

A KOCKÁZATI MAGATARTÁS ELTÉRÉSEI AZ ÜZLETI ÉS A KÖZSZFÉRA INTÉZMÉNYEIBEN

DR. BRAUNNÉ DR. FÜLÖP KATALIN¹

Összefoglalás:

A PPP szerződések érdekes kutatási területet kínálnak a szervezeti magatartás eltéréseinek vizsgálatára, különösen, ami a kockázati attitűdöt illeti, hiszen ebben a konstrukcióban egy közszektorbeli és egy üzleti szervezet lép egymással szerződéses kapcsolatba. A PPP definitíve is az optimális kockázatmegosztást célozza, de más okokból is erős kockázati fókusszal bír. A szerző hangsúlyozza az eltérő szervezetek kockázati attitűdjének jelentőségét a projektszintű kockázati allokációra. A fő kérdés: Mennyire lehet egyáltalán hatékony a közszervezet kockázatmenedzsmentje és milyen szervezeti jellemvonások hatnak a közszektor számára sikeres kockázatallokációra. Felsőoktatási PPP szerződések tanulmányozása arra a következtetésre vezet, hogy a kockázatmegosztás ezekben az esetekben közösségi szempontból kifejezetten kedvezőtlen. A tanulmány felsorol néhány kritikus paramétert, melyek döntő módon befolyásolhatják, hogy a felek vesztes vagy nyerő pozícióba kerülnek a kockázati allokáció szempontjából.

Kulcsszavak:

Kockázatmegosztás, Public-Private Partnership szerződések

Summary:

PPP contract is a good field of studying the differences of organizational behaviors, especially relating risk attitudes since in this case public sector and business sector organizations enter into a contractual relationship with each other. According to the PPP definition its main target the optimal risk allocation, however there are other reasons behind the risk focus of this construction. The author emphasizes the crucial role and influence of the risk attitude of different organizations on the contract they finally set, especially on project-level risk sharing. The main question: How efficient can the public management be in case of risk management and what kind of organizational characteristics have an impact on the successful risk-sharing from the public perspectives. Higher education PPP project contracts illustrate a definitely disadvantageous risk allocation from the community's aspect. The main result of this study is that it defines some key parameters which critically determine the winner or loser position of the parties regarding risk allocation.

Keywords:

Risk allocation, Public-Private Partnership contracts

¹ Dr. Braunné Dr. Fülöp Katalin, adjunktus, PTE IGYK Gazdaságtudományi és Turisztikai Intézet, fkati@igyfk.pte.hu

Bevezetés

A Public-Private Partnership – közismert rövidítéssel PPP vagy 3P – szerződések mind jogi, mind közgazdasági nézőpontból igen érdekes kutatási terepet jelentenek. Ez utóbbi aspektus általában a *megéri vagy nem éri meg* kérdésre fókuszál, pedig a partnerségi projektek szerződésanyagának vizsgálata más tekintetben is érdekes következtetésekre nyújt lehetőséget. Magam elsősorban a kockázatmegosztás kapcsán vizsgáltam, vizsgálataimmal a következő kérdésekre szerettem volna választ kapni:

- Milyen korlátai vannak a közszféra intézménye számára optimális kockázatmegosztásnak, ha a szerződő felek egyike az üzleti szférából érkezik, a másik a közszféra képviselője?
- Vajon az üzleti és közszféra közötti hatékony kockázatallokációt mely szervezeti sajátosságok segítik és melyek megakadályozzák?
- Milyen kockázatokhoz kötődő érdekek és milyen kockázati attitűd húzódnak meg a döntések mögött?

Vizsgálataim során a Magyar Universitas Program keretében meghirdetett, és többnyire a tervek szerint a 2002-2008-as időszakban fel is épült, üzembe helyezett létesítmények, főként kollégiumok és oktatási épületek szerződéseit használtam fel, továbbá kérdőíves módszerrel vizsgáltam a projektek közszektorbeli döntéshozóinak kockázati attitűdjét.

