásnak, mint a versenyt helyettesítő, hatékonyságra készítő eszköznek. (Willner – Parker, 2007, 222.old.) Ez valóban arra mutat, hogy kevésbé a tulajdonnak, inkább a versenyhelyzetnek van kitüntetett szerepe. Az ebből következő állítás szerint nem lehetetlen a hatékonyabb működés elérése privatizáció nélkül sem, ha a szereplők versenyezni kénytelenek. Ugyanakkor, ha elfogadjuk, hogy a versenyhelyzet a hatékonyság kulcsa a magán és az állami szektorban is, több esetben – legalábbis hatékonysági oldalról – megkérdőjeleződnek egyes PPP projektek és privatizációs tranzakciók is. **Gyakori ugyanis, hogy a PPP konstrukcióban megvalósított szolgáltatásnyújtásnál a verseny korlátozott, mert a szociális infrastruktúra alulárázott és nagy, meg nem térülő – pl. felújítási – költségekkel jár.** (Báger, 2007, 26. old.)

Közgazdászok egy része azt is vitatja, hogy a köztulajdonnal a versenyhelyzet fenntartása összeférhet egyáltalán. Az állami szervezetek ugyanis hatékonyan lobbiznak annak érdekében, hogy a versenyt belépési korlátokkal fékezzék és a politikai döntéshozóknak is érdekük, hogy a verseny- diktálta, racionális működés helyett a saját befolyásuk alatt tartsák a korlátozott számú köztulajdonú aktort. (Boyco, 1996)

A közösségi döntések iskolája – pl. Niskanen, Buchanan, Tullock munkái – szerint a köztulajdon működési gyengeségei a politikusok és közszolgák attitűdjéből és magatartásából fakad, mert döntéseikkel nem elsősorban a közérdeket szolgálják, azaz nem tökéletes közjó-maximalizálók. Hogy jellemzően lusták és kapzsiak, eléggé leegyszerűsítő feltételezés, de hogy a közhivatalokban született döntéseiket a választások befolyásolják, elméletileg és tapasztalatokkal is igazolható tény. Hiba azonban a hatékonytalanságot a választásokkal magyarázni – ahogy a közösségi döntések iskolája

teszi –, mert ebből az a nyilvánvalóan hamis következtetés adódna, hogy a választások kiiktatása eltüntetné a hatékonysági különbséget, vagyis a szovjet-típusú gazdaság hatékonyabb lenne, mint az É-amerikai, a Ny-európai, vagy a skandináv, ahol a döntéshozók a voksokért versenyeznek. (Willner – Parker, 2007, 224.old.)

A köztulajdon bírálatával kapcsolatban talán leggyakrabban a rugalmatlan alkalmazási és helytelen bérezési gyakorlat merül fel, mely a technikai és allokációs hatékonyságot is rontja. (Amos, 2004) Sokatmondó azonban, hogy olykor a kiáramló bértömeg nagyságát bírálják, vagy a közszolgák kiugróan magas juttatásait, máskor a közszféra alacsony béreit teszik felelőssé az alacsony működési hatékonyságért. Ez részint azt mutatja, **nagy a bizonytalanság a közszféra szervezeteinek és alkalmazottainak valódi teljesítményeit illetően** és tényleg egymás mellett van jelen a működőképességet veszélyeztető forráshiány és pazarlás. A költségérzékenység érvényesítése és a teljesítményarányos juttatások megvalósítása azonban megint nem az üzleti szervezetek privilégiumai – bár az alkalmazási és juttatási szabályozás a közszférában kétségkívül rugalmatlanabb – hanem inkább menedzsment feladat. Ez pedig a megbízó-ügynök kérdéshez vezet inkább, mint a tulajdonos személyéhez.

A tranzakciós költségek elmélete szerint a nem tökéletes szerződés feltételezése adja a tulajdonlás fontosságát. Tökéletes szerződés esetén nem lenne a tulajdonlásnak a szerződésszerű teljesítés szempontjából jelentősége, ha viszont a feleknek újra tárgyalásba kell bocsátkozni és alkut kell kötni a korábban előre nem látott hasznok és költségek felosztásáról, erősebb az alkupozíciója annak félnek, akinél a tulajdonjogok vannak, ő tudja inkább saját érdekeit érvényesíteni az újratárgyalás során. (Shleifer, 1998)

Fontos szempont, a partnerségi szerződésekkel is összefügg, hogy a tulajdonjoggal rendelkező félnek erősebb az ösztönzése arra is, hogy beruházzon az adott tevékenységbe, hiszen az erősebb alkupozíciója révén meg tudja szerezni a beruházásból származó hasznot. Beruházásával minőségjavítást vagy költségcsökkentést célozhat. Ha a tulajdonjog a közszféra aktoránál marad, mindkettőt hosszas egyeztetés és hivatalnoki érdektelenség övezheti, az üzleti tulajdonost ellenben profitérdeke folyamatos költségcsökkentésre ösztönzi, de a minőségjavító beruházások itt is elmaradnak. Ezért **a köztulajdon fenntartása fontos lehet, amikor a költségcsökkentésnek jelentős minőségrontó hatása van, és a természetes monopólium miatt vagy más okból nincs, vagy kicsi a versengés a magánvállalatok között, mely a minőségrontást gátolná.** A má-

sik helyzet, melyben a köztulajdon fenntartásának jelentősége van, ha a kormányzat nem tudja pontosan előre, hogy mit akar, tehát **gyakori változtatásra kell számítani.** (Lőrincz, 2005) Ez utóbbi nem róható fel abban az esetben – s ilyen a partnerségi megállapodások többsége – ha a szerződési időtáv nagyon hosszú és/vagy a projekt nagyon bonyolult. Az állami tulajdonlás fenntartása tehát fontos lenne az újratárgyalási pozíció erősítésében, ugyanakkor tovább csökkenti a mozgásteret a Maastrichti kritériumok által behatárolt keret miatt.

Willner és Parker különbséget tesznek **aktív vagy passzív tulajdonlás között.** Míg a stratégiai irányítást, az outputokra vonatkozó döntést az aktív tulajdonos magánál tartja, a passzív tulajdonos az ügynökre – azaz a hivatali vagy vállalatvezetésre – delegálja. Az aktív tulajdonlás magasabb hatékonyságot eredményez szektortól függetlenül. A működési hatékonyságban tapasztalt üzleti fölény tehát a szerzők szerint abból ered, hogy **a közszektornál kisebb az aktív tulajdonlás esélye,**¹⁴⁶ így **a vezetők függetlenek, ebből következően fegyelmezetlenek, azaz a sokat emlegetett oportunizmusnak túl tág tere van.** (Willner – Parker, 2007, 233) Ez ismét szembevetően ellentmondásban van a közvélekedéssel, miszerint a bürokratikus túlszabályozottság bénítja az állami tulajdonú szervezetek menedzsmentjét. A modellből az a következtetés adódik, hogy ha köztulajdon fenntartása stratégiai kérdés, akkor aktív tulajdonosi magatartással kell annak működését javítani,¹⁴⁷ illetve **a privatizációnak ott van különösen jótékony hatása, ahol az állam passzív tulajdonosként van jelen, míg az üzleti tulajdonosnál aktív magatartás valószínűsíthető.**¹⁴⁸ A tulajdonlás kérdésének meglehetősen összetett voltát jelzi, hogy a fenti okfejtésre vonatkozóan is létezik cáfolat, hiszen a legnagyobb hatékonyságjavulást éppen egyes nagyvállalatok tulajdonszerzése esetén mérték. (EBRD, 1998)¹⁴⁹

¹⁴⁶ Voszka foglalkozik bővebben az állami vállalatok tulajdonosi ellenőrzését megvalósítani hivatott testületek – igazgatóságok, felügyelőbizottságok – működésével, lesújtó véleményt formálva a zömében politikai delegáltak érdektelenségével és hozzá nem értésével kapcsolatban. Javadalmazásuk a szervezet eredményességétől független, a céljuk mellékállásuk megtartása, a menedzsment ügynöki taktikájával szemben esélytelenek. (Voszka, 2005, 14 -15. old.)

¹⁴⁷ Ebben az esetben már csak az a nem jelentéktelen kérdés marad, mit tekint az állam, illetve társadalmi szerződés híján az éppen aktuális kormányzat stratégiai tulajdonlásnak, amely a politikai széljársáknak erősen kitett döntés.

¹⁴⁸ Az aktív magatartásra a legnagyobb esély a kkv szektorban van. Erre példa a háziorvoslás, mint az egészségügy rossz nyelvek szerint egyetlen működő szegmense, vagy a közjegyzői hivatal.

¹⁴⁹ Az ellentmondás azonban feloldható, ha megkülönböztetjük a különböző privatizációs modelleket. Az angolszász modell pl. a decentralizált tulajdonlást kedvezményezi, a német és japán modell az intézményi befektetőket, bankokat, vállalatcsoportokat favorizálja. A cseh privatizációnál ún. kuponos megoldást használtak, amely osztott tulajdonlást eredményezett, míg az orosz modell a vállalatot be-

Szintén árnyaltabban, új szempontot hozva közelíti a tulajdonlás kérdését Pint, amikor azt mondja, **a közsféra a munkaerő alkalmazásában, az üzleti szektor az eszközfelhalmozásban hajlamos a túlzásokra.** Ebből következően **a tulajdonosváltásnak a túlhajtások fékezésében lenne jelentősége.** (Pint, 1991) A PPP-nél valóban felmerül tulajdonosváltáskor az alkalmazotti állomány nagyobb fenyegetettsége, ezért a partnerségi megállapodások részeként gyakran az állomány védelmét is igyekszik a közszektor képviselője elérni, kisebb-nagyobb sikerrel. (NAO, 2008)¹⁵⁰

Az eddigiekben külföldi példákkal éltem, de a magyarországi privatizáció kutatása is differenciált képet mutat. Voszka kutatásai arra mutattak rá, hogy egyfelől a privatizáció nem szükséges feltétele a hatékonyabb működésnek, hiszen a 90-es években számos állami cég menedzsmentje jól alkalmazkodott a megváltozott körülményekhez és eredményes reorganizációs munkát végzett, bár inkább csak defenzív, kevésbé stratégiai jelleggel. (Voszka, 2005) Ugyanakkor a **magántulajdonba kerülés nem is elégséges feltétele a hatékonyság növelésének, mert az nem teremt automatikusan sem versenyt, sem hatékony vállalatirányítási módszereket, de még arra sincs garancia, hogy a politika befolyása a tulajdonosváltással megszűnik.** Valójában a tulajdonformákhoz függvényszerűen nem kapcsolódnak a koordinációs mechanizmusok sem. Bár az állami tulajdont a bürokratikus, a magánt a piaci koordináció dominálja, a kereszt-kapcsolatok léteznek, pl. erős, sikeresen működő magántulajdon mellett az állami tulajdon is képes alkalmazkodni a piac által dominált viszonyokhoz. (Kornai, 2007, 44.old.)

Mindezekkel együtt úgy tűnik, a köztulajdonban lévő szervezeteknél a legfőbb probléma a **politikai befolyás** – és a vele járó szavazatmaximalizáló célfüggvény – a **célrendszer összetettsége** (Voszka, 2005) – beleértve a döntéshozók opportunistá törekvéseit –, valamint a **puha költségvetési korlát** (Kornai, 2007, 65.old.), **melyek miatt háttérbe szorul a gazdasági racionalitás.** Az államnak ugyanis jó tulajdonosként

lülí csoportoknak kedvezett. (Kornai, 2007, 68-69.old.) A tapasztalatok azt mutatják, szerencsésebb, ha outsiders az új tulajdonosok, de az is fontos, hogy legyen közülük egy fő tulajdonos. (Kornai, 2007, 65.old.) Az értékelések többsége szerint a legnagyobb mértékű hatékonyságjavulás a sokszor külföldi, stratégiai befektetők koncentrált tulajdonszerzése esetén volt jellemző (EBRD, 1998), ugyanakkor ezen csoportok esetén felmerül a versenyt korlátozó járadékadás törekvése.

