

Csere László

A Tiszalökön PPP-konstrukcióban épülő bv. intézet megvalósításának előzményei

A büntetés-végrehajtás hatékony működésének egyik alapfeltétele, hogy a fogvatartottak elhelyezése megfelelő színvonalú legyen. Évtizedek óta tapasztalható tény, hogy a fogvatartást végző intézetek túlszűfoltak. A '90-es évek elejétől egyre határozottabban fogalmazódott meg a büntetés-végrehajtással szemben a fogvatartottak társadalmi beilleszkedésének elősegítése. Ezzel párhuzamosan igényként vetődött fel, majd jogszabályi rendelkezésben is rögzítésre került a fogvatartottak elhelyezésére vonatkozó területi norma. Eszerint a férfi elítéltek számára 3 m², fiatalkorú és női elítéltek számára 3,5 m² mozgásteret kell biztosítani. A normát meghatározó jogszabály hatálybalépését követően a telítettségéről készült kimutatások alapján elmondható, hogy szinte állandósult a büntetés-végrehajtási intézetek zsúfoltsága 130–150%-os telítettséggel.

A nyilvánvaló zsúfoltság ténye és annak káros hatása kihangsúlyozásra került az Európa Tanács Kinzás, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetések Megelőzésére létrehozott Európai Bizottság (CPT) jelentéseiben. A CPT jelentése kihangsúlyozza, hogy a magyar börtönök túlszűfoltak. „A börtönök túlszűfoltsága a CPT megbízatása szempontjából közvetlen relevanciával bíró kérdés. A túlszűfolt börtön kényelmetlen és nem higiénikus elhelyezéssel jár együtt; a magánélet állandó hiánya (még olyan alapfunkciók végzésekor is, mint a fürdősoba és a WC használata); a zárkán kívüli tevékenységeknek a személyzet túlzott mértékű munkaterhei és a rendelkezésre álló lehetőségek/helyiségek nem megfelelő volta miatti szegényessége; túlterhelt egészségügyi ellátó szolgálatok; a fertőző betegségek terjedéséhez vezető körülmények; fokozott feszültség és az emiatti több erőszak a fogvatartottak között, valamint a fogvatartottak és a személyzet között. Ez a felsorolás távolról sem kimerítő. Alapvető körülmény, hogy azok a személyek, akiket a bíróság szabadságvesztés büntetésre ítélt, biztonságos és illő körülmények között legyenek tartva. Mindaddig, amíg a túlszűfoltság tart, annak a veszélye, hogy a fogvatartottakat embertelen és megalázó körülmények között tartják, fennmarad.”

A zsúfoltság megszüntetése mellett a CPT másik kiemelkedően fontos problémának tartja, hogy a fogvatartottak, különösen az előzetesen letartóztatottak részére a büntetés-végrehajtási intézetek nem biztosítanak megfelelő programokat. A fogvatartottak túl sok időt töltenek a zárkában. Ennek megszüntetése érdekében a CPT azt az ajánlást teszi, hogy „valamennyi fogvatartott a nap ésszerű részét, legalább 8 órát, töltse a zárkáján kívül különféle célirányos tevékenységekkel (munka, oktatás, kikapcsolódás, stb.)”. A zárkán kívüli foglalkoztatások legnagyobb akadálya, hogy a foglalkoztatásra, oktatásra alkalmas helyiségeket – a fogvatartottak elhelyezése érdekében – zárkakká kellett alakítani.

A fogvatartotti zsúfoltság egyenletes terítése érdekében a büntetés-végrehajtás vezetése folyamatos átcsoportosítási intézkedéseket tesz. Ez azonban azt is eredményezi, hogy

tiszta profilú intézetek nincsenek, mindenütt a legnagyobb kockázatot jelentő előzetesen letartóztatottakra, illetve a súlyos bűncselekmények miatt elítéltekre kell berendezkedni. Ez a körülmény jelentősen drágábbá és fokozottan veszélyessé teszi a végrehajtást, valamint korlátozza a differenciálásra épülő rezsim-tevékenységet.

Az elhelyezéssel függ össze az a probléma is, hogy noha az elítéltet lakóhelyéhez legközelebb eső büntetés-végrehajtási intézetben kell elhelyezni, az elítéltek regionális elhelyezésének követelménye a magyar büntetés-végrehajtási rendszerben gyakran nem érvényesül. A lakóhelyhez közeli elhelyezés azzal az előnnyel jár, hogy az elítélt közel maradhat családjához, ami könnyíti a kapcsolattartást (látogatást) és így elősegíti, hogy a fogvatartott ne szakadjon ki abból a társadalmi környezetből, amelybe szabadulása után visszatér. Ehhez azonban megfelelő intézményi hálózatra van szükség, azaz arra, hogy az egyes régiókon belül a különböző fogvatartotti csoportok elhelyezésére alkalmas intézetek működjenek.