A PPP szerződések kockázati fókusza

Véleményem szerint a PPP megállapodások kiváló terepet jelentenek a kockázatok allokációjának kutatására, hiszen az üzleti és közszektor együttműködésének egyik deklarált indoka a kockázatok hatékony megosztása. Az EU hivatalos definíciója például így fogalmazza meg a PPP lényegét. A Public Private Partnership 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 PPP kissé leegyszerűsítve egy modellgyűjtemény, melyben több évtizedes, szerződéses kapcsolat jön létre közintézmény és üzleti szervezet között. A szerződések jobbjára állami szolgáltatások nyújtásához szükséges infrastruktúra létrehozását és tartós üzemeltetését célozzák. Az üzleti aktorok tetemes kezdeti tőkebefektetését, a működtetési és finanszírozási költségeit, valamint profitját az állam a futamidő teljes tartama alatt fizeti meg. Az állami kifizetések végösszege éppen ezért a kezdeti beruházás bekerülési értékének sokszorosára rúghat. Bár elméletileg változatos megoldásokat kínál e modellgyűjtemény, a kormányok azt preferálják, ha a létesítmény a futamidő alatt nem az állam könyveiben szerepel, mert ebben az esetben a tartós kötelezettségvállalás nem növeli az állam eladósodottságát, és csak az éves törlesztések jelennek meg a deficitben. Lényegében tehát az állam kezdeti tőkebefektetés nélkül, a terheket a következő évtizedekre hárítva képes nagy projektek indítására.

A konstrukciónak van egy nagyon erős kockázati fókusza. Ennek legfőbb oka, hogy a projektek PPP-vé minősítése az Eurostat elvein nyugvó statisztikai besoroláson múlik, ennek alapja pedig a felek egymás közötti kockázatmegosztása. Az Eurostat 2004-ben rögzítette a PPP projektek elszámolásának fő szabályait a következők 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: 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.” (Karakas, 2004, 57.o.) Csak a szabályos PPP projektek esetében élhet az állam a létesítmény könyveken kívüli kezelésével. E minősítés elméletileg utólagos, a részletes

standardnak való megfelelés pedig nem egyszerű, amit bizonyít, hogy a konstrukció feltalálói, a britek majdnem fele projektje megbukik az Eurostat utólagos vizsgálódásain.²

A PPP-vel foglalkozó nemzetközi szakirodalom még egy fontos szempontot tartalmaz, ami a szerződések kockázati fókuszát erősíti. E projektek előkészítése során rendre elkészítik az ún. Public Sector Comparator számításokat is, melyek benchmarkként szolgálnak. Azaz kiszámítják, mi lenne az azonos projekt tisztán állami beruházásként való megvalósítása esetén a projektteher. A döntésnél általában az üzleti szervezetre áthárított és beárazott kockázatok miatt tűnik a PPP jobb megoldásnak, e nélkül szinte bizonyosan lényegesen drágább, mint egy tisztán állami beruházás lenne.

Az általam vizsgált programokban a kockázatmegosztáshoz egyébként a felek ún. kockázati mátrixot használtak, melyben a felsorolt kockázati tényezőket egyik vagy másik félhez rendelték, esetleg a kockázat közös viselésében állapodtak meg.³ A kockázatok beárazásának viszont nem találtam nyomát, pedig ennek hiányában az allokáció hatékonyságát nem lehet egzakt módon megítélni. Ugyanakkor a kockázatok jellegéből már levonhatók bizonyos következtetések, melyek egybecsengenek az Állami Számvevőszék e tárgyban folytatott vizsgálati eredményeivel, pl. hogy a kockázatmegosztás során nem feltétlenül ahhoz a félhez kerültek a kockázatok, aki azt a leghatékonyabban képes kezelni. (ÁSZ, 2007) Ennek egyik oka lehet a felek eltérő kockázati attitűdje, mely bizonyos kockázatok esetében erősebb, máskor enyhébb kockázatkerülési magatartáshoz vezet. A következőkben a közszféra és a magánszféra döntéshozóinak kockázati magatartás-jellemzőit összegezem.

Az üzleti szervezet kockázati magatartását meghatározó tényezők

A klasszikus Knight-féle értelmezés szerint a kockázatvállalás legitimálja a profitot, ezért az üzleti szervezet nem viselkedhet tartósan és túlzott mértékben kockázatkerülően. Az üzleti szervezetek kockázati magatartása mögött ugyanakkor láthatóan nagy különbségek vannak, sőt egyazon szervezet kockázati viszonyulása sem mindig azonos. Ebben a szervezeti kultúrának, a felső vezetésnek, a csoporthatásnak, a kompetenciáknak, a jutalmazási rendszernek, a környezetnek és a szervezet korábbi teljesítményének is szerepe lehet, tehát számos tényező összehatásaként alakul ki. (Faragó, 2008b) Lényegében tehát a döntéshozók személyiségjegyei, a szervezeti adottságok és a környezeti hatások magyarázzák a szervezetek viszonyulását a kockázatokhoz.

