

Radnay József

A PPP-projekt előkészítése, szervezeti háttere, a szerződés fő elemei

Nagy öröömre szolgál, hogy a legközelebbi kollégáinkat, barátainkat üdvözölhetjük itt, amire egy valóban érdekes és jövőbe mutató téma ad alkalmat. Börtönépítéssel kapcsolatban korábban is voltak találkozók, hiszen a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága korábban a korszerű börtönépítéssel kapcsolatosan több nemzetközi konferenciát szervezett, de a legszűkebb témában én magam is értékes, hasznos eszmecsere folytathattam nemrég a cseh kollégákkal. Remélem, hogy ugyanilyen kellemes és hasznos, izgalmas szakmai beszélgetést tudunk ma is folytatni. Nagy örülnék neki, ha közbevetnék akár eltérő véleményüket is, hiszen a szakmai vita mindig többet ér bármilyen kitűnő előadásnál.

Az előző előadásból, amely pontos és összefoglaló képet adott a projekt leglényegesebb adatairól is, megtudhattuk azokat a körülményeket – a zsúfoltság, a CPT értékelése a magyar börtönviszonyokról –, amelyek végül is a kormány döntéséhez vezettek: épüljön két új büntetés-végrehajtási intézet Magyarországon.

A PPP-re Magyarországon a következő ellentmondások feloldása miatt van szükség: nagy a fejlesztési-beruházási igény, hiszen szeretnénk lemaradásunkat a nyugat-európai színvonalhoz képest az élet minden területén csökkenteni, a költségvetési keretek viszont szűkösek, illetve az eurozónához való kapcsolódás fiskális szabályai korlátozzák az állami költségvetés hitelfelvételi lehetőségét. A legnagyobb fejlesztési igényt a 100 milliárd forintos autópálya építések jelentik, ez mintegy 400 millió euró, és ez tette elkerülhetetlenné a PPP bevezetését Magyarországon. Ebbe a főáramlatba kerültek bele más fejlesztési igények, mint az egyetemi oktatási és diák-szálló-építkezések, valamint a börtönberuházások.

A kormány az európai uniós csatlakozási folyamat idején elfogadott egy hosszútávú fejlesztési, börtönépítési programot a zsúfoltság csökkentése érdekében. A konkrét előkészítés idején kiemelkedően fontos szempontként kezelte a kormányzat, hogy a beruházás olyan legyen, miszerint a beruházott összeg a statisztikai besorolás szerint ne minősüljön állami beruházásnak, vagy állami hitelnek. Ezeken túl a Pénzügyminisztérium azt a kikötést tette, hogy a projektnek – minden költségtényezőt számba véve – a szerződéses időszak alatt kevesebbe kell kerülnie, mintha állami beruházás lenne.

Az Igazságügyi Minisztérium és a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (BVOP) azt a lehetőséget kapta, hogy állítson össze egy projekt-javaslatot két 700 fős börtön létesítésére. Több változat is készült. Két alapvető megoldás lett kidolgozva, az egyikben csak az építést végezte volna a vállalkozó egy lízing-alapú konstrukcióban, míg a második változatban az előző előadásban már felsorolt komp-

lex szolgáltatási tevékenységet, tehát a szolgáltatásokat (élelmezés, épületfenntartás, szállítás) is a vállalkozó végzi, így az egész egy bérleti-szolgáltatási szerződést jelent. Az utóbbi megoldás kapott támogatást. Ennek a döntésnek több indoka van.

- A magáncégek által kínált lízing konstrukció önmagában, tehát ha csakis épít és hitelez – ez lényegében egy halasztott fizetési konstrukciót jelent –, nem lesz olcsóbb, mert az állam kedvezőbb költségek mellett, például alacsonyabb kamattal tud hitelhez jutni. Emiatt ez a megoldás nem versenyképes. Más előnyök szükségesek, hogy ezt a hátrányt kompenzálni lehessen.
- Ha a magáncég kizárólag az építésben érdekelt, akkor nem aknázzuk ki az együttműködésben, a magáncég jobb gazdálkodási lehetőségében rejlő összes lehetőséget, még ha az több kockázattal is jár.