¹⁵⁰ Érdekes azonban a közalkalmazotti létszámcsökkentésének makrogazdasági hatásvizsgálata is. Ha pl. egy oktatási szolgáltatást, a közszférától üzleti szektor vesz át és tegyük fel 10%-kal alacsonyabb emberi erőforrás-felhasználással ugyanolyan outputot produkál, nos ez valóban hatékonyságnövelés. Egy 2007-ben publikált OECD kutatás szerint azonban ez a brit (2005-ös) költségvetési adatokkal kalkulálva mindössze 1%-os GDP növekedést generált volna. Ellenben ha az oktatás változatlan közalkalmazotti létszám mellett érne el 10%-os hatékonyságnövekedést – pl. az oktatási idő kiterjesztésével – az output oldalon, ennek 3-6% közé esne a GDP-ben mérhető pozitív makrogazdasági hatása. (Gonand, 2007)

költségcsökkentést kellene szorgalmaznia, miközben a szavazói a közkiadásokkal kapcsolatban kevésbé érzékenyek – lásd fiskális illúziók – de igénylik a magas, és javuló minőségű szolgáltatást. Az államnak vagyongazdálkodóként az állami vállalatoktól minél nagyobb osztalékot kellene kisajtolnia, miközben a szavazói elvárják, hogy esetleges user charging díjuk a lehető legalacsonyabb legyen. Az állami szervezet működésének elvi alapja, hogy piaci kudarcot orvosol, redisztribúciós célokat és rejtetten politikai célokat szolgál egyszerre – azaz nem-piaci logikát követ – miközben üzleti-jellegű célkitűzéseket – költséghatékony működés, vagyonerő megőrzése, nyereségnövelés – fogalmaz meg. A célrendszer tehát rendkívül összetett, gyakran egymásnak is ellentmondó tételeket tartalmaz. Így az sem véletlen, hogy aligha létezik a célrendszernek megfelelő eredményes ösztönző-rendszer, mely a megbízó-ügynök problémát biztosan orvosolhatná. Szintén sajátos és bizonyosan a partnerségi megállapodásokat is érinti a **privatizáció paradoxonja**, azaz hogy annak céljait és folyamatát is a politika határozza meg, lévén állami tevékenység. A kormányzati kudarc így egyszerre lesz a privatizáció mozgatórugója és hatékony megvalósításának gátja. (Voszka, 2005)

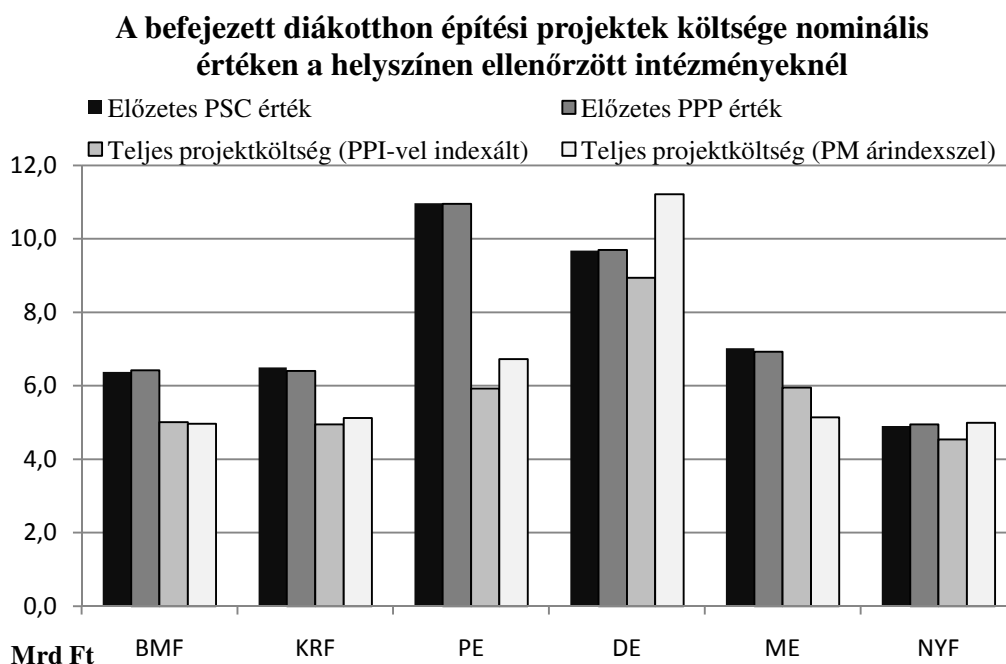
7.3 Amit a megvalósításról és működtetésről ma tudni lehet

A Magyar Universitas Programban foglalt kollégiumi és oktatási PPP-k összefoglaló táblázata e dolgozat 13.1 sz. melléklete. Az OM háttér tanulmányok¹⁵¹ brit tapasztalatokra hivatkoznak, melyek szerint a PPP és a hagyományos állami beruházás összevetésekor számos területen **egyértelmű hatékonysági előny** állapítható meg.

1. **A költségtúllépés lehetősége csökken.** A hagyományos állami beruházások 70%-ánál történik költségtúllépés, míg a PPP beruházások 22%-nál lépték túl a tervezett bekerülési költségeket. Ez általában a költségvetési intézmény utólagos specifikációs módosításából következett. Az ÁSZ vizsgálata lényegében ugyanezt támasztja alá, a 2007-es jelentésben ismertetett kollégiumi beruházások többsége a szerződésben rögzített összegeket nem, vagy nem jelentősen lépte túl, csak egy beruházásnál történt jelentős túllépés az előzetes kalkulációkkal összevetve, a megrendelő igényeinek módosulásai miatt. Az arányokat szemlélteti a következő diagram.

¹⁵¹ Az adatok az OM háttér tanulmányok közül a SE-FOK kockázatelemzés 3. sz. mellékletéből származnak.

10. ábra: ÁSZ jelentés (0741) a kollégiumi építési költségekről



Forrás: ÁSZ, 2007, Mellékletek

Fontos azonban tudni, hogy **az itt szerepeltetett bekerülési költség lényegében fikció, illetve a további elszámolások alapjául szolgáló kalkulált összeg csupán.** A közintézmény könyveibe kerülne be ez az összeg, a konstrukció azonban épp ennek elkerülésére szolgál. **Az építés tényleges költsége ismeretlen, hiteles információt erre vonatkozóan a kivitelezők üzleti titokra hivatkozva nem adnak.** (ÁSZ, 2007, 47. old.) Csak valószínűsíteni lehet, hogy – lévén az üzleti partnerek zöme építési vállalkozás – a tenderben kialakult bekerülési *költségnek* nyereségtartalma is van.

2. A kivitelezési határidő túllépés lehetősége csökken. A hagyományos állami beruházások 70%-ánál csúszik az átadás az építési-kivitelezési munkálatoknál, míg a PPP projektek 76%-ában szerződés szerint történt a használatba vétel az OM háttér tanulmánya szerint. Az ÁSZ vizsgálata a Magyar Universitas Program ellenőrzött beruházásai esetében a következő megállapításokat tette: hétből négy beruházás készült el határidőre, további két késedelem pedig nem róható fel a kivitelezőnek, mert az építési engedélykérelem elhúzódó folyamata illetve a földhasználati szerződés minisztériumi ellenjegyzésének hiánya okozta. Mindössze egy olyan beruházás volt, ahol a határidőmódosításban az üzleti partnernek is felelőssége volt. (ÁSZ, 2007, 40. old.)

3. **A kivitelezés és a szolgáltatás minősége.** Az ÁSZ vizsgálata szerint az ellenőrzött beruházások tervezése és kivitelezése megfelelt a műszaki-építészeti előírásoknak, az előzetesen megfogalmazott intézményi és a hallgatói igényeknek. Az összesített hallgatói vélemények szerint minden intézménynél kikérték a hallgatók véleményét és azokat teljes egészében vagy legalább részben figyelembe vették. A hallgatók egy felmérés szerint a vizsgált és üzembe helyezett nyolc létesítmény szolgáltatási színvonalát kiemelkedően magasnak (1) vagy magasnak (6) találták, 1 létesítményt pedig közepes színvonalúnak ítélték. (ÁSZ, 2007, 12. sz. melléklet) Általában a megrendelő intézmények is elégedettek voltak a szolgáltatással, kiemelkedően jónak (2), magas színvonalúnak (4) vagy még nem érzékelhetőnek (2) értékelték. (ÁSZ, 2007, 11. melléklet) A szolgáltatásminőség egyébként folyamatos, pontozásos rendszerre épülő kontroll alatt van, a szerződések pedig lehetővé teszik, hogy a minőségromlás a díjtételben megjelenjen, erre azonban – legalábbis az üzemeltetés első, ÁSZ vizsgálatba vont időszakában – nem volt példa. (ÁSZ, 2007, 42. old.)

Általában egyébként a PPP projektekre igaz, hogy a szolgáltatások magas minőségben¹⁵² valósulnak meg. (Ismael-Pendlebury, 2006, 400.old.)

4. **A fajlagos fenntartási költségek.** Az ÁSZ vizsgálta a fajlagos üzemeltetési költségek alakulását is és megállapította, hogy az a hagyományosan működő kollégiumokhoz képest átlagosan alacsonyabb.¹⁵³ A költségek két tényező eredője, egyrészt korszerűbb és energiatakarékosabb megoldásokat alkalmaztak, másrészt magasabb komfortfokozatot céloztak.. (ÁSZ, 2007, 47. old.) Ne felejtsük azonban el, hogy ez esetben nem egy teoretikus, újonnan megvalósított, tiszta állami beruházás keretében megvalósuló létesítmény fenntartási költsége az összevetési alap – ezzel kapcsolatban nincs becslés, de vélelmezhető, hogy hasonlóan modern megoldásokkal élne –, hanem a több évtizede épült, elavult, korszerűtlen, lebontásra vagy felújításra ítélt létesítmények múltbeli adataival vetik össze az új PPP-s paramétereket.

5. **A kapacitáskihasználás aránya.** A kollégiumi fejlesztéseket kapacitáskihasználás szempontjából kivételesen kedvezőnek ítélnéljük, mert az a használat első éveiben

¹⁵² A magyar PPP-k történetében azért arra is számos példa van, hogy minőségi problémák merülnek fel – pl. az M3 autópálya esetén – ezek mögött azonban nagyon gyakran a közsféra erőltetett határidői vannak, és az is előfordul, hogy a korrupciós visszaélést sem lehet kizárni.

¹⁵³ 191 eFt/év/férőhely a hagyományos, 141 eFt/év/férőhely a PPP kollégiumok esetén.

szinte mindenütt 90% felett volt. Az is igaz, hogy a kollégiumfejlesztések előtt jelentős többletkereslettel néztek szembe az egyetemek, így az új létesítmények magasabb árai mellett is fel tudták tölteni a létszámot. Az árak – ismét a hallgatói vélemények szerint – egyébként az albérleti díjakkal versenyképesek maradtak. Számomra mindenesetre kérdés, mennyivel teremtett nagyobb keresletet egy-egy beruházás a felsőoktatási szolgáltatások iránt, a kollégiumi ellátásba újonnan bekerültek egy része ugyanis feltehetően magánszállás igénybevételével vagy bejárással egyébként is hallgatóvá lett vagy maradt volna. Így e beruházások egyszersmind fékezően hatottak a magánberuházásokra. Az sem kizárt, hogy a potenciális hallgatók egy részét az intézménytől eltántorította a magasabb minőségben, de a korábbinál mégiscsak drágábban biztosított kollégium lehetősége. Tekintettel a kiemelkedően nagy számban rendelkezésre álló oktatóhelyekre, ez is inkább azzal jár, hogy a kereslet más, térben közelebbi intézmény vagy más oktatási forma felé fordul, mintsem emiatt csökkenjen. Úgy vélem, egyedül a külföldi hallgatói létszám növelésében jelentenek a jó minőségű szállások egyértelmű előnyt, hiszen ott más alternatíva aligha van és feltehetően a keresleti ár rugalmasság is alacsonyabb. Sajnos az új beruházások által bevonzott hallgatói létszámra vonatkozóan nem találtam adatot. Végül egy nem elhanyagolható adalék a létrehozott kapacitások védelmében: a kollégium szükség esetén kereskedelmi szálláshellyé konvertálása viszonylag egyszerű, így a létesítmény jelentős piaci értékkel rendelkezhet a mai funkciója nélkül is, ami más PPP beruházásokra – alagút, műtőblokk, koncertterem stb. – sokkal kevésbé igaz.

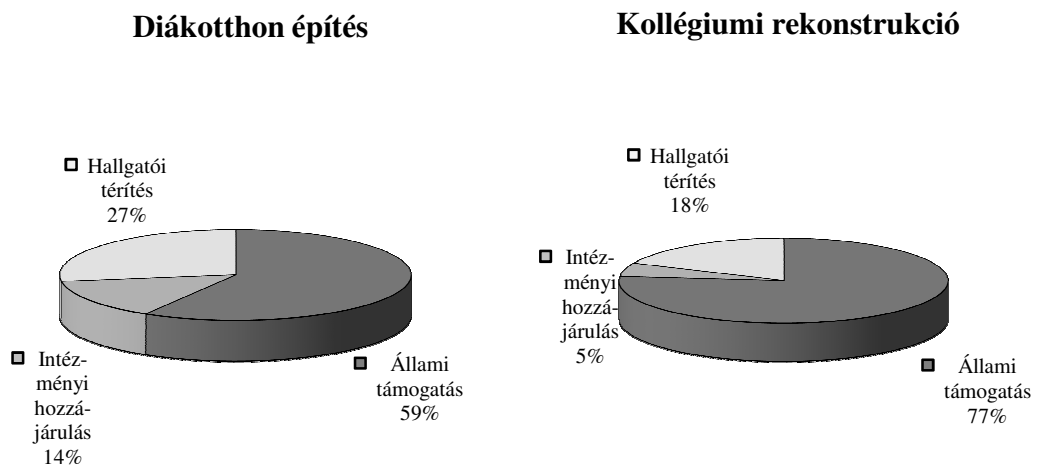
Más a helyzet az oktatási épületekkel. Ha valóban az oktatási terek képezték valahol a képzés szűk keresztmetszetét, ennek oldása azonnal hallgatói létszámnövekedéssel járhatott. De nem hiszem, hogy ez lenne a beruházások mögötti fő indok. A valódi hallgatói túlkereslettel szembesülő néhány szerencsés intézmény az oktatást korábban is megszervezte, bérelt ingatlanokban vagy más módon, igaz, olykor valóban méltatlan körülmények között. Ugyanakkor sokak szerint eltúlzott méreteken, rövidlátóan, a trendeket figyelmen kívül hagyva valósították meg az oktatási infrastruktúrabővítést, azért is jelent több intézmény számára nehezen kigazdálkodható anyagi terhet. A hallgatói létszám ugyanis nem nőtt a várt mértékben, sőt több területen csökkent.¹⁵⁴ A PPP előtt meglévő infrastruktúra kihasználása sem volt mindenütt optimális, a Price

¹⁵⁴ Ennek sok oka van, demográfiai tényezők, a középfokú oktatás színvonala, ponthatár-emelések, az intézmények közötti létszám-elosztás változása, a munkaerőpiac változásai, intézmény-specifikus és más tényezők miatt egyes intézmények, karok folyamatosan csökkenő létszámmal néznek szembe.

Waterhouse pl. felkérésre átvilágítva az ELTE működését, jelentős (terem) kapacitás többletet tapasztalt, miközben az intézményben folyamatosan krónikus teremhiányról beszéltek. (Csepeli, 2001, 274. old.)

6. **A pénzügyi fenntarthatóság kérdése.** Az idézett ÁSZ vizsgálat a PPP-k indulási szakaszában készült, az azóta megnövekvő díjtételekről megbízható forrásként egy újabb e dolgozat lezárása idején kezdődő – ÁSZ vizsgálati jelentés szolgálna. A 2007-es jelentés nem számol be nem kalkulált, elviselhetetlen intézményi terhekről. A kollégiumi finanszírozás azonban speciális, nagyon jelentős benne az állami rész – az OM 50%-os részfinanszírozása felett is, hiszen a kollégiumi lakhatási normatíva összeget korábban is pántlikázva kapták az egyetemek. Saját forrás bevonása viszonylag kisebb részt képviselt, ugyanakkor a díjakban a terhek egy részét a hallgatók fizetik meg, tehát három pilléren nyugszik a PPP díjfizetés, amint az alábbi ábra szemlélteti.