Bár hajlamosak vagyunk azt feltételezni, hogy az üzleti szervezetek felsővezetőinek vállalkozói orientációja⁴ nyilvánvaló, valójában ők nem feltétlenül viselkednek ennek megfelelően. A vállalkozó saját nevében, saját kockázatára végzi üzleti tevékenységét, ezért teljes mértékben kénytelen döntései végső felelősségét viselni. Az üzleti szervezet menedzserének célfüggvénye azonban összetettebb, a megbízó-ügynök kapcsolatból eredően egyéni érdekei mérsékelhetik kockázatvállalási hajlandóságát. Ezért a nagyvállalatok döntéshozói olykor kifejezetten hivatalnokszerűen viselkednek nyilvánvaló opportunizmusuk okán.

² A Magyar Universitas Program nagyszámú részprojektje száz százalékban PPP minősítést kapott, amiért az Eurostat vizsgálatokat is folytatott Magyarországon, de nem találtak szabálytalanságot. Tény, hogy a projekt-előkészítő team kulcsszereplője a KSH volt – mint az Eurostat hazai kapcsolata – így az elvben utólagos statisztikai besorolás már az induláskor a legfontosabb szempont lehetett, így akár a gazdaságossági, fenntarthatósági megfontolásokat is felülírhatta.

³ Ez utóbbi nem feltétlenül az esetleg bekövetkező hátrányok 50-50%-os megosztását jelenti, a szerződések olykor alsó vagy felső korlátot jelölnek meg, amely alatt vagy felett a kockázatviselő fél megváltozik.

⁴ A kifejezés Lumpkin és Dess (1996) nyomán terjedt el és akkor használjuk, ha az alábbi személyiségi illetve magatartásjegyek az átlagnál 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)

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. (Faragó, 2008b)

A szervezetek múltbéli tapasztalatai döntési háttérrel képezve befolyásolják a jelen döntéseit, hiszen a szervezetek jelenbeli erőforráshelyzete múltbéli döntéseik – kockázati magatartásuk – következménye. A közepes erőforrással rendelkezők rendszerint szignifikánsan magasabbnak érzik a veszélyt és kisebb kockázatot vállalnak, mint akár a bőséges, akár a csekély erőforrással rendelkezők. De nem csak az aktuális állapot, de a tapasztalt tendencia is befolyásolja a kockázati preferenciát. A magasabb kockázatot vállaló sikeresek kockázatvállalása romló helyzetben csökken, az eredetileg magas kockázati hajlandósággal bíró sikerteleneknek pedig éppen javuló helyzetben csökken a kockázati hajlandóságuk. A kockázatvállalás tehát jellemzően a szélsőséges környezeti és erőforráshelyzetek stratégiája a vállalkozóknál. (Faragó, 2008a)

Érdekes kutatási eredmény ugyanakkor, hogy a nagy tét – a nagy nyereség ígérete – növeli a kockázatvállalási kedvet, amely hatás természetesen attól függ, az adott vállalatmérethez, vagyonhoz, piaci körülményekhez stb. mérten mennyire értékeli nagyra a döntéshozó a kockázat mellett elérhető hozamot. (Faragó-Radnóti, 2010)

Összefoglalóan a nagyon nagy és erőforrásokkal bőséggel ellátott vállalatok döntéshozói nem feltétlenül keresik a kockázatokban rejlő profitlehetőséget, inkább fokozottan kockázatkerülők. Főként, ha erőforráshelyzetükből eredően az egy-egy projektben rejlő nem kockázatmentes hozamígéret nem eléggé nagy ahhoz, hogy kockázatkerülő attitűdjükből kimozduljanak. Azon PPP projektek esetében, melyeket én vizsgáltam – de jellemzően a többi projektben, lásd pl. autópálya-építések – az üzleti aktor a nagyvállalati körből került ki, a projektek pedig meglehetősen szétaprózódtak, szerződésenként néhány százmillióra korlátozódtak mindössze. Esetükben tehát a fenti kutatási eredmények tudatában azt kell feltételeznünk, hogy erőfeszítéseik a kockázatok közszektorra való hátrítására irányultak, illetve az általuk vállalt kockázatokat erősen túlárzhatták. Érdemes megnézni, hogy ebbéli törekvéseiben mennyiben volt valódi ellenfelük a közszektor döntéshozója.