A büntetés-végrehajtásra vonatkozó nemzetközi dokumentumok, a hazai jogszabályok és a hazai gyakorlat középpontjában a szabadulást követő társadalomba való beilleszkedés elősegítése áll. A reszocializációval szorosan összefügg az elítéltek oktatása. Az oktatás fontosságát hangsúlyozza az Európai Börtönszabályokról szóló dokumentum is, amely kimondja, hogy minden intézetben átfogó oktatási programot kell működtetni. A magyar büntetés-végrehajtás oktatási rendszere jelenlegi állapotában nem minden vonatkozásban felel meg az Európai Börtönszabályok támasztotta követelményeknek elsősorban az intézetek szűkösége, zsúfoltsága miatt. Fizikailag nincs lehetőség oktatótermek, tanműhelyek kialakítására. Ennek hiányában nem valósulhat meg olyan korszerű, hatékony oktatás, amely érdemben hozzájárulhat a szabaduló elítélt társadalomba történő visszailleszkedéséhez.

A büntetés-végrehajtáshoz szükséges intézményrendszer mind kapacitásban, mind területi elhelyezkedésben, illetve infrastrukturális állapotában jelentős fejlesztést igényel. Az elgondolások megvalósulásának mára egyre nyilvánvalóbb költségvetési akadályai vannak. Az ezekkel való szembesülés vezetett el az állami- és a magánszektor közötti együttműködésben, továbbiban a PPP-rendszerben történő megvalósítás lehetőségének számbevételéhez.

2003-ban az Igazságügyi Minisztérium két 700 fős büntetés-végrehajtási intézet építésére és üzemeltetésére tett javaslatot – az előzőekben ismertetett érvrendszer felhasználásával – a Magyar Köztársaság kormányának. Előzetes kalkulációk alapján a tervezett két intézet költségvetési forrásból számított megvalósítási költsége 2003-as árszinten 20 milliárd Ft (78 740 157 euro*) – 10 milliárd Ft/intézet (39 370 079 euro). Működési kiadásai 700 fő – 350 fő/intézet – létszámfejlesztés figyelembevételével 2003-as árszinten 2,7 milliárd Ft/év (10 629 921 euro) – 1,35 milliárd Ft/intézet (5 314 961 euro). Tekintettel a költségvetési támogatás nagyságrendjére és a nemzetgazdaság teherbíró képességére a büntetés-végrehajtás férőhelybővítő beruházásainak megvalósítása érdekében egyre markánsabban körvonalázódott az állami és a magánszektor együttműködésének szükségessége.

* 2007. szeptember 13-ai euro árfolyamon (254 Ft)

Magántőkeből történő finanszírozás esetében a beruházás ideje alatt három év fizetési moratóriummal kalkulálva két megvalósítási változat körvonalazódott. Az egyik változat szerint a magántőke befektetője kizárólag az ingatlant építi fel, melynek költségét 15, illetve 20 év időtartam alatt a büntetés-végrehajtás törleszti. A másik változat szerint a vállalkozó nem kizárólag az épületet építi fel, hanem a futamidő alatt bizonyos üzemeltetési feladatokat is ellát. Ez utóbbi változat alkalmazása esetén a személyi állomány létszámát érintően mintegy 20%-os (70 fős) csökkenés érhető el, amihez 2003-as árszinten 210 millió Ft/év (826 772 euro) kiadás megtakarítás tartozik. A magánszektor általi egyes működési feladatok ellátása esetén a dologi kiadásoknál 2003-as árszinten 7,2 millió Ft/év (28 347 euro) növekmény kalkulálható, mely a várható üzemeltetési megtakarítás és a vállalkozó hasznának különbözetéből adódik.