11. ábra: Az ÁSZ jelentés (0741) 9. sz. diagramja a szolgáltatási díj forrásairól



Forrás: ÁSZ, 2007, Mellékletek

Ismét más a helyzet az oktatási épületekkel, hiszen ott a hallgatói fejkvóta és a fenntartási kvótarész elvileg szabadon felhasználható része adja a díj fedezetét. Miközben a kvóták összegei változnak, és a saját bevételek alakulása – az oktatási piac erős versenyhelyezete miatt – szintén kérdéses. A hallgatói térítések az új oktatási épületre tekintettel biztosan nem növelhetők és általában a felvehető létszám tekintetében sem az épületkapacitások jelentették a szűk keresztmetszetet. A fenntartási normatíva nem

dologi bázisú, azaz nem a területtől, az energiaköltségtől, stb. hanem az alkalmazotti létszámtól függ, de a bérköltségek egészét természetesen nem finanszírozza. Egy esetleges hallgatói létszámcsökkenés ellenben az automatikus normatíva csökkenés miatt azonnali finanszírozási problémákat indukál még változatlan díjtételek mellett is. A PPP díjtételek pedig folyamatosan kúsznak felfelé, nem csak az inflációs indexálás, hanem a rendre átvállalt árfolyamkockázat is jelentős díjemelésként jelent meg. A PPP díjnövekmények okozta intézményi gondokat a sajtóban rendre megszellőztetik, az intézmények azonban érthetően vonakodnak kitergetni a korábbi hibás kockázatvállalások tétel következményeit. Leghamarabb az említett 2011-es ÁSZ vizsgálat jelentésétől remélhető, hogy tiszta képet nyújt majd a PPP eddig tapasztalt pénzügyi következményeiről.

7.4 A hipotézis értékelése

A 4. sz. hipotézisemben azt állítom, hogy a partnerségi kapcsolatok legfőbb erénye, az üzleti szervezet hatékonysági előnye az oktatási projekteknél is megjelenik. A kérdés megválaszolásához csak kevés megbízható adat állt rendelkezésemre, kizárólag az Állami Számvevőszék jelentéseire támaszkodhattam. Az Állami Számvevőszék 2007-ben készített egy jelentést a Magyar Universitas Program oktatási projektjeinek kisebb részéről, összesen kilenc egyetem által kezdeményezett kollégiumépítésről és felújításról. A jelentés nem sokkal az átadásokat követően készült, helyszíni ellenőrzésként folyt és több mint tízezer kollégiumi férőhelyre terjedt ki.

A jelentésben így elsősorban **az előkészítés és a kivitelezés hatékonysági kérdéseit tudták áttekinteni, míg az üzemeltetésről csak kevés tapasztalat állt rendelkezésre.** A kivitelezés és működtetés tényleges költségei ráadásul nem állnak rendelkezésre a nyilvánosság számára, **az üzleti szervezet tényleges hatékonysági előnye tehát nem állapítható meg.**

A jelentésből azonban kitűnik, az állami beruházásoknál tapasztalható költség-túllépés, határidő-túllépés és a gyenge színvonalú kivitelezés miatti minőségi kifogások nem jellemzőek a PPP projektekre. Azok többsége határidőre, a tervezett költségen, a szerződésben foglalt műszaki paraméterekkel valósult meg. Ebben a közzsférában végzett hosszú és részletes előkészítés mellett biztosan nagy szerepe van az üzleti partnernek, illetve a kockázati allokáció e programra jellemző módjára, miszerint a kivitelezéssel összefüggő kockázatok többségét az üzleti fél viseli. Valószínűleg az is fontos té-

nyező, hogy kivitelezéssel nem fejeződik be az együttműködés, azaz a létesítménynek az átadást követően megbízhatóan kell szolgálnia az üzemelést. A rejtett hibák és a karbantartási költségek kockázatát is az üzleti partner viseli, így több szempontból is érdekelt a színvonalas és pontos kivitelezésben.

Az ÁSZ jelentése azt bizonyítja, hogy az infrastruktúra működtetése is hatékonyabban történik, az üzleti szervezetek racionálisabb, profitközpontú logikájának eredményeként. **Az üzleti partner bevonása a hagyományos állami beruházásnál gyorsabb megvalósulást, alacsonyabb fajlagos költségeket és megbízhatóbb minőségi szintet eredményez,** hasonlóan a tisztán üzleti szervezetek által megvalósuló projektekhez.

Fontos azonban annak hangsúlyozása, **a hatékonysági előny teljes összegében nem a közszférában realizálódik,** azon a felek attól függően osztoznak, milyen pozíciót sikerül a szerződésben rögzíteniük, azaz mekkora a profittartalma a bekerülési értéknek és milyen kockázatallokációt végeztek.

A 4. sz. hipotézis értelmében azt vizsgáltam, vajon az üzleti szervezet bevonása a projektek hatékonyabb megvalósítását és az intézmények hatékonyabb működtetését szolgálja-e. Érvényes-e a PPP projektekre is, hogy ott a tiszta állami projektekhez képest gyorsabb megvalósítást, alacsonyabb fajlagos költséggel való működtetést és megbízhatóan jó minőség szintet biztosít a racionálisabb, profitközpontú üzleti logika érvényesülése. A konkrét esettanulmányra vonatkozóan rendelkezésekre álló szerény adatmennyiség és a szakirodalomban rögzített tapasztalatok alapján a hipotézis verifikálható. **A projektszintű hatékonyságnövekedés több dimenzióban is megjelenik.** Ugyanakkor ennek tényleges mértéke csak becsülhető, **a méréshez szükséges adatok egy része** ugyanis **üzleti titok,** annál is inkább, mert a létesítmények az üzleti partner tulajdonába kerültek, tehát azok tényleges bekerülési értékeit, költségeit és hozamait a vállalkozás könyveiben rögzítik. A hatékonysági előnyök egy része tehát a közszféra számára is nyilvánvaló; erre példa a gyors és általában jó színvonalú kivitelezés. A hatékonysági előnyök másik része a közintézmény számára csak részben, vagy egyáltalán nem realizálható, mert az vitathatatlanul jogosan az üzleti szervezet profitját növeli.

A fentiekben a hatékonyságot az ÁSZ jelentéséhez igazodva projektszinten értelmezem, a közszféra számára azonban a makroszintű output/input arány ennél sokkal fontosabb. A makroszinten értelmezhető hatékony forráselosztás pedig visszavezet az oktatáshatékonyság 7.1. pontjában felvetett kérdéseire. **Egy makro-elemzés relevan-**

ciáját éppen a PPP projektek kapcsán nem lehetne vitatni, részben az összegek nagysága, a feltehető tovaryűrűző hatások, az oktatás kvázi-közjószág jellege és kiterjedt externális hatásai miatt. Ez azonban a jelen dolgozat keretein túlterjeszkedő, új kutatási téma.

8. ÖSSZEFOGLALÁS: A MAGÁN- ÉS A KÖZSZFÉRA TARTÓS, SZERZŐDÉSES KAPCSOLATÁNAK KOCKÁZATAI FELSŐOKTATÁSI PPP PROJEKTEK PÉLDÁJÁN

Dolgozatomban a Magyar Universitas Program felsőoktatási PPP programjai példáján igyekeztem feltárni, milyen kockázatai vannak annak, ha üzleti szervezet és a közszféra szervezete tartós, több évtizedes, szerződéses együttműködésre kötelezi el magát. S bár utolsó hipotézisem tárgyalásakor igazolva látom a projektszintű hatékonysági előny megjelenését, a dolgozatomban elsősorban a PPP adta keretek veszélyeire hívom fel a figyelmet, valamint a felek kockázati magatartásának és döntési folyamatainak gyengeségeit elemzem, különös tekintettel a közszféra intézményére. Tudom, hogy ezzel nem nyújtok teljes képet az együttműködésről, vállalom, hogy a partnerség SWOT elemzésének csak a páratlan betűire fókuszáltam, az áttekintett iratanyagból és a szakirodalomban megjelent kutatási eredményekből ugyanis a közintézmény számára kevesebb lehetőséget, sokkal több veszélyt tudtam azonosítani. Elsősorban a konstrukcióban implicit rejlő kockázatokat kerestem, mert azokat sokkal fontosabbnak tartom, mint a magyar gyakorlat hibáinak listázását.

Nem tartom kielégítőnek a PPP-t elutasítók azon érveléseit, melyek az egyedi projektek során szándékosan, vagy gondatlanságból, ismerethiányból vagy opportunisták megfontolásokból vétett hibáin nyugszanak. Részint, mert lényegében osztom a véleményyt, miszerint a PPP csak egy keret, számtalan választható részmodullal, többféle jogi megoldással. Véleményem szerint nincs a konstrukció közös pillérei¹⁵⁵ között egyetlen elem sem, mely önmagában kizárná a PPP alkalmazhatóságát. Elvi alapon elvetni tehát szüklátókörség. Másrészt **a legnyilvánvalóbb problémák** – túlszámlázások jelei, korrupció veszélye, silány minőségű testületi döntések, hatástanulmány nélküli projektindítások, gazdasági racionalitástól eltérítő politikai befolyás stb. – **nem a PPP egyedi jellemzői**, semmi okunk feltételezni, hogy a tisztán állami beruházásoknál, egy

¹⁵⁵E (legalább részben) közös pillérek közé sorolható elemek például: szerződéses kapcsolat, hosszú távú együttműködés, üzleti és közszféra szervezeteinek partnersége, tulajdonjog átadás, kockázatmegosztás, Value for Money elv, Public Sector Comparator használata, a projekterhek egyenletes ütemű áterhelése a közszférára stb.

outsourcing szerződés megkötéskor, vagy akár egy egyszerű közbeszerzésnél ezek kevésbé érvényesülnének.

Egyúttal fontosnak tartom rögzíteni, hogy nagyon **sok érv hangzott el a PPP szélesedő alkalmazása mellett a kétezres évek elejétől, miközben a konstrukció hívei és alkalmazói nem tárták fel kellő mélységben annak kockázatait.** Érdemes ezen érveket röviden felidézni. Talán a legfontosabb az ún. Maastrichti kritériumok szorítása, a program idején jellemző makrogazdasági feltételek, az Eurostat és más hatóságok kockázat-megosztási és egyéb előírásai, az aktuális szűkülő költségvetései mozgástér és a PPP rohamos terjedése a világban, egymást erősítve terelték a döntéshozókat a partnerségi modellek minél szélesebb körű alkalmazása irányába. Az EU PPP ajánlása négy olyan tényezőt emel ki, melyek a modell különféle variációinak létjogosultságát megalapozzák. Ezek a következők: pótlólagos finanszírozási forrás bevonása, alternatív menedzsment megoldások megjelenése a közszférában, értékalkotás a fogyasztók és a közösség számára, a szükségletek azonosításának javítása és optimális erőforrás felhasználás biztosítása. (EU, 2003) Mindezen elvárások alapja az üzleti szervezet, vele együtt az üzleti logika megjelenése, és példája a bürokratikus állami szervezetek számára. Valóban, kár lenne vitatni bizonyos hatékonysági előnyök megjelenését a létesítmények kivitelezésében, működtetésében. Általában érzékelhető, hogy a konstrukció *fogyasztóbarát* szemléletű, a működtetés célorientált, szervezettebb és kevésbé bürokratikus, mint az állami hivatalok működése. Bár az elvárások rendre túlzónak bizonyultak.

Szintén fontosnak tartom, hogy a választott program miatt **a PPP felsőoktatási alkalmazásának indokairól** is ejtsék néhány szót. Ismert a felsőoktatási infrastruktúra meglehetősen silány állapota, mely a program indulásakor jellemző volt. Köztudott, hogy az Európai Felsőoktatási Térséghez való csatlakozás számos követelményt támasztott és egyben versenyhelyzetet teremtett az intézmények számára, miközben azok amúgy is évek óta birkóztak a hallgatói expanzió hullámaival. Az intézmények közben rendre forráshiányt emlegettek, kevés kivételtől eltekintve a saját bevételek növelése mellett sem tudtak jelentős beruházási forrásokat felhalmozni. Érthető a résztvevő intézmények álláspontja is, ha tudjuk, hogy a kérdés úgy merült fel: vagy PPP-ben (50%-os állami kötelezettségvállalás mellett) megvalósul egy fejlesztés, vagy állami segítség nélkül határozatlan időre elhalasztják azt. Beszédes adat, mely önmagában is magyarázza az intézmények *lelkes* részvételét a programban: miközben a Magyar Universitas program 2004-es tervezete szerint 140-170 milliárd Ft-os fejlesztést tartalmazott, az azt

megelőző években a felsőoktatás fejlesztésére évi alig 10 milliárd Ft állami forrás jutott. További fontos körülmény, hogy a közvélemény az oktatási beruházásokat általában támogatja, az Universitas program beruházási terveit is támogató atmoszféra övezte. Az oktatásba való állami beruházások létjogosultságát kutatói vélemények is alátámasztják, elsősorban az oktatási befektetések magas megtérülését és kedvező társadalmi hatásait taglalva.

Megállapítható, hogy nagyon sok érv, makro-, és mikroszintű adottság, körülmény és intézményi sajátosság bátorította és terelte a PPP felsőoktatási alkalmazása felé a döntéshozókat. Ugyanakkor a konstrukció főleg rövidtávon kihasználható, projekt-szintű előnyei mellett nem kapott elegendő hangsúlyt sem a makro-perspektíva, ahogy a hosszú távú megfontolások, és a választott megoldásokban rejlő kockázatok is elsikkadtak, vagy téves értékelést szenvedtek.