Talán növelhette a kormány kockázatviselési hajlandóságát, hogy több magyarországi kereskedelmi bank már ismerte a nemzetközi, elsősorban a nagy-britanniai példákat. Ott már több ezer PPP-projekt valósult meg, és ezek között börtönprojektek is voltak szép számban. A britek 140 büntetőintézetéből 9 valósult meg és működött PPP-struktúrában, ezekben mintegy 5 000 főt, a teljes börtönpopuláció 7%-át tartották fogva. Megkeresték a magyar nagybankok az Igazságügyi Minisztériumot, hogy lássák azt, milyen partneri viszonyra számíthatnak. Konferenciákat szerveztek, amelyre meghívtak brit és amerikai nemzetközi ügyvédi és tanácsadó irodákat, illetve ezek hazai partnereit. Látható volt, hogy a nemzetközi üzleti világ Magyarországot alkalmasnak tartotta arra, hogy hosszú távú, komplikált együttműködésen alapuló üzletet kössenek az állami szférával. Ez nagyon nagy eredmény volt. Ebben a bizalomban benne volt az igazságügyi ágazat és különösen a büntetés-végrehajtás több mint egy évtizedes, kiszámítható és nemzetközileg is respektált szakmai munkája, az a kiterjedt nemzetközi szakmai kapcsolatrendszer, amely a '90-es évektől kezdve kiépült főleg az európai országok büntetés-végrehajtási szervezeteivel.

A kormányzat a Gazdasági és Közlekedési Minisztériumot jelölte ki, hogy működtessen egy tárcaközi bizottságot, amelyben a minisztériumok képviselői együtt dolgoznak azon, hogy elősegítsék a PPP sikeres beindítását és elterjesztését. Ennek a bizottságnak kezdetben a jogi környezet vizsgálata volt a gyakorlati feladata, később, amikor az első projektjavaslatok is elkészültek, véleményező szerepük lett. A bizottság csak időszakosan ülésezett. Megalakult viszont a bizottság titkársága, a gyakorlati előkészítő munkát ők végezték. Ezek a kollégák közgazdasági végzettséggel és banki gyakorlattal rendelkeztek, így ennek megfelelően nagyon alaposan, szakmailag korrekten megkritizálták a benyújtott anyagokat. Emlékeim szerint 7-8-szor dolgoztuk át a kormánynak készített előterjesztést. A szokásos közigazgatási egyeztetési tevékenység elvégzése közben úgy éreztük, hogy meglehetősen idegenkedés vagy inkább ellenszenv van a PPP-vel kapcsolatban a különböző tárcáknál. A már akkor is meglevő költségvetési problémák miatt úgy láttam, hogy kifejezetten időhúzás folyik. Így tartott egy évig a kormányzati döntés. Végül is 2004 közepén megszületett a már említett kormányhatározat, ami engedélyezte a projektet.

A kormány megvizsgáltatta, hogy milyen akadályozó tényezők vannak a jogrendszerben, amelyek akadályozhatják a PPP alkalmazását. Ez a megfogalmazás a pontos, mert a PPP-t elősegítő sajátos jogi kereteket nem tartották szükségesnek megteremteni. Emiatt csak kisebb kiigazítások történtek. Ezek között a legjelentősebbet valójában egy jogerős bírói döntés kényszerítette ki, a közvéleményben is elhíresült metróper. Ennek lényege, hogy az akkori pénzügyminiszter konkrét pénzügyi kötelezettséget vállalt arra, hogy az állam támogatja a főváros építkezését, a metrót. A következő kormány nem kívánt metrót építeni, nem vállaltak kötelezettséget a költségvetési törvényben. A fővárosi önkormányzat peres eljárásban akarta az államtól kikényszeríteni a pénzügyi támogatást, ami nem járt sikerrel. Ennek súlyos következménye volt, a hitelezők jelezték, hogy nem látják lehetségesnek hosszú távú projektek finanszírozását a kialakult jogbizonytalanság miatt. A kérdés tehát az volt, hogy hogyan lehet az állam hitelességét helyreállítani. A megoldást az államháztartásról szóló törvény módosítása jelentette, ahol külön előírások szabályozzák a hosszú távú kötelezettségvállalást. Ennek lényege, hogy az 50 milliárd forint (mintegy 200 millió euró) nettó jelenértéket elérő vagy az azt meghaladó értékű, több éves fizetési kötelezettséggel járó szerződések megkötése előtt – ha törvény másként nem rendelkezik – a kormánynak az országgyűlés felhatalmazását kell kérnie. Az országgyűlésnek be kell mutatni a szerződés főbb tartalmi elemeit, az állami finanszírozási szükségletet, ennek kereteit, illetve ütemezését. Ez a rendelkezés 2005. január 1-től lett hatályos, ennek megfelelően a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló törvény bevezető részében felsorolták, bemutatták az akkor tervezett projekteket, köztük a büntetés-végrehajtási projektet, a két új intézetet is. Ez pozitív fordulatot hozott a befektetők bizalmának helyreállításában.