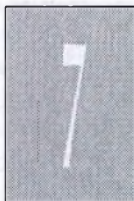
Az üzemeltetési kiadások csökkenése az országos átlag szerint a dologi kiadások 30,6%-át kitevő energia és vízhasználati költségek 20%-os megtakarítására vezethető vissza, az így kalkulált összeg 2003-as árszinten 18,7 millió Ft/év (73 622 euro). Abban az esetben, ha a befektető vállalkozó látja el az épülettel kapcsolatos logisztikai feladatokat érdekelt abban, hogy minél energiatakarékosabb műszaki megoldást alkalmazzon, illetve a kivitelezés a legjobb minőségben készüljön el. Ebből az alapelvből kiindulva indokolt a 20%-os megtakarítási mérték. Előzetes prognózisok alapján így – az előzőekben ismertetetteket figyelembe véve – az állami és a magánszektor együttműködésével történő feladatellátás esetén összességében 2003-as árszinten 202,8 millió Ft/év (798 425 euro) költségvetési kiadás megtakarítás volt előre vetíthető. Ez 15 év alatt 3 milliárd Ft (11 811 023 euro), 20 év alatt 4 milliárd Ft (15 748 032 euro) csökkenést jelent az üzemeltetési költségek terén.

A projekt megvalósításának alapvető feltétele volt, hogy a központi költségvetés a futamidő teljes időszakára garanciát vállaljon arra, hogy az igazságügyi tárca költségvetésében a futamidő végéig a kiválasztott finanszírozási konstrukciónak megfelelő kiadási előirányzat rendelkezésre álljon.

2003. szeptemberében a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága szakemberei az érvényben lévő jogszabályok figyelembevételével összeállítottak a befektetők részére egy szakmai követelményrendszert mintegy tesztelve a piac fogadtatását eme új befektetésre. A kiadott felhívásra tizenegy beruházói csoport jelentkezett. A beruházás alapösszege a tervezett értéken került megajánlásra. A tervezett értékeknél a karbantartásra vonatkozóan lényegesen nagyobb árat szerepeltettek. Az egyéb szolgáltatási feladatoknál (étkeztetés, mosatás) az árak megegyeztek a büntetés-végrehajtási intézeteknél ismert országos átlaggal.

2004 májusában a Magyar Köztársaság kormánya 2126/2004. (V. 28.) számú határozatában két, egyenként 700 fő fogvatartott elhelyezésére alkalmas büntetés-végrehajtási intézet létesítéséről, annak 15 évig tartó üzemeltetéséről és a fogvatartottak teljes körű ellátásáról rendelkezett. A bérleti-szolgáltatási díjat 1910 millió Ft (7 519 685 euro) összegben maximálta, 2004-es árszinten. A kormányhatározat rendelkezett arra vonatkozóan, hogy a díj csak a hivatalos fogyasztói árindexszel növekedhet évente. Meghatározásra kerültek az új börtönök létesítésének régiói, így Északkelet-Magyarországon és Nyugat-Magyarország térségében kellett megfelelő ingatlant találnunk.

A lehetséges helyszín kiválasztásánál több szakmai szempontot vettek figyelembe. Az új büntetés-végrehajtási létesítmény megvalósításának előkészítő dokumentuma előírta,



hogyan biztosítani kell az elítéltek lakóhelyhez közeli elhelyezését. Olyan területet kellett kijelölni, amely a hozzátartozók számára is jól megközelíthető. A helyszínt Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyékhez közel kellett kijelölni, mivel ebben a térségben kizárólag Sátoraljaújhelyen található letöltő intézet, mely nem tudja befogadni a régióból kikerülő összes fogvatartottat. További szempont volt a jó megközelíthetőség, közművesítettség. A kiválasztást a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága illetékes szakemberei a Kincstári Vagyoni Igazgatóság, az önkormányzatok, magán- és jogi személyek által felajánlott közel 40 ingatlan vizsgálatával végezték el. A mindenre kiterjedő vizsgálat után a Tiszalökön található ingatlant jelölték ki a büntetés-végrehajtási intézet megvalósítási helyéül.

A tiszalöki önkormányzat a telket térítés nélkül bocsátotta rendelkezésre. A 12 hektáros területből ipari, gazdasági beépítésre előkészített, 9 hektár önkormányzati tulajdonú, a többi magántulajdonú mezőgazdasági terület. Az önkormányzat a magántulajdonú telkeket is felvásárolta és a település ivóvíz- és csatornahálózatát úgy bővítették, hogy a telek az építési munka megkezdésére és az üzemeléshez is elegendő közüzemi vízzel és csatornával ellátott legyen. A telek mellett fut a Debrecen-Tiszavasvárival összekötő 3632 sz. közút és a debreceni vasúti szárnyvonal. A telek az M3 autópályától – a közelmúltban átadott új szakasz átadása óta – 9-10 km-es távolságra helyezkedik el. A vasúti szárnyvonal megszüntetésével az illetékes minisztérium a racionalizálás keretében foglalkozott, de döntés e kérdésben – a várható kihasználtság konkrét ismerete nélkül – még nem született.