Dolgozatomban négy, egymással összefüggő hipotézist vizsgáltam, a vonatkozó szakirodalom eddigi ismereteinek összefoglalásával és a szervezetek PPP szerződéseinek elemzésével. **Arra kerestem a választ, vajon egyenlő eséllyel képesek-e érdekeiket érvényesíteni a felek a kockázatmegosztás tekintetében. Vannak-e a konstrukciónak olyan nyilvánvaló vagy rejtett sajátosságai, melyek a kockázatmegosztás aszimmetriáját okozhatják.** Hipotézisem, melyben a közszféra szervezetének extrém magas kockázatkerülését és az üzleti szervezet alacsony intenzitású kockázatkerülését vélelmeztem, végül az esettanulmányból szerzett ismeretek alapján cáfoltam. Ebből viszont az következik, **a szervezetek tipikus kockázati magatartása – az üzleti partner vártnál erősebb kockázatkerülése és a közintézmény hosszabb távon kockázati közömbösség felé való elmozdulása** – legkevésbé sem garantálja, hogy a közszféra a lehető legtöbb kockázatot hárítson az üzleti szervezetre, inkább **az üzleti szervezet kockázatáthárítási törekvéseit támogatja.** Másik hipotézisemben azt fogalmaztam meg, hogy az üzleti szervezetben tipikusnak tekinthető egyéni döntéssel szemben a közszférában elterjedt csoportos döntéshozatali gyakorlat – részben az előbbi, közösségi nézőpontból kedvezőtlen körülményt kompenzálva – előnyt jelent-e a biztosabb, torzulás-mentesebb kockázatészlelés révén. Részben közgazdasági, részben szociológiai és pszichológiai kutatások eredményeit, valamint saját kutatásomat felhasználva és a PPP döntési folyamatait tanulmányozva arra a végkövetkeztetésre jutottam, hogy **a felsőoktatási szervezet és az államapparátus csoportos döntései sem mentesek kockázatészlelési torzulásoktól,** e szervezetekben az egyéni kockázatészlelés hibái mellett a

csoporthatások nagyon hangsúlyosan megjelenve alacsony színvonalú döntéseket, téves kockázati értékeléseket eredményezhetnek. Ennek okát abban látom, hogy a döntéshozó testületek tagjai nem viselnek tényleges és egyetemleges felelősséget, sem a rossz, sem a jó döntések nem járnak konzekvenciával a döntéshozó egyénekre vonatkozóan. Az üzleti szervezet ezzel szemben bünteti és jutalmazza a döntéshozóit.

A harmadik hipotézisem a kockázatmegosztás gyakorlatára vonatkozott, amennyiben megfogalmaztam, azt vélelmezem, a kockázatmegosztás során a közösség érdekei érvényesülnek, a felek ahhoz rendelik a kockázatot, aki azt a legjobban képes kezelni. Mivel az esettanulmányban értékelt kockázati mátrixot az üzleti kockázatok uralják, logikus várakozás, hogy a kockázatok zömét az üzleti szervezet viseli. Az elemzés azonban a hipotézis egyértelmű cáfolatához vezetett, **a közösségi érdek szempontjából előnytelen, torz kockázatmegosztás történt. Miközben maga a konstrukció jelentős többletkockázatokat hordoz, kisebb részben az üzleti, nagyobb részben a közszféra szervezete számára.**

Végül a negyedik hipotézisemben a sokat emlegetett hatékonysági előnyt kerestem, mely a PPP-ben az üzleti gondolkodásmód következményeként várható. A hosszú futamidők miatt a projektek komplex értékelésére nincs mód, így elsősorban a megvalósítást – annak minőségét, költséghatékonyságát, kivitelezés idejét – tekintettem át az ÁSZ vonatkozó jelentései alapján. A **hatékonysági előny valóban megjelenik**, azonban ennek mérésére az üzleti titok miatt sok esetben nincs mód. Az is bizonyos, a hatékonysági előnynek **csak egy részét realizálhatja a közpartner**, más része az üzleti szervezet profitját növeli. Ennek oka a **megbízó-ügynök probléma**, mely a közszférában több szinten is jelen van, és rendkívül bonyolult érdekviszonyokat hoz létre. A döntéseket a közösségi érdektől elterelő, ezért rendkívül káros hivatalnoki opportunizmus, a szavazatmaximáló tevékenység, a különböző megtévesztő stratégiákat használó blamázskerülő magatartás mögött is a megbízó-ügynök viszony, helyesebben az ebből következő információs aszimmetria van.

A vizsgálatom nem komplex értékelést célzott, **a kockázátészlelés – kockázátértelmezés – kockázatmegosztás elvi kérdéseit** szerettem volna tisztázni. Számos aggályt és kockázati tényezőt megfogalmaztam és a közszféra intézményére nézve kedvezőtlen hatással járó inkonzisztenciát feltártam. Pedig a vizsgálataim nem terjedtek ki sem a kockázatok mérési módszereire, sem a kockázatkezelés technikáira. Ezekre vonatkozóan

ugyanis egyelőre nem áll rendelkezésre közérdekű adatnak minősülő dokumentáció vagy hatósági jelentés.

Anélkül, hogy ismétlésekbe bocsátkoznék, az alábbiakban kiemelek néhány sarkalatos problémát, melyek nem kapnak elegendő hangsúlyt a PPP kritikákban, pedig a modell jelentős pótlólagos kockázatokat keletkeztet ezekkel a közszféra számára. Megítélésem szerint **súlyos jogi probléma, hogy a szerződésmódosítások, és főleg a kilépés lehetősége rendkívül korlátozott a közintézmény számára.** Az alkalmazott DBFO modell szerinti tulajdonvesztés csak az Eurostat besorolás szempontjából előnyös, **a kvázi üzleti tulajdonlás hatékonysági előnyei azonban nem jelennek meg törvényszerűen, ellenben a tulajdonvesztés az államnak rosszabb tárgyalási pozíciót jelent.** Véleményem szerint az igen részletes szerződéses dokumentációk helyett az államnak kedvezőbb pozíciót eredményezett volna a keretszerződés kötése, borítékolhatóan sikertelen vállalkozás ugyanis a szolgáltatás pontos tartalmát húsz évre előre rögzíteni. A magyar program legaggályosabb része azonban az a gyakorlat, hogy **a finanszírozási és statisztikai besorolási célok mellett elsikkadt minden más, ezért sem komplex beruházás-gazdaságossági számítások, sem hatástanulmányok, demográfiai előrejelzések, vagy kockázati mérések nem történtek, vagy ha mégis, azokat a döntéshozók nem értékelték megfelelően.**

Bár többször hangsúlyoztam, komplex értékelésre nincs mód a PPP konstrukcióval kapcsolatosan. A véleményem a következő. A PPP – vagy bármilyen más névvel illetett modell, melyben köz- és magánpartner állami feladatellátásra, hosszabb távra köt szerződést – olyan lehetőség, mely számtalan, főleg jövőbeni kockázatot hordoz a közszféra résztvevő szervezete számára. Ezért alkalmazását csak speciális esetekben – pl. súlyos vészhelyzet elhárítása, a fejlődést kritikusan akadályozó szűk keresztmetszet gyors feloldása – esetén érdemes megfontolni. A projektszintű elemzéseket azonban a közszféra részéről a makroszintű hatások értékelésével is ki kell egészíteni. Fontos feltétel továbbá, hogy az üzleti partnereket szerződés és valódi verseny kényszerítse a kockázatok átvételére, a hatékonysági előny átengedésére. A makromutatók *fényezése* azonban ekkor sem cél, legfeljebb kellemes mellékhatás.

9. IRODALOMJEGYZÉK

1. Accounting Standards Board (1998): FRS 5, <http://www.frc.org.uk>
2. Accounting Standards Board (2003): Amendment to FRS 5, PFI and similar contracts, <http://www.frc.org.uk>
3. Amos, P. (2004): Public and Private Sector Roles in the Supply of Transport Infrastructure and Services, Operational Guidance for World Bank Staff, www.worldbank.org/transport
4. Appelbaum, E. – Katz, E. (1986): Measures of Risk Aversion and Comparative Statics of Industry Equilibrium, *American Economic Review*, 76, 3, pp. 524-529
5. ÁSZ (2007): Jelentés a felsőoktatási kollégium beruházási programjának ellenőrzéséről, www.asz.hu
6. Bacchiocchia, E. – Florio, M. – Grasseni, M. (2005): The missing shock: the macroeconomic impact of British Privatizations, *Applied Economics*, 37, pp. 1585–1596.
7. Báger G. – Jánossy D. – Kovács R. – Pulay Gy. – Tököli L. – Vigvári A. (2009): Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában, *Állami Számvevőszék Kutató Intézete*, www.asz.hu
8. Báger G. (2005): A köz- és a magánszféra együttműködése és a számvevőszéki ellenőrzés, *Pénzügyi Szemle*, 1. szám, pp. 57–78.
9. Báger G. (2007): A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok, *ÁSZ FMI*, Budapest
10. Báger G. (2004): A felsőoktatás átalakulása, a finanszírozás korszerűsítése, *ÁSZ FMI*, Budapest
11. Bajari, P. – Tadelis, S. (2001): Incentives versus transaction costs: a theory of procurement contracts, *RAND Journal of Economics*, 32, 3, pp. 387-407
12. Banerjee, A.V. – Duflo, E. (2000): Reputation Effects and the Limits of Contracting: A Study of Indian Software Industry, *Quarterly Journal of Economics*, 115, pp. 989-1018
13. Barakonyi K. (2001): What is wrong with the Hungarian University Management? *International Higher Education*, No. 23 pp. 26–27
14. Barakonyi K. (2004): Egyetemi kormányzás. Merre tart Európa? *Közgazdasági Szemle*, LI,6, 584-599.o.
15. Baretta, A. – Ruggiero, P. (2008): Ex-ante evaluation of PFIs within Italian healthcare sector: What is the basis for this PPP?, *Universita degli Studi di Siena*
16. Barr, N. (2004): *Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford
17. Bartlett, P. (2004): Exploring the different approaches to taxing PPP and PFI vehicles, *Henry Stewart Publications, Briefings in Real Estate Finance*, 2, pp. 119-130.
18. Baum, C. F. – Caglayan, M. – Talavera, O. (2007): Uncertainty Determinants of Firm Investment, *Economics Letters*, 98/ 3, pp. 282-287
19. Beck, U.: *The Truth of Others, Common Knowledge*, Symposium, 2004, p430-449
20. Bélyácz I. (2001): *Befektetéselemélet*, PTE, Pécs
21. Bélyácz I. (2004): A kockázat változó szerepe az értékszámításban, *Akadémiai székfoglaló előadás*, elhangzott 2004.11.22-én
22. Bélyácz I. (2010): Kockázat vagy bizonytalanság? Elmélettörténeti töredék a régi dilemmáról, *Közgazdasági Szemle*, 2010 júl-aug. 652-665.o.
23. Bessenyei I. (1997): A gazdaság versenyképessége és az oktatás, *BKE Műhelytanulmányok*, 12.
24. Bliss, N. – Carver, A. – Rubinoff, J. – Stewart, B. – Wallace, P. (2005): *PPP in Europe: an overview*, Freshfields Bruckhaus Deringer, London
25. Boyco, M.– Shleifer, A. – Vishny, R. [1996]: *A Theory of Privatization*. *The Economic Journal*, Vol. 106. No. 435. 309–319. o.
26. Bozeman, B. – Rainey, H.G. (2000): Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori, *Journal of Administration Research and Theory*, 10, 2, pp. 447-469
27. Brealey – Myers (1999): *Modern vállalati pénzügyek*, Panem, Budapest
28. Buchanan, D. – Huchynski, A.A. (2010): *Organisational Behaviour*, Pearson Education Limited, Essex
29. Caballero, R. J. – Pindyck, R. S. (1996): Uncertainty, investment and industry evolution, *International Economic Review*, 37, 3, pp. 641-658
30. Carlsson, M. (2007): *Investment and Uncertainty: A Theory-Based Empirical Approach*, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 69, 5, pp. 603-317