Úgy gondoltuk ekkor, hogy minden lényeges körülmény együttáll ahhoz, hogy a projekt megvalósításában előre lépjünk. Mik is voltak ezek? A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságán létrejött egy projekt-irányító csoport, ami érdemben 2-3 fővel működött, az országos parancsnok közvetlen irányításával. Az akkori országos parancsnok intézkedést adott ki a projektek végrehajtására. Úgy döntött, hogy a tiszalöki projekthez komplex tanácsadói, lebonyolítói, műszaki ellenőrzési szolgáltatást vesz igénybe, míg a szombathelyi munkát a BVOP saját személyzete bonyolítja le, külön vesz itt igénybe jogi tanácsadót és műszaki ellenőri szolgáltatást.

Az igazságügyi miniszter bizottságot alakított a projekt támogatására, azért, hogy az a merőben újszerű feladat előtt álló akadályokat elhárítsa, a jogi szabályozatlanságból fakadó bizonytalanságok esetén állást foglaljon, illetve kísérelje figyelemmel a büntetés-végrehajtás 100 éve legnagyobb projektjét. Kivételes projektről van szó, a két börtön összes kapacitása a jelenlegi teljes férőhely 13%-át jelenti. Az állami költségcsökkentési program keretében javaslat készült arra, hogy a szombathelyi, jelenleg működő előzetes letartóztatást végrehajtó intézet bezárásra kerüljön, és kapacitásának pótlása érdekében a 700 fősre tervezett új intézet 800 fős legyen. A korábbi kormánydöntés ennek megfelelően módosításra került.

A legfontosabb gyakorlati feltétel az volt, hogy a megrendelő Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága tudta mit akar, mit akar megrendelni. Ez az a bizonyos, már említett szakmai követelményrendszer, ami a büntetés-végrehajtási kollégák komoly szakmai eredménye, terméke. Ennek is volt már szellemi előzménye, hiszen a korábban a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságán működő Fejlesztési Osztály külföldi példák nyomán számos funkcionális egységre, például zárkákra, egészségügyi részlegre stb. kidolgozta a részletes leírást. Ez sokat segített annak megítélésében, hogy mennyire részletes leírás kell akkor, amikor a projekt megvalósításából kimarad a műszaki tervezési fázis, pontosabban a tender kiírása úgy történik meg, hogy nem készül el előtte a részletes kiviteli terv, de még engedélyezési szintű, kevesebb részletet tartalmazó műszaki tervdokumentáció sem.

Miután megszületett a kormány engedélye, sorkerült az első tenderkiírásra, a közbeszerzési törvény előírásainak megfelelően. Ez a tiszalöki projekt tanácsadójának, lebonyolítójának, műszaki ellenőrének a kiválasztására irányult. Itt a vállalkozók részéről nagyobb érdeklődésre számítottunk, mint amilyet tapasztaltunk. Valójában a kezdeti lelkesedés után, megismerve az újszerű, a PPP-projekthez kapcsolódó szakmai munkát és a BVOP követelményeit, csak egyetlen érvényes ajánlat született. Ezután kezdődött meg a tulajdonképpeni tenderdokumentáció kidolgozása a tiszalöki munkához. A szombathelyi projekt némi fáziseltolódással követte a tiszalökit, mert a területet a honvédség később adta át a tervezett időpontnál. Így a tiszalöki projektben elért eredményeket ott hasznosítani tudtuk.

A tender-dokumentáció büntetés-végrehajtási és műszaki értelemben teljes egészében a BVOP által kidolgozott szakmai anyagra támaszkodik, ugyanakkor teljesen új fejezeteket is tartalmaz. Teljesen új, eddig a büntetés-végrehajtási tenderekben eddig nem alkalmazott igényekkel találkozhatunk benne, mint például az üzleti terv kidolgoztatása. A három vaskos kötet kidolgozása a tanácsadó FÖBER Nemzetközi Ingatlanfejlesztő és Mérnöki Részvénytársaság és a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága közös érdeme.

Ennek az anyag tartalmazza például az ajánlattételi felhívást, a határidőket, az ajánlattétel visszavonási, módosítási lehetőségét, a kötbérvállalás kötelező minimális mértékét, a kötelező teljesítési bankgarancia mértékét, az üzemeltetési biztosíték kötelező minimális mértékét, a vagyon-felelősség biztosítás kötelező mértékét, a műszaki, pénzügyi, szerződéses feltételeket.