Az ingatlanok kiválasztásával párhuzamosan tovább folyt a próbatenderen már bizonyított követelményrendszer pontosítása, magyarázása, a civil befektetők részére történő jobban átlátható szövegezése. A követelményrendszerben kidolgozásra kerültek az építendő börtön pontos műszaki paraméterei, a börtön biztonsági rendszerének elemei, azok működési módja, az elemek egymáshoz viszonyított prioritása. Előírásra kerültek a büntetés-végrehajtás által megkívánt informatikai rendszer elemei, szoftverei. Kidolgozásra kerültek a 700 fő fogvatartott és a 280 fő állományi tag részére biztosításra kerülő első felszerelések listái, a fogvatartotti alsóruházattól kezdve a sporteszközökön és bútorokon át a fogvatartotti szállító gépjárművekig, és meg lett határozva ezen felszerelések kihordási ideje. Kidolgozásra került a befektetők által biztosítandó minden fogyóeszköz éves utánpótlási mennyisége, beleértve a telefon- és postaköltséget, a fogvatartottak részére biztosítandó gyógyszer, kötszer és egészségügyi segédanyag költségét is. A fogvatartotti ellátás feltételrendszerében különös hangsúlyt kapott az ételmezés, illetve az egészségügyi és higiéniai ellátás. Meghatározásra kerültek az ingatlanok és az ingóságok fenntartási, karbantartási feltételei. Előírásra került az oktatásban résztvevők száma, az oktatás rendszere, az oktatandó szakmák fajtái, valamint a foglalkoztatásba bevont fogvatartottak létszáma. Meghatározásra kerültek azok a feladatok, amelyeket továbbra is kizárólag a büntetés-végrehajtási dolgozók láthatják el.

A speciális jellegére tekintettel a büntetés-végrehajtás által az új intézetben végrehajtásra kerülő feladatok:

- Az intézet irányítása és vezetése,
- A fogvatartottak előállítás és szállítása,
- A fogvatartottak őrzése,

- A fogvatartottak nevelése,
- A fogvatartottak egészségügyi ellátása,
- A fogvatartottak nyilvántartása és egyéb igazgatási feladatok

A vállalkozó által végrehajtásra kerülő feladatok, különösen:

- Épület létesítése, beruházás,
- Épület, infrastruktúra fenntartása, üzemeltetése,
- Mosodai tevékenység,
- Élelmezési ellátás,
- A fogvatartottak munkáltatása.

Az előkészítő munkák során nagy nehézséget idézett elő a költségvetési gazdálkodásra, a közbeszerzésre vonatkozó jogszabályoknak és a PPP-rendszerű megvalósítás szabályainak, illetve gyakorlatának összeegyeztetése. A PPP-jogszabály a mai napig nem készült el, az EUROSTAT vonatkozó (18/2004) 2004. február 11-i döntésének értelmezésében bizonytalanság tapasztalható. 2004. októberében jelent meg a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium által kiadott „PPP-kézikönyv a köz- és magánszféra sikeres együttműködéséről” című könyv, mely további pontosításokat tartalmaz, azonban a hatályos jogszabályokkal több tekintetben nem harmonizál. A feladat újszerűsége túlzó biztosítéki rendszer (garanciák) kialakítását eredményezte. Mindez korlátozta a versenyt, annak előnyeit csökkentve, s költségesebbé tette a megvalósítást.

A tiszalöki börtönberuházás, illetve szolgáltatás közbeszerzési eljárására és műszaki ellenőrzésére a lebonyolító cég nyílt közbeszerzési eljárással került kiválasztásra. A közbeszerzési eljárás lefolytatását követően szerződéskötésre 2005 októberében került sor, az építési engedélyt 2006. márciusában szerezte meg a befektető. A szerződéskötést követően a munkák kezdete előtti régészeti feltárások okoztak négy és fél hónapos szünetet a kivitelezésben, ezért a kormányhatározatban rögzített határidőt módosítani kellett.

A megkötött szerződés alapján Tiszalökön zöldmezős beruházással megközelítőleg 12 hektár területen 700 fő fogvatartott elhelyezésére és oktatására, munkáltatására 34 ezer négyzetméteres épületkomplexum épült. A szerződés értelmében a büntetés-végrehajtás 15 éven keresztül 2007. évi árszinten havi bruttó 169 967 924 Ft-ot (669 165 euro) fizet a létesítmény bérletéért és a szolgáltatásokért, ami éves szinten – 2007. évi árszinten számolva – megközelíti a 2,040 milliárd Ft-ot.