31. Carruth, A., A. Dickerson and A. Henley (2000): What Do We Know about Investment under Uncertainty?, *Journal of Economic Surveys* 14, 119-153.
32. Colomier, N – Denant-Boemont, L. – Masclet, D. – Loheac, Y. (2006): Group and Individual Risk Preferences: A Lottery-Choice Experiment, Centre d’Economie de la Sorbonne, Paris
33. Csépe V. – Györi M. – Ragó A. (2007): Általános pszichológia, Osiris, Budapest
34. Csepeli Gy. (2001): A szervezkedő ember, Osiris, Budapest
35. Csontos L. (1995): Fiskális illúziók, döntéelmélet és az államháztartási rendszer reformja, *Közgazdasági Szemle*, XLII., 12., 1118-1135.
36. Cullis, J.– Jones, P. (2003): Közpénzügyek és közösségi döntések, Aula Kiadó, Budapest
37. Czachesz G. – Honics I. (2007): Magyarországi megtakarítók kockázatvállalási hajlandóságának vizsgálata, *Hitelintézeti Szemle*, 2, 129-166
38. Davidson, P. (1991): Is Probability Theory Relevant for Uncertainty? A Post Keynesian Perspective, *Journal of Economic Perspectives*, 1991/winter pp. 129-14
39. Davidson, P. (2009): Risk and Uncertainty in Economics, *Journal of Post Keynesian Economics*, Conference paper, pp. 1-21.
40. Davidson, R. (2001): Risk Assessment Tools Available to Regulators, *Journal of Insurance Regulation*, pp. 409-465
41. De Carvalho: Keynes on probability, uncertainty, and decision making, *Journal of Post Keynesian Economics*, 1988/11, p66-99
42. Deakin, N., - Walsh, K. (1996). The enabling state: the role of markets and contracts. *Public Administration*, 74(1), 33–48.
43. Dehm, R. – Wigger, B. U. (2009): A principal-agent approach to a self-administered organization with an elected principal, *Public Choice*, 140, pp. 421-429.
44. Dodrescu, G. – Friebel, G. – Grosjean, P. – Robeck, K. (2008): The determinants of performance in building infrastructure in transition economies, EBRD, Working Paper No. 106
45. Eaton, E. – Akbiyikli, R. – Dickinson, M. (2006): An evaluation of the stimulants and impediments to innovation within PFI/PPP projects, *Construction Innovation*, 6., pp. 63-77.
46. EBRD (1998): Transition Report. London.
47. EBRD (2004): Transition Report. London
48. Englander T. – Faragó K. – Slovic, P. – Fischhoff, B. (1987): Kockázatesztelés az Egyesült Államokban és Magyarországon, *Pszichológia*, 7, 469-482.
49. EU Parlamenti Állásfoglalás (2006): A magán- és közszféra közötti partnerségek, valamint a közbeszerzésről és a koncessziókról szóló közösségi jog, EUR-LEX, C313, pp. 447-451, <http://eur-lex.europa.eu>
50. European Commission (2003): Guidelines for Successful Public-Private Partnerships, www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/PPPguide.htm
51. European Commission (2004): Resource Book on PPP Case Studies, EC, Brussels
52. Faragó K. – Kiss O. (2005): A vállalkozók kockázatvállalása: a bizonytalanság, a tét és a keretezés szerepe, *Magyar Pszichológiai Szemle*, LX 1., 203-223.
53. Faragó K. – Radnóti I. (2010): A személyiségjegyek befolyása a vállalkozói kockázatvállalásra, *Pszichológia*, 30.2., 111-141.
54. Faragó K. (2005): A kockázatvállalás vizsgálata terepkísérletben, *Magyar Pszichológiai Szemle*, LX 3., 343-370.old.
55. Faragó K. (2008a): A kockázatvállalás vizsgálata terepkísérletben, *Magyar Pszichológiai Szemle*, 63.4., 651-675.old.
56. Faragó K. (2008b): Siker és kockázatvállalás a szervezetekben, *Humán tényezők a vállalkozásban*, XXI. Század – Tudományos Közlemények 2008/19, ÁVF, 69-82.old.
57. Farkas Sz. – Petőcz M. – Szabó J. (2004): A kockázati menedzsment elvei az állami közútkezelésben, *Közúti és Mélyépítési Szemle*, 54/8, 7-13. old.
58. Farkas Sz. – Szabó J. (2005): A vállalati kockázatkezelés kézikönyve, Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs
59. Farkas Sz. – Szabó J. (2008): Az integrált vállalati kockázatkezelés szemlélete és alkalmazásai, *Biztosítási Szemle*, 2008/11-12, 8-20. old.
60. Farneti, F. – Young, D. W. (2008): A contingency approach to managing outsourcing risk in municipalities, *Public Management Review*, 10, 1 pp. 89-99.
61. Fiske, S. – Morling, B. (1999): A sztereotipizálás a személyes kontrollmotívum és a kapacitáskorlátok függvényében: a hatalom és a szorongás különös párosa (Megj.: *Pszichológiai Tanulmányok XVII, A csoportok percepciója*, Akadémiai Kiadó)
62. Flanagan, R. – Norman, G. (1993): Risk Management and Construction, Blackwell Publishing, Lexington

63. Forgó M. (2008): Felsőoktatási vezetők karrierútja, Felsőoktatási Műhely 2008/4, Educatio Kht., Budapest, 97-104.old.
64. Froud, J.(2003): The Private Finance Initiative: risk, uncertainty and the state, Accounting, Organisations and Society, 28, pp. 567-589.
65. Fülöp M. (2009): A kultúraközi és a kulturális összehasonlító pszichológia Magyarországon, Magyar Pszichológiai Szemle, 64.1, 3-83.
66. Gál P. (2007): Kedvezőtlen beruházások – növekedési kockázatok?, MNB-Szemle, 2007. június, 12-21. old.
67. Galasi P. – Varga J. (2002): Does Private and Cost-Priced Higher Education Produce Poor Quality?, MTA, BWP 2002/1, pp. 1-35.
68. Galasi P. (2004): Valóban leértékelődtek a felsőfokú diplomák? A munkahelyi követelmények változása és a felsőfokú végzettségű munkavállalók reallokációja Magyarországon, 1994-2002, MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont
69. Gertler, M. – Gilchrist, S. (1994): Monetary Policy, Business Cycles, and the Behavior of Small Manufacturing Firms, Quarterly Journal of Economics, 109, 2
70. Ghosal, V. – Loungani, P. (2000): The differential impact of uncertainty on investment in small and large businesses, The Review of Economics and Statistics, 82, 2, pp. 338-349
71. Giddens, A.(1999): Risk and Responsibility, Modern Law Review, 1999/1, p1-11
72. GKM (2008): Útmutató, a Public Private Partnership intézményi és szabályozási háttere Magyarországon, www.gkm.hu
73. Gonand, F. (2007): The impact on growth of higher efficiency of public spending on schools, OECD, Working Paper, www.oecd.org/eco/Working_Papers
74. Good, I. J. (1962): How rational should a manager be?, Management Science, 8, 4, pp. 382-393
75. Greenstein, S. (1993): Procedural Rules and Procurement Regulations: Complexity Creates Trade-offs, Journal of Law, Economics and Organization, 9, pp.159-180.
76. Hámori B.(2003): Kísérletek és kilátások Daniel Kahneman, Közgazdasági Szemle, 9 pp. 779–799
77. Har, N. P. – Eng, O. S. (2004): Risk Sharing in Mortgage Loan Agreements, Review of Pacific Basin Financial Markets and Policies, 7, 2, pp. 233-258
78. Hartman, R. (1976): Factor Demand with Output Price Uncertainty, The American Economic Review, 66, 4, pp. 675-681
79. Hassett, K. A. – Metcalf, G. E. (1999): Investment with Uncertain Tax Policy, The Economic Journal, 109, 457, pp. 372-393
80. Heckscher, C. (1994): Defining the post-bureaucratic type, From The Post-Bureaucratic Organization: new perspectives on organizational change. (Heckscher, Charles and Donnellon, Anne, editors). Newbury Park, CA: Sage, www.heckscher.us
81. Hofstede, G. (1984): Cultural Dimensions In Management And Planning, Asia Pacific Journal of Management, 1984/jan. pp. 81-99
82. Holló D. (2009): Kockázatalakulás a lakossági jelzáloghitelek piacán, MNB Szemle, okt. 13-18.old.
83. Hood, C. (2007): What happens when transparency meets blame-avoidance?, Public Management Review, 9, 2, pp. 191-210.
84. Hoványi G. (2005): Kockázat és kockázatmenedzsment a termelőszférában, Megjelent: Verseny és vezetés
85. Ibbs, C.W. – Kwak Y. H. – Chih, Y.: Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnership for Infrastructure Development, California Management Review, 51/2, pp. 51-78
86. Ismail, S.- Pendlebury, M.(2006): The private finance initiative (PFI) in schools: The experiences of users, Financial Accountability & Management, 3., pp.381-400.
87. Jarjabka Á. (2003): A magyar nemzeti-szervezeti kultúra pozíciója a hofstedei modellben, Marketing & Menedzsment, 37/1, 29-45.old.
88. Kahneman, D. – Lovallo, D. (1993): Timid Choices and Bold Forecasts: A Cognitive Perspective on Risk Taking, Management Science, 1993/1 p17-31
89. Kahneman, D. –Tversky, A. (1974): Judgment under uncertainty: Heuristics and biases, Science, 1974, pp. 1124–1131
90. Karakas P. - Leiner V. - Percze R.- Wagner A. (2004): PPP kézikönyv, A köz- és magánszféra sikeres együttműködése, Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Budapest
91. Kertesi G. - Köllő J. (2001): A gazdasági átalakulás két szakasza és az emberi tőke átértékelődése Magyarországon, 1986-1999, Közgazdasági Szemle, XLVIII.11.
92. Khadaroo, I. M.(2005): An institutional theory perspective on the UK's PFI accounting standard setting process, Public Management Review, 1, pp. 70-94.

93. Khati, R. D. (2005): Political Influence: A Culture in University Decision-Making, *Tribhuvan University Journal*, 24, 1, pp. 1-6
94. Kieser, A. (1995): *Szervezetelméletek*, Aula Kiadó, Budapest
95. Knight, F. H. (1921): *Risk, Uncertainty, and Profit*, Library of Economics and Liberty, 2000 website edition <http://www.econlib.org/library/Knight/knRUPCover.html>
96. Koetse, M. J. – Groot, H. L. F. – Florax, R. J.G.M. (2006): The Impact of Uncertainty on Investment: A Meta -Analysis, *TI 2006-060/3*, Tinbergen Institute Discussion Paper, pp. 1-30.
97. Kornai J. (1983): Bürokratikus és piaci koordináció. *Közgazdasági Szemle*, 9. sz. 1025– 1038. o.
98. Kornai J. (2007): *Szocializmus, kapitalizmus, demokrácia és rendszerváltás*. Akadémiai Kiadó, Budapest
99. Kotán A.(2005) : Pazarlás vagy perspektíva? PPP konstrukciók és hazai alkalmazásuk, *Competitio*, 1. pp. 84-102.
100. Lachmann, L. M. (1940): *Capital, Expectations, and the Market Process / Sir John Hicks On Capital and Growth* website edition, <http://files.libertyfund.org>
101. Laffont J-J. – Martimort, D. (2001): *The Theory of Incentives I: The Principal-Agent Model*, Princeton U. P.
102. Lane, J. E. (1999). Contractualism in the public sector: some theoretical consideration. *Public Management*, 1(2), 179–194.
103. Li B. – Akintoye, A. – Edwards, P.J. – Hardcastle, C. (2005): The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK, *International Journal of Project Management*, 23, pp. 25–35
104. Lintner, J. (1965): Prices, Risk and Maximal Gain from Diversification *Journal of Finance*, 1965/12, p587-607
105. Lőrincz L. – Meggyesi M. – Édes B. – Nemes G. (2005): A járadékvadász magatartás okozta költségek minimalizálásának lehetőségei a fejlesztéspolitikai programokban, *Tárki*, www.tarki.hu
106. Lőrincz László (2007): A járadékszerzés elmélete. *Kormányzás, közpénzügyek, Szabályozás*, 1. sz.
107. March, J. G. (2000): *Bevezetés a döntéshozatalba*, Panem, Budapest
108. McCubbins, M. - Noll, R. - Weingast, B. (1987): Administrative Procedures as Instruments of Political Control, *Journal of Law, Economics and Organization* vol.3, pp.243-277
109. Milgrom, P. (1989): Auctions and Biddigs: A Primer, *Journal of Economic Perspectives*, 3,3, pp. 3-22
110. Mueller, D. C. (2003): *Public Choice III*, Cambridge University Press, New York
111. NAO (2007): A Framework for evaluating the implementation of Private Finance Initiative projects, [http:// www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk)
112. NAO (2008): Protecting staff in PPP/PFI deals, www.nao.org.uk
113. Németh A. O. (2008): A felsőoktatás finanszírozása, (Megjelent: *Gazdasági kormányzás*, szerk: Báger G. – Bod Péter Á., Aula, Budapest)
114. Niskanen, W. A. (1968): The Peculiar Economics of Bureaucracy, *American Economic Review*, 57, 2, pp. 293-321.
115. Niskanen, W. A. (1981): How to Give Government Managers Incentives to Cut Costs, *Economic Affairs*, 07, pp. 236-238.
116. OECD (2002): *Education at a glance*, Paris
117. OECD (2004): *Education at a glance*, Paris
118. Osváth S. (2005) : PPP a csodaszer? *Ellenőrzési Figyelő*, 1, pp. 35–41.
119. Page, S. N. – Ankler, W. – Jones, C. – Fetterman, R. (2008) : The Risks and Reward of Private Equity in Infrastructure, *Public Works Management Policy*, 13/2, pp. 100-113
120. Pálinkó É. – Szabó M. (2006): *Vállalati pénzügyek*, BME-GTK – Typotex, Budapest
121. Pint, E. M. (1991): “Nationalization vs. Regulation of Monopolies: The Effects of Ownership on Efficiency.” *Journal of Public Economics* 44(2): 131–164.
122. Polónyi I. – Szilágyi E. (2008): Felsőoktatási privatizáció, felsőoktatási vállalat vagy vállalkozó felsőoktatás?, *Közgazdasági Szemle*, LV,3, 262-277
123. Polónyi I. – Tímár J. (2006): Az oktatás költségei és finanszírozása, *Competitio* 2006. március, pp. 59-98
124. Pratt, J. W. (2000): Efficient Risk Sharing: The Last Frontier, *Management Science*, 46, 12, pp. 1545-1553
125. Private Finance Panel (1995): *Public opportunity, private benefit*, Progressing the Private Finance Initiative, London
126. Private Finance Panel (1996a): *PFI in government accommodation*, London
127. Private Finance Panel. (1996b). *Risk and reward in PFI contracts*, London