Világos feltételeket határoztak meg az ajánlat érvényességét, érvénytelenségét, az ajánlati kötöttségre, az ajánlatok értékelésére, elbírálásra, a tárgyalások eljárási rendjére vonatkozóan. Ennek terjedelme mintegy 60 oldal volt.

A műszaki feltételek részben bemutatták a helyszínt, az intézetben elhelyezendő elítéltek fokozat szerinti megoszlását, a tervezett intézet szervezeti felépítését, a személyzet létszámát. Meghatározták az építészeti, gépészeti, elektromos ellátási követelményeket. Részletesen leírtak 10 különböző típusú zárkát, beleértve a különleges biztonságú zárkát vagy a mozgássérült fogvatartott elhelyezésére szolgáló zárkát is.

Részletezték a biztonságtechnikai rendszert, a kerítésvédelmet, a különböző kapukat s azok működését.

Meg kellett határozni egészen részletesen, hogy milyen szolgáltatásokat igénylünk például az étkeztetés terén. Meglehetősen kockázatos dolognak tűnt, hogy ezen a kiemelkedően fontos, a fogvatartottak hangulatát alapvetően befolyásoló területen ilyen hosszú távú szerződést kössünk. Valóban az is volt. Azonban a szolgáltatások vállalkozásba adásában már korábban megszerzett gyakorlat lehetővé tette, hogy ez a szerződéses rendszer is felvállalható legyen.

Itt szeretnék tenni egy kis kitérőt, azt bemutatva, hogy az általános gazdasági fejlődés, amely az elmúlt évtizedekben lezajlott Magyarországon, hogyan vitte egyre korszerűbb ellátási formák felé a büntetés-végrehajtást, készítve elő a terepet a PPP alkalmazásához.

A büntetés-végrehajtás alapvető működési modellje, mint katonai jellegű szervezeti megegyezett egy katonai alakulattal. Legyen saját élelmezési rendszere, tároljon nagymennyiségű élelmiszert, legyenek üzemanyagkútjai, műhelyei, gépjármű javítóműhelyei, egészségügyi ellátó intézményei, évekre elegendő lőszere stb. Ezt sajátosan erősítette a korábbi hiánygazdaság, az volt a büntetés-végrehajtás működési érdeke, hogy pontosan ilyen legyen. 1990 előtt a magyar gazdaság fokozatosan állt át a piaczgazdaságra, megteremtette ennek legfontosabb intézményeit, a hiányjelenségeket azonban csak a piaci viszonyok teljes uralma tudta megszüntetni. A szervek működése ugyanakkor a korábbi tényezőkön alapult. Ma már mindenfajta áru és szolgáltatás korlátlanul kapható. Ezért nem szükséges, hogy a börtönök olyan dolgokkal foglalkozzanak, ami nem a fő feladatuk. A technika fejlődése ugyanakkor lehetetlenné is tette, hogy a börtönök egyes tevékenységeket maguk végezzenek. Például ki tud megjavítani egy korszerű járműmotort. Ki tud megjavítani egy mai korszerű kazánt, amelyet számítógép irányít? Ehhez megfelelő szakismerettel rendelkező vállalatok kellenek. Megfogalmazható egy egyszerű elv: mindenki csinálja azt, amihez a legjobban ért. És egy második elv: használjuk ki a legteljesebben a kínálati piac lehetőségeit. Első lépésben megszűntek a gépjármű javítóműhelyek. Megszűnt a kazán, mosodagép, konyhai gépalkatrész készletezés. Szolgáltató cégek végzik ezeket a tevékenységeket. Csökkent általában is a karbantartó anyagok készletezése. Ezt a folyamatot természetesen befolyásolta, hogy a fogvatartottak foglalkoztatása fontos érdek és egyben jó lehetőség is. Az épületek tisztán tartása, karbantartása, festése, a javítások elvégzése továbbra is jórésztben a kialakult hagyományos módon történik. Természetesen a fogvatartottak foglalkoztatásának és szakképzésének érdeke egy olyan tényező, ami módosítja az eddigi piacosítási elveket. A kínálati gazdaság, a piaczgazdaság mélységében alakította át a büntetés-végrehajtási intézetek gazdasági tevékenységét, ellátó tevékenységét. Ezek közül kiemelek három nagyon látványos megnyilvánulási formát.

Az első az, hogy számos börtönben magánvállalkozó üzemelteti a konyhát, az intézet feladata, hogy feladja a megrendelést, ellenőrizze az átadott ételeket és fizesse

ki a szolgáltatást. Erre példa a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet élelmezési ellátása.