A bérleti szolgáltatási díj két részből tevődik össze: megközelítőleg 45%-ot tesz ki az épület kivitelezésével, a megvalósítással kapcsolatos rész, 55%-ot pedig az üzemeltetéssel, szolgáltatással kapcsolatos rész. Az évek során az üzemeltetésre eső rész az előző évi infláció figyelembevételével változik.

A szerződésben meghatározásra került a létesítmény első felszerelésére fordítható összeg, melynek beszerzése során a speciális eszközök tekintetében a büntetés-végrehajtás közreműködik. Az első felszerelésekre biztosított keretösszeg 2007. évi árszinten 1 471 866 657 Ft + ÁFA (5 794 751 euro + ÁFA).

A szerződés szerint a fogvatartottak által okozott károkat a vállalkozó éves szinten 4 millió forintig kijavítja, a fölött a károk javítása a büntetés-végrehajtás költségvetését terheli.

A büntetés-végrehajtás részéről történő átvételt megelőző hat héttel veszi kezdetét a szerződés szerinti begyakorlási időszak, melynek során a személyi állomány – tekintettel a döntően új felvételes állományra – még a fogvatartottak helyszínre történő szállítását megelőzően megismerheti és szimulálhatja az intézet napi működését.

A szerződés rendelkezik a monitoring rendszerről, amely a létesítmény birtokbavételét követően kezdi el működését. Lényege, hogy a büntetés-végrehajtás által jelzett hibák, hiányosságok kijavítását, az eszközök és szolgáltatások pótlását az új intézet személyi állománya minden hónapban hibapontokkal értékeli. A hibapontok értéket képviselnek, melyet – a hibás teljesítésre tekintettel – minden hónapban érvényesíteni lehet a bérleti-szolgáltatási díj terhére.

A szerződés főbb biztosítékait a szerződéses mellékkötelezettségek jelentik. A vállalkozó késedelmes teljesítése esetén kötbérként az éves bérleti díj 4,6%-ának megfizetésére köteles. A kötbért bankgarancia terhére érvényesítheti a büntetés-végrehajtás. A teljesítési bankgaranciát a bruttó bérleti-szolgáltatási díj bruttó éves összegének 11%-áig, a meghiúsulási bankgaranciát a bruttó éves bérleti-szolgáltatási díj összegének 5%-áig kell feltöltenie és rendelkezésre bocsátania a vállalkozónak.

A börtön személyzetének hivatásos állománya 280 fő. Ezen felül az üzemeltetést végző cég az előzetes tárgyalásokon 70–100 fő foglalkoztatását jelezte.

A működéshez szükséges szakember-utánpótlás megoldására a Tiszalöki Teleki Blanka Gimnázium, Szakközépiskola és Kollégium az előzetesen tisztázott szempontok alapján kezdte meg az új börtön leendő állományának szervezését. A gimnázium a saját képzési rendszerében OKJ-s szakképzést indított 18 fővel a személy- és vagyonőr szakmában 2006. január hónapban. A képzésre 170 fő jelentkezett, többségében azok, akik az új intézetben szerettek volna munkát vállalni. A büntetés-végrehajtás a személy- és vagyonőr képzés tantárgyaitól elkülönült, 50 órás „pályára indító” orientációs képzéssel – biztonsági, jogi, illetve szolgálati ismeretek oktatásával – kapcsolódott be. Az oktatást 134 fő végezte el eredményesen. Ebből a létszámból 47 fő kérte a felvételi eljárás megindítását. Egészségügyi okok miatt 10 főnél a felvételi eljárást megszüntették, 37 fő kinevezése realizálódott. A mai napig ebből a létszámból 3 fő szerelt le. Jelenleg az intézet 254 fő kinevezett személyi állományú taggal rendelkezik.

Az PPP-konstrukcióban épülő új intézet beindulásától a büntetés-végrehajtás azt várja, hogy a zsúfoltság érezhetően csökkenni fog. A kialakításra kerülő foglalkoztatási, nevelési lehetőségek eredményesebben támogatják az elítéltek társadalomba történő beilleszkedését. A magántőke partneri együttműködésével a börtönök hatékonyabb, költségtakarékosabb működtetését lehet elérni, amely a tisztán állami üzemeltetésű intézményekre is ösztönző hatást gyakorolhat.