128. Pulay Gy. – Báger G. – Jánossy D. – Kovács R. – Tököli L. – Vígvári A. (2009): Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában, ÁSZ Kutató Intézete, Budapest
129. Rabin, M. (2006): Pszichológia és közgazdaságtan, Alinea Kiadó, Budapest
130. Radnóti I. (2008): Vállalkozók és nem vállalkozók kockázatvállalása, Humán tényezők a vállalkozásban, XXI. Század – Tudományos Közlemények 2008/19, ÁVF, 103-108
131. Radnóti I. (2010): A kockázatvállalási szándék mérése, ÁVF, Tudományos Közlemények 24., 31-54. old.
132. Ridolfi, R. (2004): Resource book on PPP case studies, European Commission, Directorate-General Regional Policy, www.europa.eu.int
133. Rosen, H. S. (2002): Public Finance, McGraw-Hill/Irvin, New York
134. Samuel, Y. – Mannheim, B. F. (1970): A Multidimensional Approach Toward a Typology of Bureaucracy, Administrative Science Quarterly, pp. 216-229
135. Samuelson, P. A. – Nordhaus, W. D. (1987): Közgazdaságtan, KJK, Budapest
136. Sasha, N. P. – Ankner, W. – Jones, C. – Fetterman, R. (2008): The Risk and Reward of Equity in Infrastructure, Public Works Management Policy, 13/2 pp. 100-113
137. Sawers, K. M. (2005): Evidence of Choice Avoidance in Capital-Investment Judgements, Contemporary Accounting Research, 22/4, pp. 1063-94.
138. Schmidt, U. (1999): Efficient Risk-Sharing and the Dual Theory of Choice Under Risk, The Journal of Risk and Insurance, 66, 4, pp. 597-608
139. Select Committee on Public Accounts (1999): Getting better value for money from the Private Finance Initiative. House of Commons Paper 583, 1998–99 session, London
140. Semjén A. (2009): Az oktatási rendszer külső hatékonysága: a gazdaság és a munkaerőpiac elvárásai, Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, Budapest
141. 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, pp. 441-471.
142. Sharpe, W., F.: Capital Asset Prices A Theory of Market Equilibrium under Conditions of Risk, Journal of Finance, 1964/9, p425-442
143. Shleifer, A. (1998): State versus Private Ownership. Journal of Economic Perspectives vol.12, 133-150.
144. Simon, H. A. (1986): Rationality in Psychology and Economics, Journal of Business, 59/4 pp. 209-224
145. Solomon, E. E. (1986): Private and Public Sector Managers: An Empirical Investigation of Job Characteristics and Organization Climate, Journal of Applied Psychology, 71, pp. 247-259
146. Soreide, T. (2002): Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures. Report 2002/1. Chr. Michelsen Institute, Development Studies and Human Rights, Bergen, Norway.
147. Stewart, W. H. – Carland, J.C. – Carland, J.W. – Watson, W. E. – Sweo, R. (2003): Entrepreneurial Dispositions and Goal Orientations: A Comparative Exploration of United States and Russian Entrepreneurs, Journal of Small Business Management, 41, 1, pp. 27-46
148. Stigler, G. J. (1968): Barriers to Entry, Economies of Scale, and Firm Size (Belépési korlátok, termelési volumentől függő megtakarítások és vállalatméret), Megjelent: Piac és állami szabályozás, KJK, Budapest
149. Stigler, G. J. (1971): The Theory of Economic Regulation (1971) – Az állami szabályozás elmélete, Megjelent: Piac és állami szabályozás, KJK, Budapest
150. Stiglitz, J. E. (2000): Economics of the Public Sector, W.W. Norton & Company, London
151. Szakács F. – Radnóti I. – Skultéty V. – Bánfalvi M. – Karcsics É. (2008): Vállalkozói siker és kockázat iránti attitűd, Humán tényezők a vállalkozásban, XXI. Század – Tudományos Közlemények 2008/19, ÁVF, 87-100
152. Szegő, G. (2004): Kockázat és szabályozás, Hitelintézeti Szemle, 3/2 1-31.o.
153. Transparency International (2001): Jelentés, www.transparency.org/documents/cpi/2001/cpi2001.html
154. Treasury Taskforce (1997b): Policy statement no.1: PFI and public expenditure allocations, London, <http://www.hm-treasury.gov.uk>
155. Treasury Taskforce (1993): Leasing. Guidance for departments, London, <http://www.hm-treasury.gov.uk>
156. Treasury Taskforce (1997a): Partnerships for prosperity. London, <http://www.hm-treasury.gov.uk>
157. Treasury Taskforce (1997c): Appraisal and evaluation in central government, London, <http://www.hm-treasury.gov.uk>
158. Treasury Taskforce (1999): Financial statement and Budget report, 1999/3, London, <http://www.hm-treasury.gov.uk>

159. Treasury Taskforce (2000): Management of risk. A strategic overview, (The Orange Book), 2000/2, London, <http://www.hm-treasury.gov.uk>
160. Treasury Taskforce (2007): How to account for PFI transactions, Technical Notes <http://www.hm-treasury.gov.uk>
161. Treasury Taskforce (2007): Standardization on PFI Contracts, <http://www.hm-treasury.gov.uk>
162. Treasury Taskforce. (1999a): How to account for PFI transactions, London, <http://www.hm-treasury.gov.uk>
163. Treasury Taskforce. (1999b). Standardisation of contracts, London, <http://www.hm-treasury.gov.uk>
164. Ulbert J. – Csanaky A. (2004): Kockázateszlelés és kockázati magatartás, Közg. Szemle, 2004/3. 235-258.old.
165. Ulbert J. - Varga J. (2005): A befektetők hasznossági , illetve érték függvényeinek becslési eljárásairól, GKK Műhelytanulmány, 2005 – 9, 1-17. old.
166. Van Horne, J. (1966): Capital-Budgeting Decisions Involving Combinations of Risky Investments, Management Science, 13, 2, pp. 84-92
167. Varga M.(2005): A PPP Magyarországon – Árt nekünk vagy használ?, Pénzügyi Szemle, Összevont szám, pp. 56–70.
168. Verzuh, E. (2005): Projektmenedzsment, HVG, Budapest
169. Vörös J. (2007): Az egyetem, mint vállalat, Polgári Szemle, 3/1
170. Voszka É. (2005): A privatizáció 15 éve és jövője, In: Állami vagyon-privatizáció-gazdasági rendszerváltozás, ÁPV Rt, Számadás a talentumról sorozat 2005. 1-19.o.
171. Weber, E. U. – Blais, A. – Bletz, N. E. (2002): A Domain-specific Risk attitude scale: Measuring risk perceptions and risk behaviors. Journal of Behavioral Decision Making 15, pp 263-290
172. Weiermair, K. – Peters, M. – Frehse, J. (2008): Success factors for public private partnership, Journal of Services Research, 2. pp.7-21.
173. Williamson, O. E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting, Free Press, New York
174. Williamson, O. E. (2007): A tranzakciós költségek gazdaságtana: a szerződéses kapcsolatok irányítása, Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás, II, 2, 235–255. oldal (Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual, Relations, Journal of Law and Economics, 1979, Magyar fordítás: Gacsal Gergely, Kauzli Katalin és Mike Károly)
175. Willner, J. – Parker, D. (2007): The Performance of Public and Private Enterprise under Conditions of Active and Passive Ownership and Competition and Monopoly, Journal of Economics, 90, 3, pp. 221-253
176. Yescombe, E. R. (2007): Public-Private Partnerships, Principles of Policy and Finance, Butterworth – Heinemann, Elsevier, Burlington
177. Zeller Gy. (2003.): Keynes metodológiájáról, Keynes120 Konferencia, Budapest

10. TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. sz. táblázat: A leginkább elterjedt PPP-formák jellemző vonásai
2. sz. táblázat: A leginkább elterjedt PPP-formák a kockázatátzállás szerinti csoportosítva
3. sz. táblázat: A PTE döntéshozók kockázatészlelése
4. sz. táblázat: A PTE döntéshozók kockázati attitűdje
5. sz. táblázat: A csoporthatások haszna és kára
6. sz. táblázat: A Koetse – Groot – Florax kutatás (2006) összegzése a bizonytalanság és a beruházások közötti kapcsolatot vizsgáló empirikus kutatásokról
7. sz. táblázat: Kockázatmegosztási mátrix a Magyar Universitas Programból

11. ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. sz. ábra: A PPP-projektek szerződéses struktúrája
2. sz. ábra: A döntési folyamat
3. sz. ábra: A kockázateszlelés mechanizmusa
4. sz. ábra: A hasznossági függvények eltérő alakjai
5. sz. ábra: A Friedman-Savage modell hasznossági függvénye
6. sz. ábra: A PTE döntéshozók hasznossági függvényformái
7. sz. ábra: A PPP hivatali kapcsolatrendszer vázlata
8. sz. ábra: Kockázati függvények és a kockázatcsökkenés lehetőségeinek összehasonlítása
9. sz. ábra: A kockázatmegosztás elvi mechanizmusa
10. sz. ábra: Az ÁSZ jelentés (0741) 4. sz. diagramja a kollégiumi építési költségekről
11. sz. ábra: Az ÁSZ jelentés (0741) 9. sz. diagramja a szolgáltatási díj forrásairól

12. MELLÉKLETEK LISTÁJA

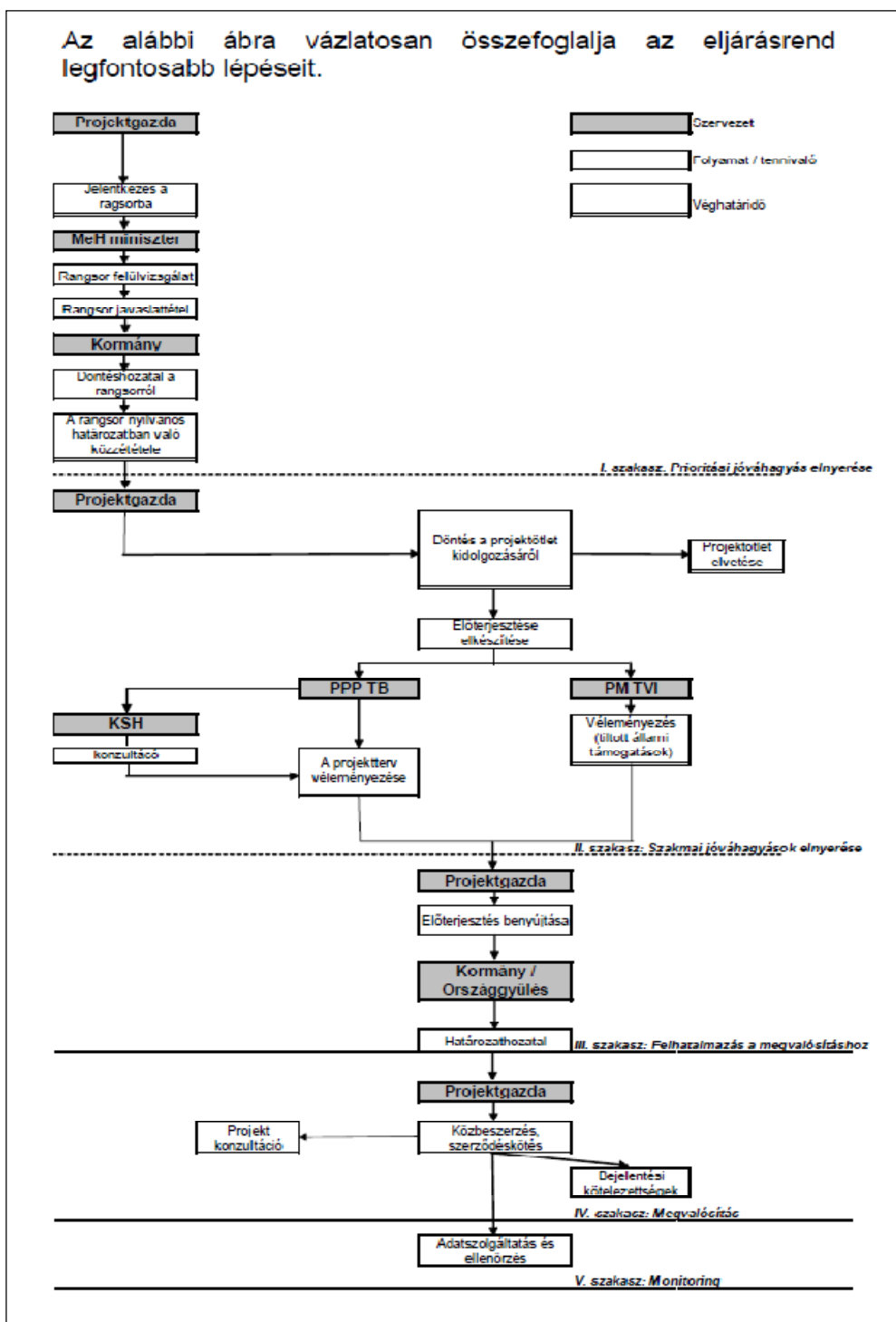
- 13.1 A Magyar Universitas Program keretében megvalósuló projektek listája
- 13.2 PPP eljárásrend Magyarországon, 2008-ban (PPP Útmutató)
- 13.3 PPP ajánlások listája, Pénzügyminisztérium, Egyesült Királyság
- 13.4 PPP/PFI projektek preferált kockázatmegosztása a Li Bing et al kutatásban
- 13.5 A 2007- évi ÁSZ jelentés bázisprojektjei
- 13.6 PSC – PPP kalkulációk összehasonlító táblája
- 13.7 Kérdéssor
- 13.8 PTE döntéshozók kockázatértékelése
- 13.9 Makro-, mezo- és mikroszintű kockázatok

13. MELLÉKLETEK

13.1 A Magyar Universitas Program keretében megvalósuló projektek listája

ÖSSZEFOGLALÓ		<i>Forrás: OM</i>				Nettó beruházási költség (márd Ft)	OKM első teljes évi pénzügyi kötelezettsége (millióFt)
			Új férőhelyek sz.	Felújított férőhelyek sz.	Épült, felújított m2		
I. ÚJ DIÁKOTTHONOK							
ÜZEMEL	8 db (8 intézmény)		4 460	-		14,938	207,5
KÖZB ALATT	1 db (1 intézmény)		300	-	6 000	2,500	-
ÖSSZESEN	9 db (9 intézmény)		4 760	-	84 542	17,438	207,5
II. KOLLÉGIUMI REKONSTRUKCIÓK							
ÜZEMEL	18 db (13 int)		207	10 769		21,855	2201,6
ÉPÍTÉS ALATT	2 db (2 int)		900	1 918	54 326	14,800	896,3
ÉPÍTÉS ELŐTT	1 db (1 int)		-	450	8 658	1,478	129,3
ÖSSZESEN	21 db (15 int)		1 107	13 137	235 484	38,133	3 227,2
III. OKTATÁSI-KUTATÁSI ÉPÜLETEK							
ÜZEMEL	21 db (13 int)		674	730	103 659	46,451	4 133,2
új létesítmény	12 db (10 int)		464	-	104 120	28,668	2 412,5
rekonstrukció	9 db (7 int)		210	730	25 300	17,783	1 720,7
ÉPÍTÉS ALATT	2 db (2 int)		-	-	21 800	6,277	541,1
új létesítmény	1 db (1 int)		-	-	3 500	5,660	458,0
rekonstrukció	1 db (1 int)		-	-	39 903	0,617	83,1
ÉPÍTÉS ELŐTT	2 db (2 int)		-	-	1 200	5,824	512,9
új	1 db (1 intézmény)		-	-	38 703	0,400	35,0
rekonstrukció	1 db (1 intézmény)		-	-	3 000	4,424	477,9
KÖZBESZERZÉS E. Ö.	1 db (1 intézmény)		-	-	3 000	1,200	100,0
új	1 db (1 intézmény)	-	-	-		1,200	100,0
ÖSSZESEN	26 db		674	730	275 982	59,752	5 287,2
I-III. MINDÖSSZESEN	56 db		6 541	13 867	596 008	115,323	8 721,9
Ebből: üzemelő	47 db		5 341	11 499	458 821	83,244	6 542,3
épülő	4 db		900	1 918	79 626	21,077	1 437,4
közbeszerzés u.ép. előtt	3 db		-	450	48 561	7,302	642,2
közbeszerzés előtt	2 db		300	-	9 000	3,700	100,0