A közszféra szervezetének kockázati magatartása

A közszektor szervezetének döntéshozójától a vállalkozói attitűdtől gyökeresen eltérő magatartást feltételezünk. A bürokrata kockázatvállalása direkt módon ugyanis nem kecsegtet jutalommal, ugyanakkor egy esetleges kudarc akadályozhatja hivatali előrelépését. Míg az üzleti szervezet tartósan nem működhet a hatékonysági kritériumok kizárása és veszteség termelése mellett, a hivatali szervezet megmaradása más logikát követ. Ezért a bürokrata is más magatartási mintákat követ, folyamatosan különböző eljárásokat alkalmaz kockázatainak csökkentésére. (Niskanen, 1968) A Public Choice iskola (Buchanan, Stigler, Wagner stb.) alapján a szervezetek hivatalszerű viselkedése részben olyan működési sajátosságokból ered, mint a teljesítmény és elégedettség mérés problémái vagy a kvázi-monopólium helyzetek, melyek a közszektorban általános jellemzők. Hasonló hatással van a közszféra intézményeire néhány fontos szervezeti sajátosság, ilyen még ma is az üzleti szervezettel összevetve jóval puhább költségvetési korlát és az az általános alaphelyzet, hogy a közintézményt csődveszély nem fenyegeti. Végül bizonyos humán erőforrás jellemzők is erősítik a hivatalszerű viselkedést, elegendő talán a merev besorolási rendszert, a csökevényes ösztönzési rendszert és az alkalmazottak bebetonozását említeni. (Cullis-Jones, 2003) A hivatali döntéshozótól a bürokrácia korai elméleteitől kezdve a kockázatok elutasítását, áthárítását, azaz nagyon erős kockázatkerülő attitűdöt feltételezünk.

E szervezetekben is jelen van azonban az ügynökprobléma; ez és még számos más tényező gyengíti a kockázatkerülő attitűdöt. A választott és újraválasztható tisztségviselőt pl. szavazatmaximalizálási szándék vezeti, mely más kockázati magatartást kívánhat. Megjelenik

a választási ciklushoz igazodó gondolkodás is, azaz a rövid és középtáv felértékelődése mindazon pozitív kimenetekkel szemben, melyek csak hosszú távon lennének érzékelhetők. Hasonlóan felértékelődnek – és messzemenően kerülendőké válnak – a rövidtávon jelentkező negatív kimenetek kockázatai, miközben a döntéshozó lényegében közömbössé válik döntései hosszú távú kockázatai tekintetében. A közszektorban a döntéshozónak nagyon erőteljes lehet abbéli törekvése, hogy a nyilvánosság által torzított preferenciák nyomán döntsön, azaz erőteljesen kerüljön olyan negatív kimeneteket, melyek nagy nyilvánosságot kapnának, miközben ismét akár kockázatközömbös attitűdöt is felvehet azon kockázatok esetében, melyek a nyilvánosság számára rejtve maradnak vagy érdektelenek.

A közszektor döntéshozójának opportunizmusa tehát hasonlóan erős hatással lehet a szervezeti döntésekre, mint a nagy üzleti szervezetek esetében és jellemző, hogy a közszektor választott döntéshozója rendre a látványos kimenetekre és rövidtávra fókuszál. (Hood, 2007) Érdemes még megemlíteni, hogy szintén eltérítheti a döntéshozót az erős kockázatkerüléstől a testületi döntések gyakorisága vagy a tartósan sikertelen működés esetén a személyes felelősség megállapításának hiánya is. A testületi döntés ugyanis a közszférában sokkal kiterjedtebb, a döntési folyamatok különféle szakaszaiban előszeretettel alkalmazott módszer, míg az üzleti szférában az egyszemélyi felelősség dominál.

Primer kutatásaim szerint további érdekesség, hogy a közszféra szervezetének vezetője kockázati attitűd szempontjából igen erős hatást gyakorolhat a szervezetre és ezen attitűd nagyon eltérő lehet még szociológiailag homogén mintában is.

A hivatalszerű szervezet nem-piaci keresleti és kínálati körülmények között működik, kockázati viselkedését a kinevezett vagy választott tisztségviselő határozza meg, akinek viselkedésében erős lehet az opportunistá attitűd, mely letéríti a gazdasági racionalitás útjáról a szervezetet. A szervezet magatartásában így rövidtávon erős a kockázatkerülés, de nem biztos, hogy a valós veszteségeket igyekeznek elkerülni, inkább csak a nyilvánosság számára sokkoló veszteségeket, a blamázt igyekeznek kerülni. Hosszú távon a lehetséges veszteségeket erősen leértékelik.