A második példa egyes intézetek fűtése, melegvízellátása, hasonló elven, például a Budapesti Fegyház és Börtönben. Ebben a szerződésben, amely szintén egy szolgáltatási szerződés, nem a berendezések létesítése a börtön feladata és célja, hanem a melegvíz és fűtési szolgáltatás megvásárlása. Itt a vállalkozó jelentős összeget fektetett be, hogy képes legyen a szolgáltatás teljesítésére. Ez az összeg egyébként sem állt akkor az intézet rendelkezésére, amikor a korábbi berendezések már csaknem működésképtelenné váltak, így életmentő volt a szolgáltatóval való együttműködés.

A harmadik a magántőke bevonása a termelésbe, olyan termelésbe, amelynek büntetés-végrehajtási célja van, a fogvatartottak foglalkoztatása. Tökölön egy papíripari vállalkozás telepítette be a nagy értékű berendezéseit a fogvatartottak foglalkoztatását végző állami tulajdonú kft. telephelyére, ahol háztartási papírárut, például toalett papírt gyártanak, illetve papír újrahasznosítással is foglalkoznak.

Ezek a szerződések, tapasztalatok jelentették azt a büntetés-végrehajtásnál felhalmozott szellemi tőkét, amely megalapozta a PPP-szerződés előkészítését. Természetesen a tanulópénzt itt is meg kellett fizetni. Nem minden élelmezési és hőellátási szerződés volt sikeres, jó néhány megszűnt, vagy módosítani kellett. De megszerezte a büntetés-végrehajtás a tapasztalatát a vállalkozókkal való együttműködésben azzal is, hogy a házon belül úgymond idegenek mozognak, részei a börtön működésének. A korábbi hatalmi szervi, erőből való ügyintézését fel kellett, hogy váltsa az együttműködésen alapuló, a másik érdekét is szem előtt tartó munkakultúra. Megtanulhattuk azt, hogy milyen fontos a szerződések jó előkészítése, a pontos fogalmazás. Ezek a szerződések tartalmuknál fogva alkalmasak arra, hogy bemutassák a teljesítmény értékelését, hiszen konkrét körülírt szolgáltatásért fizethetünk csak.

A projektjavaslat és az ajánlati dokumentáció elkészítése közben, amikor a büntetés-végrehajtási intézetek működési költségeivel foglalkoztunk, ismét szembesültünk azzal, hogy a költségvetési szervek pénzügyi működését szabályozó jogszabályok és így a költségvetési szervek gyakorlati működése is, mennyire távol van a vállalkozói világban a verseny által kikényszerített költségtudatosságtól, a kontrolling szemléletétől.

Ezek az előzmények, tapasztalatok, amik beépültek a PPP-ajánlati dokumentációba. Ezek nélkül teljesen kamikaze-repülés lett volna a PPP-börtön projekt, így csak félig az.

A kitérő után visszatérve a konkrét PPP-ajánlati dokumentációhoz: a dokumentáció tartalma teljes részletességgel tárgyalja a megkívánt szolgáltatásokat. Az élelmezést, az intézeti gépjárművek összetételét, használati körülményeit, a munkáltatás számára rendelkezésre álló helyiségeket, a mosodát, a hőszolgáltatást, az általános informatikai követelményeket, a számítógépes munkahelyeket, a nyomtatókat, szer-
vereket, szoftvereket, a kábeltévé-rendszert, az általános fogvatartotti és egészségügyi alrendszert, a gazdasági informatikai rendszert.

Nem fér bele jelen előadás kereteibe még a dokumentáció tartalomjegyzékének ismertetése sem, de elképzelhető a dokumentáció fontossága, minthogy a következő 15 évre határozza meg azt, hogy mit követelhetünk a szolgáltatótól. Legyen szó a helyiségek felszerelésétől a kutyatelep működéséig, a fogvatartottak szakképzésétől a kápolna kialakításáig, a fogvatartottak ruházatától a takarításig, az egész börtönfalukarbantartásáig, üzemeltetéséig. A dokumentáció ezen része mintegy 200 oldal terjedelmű.

Hozzá kell tenni mindehhez, hogy a kivitelezés közben számos kérdésben szembesültünk azzal, hogy a dokumentáció nem írt le mindent kellő pontossággal. Például a belső kerítéssel kapcsolatosan emiatt kellett újabb és újabb egyeztetéseket tartani, mert nem volt a leírás elég egyértelmű.