13.2 PPP eljárásrend Magyarországon, 2008-ban (PPP Útmutató)



Forrás: GKM, 2008, www.gkm.hu

13.3 PPP ajánlások listája, Pénzügyminisztérium, Egyesült Királyság

- PPP Policy Team
- Infrastructure UK
- Standardised contracts
- Operational Taskforce
 - Operational Taskforce Note 1: Benchmarking and Market Testing Guidance (PDF 385KB)
 - Operational Taskforce Note 2: Project Transition Guidance (PDF 431KB)
 - Operational Taskforce Note 3: Variations Protocol for Operational Projects (entered into prior to Standardisation of PFI Contracts version 4) (PDF 214KB)
 - Operational Taskforce Note 4: Contract Expiry Guidance (PDF 292KB)
- Project Review Group (PRG)
- Statistics
- Private Finance Initiative (PFI) Useful Links
- Additional guidance
- Section 1 - Value for Money Guidance
- Section 2 - Operational Taskforce Guidance
 - Operational Taskforce Note 1: Benchmarking and Market Testing Guidance (PDF 385KB)
 - Operational Taskforce Note 2: Project Transition Guidance (PDF 431KB)
 - Operational Taskforce Note 3: Variations Protocol for Operational Projects (entered into prior to Standardisation of PFI Contracts version 4) (PDF 214KB)
 - Operational Taskforce Note 4: Contract Expiry Guidance (PDF 292KB)
- Section 3 - Finance Guidance
- Section 4 - Treasury Taskforce Technical Notes
 - 4.1 Technical Note 1: How to Account for PFI Transactions (PDF 479KB)
 - 4.2 Technical Note 3: How to Appoint and Manage Advisers to PFI Projects (PDF 67KB)
 - 4.3 Technical Note 4: How to Appoint and Work with a Preferred Bidder (PDF 24KB)
 - 4.4 Technical Note 6: How to Manage the Delivery of Long Term PFI Contracts (PDF 120KB)
 - 4.5 Technical Note 7: How to Achieve Design Quality in PFI Projects (PDF 237KB)
- Section 5 - General Guidance
- Public Private Partnerships / Private Finance Initiative index

Forrás: hm-treasury.uk/public-private-partnerships

13.4 PPP/PFI projektek preferált kockázatmegosztása a Li Bing et al kutatásban

Table 6
Preferred risk allocation in PPP/PFI projects

Risk factors	Risk group	Responses by public sector respondents			Responses by private sector respondents			Total			Preferred allocation solely to the private sector
		Public (%)	Private (%)	Shared (%)	Public (%)	Private (%)	Shared (%)	Public (%)	Private (%)	Shared (%)	
Nationalisation/expropriation	Macro	70	10	20	83	9	9	79	9	12	Public sector
Poor public decision-making process	Macro	69	8	23	73	7	20	69	7	24	
Political opposition	Macro	78	22	0	59	18	23	63	21	16	
Land acquisition/site availability	Meso	42	17	42	70	10	20	61	12	27	Strongly dependent upon project
Unstable government	Macro	60	20	20	60	24	16	58	25	17	
Traditional public opposition	Macro	38	50	13	53	33	13	46	42	13	
Project approvals and permits	Meso	27	36	36	36	32	32	35	32	33	Shared
Excessive contract variation	Meso	25	25	50	38	23	38	33	26	41	
Lack of experiences in PPP/PFI arrangement	Micro	11	44	44	15	40	45	13	43	43	
Responsibilities and risk distribution	Micro	0	44	56	0	10	90	0	23	77	Primarily to the private sector
Force majeure	Macro	33	17	50	12	12	76	18	13	68	
Authority distribution between partners	Micro	0	50	50	6	19	75	4	29	67	
Lack of commitment from public/private partner	Micro	55	9	36	6	12	82	24	10	66	Solely to the private sector
Legislation change	Macro	15	46	38	15	11	74	17	22	61	
Tax regulation change	Macro	8	75	17	19	42	38	18	51	31	
Late design changes	Meso	25	67	8	24	48	28	26	53	21	Solely to the private sector
Residual risk	Meso	10	60	30	25	55	20	22	55	23	
Inflation rate volatility	Macro	8	54	38	7	56	37	7	56	37	
Lack of tradition of private provision of public services	Macro	29	57	14	27	60	13	27	59	14	Solely to the private sector
Staff crises	Micro	0	70	30	11	53	37	7	60	33	
Third party tort liability	Micro	0	70	30	5	53	42	3	60	37	
Influential economic events	Macro	0	75	25	13	65	22	8	69	22	Solely to the private sector
Financial attraction of project to investors	Meso	0	50	50	5	77	18	3	70	27	
Level of demand for project	Meso	13	75	13	0	76	24	8	73	19	
Different working methods	Micro	0	70	30	0	74	26	0	73	27	Solely to the private sector
Industrial regulation change	Macro	0	92	8	0	65	35	0	75	25	
High financing cost	Meso	0	90	10	5	68	27	3	76	21	
Interest rate volatility	Macro	8	69	23	0	81	19	2	78	20	Solely to the private sector
Organisation and co-ordination risk	Micro	0	55	45	0	92	8	0	80	20	
Weather	Macro	0	58	42	0	92	8	0	82	18	
Environment	Macro	0	83	17	0	84	16	0	84	16	Solely to the private sector
Availability of finance	Meso	0	80	20	0	87	13	0	85	15	
Geotechnical conditions	Macro	17	83	0	0	88	12	5	87	8	
Operational revenue below expectation	Meso	0	85	15	4	91	4	3	89	8	Solely to the private sector
Poor financial market	Macro	0	100	0	0	85	15	0	89	11	
Poor quality of workmanship	Meso	8	77	15	0	100	0	3	92	5	
Construction cost overrun	Meso	0	85	15	0	96	4	0	92	8	Solely to the private sector
Frequency of maintenance	Meso	0	85	15	0	96	4	0	92	8	
Availability of labour/material	Meso	0	92	8	0	96	4	0	94	6	
Insolvency of subcontractors/suppliers	Meso	0	92	8	0	96	4	0	95	5	Solely to the private sector
Low operating productivity	Meso	0	83	17	0	100	0	0	95	5	
Design deficiency	Meso	0	100	0	0	92	8	0	95	5	
Unproven engineering techniques	Meso	0	92	8	0	100	0	0	97	3	Solely to the private sector
Operation cost overrun	Meso	0	92	8	0	100	0	0	97	3	
Higher maintenance cost	Meso	0	92	8	0	100	0	0	97	3	
Construction time delay	Meso	0	92	8	0	100	0	0	98	2	

13.5 A 2007- évi ÁSZ jelentés bázisprojektjei

**A helyszíni ellenőrzésbe vont fejlesztések aránya
a felsőoktatási kollégium beruházási program szerződéses fejlesztésein belül**
(tanúsítványi adatok alapján)

Sor- szám	Intézmény neve	Beruházás		Diákotthon építés				Kollégium rekonstrukció			
		(építés + rekonstrukció)		Befejezett		Folyamatban		Befejezett		Folyamatban	
		férőhely	nettó bekerülési ktg.	férőhely	nettó bekerülési ktg.	férőhely	nettó bekerülési ktg.	férőhely	nettó bekerülési ktg.	férőhely	nettó bekerülési ktg.
		db	M Ft	db	M Ft	db	M Ft	db	M Ft	db	M Ft
1	Budapesti Corvinus Egyetem	609	1 033							609	1 033
2	Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem	1 976	3 979					976	1 980	1 000	1 999
3	Debreceni Egyetem	2 188	5 341	930	3 200			651	1 311	487	830
								120			
4	Miskolci Egyetem	1 880	4 474	603	2 027			1 277	2 447		
5	Pannon Egyetem	800	2 183	800	2 183						
6	Budapesti Műszaki Főiskola	400	1 508	400	1 508						
7	Eszterházy Károly Főiskola	545	1 715			144	725	401	990		
8	Károly Róbert Főiskola	436	1 361	436	1 361						
9	Nyíregyházi Főiskola	1 627	3 168	427	1 124			1 200	2 044		
10	Helyszínen ellenőrzött intézmények összesen	10 461	24 762	3 596	11 403	144	725	4 625	8 772	2 096	3 862
11	Kaposvári Egyetem	304	501							304	501
12	Nyugat-Magyarországi Egyetem	1 197	5 877	400	2 400	33	272			252	773
						320	1 949			192	483
13	Szent István Egyetem	1 344	2 949			464	1 420			880	1 529
14	Dunaújvárosi Főiskola	400	1 251					400	1 251		
15	Eötvös József Főiskola	240	697			138	400			102	297
16	Szolnoki Főiskola	264	541							264	541
17	Tessedik Sámuel Főiskola	750	2 973							750	2 973
18	Helyszínen nem ellenőrzött intézmények összesen	4 499	14 789	400	2 400	955	4 041	400	1 251	2 744	7 097
19	Mindösszesen	14 960	39 551	3 996	13 803	1 099	4 766	5 025	10 023	4 840	10 959
20	Helyszínen ellenőrzöttek aránya (10/19) %	69,93%	62,61%	89,99%	82,61%	13,10%	15,21%	92,04%	87,52%	43,31%	35,24%

Forrás: ÁSZ, 2007, a jelentés 9. sz. Melléklet

13.6 PSC – PPP kalkulációk összehasonlító táblája

Összehasonlító elemzés a befejezett diákotthon építési projektek becsült nettó költségeiről
állami hitelfelvétel (PSC), illetve a magánszféra közreműködésének feltételezésével (PPP)

I. adatok: M Ft-ban

Sorsz.	Intézmény megnevezése	BMF	KRF	PE	DE	ME	NYF	összesen
Előzetes PSC érték (nettó)								
1.	Teljes projektköltség jelenértéke	4 286,60	4 129,30	6 518,20	5 358,70	4 313,70	2 486,20	27 092,70
2.	Jelenérték éves átlaga	214,33	206,46	325,91	223,28	191,72	103,59	210,88
3.	Teljes projektköltség (nominális érték)	6 380,10	6 504,22	10 974,40	9 678,52	7 025,54	4 906,59	45 469,37
4.	Projektköltség éves átlag (nominális érték)	319,00	271,00	457,27	403,27	312,25	245,33	334,69
5.	Szolgáltatás- igénybevétel futamideje (év)	20	20	23	24	23	20	
6.	Diszkontráta FM *költség	PPI	PPI	PPI	PPI	PPI	PPI	
7.	Diszkontráta kamat	BUBOR	BUBOR	BUBOR	BUBOR	BUBOR	BUBOR	
8.	Beruházás becsült költsége (OM előterj.)	1 200	1 800	2 600	2 700	1 900	1 300	11 500
9.	Beruházás becsült PSC számítás szerint**	2 130	2 210	3 570	2 790	2 300	1 350	14 350

II.

Sorsz.	Intézmény megnevezése	BMF	KRF	PE	DE	ME	NYF	összesen
Előzetes PPP érték (nettó)								
1.	Teljes projektköltség jelenértéke	4 196,80	4 086,40	6 243,90	5 266,60	4 170,17	2 500,50	26 464,37
2.	Jelenérték éves átlaga	209,84	204,32	312,20	219,44	185,34	125,03	209,36
3.	Teljes projektköltség (nominális érték)	6 420,20	6 400,76	10 950,92	9 699,26	6 930,68	4 951,70	45 353,52
4.	Projektköltség éves átlag (nominális érték)	321,01	266,70	456,29	404,14	308,03	247,58	333,96
5.	Szolgáltatás- igénybevétel futamideje (év)	20	20	23	24	23	20	
6.	Diszkontráta FM *költség	PPI	PPI	PPI	PPI	PPI	PPI	
7.	Diszkontráta kamat	BUBOR+1,85%	BUBOR+1,85%	BUBOR+1,85%	BUBOR+1,85%	BUBOR+1,85%	BUBOR+1,85%	
8.	Beruházás becsült PPP számítás szerint**	2 450	2 540	4 100	3 170	2 900	1 262	16 422

*FM költség (üzemeltetés, karbantartás)