A PPP szerződések megkötése során ennek a szervezetnek a döntéshozói – testületei – tárgyaltak a korábban ismertett nagyvállalati döntéshozókkal. Ezért véleményem szerint kimondható, a nagyvállalati döntéshozók erőteljes kockázatkerülő magatartását legfeljebb a rövidtávon jelentkező kockázatok esetében volt képes hatásosan ellenpontoszni a közszféra szervezete. Kockázati magatartásuk fenti elemzéséből következően a hosszabb távon jelentkező esetleges nagy negatív kimenetek hártásában a közszféra képviselői már nem voltak érdekelték, magatartásuk akár kockázatközömbös is lehetett.

Összefoglalás

Az általam vizsgált Public-Private Partnership szerződések kockázati allokációja a közszféra számára többszörösen kedvezőtlen volt. Amikor a Magyar Universitas program tipikus kockázati mátrixát elemeztem, számos ponton igazolva láttam a fenti megállapításokat. A közszektor több, számára kezelhetetlen, beárazatlan, indokolatlan és elméletileg hatalmas negatív kimenet esélyét rejtő kockázatok – ilyen pl. a projektet megvalósító üzleti szervezetet finanszírozó devizahitelek árfolyamkockázata – vállalt magára. Eközben az üzleti szervezet főként a számára rutinszerűen kezelhető, kézben tartható és mindenekelőtt rövidtávon letudható kockázatokot vállalta, mint pl. a jellemzően építési projekteknél járatos és érdekelt üzleti partner számára az építéshez kapcsolódó kockázatok.

A közszféra számára kedvezőtlen kockázatallokáció okai között lehet a szervezetek vezetőinek téves kockázátértelmezése és észlelési hibái, a környezetből érkező nyomás és egyéb tényezők is, de véleményem szerint ebben két dolognak volt kulcsszerepe. Az egyik legnagyobb probléma, hogy a projekteknél a kockázatmegosztás középpontjában a statisztikai besorolás állt, így az államot kényszerpályára terelő uniós szabályozásnak való megfelelés

mellett elsikkadt minden más, kockázatértékelési, beruházás-gazdaságossági megfontolás. A másik kritikus tényező a szerződő felek - illetve a szervezeteket képviselő személyek – kockázati attitűdje lehet, amennyiben a nagy üzleti szervezetek erőteljes kockázat-áthárítási szándékait nem fékezte a közszférára általában tévesen vonatkoztatott extrém kockázati averzió, sőt irreális hosszú távú kockázatok vállalása történt a transzparens rövidtávú kockázatok elkerüléséért.

Irodalom

- ÁSZ (2007): *Jelentés a felsőoktatási kollégium beruházási programjának ellenőrzéséről*, www.asz.hu
- Báger G. (2005): *A köz- és a magánszféra együttműködése és a számvevőszéki ellenőrzés*, Pénzügyi Szemle, 1. szám, pp. 57–78.
- 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
- Buchanan, D. – Huchynski, A.A. (2010): *Organisational Behaviour*, Pearson Education Limited, Essex
- Cullis, J.– Jones, P. (2003): *Közpénzügyek és közösségi döntések*, Aula Kiadó, Budapest
- 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>
- Faragó K. – Radnóti I. (2010): *A személyiségjegyek befolyása a vállalkozói kockázatvállalásra*, Pszichológia, 30.2., 111-141.o.
- Faragó K. (2008a): *A kockázatvállalás vizsgálata terepkísérletben*, Magyar Pszichológiai Szemle, 63.4., 651-675.old.
- Faragó K. (2008b): *Siker és kockázatvállalás a szervezetekben*, Humán tényezők a vállalkozásban, XXI. Század – Tudományos Közlemények 2008/19, ÁVF, 69-82.old.
- 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
- Hood, C. (2007): *What happens when transparency meets blame-avoidance?*, Public Management Review, 9, 2, pp. 191-210.
- Karakas P. - Leiner V. - Percze R.- Wagner A. (2004): *PPP kézikönyv, A köz- és magánszféra sikeres együttműködése*, Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Budapest
- Knight, F. H.(1921): *Risk, Uncertainty, and Profit*, Library of Economics and Liberty, 2000 website edition <http://www.econlib.org/library/Knight/knRUPCover.html>
- Laffont J-J. – Martimort, D. (2001): *The Theory of Incentives I: The Principal-Agent Model*, Princeton University Press
- 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
- Mueller, D. C. (2003): *Public Choice III*, Cambridge University Press, New York
- Niskanen, W. A. (1968): *The Peculiar Economics of Bureaucracy*, American Economic Review, 57, 2, pp. 293-321.
- Samuel, Y. – Mannheim, B. F. (1970): *A Multidimensional Approach Toward a Typology of Bureaucracy*, Administrative Science Quarterly, pp. 216-229