A dokumentáció III. kötete 86 oldalas, a jogi kérdéseket tisztázza, az ajánlattevőknek ennek megfelelően kell megtenniük ajánlatukat. Ebből az anyagból a földhasználati részt szeretném kiemelni, hiszen ez is feszegette az ezt megelőző megszokott jogalkalmazás határait, hiszen az önkormányzat tulajdonából az állam tulajdonába került földterületet ingyenesen adtuk a nyertes magánvállalkozó által alapított korlátolt felelősségű társaság használatába, meghatározott célra – az állami feladat, a büntetés-végrehajtási cél megvalósítására – használatba.

A dokumentáció célja, hogy a közbeszerzési eljárásban az ajánlattevők megfelelően pontosan legyenek tájékoztatva a követelményekről, ajánlatuk tárgya és tartalma az legyen, amit az ajánlatkérő szeretne, továbbá az ajánlatuk összehasonlítható legyen. A közbeszerzési törvény lehetővé teszi, hogy amennyiben a szerződés tárgyának meghatározása nem lehetséges kellő pontossággal, akkor a tárgyalásos eljárás alkalmazható. Ekkor az eljárás első szakasza csak az alkalmas jelentkezők körének szűkítésére szolgál. A nemzetközi gyakorlatnak megfelelően célszerűségi okból három alkalmas jelentkező kerül kiválasztásra, ajánlatot tehát csak három vállalkozó tehet. A második szakaszban elkészítik a vállalkozók a meghatározott tartalmi és formai követelményeknek megfelelően az ajánlatukat.

A tárgyalási szakaszban a tárgyaló felek – itt most a tiszalöki projektből veszem a példáimat – olyan párbeszédbe kezdenek, amellyel tovább pontosítják, értelmezik az ajánlati dokumentációt. Kifejtik, melyek azok a körülmények, amelyek megnehezítik a szolgáltatás teljesítését, javaslatot tesznek ezek megváltoztatására. Az ajánlatkérőnek természetesen mérlegelési joga van, eltérhet a dokumentációban meghatározottaktól, módosított végleges ajánlati dokumentációt adhat ki. Ez meg is történt.

Az előző előadásban említésre került, hogy a jogszabályok, az Eurostat előírásai, a megszokott állami beruházási szemlélet – amely a tulajdonszerzésre és nem a dolog használati értékének megszerzésére irányul – nem harmonizálnak. Ennek a kérdésnek a megoldatlanságát egészen a közbeszerzési eljárás tárgyalási szakaszáig a szőnyeg alatt tarthattuk, de ott elkerülhetetlenül előbukkant. A következő fejtegetések, tekintettel egy csomó kérdés megoldatlanságára, amelyekre ma sincs végleges válasz, nem a minisztérium hivatalos álláspontja, csupán a személyes véleményemet tükrözik. Hozzá kell tennem, hogy ez év nyarán volt egy munkaértekezlet a téma-

gazda Gazdasági és Közlekedési Minisztériumban, ahol megkértem a kérdés szakértőit, hogy mondjanak véleményt arról, hogy mi a helyes álláspont a tulajdoni kérdésekben, hogyan felelhetünk meg egyszerre az összes szabálynak és elvárásnak, de sajnálatos módon nem kaptam választ.

A tárgyalások folyamán erőteljesen felszínre került a jogbizonytalanságból adódó kérdéskör. A dokumentációban nem tudtunk olyan pénzügyi modellt leírni, amely egyszerre megfelel az Eurostat elveinek, tehát nem állami beruházás legyen a projekt, feleljen meg a számviteli, illetve adóelőírásoknak, vagyis bérleti szerződésnek minősüljön az ügylet, a tulajdon a vállalkozó nyilvántartásában szerepeljen, de az építmény előre meghatározott módon mégis átkerüljön az állam tulajdonába. Ezért azt a megoldást választottuk, amely szerint a dokumentáció leszögezi, hogy olyan ajánlatot tegyenek a vállalkozók, amely mindezen feltételeknek megfelelnek. A tárgyalások során az ajánlattevők közölték, és a tárgyaló konzorciumok között a legnagyobb kereskedelmi bankok is ott voltak, hogy ilyen egymásnak ellentmondó feltételeknek megfelelő ajánlatot nem tudnak tenni, ezért szerződés tartalmát a bérlet irányába kellett eltolni. A felek tárgyalást kezdeményezhetnek a tulajdon megvételéről, de ennek pontos feltételei nincsenek meghatározva. A dolog utóélete úgy alakult, hogy az Állami Számvevőszék két alkalommal is megvizsgálta a kérdést, és azt fejtette ki, hogy a projekt gazdaságosságát ez a tulajdoni kérdés megváltoztatja, amit további számításokkal kell bemutatni. Ez a számítás a mai napig nem készült el. A Pénzügyminisztérium úgy foglalt állást az ügyben, hogy a 15. év végén pátthelyzet alakulhat ki a bérbeadó és bérbevevő között az ingatlan további használatát illetően, vajon hogyan fognak megegyezni. A válasz az, hogy a két fél meg fog egyezni, az akkori közös érdekeik alapján, mert ezt a speciális építményt a legjobban börtönnek lehet használni. Amikor az ajánlattevőkkel való tárgyalások folytak, akkor az volt a feladat, hogy pénz nélkül építsen a büntetés-végrehajtás börtönt. A feladatot végrehajtotta, a mai napig a tanácsadók költségein kívül a projektbe nem tett bele pénzt, a megkívánt kapacitás létrejött, ma már saját szemünkkel meggyőződhetünk róla.