PPI :ipari árindex

OM előterj.összesen 30 Mrd

** Beruházás bekerülése a jelenértékszámítás bázisán

Forrás: ÁSZ, 2007, a jelentés 9. sz. Melléklet

13.7 Kérdéssor

I. BLOKK

I. 1 Értékelje a következő állítások valószínűségét az alábbi skála szerint 1-től 5-ig!

	1	2	3	4	5
	Nagyon valószínűtlen	Valószínűtlen	Nem biztos	Valószínű	Nagyon valószínű
Tehát mennyire valószínű Ön szerint, hogy Ön...					A valószínűség értékelése 1-5-ig
1. Egy napi jövedelmét felteszi lóversenyen.					<input type="text"/>
2. Évi jövedelmének 10%-át egy mérsékelt hozamú pénzügyi alapba fekteti.					<input type="text"/>
3. Évi jövedelmének 5%-át részvényalapba fekteti.					<input type="text"/>
4. Évi jövedelmének 5%-át egy ingatlanalapba fekteti.					<input type="text"/>
5. Heti jövedelmét felteszi egy szerencsejátékon a kaszinóban.					<input type="text"/>
6. Egy napi jövedelmével egy sportesemény eredményére fogad.					<input type="text"/>
7. Kinyilvánítja, hogy más az ízlése, mint a barátjáé.					<input type="text"/>
8. Egy fontos témában nyíltan kifejezi ellenvéleményét egy tekintélyes embernek.					<input type="text"/>
9. Vitába száll egy barátjával, akinek más a véleménye					<input type="text"/>
10. Fizetésemelést kér a főnökétől.					<input type="text"/>
11. Munkahelyi értekezleten nyíltan kifejezésre juttatja népszerűtlen véleményét.					<input type="text"/>
12. Elköltözik egy olyan városba, ahol távol és közel nincsenek rokonai.					<input type="text"/>
13. Olyan munkába kezd, ahol döntéseinek pénzügyi felelőssége Önt terheli.					<input type="text"/>
14. Lakására vesz fel záloghitelt, hogy üzleti ötletét megvalósítsa.					<input type="text"/>
15. Olyan munkába kezd, ahol nincs fix bér, jövedelme a megrendelésektől függ.					<input type="text"/>

I. 2. Becsülje meg a következő helyzetek kockázatát az alábbi skála szerint 1-től 5-ig!

	1 Nincs kockázata	2 Mérsékelten kockázatos	3 Közepesen kockázatos	4 Nagy a kockázat	5 Rendkívül nagy a kockázat
Tehát Ön mennyire tartja kockázatosnak, ha Ön...					A kockázat értékelése 1-5-ig
1. Egy napi jövedelmét felteszi lóversenyen.					<input type="text"/>
2. Évi jövedelmének 10%-át egy mérsékelt hozamú pénzügyi alapba fekteti.					<input type="text"/>
3. Évi jövedelmének 5%-át részvényalapba fekteti.					<input type="text"/>
4. Évi jövedelmének 5%-át egy ingatlanalapba fekteti.					<input type="text"/>
5. Heti jövedelmét felteszi egy szerencsejátékon a kaszinóban.					<input type="text"/>
6. Egy napi jövedelmével egy sportesemény eredményére fogad.					<input type="text"/>
7. Kinyilvánítja, hogy más az ízlése, mint a barátjéé.					<input type="text"/>
8. Egy fontos témában nyíltan kifejezi ellenvéleményét egy tekintélyes embernek.					<input type="text"/>
9. Vitába száll egy barátjával, akinek más a véleménye					<input type="text"/>
10. Fizetésemelést kér a főnökétől.					<input type="text"/>
11. Munkahelyi értekezleten nyíltan kifejezésre juttatja népszerűtlen véleményét.					<input type="text"/>
12. Elköltözik egy olyan városba, ahol távol és közel nincsenek rokonai.					<input type="text"/>
13. Olyan munkába kezd, ahol döntéseinek pénzügyi felelőssége Önt terheli.					<input type="text"/>
14. Lakására vesz fel záloghitelt, hogy üzleti ötletét megvalósítsa.					<input type="text"/>
15. Olyan munkába kezd, ahol nincs fix bér, jövedelme a megrendelésektől függ.					<input type="text"/>

I.3 Becsülje meg, mekkora haszna származhat az alábbi helyzetekből!

	1 Nincs haszna	2 Mérsékelt haszon	3 Közepes haszon	4 Nagy haszon	5 Rendkívül nagy haszon
Tehát mennyi haszna származhat abból, ha Ön...					A haszon mértékének értékelése 1-5-ig
1. Egy napi jövedelmét felteszi lóversenyen.					<input type="text"/>
2. Évi jövedelmének 10%-át egy mérsékelt hozamú pénzügyi alapba fekteti.					<input type="text"/>
3. Évi jövedelmének 5%-át részvényalapba fekteti.					<input type="text"/>
4. Évi jövedelmének 5%-át egy ingatlanalapba fekteti.					<input type="text"/>
5. Heti jövedelmét felteszi egy szerencsejátékon a kaszinóban.					<input type="text"/>
6. Egy napi jövedelmével egy sportesemény eredményére fogad.					<input type="text"/>
7. Kinyilvánítja, hogy más az ízlése, mint a barátjéé.					<input type="text"/>
8. Egy fontos témában nyíltan kifejezi ellenvéleményét egy tekintélyes embernek.					<input type="text"/>
9. Vitába száll egy barátjával, akinek más a véleménye					<input type="text"/>
10. Fizetésemelést kér a főnökétől.					<input type="text"/>
11. Munkahelyi értekezleten nyíltan kifejezésre juttatja népszerűtlen véleményét.					<input type="text"/>
12. Elköltözik egy olyan városba, ahol távol és közel nincsenek rokonai.					<input type="text"/>
13. Olyan munkába kezd, ahol döntéseinek pénzügyi felelőssége Önt terheli.					<input type="text"/>
14. Lakására vesz fel záloghitelt, hogy üzleti ötletét megvalósítsa.					<input type="text"/>
15. Olyan munkába kezd, ahol nincs fix bér, jövedelme a megrendelésektől függ.					<input type="text"/>

I. 4 Amennyiben Ön választhat, hogy 500.000 Ft-os havi nettó fix bért nyújtó állásával felhagy és megélhetését vállalkozásából biztosítja, ahol a havi nettó jövedelme 50%-os eséllyel nulla Ft és 50%-os eséllyel egy jelenlegi bérénel nagyobb (Z) összeg lenne, legalább mekkora (Z) érték mellett vállalkozna.

(Z) minimum Ft

II. BLOKK

II. 1 Kérem, értékelje 1-5-ig terjedő skálán, az Ön véleménye szerint várhatóan mekkora veszteséget okoznak egy oktatási beruházást megrendelő intézmény számára az alábbi kockázatok, ha azokat magára vállalja.

1	2	3	4	5
Elenyésző veszteség	Mérsékelt veszteség	Jelentős mértékű veszteség	Kritikus, csak igen nehezen kezelhető veszteség	Az intézmény számára kezelhetetlen mértékű veszteség

A beruházás során felmerülő kockázatok:

A valószínűsíthető veszteség mértéke 1-5-ig

- | | |
|---|----------------------|
| 1. Műszaki paraméterek hibás meghatározása | <input type="text"/> |
| 2. Tervezési munka hibás lebonyolítása | <input type="text"/> |
| 3. Problémák a munkaterület átadásával | <input type="text"/> |
| 4. Engedélyeztetési nehézségek | <input type="text"/> |
| 5. Kivitelezés minőségi problémái | <input type="text"/> |
| 6. Kivitelezést hátráltató külső körülmények (pl. időjárás) | <input type="text"/> |
| 7. Káresemény bekövetkezése | <input type="text"/> |
| 8. Környezetvédelmi követelményeket sért a beruházás | <input type="text"/> |

Az üzemeltetés időszakában felmerülő kockázatok:

A valószínűsíthető veszteség mértéke 1-5-ig

- | | |
|--|----------------------|
| 1. Káresemény bekövetkezése | <input type="text"/> |
| 2. Fenntartási költségek infláción túli növekedése | <input type="text"/> |
| 3. Rejtett építési hibák előfordulása | <input type="text"/> |
| 4. Zavar a létesítmény rendelkezésre állásában | <input type="text"/> |
| 5. Üzemeltetési költségek infláción túli növekedése | <input type="text"/> |
| 6. Közüzemi kiadások infláción túli növekedése | <input type="text"/> |
| 7. Megnövekedett igénybevételből adódó költségnövekedések | <input type="text"/> |
| 8. Kereslet hibás becslése | <input type="text"/> |
| 9. Környezetvédelmi normák be nem tartása | <input type="text"/> |
| 10. Karbantartási költségek nem kalkulált növekedése | <input type="text"/> |
| 11. Bázis kamatláb nem kalkulált növekedése | <input type="text"/> |
| 12. Árfolyamkockázat | <input type="text"/> |
| 13. Kedvezőtlen adóváltozások | <input type="text"/> |
| 14. Kedvezőtlen változások a bérek közterheiben | <input type="text"/> |
| 15. Kedvezőtlen ÁFA változások | <input type="text"/> |
| 16. Biztosítás és bankgarancia költségek kedvezőtlen alakulása | <input type="text"/> |
| 17. Vis Major | <input type="text"/> |
| 18. Általános jogszabályváltozások kockázata | <input type="text"/> |

II. 2. Vannak-e Ön szerint más, jelentős, fent nem említett, veszteséget okozó tényezők a PPP beruházásoknál.

II. 3. Kérem, röviden ossza meg velem véleményét az egyetem megvalósított PPP beruházásairól.

III. BLOKK

A kérdőív anonim módon kerül összesítésre, néhány személyi adatra azonban az értékeléshez szükség van. Kérem, adja meg az alábbi adatokat:

Születési év:-----

Foglalkozás/Beosztás:-----

Legmagasabb iskolai végzettség:-----

Köszönöm a segítségét, melyet a kutatásomhoz nyújtott e kérdőív kitöltésével!

A válaszadók listája (a 2006-2007-es program idején betöltött pozícióval):

1. Dr. Lénárt László, egyetemi tanár, a PTE rektora 2007-ig,
2. Dr. Vörös József, egyetemi tanár,
Gazdasági Tanács elnöke, PTE általános rektorhelyettese 2007-ig,
3. Dr. Rappai Gábor, egyetemi docens, szenátor, dékán 2005-től,
PTE Gazdasági Bizottság elnöke 2005-ig,
4. Dr. Ulbert József, egyetemi docens, dékánhelyettes, szenátor,
PTE Gazdasági, Beruházási és Fejlesztési Bizottság elnöke,
5. Fusz György, egyetemi tanár, főigazgató,
PTE Gazdasági, Beruházási és Fejlesztési Bizottság tagja,
6. Dr. Farkas Ferenc, egyetemi tanár,
PTE gazdasági és stratégiai rektorhelyettese 2007-től,
7. Dr. Horváth Béla, egyetemi tanár,
PTE kapcsolati rektorhelyettes 2007-től,
8. Dr. Hübner Mátyás, egyetemi tanár,
PTE fejlesztési és beruházási rektorhelyettese 2007-ig

13.8 PTE döntéshozók kockázatértékelése

	Üzleti szervezethez rendelt kockázat értékelése	Egyetemhez rendelt kockázat értékelése
Műszaki paraméterek hibás meghatározása		3,63
Tervezési munka hibás lebonyolítása	3,50	
Problémák a munkaterület átadásával	2,38	2,38
Engedélyeztetési nehézségek	2,25	
Kivitelezés minőségi problémái	3,38	
Kivitelezést hátráltató külső körülmények (pl. időjárás)	2,00	2,00
Káresemény bekövetkezése	2,63	
Környezetvédelmi követelményeket sért a beruházás	3,13	
Káresemény bekövetkezése	2,50	
Fenntartási költségek infláción túli növekedése	3,00	
Rejtett építési hibák előfordulása	3,25	3,25
Zavar a létesítmény rendelkezésre állásában	3,38	
Üzemeltetési költségek infláción túli növekedése	3,25	
Közüzemi kiadások infláción túli növekedése		3,13
Megnövekedett igénybevételekből adódó költségnövekedések		2,38
Kereslet hibás becslése		3,63
Környezetvédelmi normák be nem tartása	3,25	
Karbantartási költségek nem kalkulált növekedése	3,13	
Bázis kamatláb nem kalkulált növekedése		3,25
Árfolyamkockázat		3,38
Kedvezőtlen adóváltozások	2,50	2,50
Kedvezőtlen változások a bérek közterheiben	2,88	
Kedvezőtlen ÁFA változások		3,38
Biztosítás és bankgarancia költségek kedvezőtlen alakulása	2,75	
Vis Major	3,00	3,00
Általános jogszabályváltozások kockázatai	3,13	3,13
Átlagos érték	2,91	2,95

13.9 Makro-, mezo- és mikroszintű kockázatok

<p>MAKROSZINT</p>	<p>A közvélemény ellenzésének szintje A magántőke jelenlétének újszerűsége, szokatlansága Adóváltozások Befolyásoló gazdasági események Erős politikai ellenzés Eszközrepatriálás, államosítás Fejletlen pénzpiacok Vis maior Geotechnikai körülmények Gyenge színvonalú döntési folyamat a közszférában Időjárás Inflációs ráta volatilitása Instabil állam Jogszályi változások Kamatráta volatilitása Környezet Változások az iparági szabályozásban</p>
<p>Makrogazdasági, politikai, jogi, társadalmi-szociális, természeti tényezők csoportjai.</p>	
<p>MEZOSZINT</p>	<p>A projekt befektetőket vonzó jellege A projekthez rendelhető kereslet szintje Engedélyeztetés késlekedései Alacsony működtetési hatékonyság Alvállalkozói, beszállítói hibák Anyag/Munkaerő elérhetősége Finanszírozás elérhetősége Gyenge kivitelezői minőség Hibás tervezés Kivitelezés határidőcsúszásai Kivitelezési többletköltségek Magas finanszírozási költségek Maradvány kockázatok Működtetési többletköltségek Szerződésmódosítások Telekszerzés Újszerű kivitelezési technikák Utólagos tervváltoztatások Vártnál alacsonyabb működtetési bevételek Vártnál gyakoribb karbantartási igény Vártnál magasabb karbantartási költségek</p>
<p>A projekt kiválasztásával, finanszírozásával, tervezésével, megvalósításával és működtetésével kapcsolatosan felmerülő tényezők csoportjai.</p>	
<p>MIKROSZINT</p>	<p>A felelősség és a kockázatok előnytelen megosztása A munkamódszer és a tudás különbségei a partnereknél Az autoritás inadekvát megosztása Harmadik fél felelőssége PPP/PFI elégtelen ismerete Problémák a munkatársakkal Szervezeti és koordinációs kockázat Valamelyik partner elkötelezettségének hiánya</p>
<p>A szerződéses kapcsolat kockázata.</p>	