Azért, hogy tovább folytathassam az akadálypályán összekötött lábbal való futásról szóló mesét, szólok a szombathelyi projekt hasonló problémáiról. Szombathelyen a honvédség laktanyáját kapta meg a büntetés-végrehajtás ingyenesen. Ami ebből fontos, hogy az építmények is állami tulajdonban vannak, nem csak a földterület. Az első kérdés, hogy a vállalkozó milyen módon adhatja nekünk bérbe a saját ingatlanunkat, illetve a bank a hiteléhez milyen biztosítékot talál azon az ingatlanon, ami nem a hitelfelvevő tulajdona. Erre a problémára sok-sok tárgyalási nap után találtak a megoldást a partnerek a közbeszerzési eljárásban. Igazán kreatív ötlet, hogy az egész ingatlanra vonatkozóan az állam adjon határozott idejű, 15 évre szóló hasznélvezeti jogot a bérbeadónak, aki ezután visszaadhatja bérbe a büntetés-végrehajtásnak az ingatlant. Ez is teljesen újszerű volt az állami vagyon kezelésében, de nagy nehézségek árán sikerült elfogadtatni. A második kérdés, hogy a leírt feltételek mellett hogyan lehet a projekt gazdasági modelljét felépíteni úgy, hogy megoldhatatlan tulajdoni zavar ne lépjen fel. Amikor a vállalkozó beépíti az anyagait, átalakítja az

épületeket börtönné, akkor nem adta el nekünk a tulajdonjogát a beépített értékeknek. Ez minden kétséget kizáróan az ő tulajdona. Erre vonatkozóan a szerződés azt mondja, elkerülve egy későbbi elszámolási vitát a beépített értékeket illetően, hogy a vállalkozó a bérleti díját úgy állapította meg, hogy a beruházott érték részére megtérült a bérleti időszak alatt. Megoldottunk minden problémát? Látszólag. A fő problémát itt is megoldottuk, létrejön a börtön állami beruházás nélkül, azonban lehetséges, hogy az adóhivatal a kérdést másképp fogja látni, hiszen nem rendelkezünk az ingatlanba beépített tulajdonról, s a tulajdonváltás jogi értelemben korrekt módon nem fog létrejönni. A felek tulajdonképpen anyagilag az előző megtérülési kitétel miatt hallgatólagosan elszámoltak a tulajdonnal, de tulajdonváltás aktusa nem rendezett. Itt az adóhatóság esetleg megállapíthat általános forgalmi adó befizetési hiányt, amit lehet, hogy egyszer az állam sajátmagának be kell fizetnie.

A projektek minősítését elvégezte a Központi Statisztikai Hivatal, kinyilvánította, hogy mindkét létesítmény megfelel az Eurostat statisztikai elszámolási szabályrendszerének. Ez nagyon jó eredmény, azonban az Eurostatot ez a vélemény nem köti, megállapíthatja az ellenkezőjét is. Amikor korábban az Eurostat látogatást tett a Pénzügyminisztériumban, kifejezetten az előkészítés alatt levő projekteket vizsgálva, először azt a nyilatkozatot tette, hogy börtönöket egyáltalán nem lehet magánberuházásként elszámolni. Később megismerve azt a modellt, amelyet felépítettünk, megváltoztatták álláspontjukat, azonban ez nem végleges nyilatkozat, a hivatalos vizsgálatra később kerül sor. Látszólag az Eurostat követelményei egyszerűen teljesíthetők.

Az 1-es számú követelmény, hogy a kivitelezés kockázatát viselje a magánpartner. Kérdés lehet, hogy milyen mértékben kell viselnie a kockázatot. Viselni kell-e például a kivitelezés késedelmének kockázatát teljes mértékben? Elfogadható-e statisztikai megközelítésben az egyébként esetlegesen fennálló objektív késedelem, amikor rajta – úgymond – kívül eső ok miatt következett be a késedelem? Meg szabad-e osztani e kockázatot a megrendelővel, nem veszélyezteti-e a statisztikai besorolást, az elszámolást? Erre nem tudom a választ, de a jövőben meg fogjuk tudni. A kivitelezés kockázata azt is jelenti, hogy ha többbe kerül az építmény, akkor sem fizet többet a büntetés-végrehajtás a használatáért, ha nem felel meg például az építmény az előre meghatározott biztonsági követelményeknek, akkor nem fogja használatba venni. Ezek nagyon kemény követelmények.

A 2-es számú követelmény, hogy a magánpartnernek kell viselnie vagy a rendelkezésre állási kockázatot vagy a keresleti kockázatot. A rendelkezésre állási kockázatnak az irányelv szerint olyannak kell lennie, amely komolyan érinti a bérbeadó bevételeit. Tehát, ha a zárkák egy része nem használható, vagy a fűtés akadozik, akkor a bérleti díjból komoly levonásokat kell eszközölni. Az Eurostat szerint így valószínűleg csak meg a kockázat, és ebben teljesen igaza van. A másik a keresleti kockázat, amely a mi esetünkben nem a privát partneré, hiszen a díjmegállapítás olyan, hogy nem függ a fogvatartottak számától a díj. Ha félig lenne tele a börtön, akkor is a teljes díjat kellene fizetni, de maximum 700 főt vihet oda a büntetés-végrehajtás.

Ez így rendben is van, mert a 2-es számú két követelményből csak az egyiket kell teljesíteni.

A kiegészítő feltételek nem teljesítésével azonban el lehet rontani a megfelelést. Természetesen állami vállalatokon keresztül nem nyújthat az állam hitelt, vagy hitelgaranciát sem adhat, nem lehet a vállalkozó állami vállalat vagy olyan magánvállalat, amire valamilyen szerződéses lehetőségénél fogva befolyást gyakorol, vagy meghatározhatja a vezetését.

Mi a biztosíték arra, hogy ez a konstrukció sikeresen fog működni? Mint ahogy semmire sincs végső biztosíték, úgy erre sincsen. Némileg nehezebb helyzetben vagyunk, mint az angolszász országokban jól működő valódi magánbörtönök, hiszen ott megvalósulhatott az, hogy a teljes büntetés-végrehajtási szakmai feladatrendszer a magánvállalkozó a saját embereivel végigviszi, ott nincsen ez a komplikált napi együttműködési feladat és kényszer, amiben én a legnagyobb kockázatot látom. Ott az állam csak ellenőrizni jár be a börtönbe, ellenőrzi, hogy a jogszabályoknak és a szerződésnek megfelelően történik-e a fogvatartottak kezelése.

A francia modell közelebb van a miénkhez, hiszen ott is a teljes ellátást végzi a magánpartner, de nem kezeli a fogvatartottakat. Ugyanakkor a börtönt az állam hagyományos beruházásban építi meg, csak az ellátási szolgáltatásokba kapcsolódik be a vállalkozó.

A mi szerződésünknek ehhez képest van néhány előnye. Az egyik, gyakorlatilag a legfontosabb előny, hogy nem kell egy összegben kifizetni a beruházást. A második, hogy ha azonos a beruházó és az üzemeltető, akkor már a műszaki terveket úgy készítheti el, hogy a beruházás és az üzemeltetés költségeit optimalizálni fogja. Ennek haszna megmutatkozhat a szerződéses időszak alacsonyabb költségeiben.

A szakirodalom szerint a PPP-szerződések sikertelenségének legfőbb oka a kockázatok rossz megosztása a partnerek között. Az alapkoncepció szerint az egyes kockázatokat annak a félnek kell viselnie, aki hatékonyabban képes azokat kezelni. Úgy gondolom, hogy e tekintetben jó a szerződés konstrukciója. Például még arra is történt intézkedés a szerződésben, ahogy már hallottuk, hogy a fogvatartottak által okozott károk esetében a partnerek megosztják a kockázatot. Ez érdekeltté teszi a börtön vezetését, hogy hasson a fogvatartottakra. Ha nem ilyen lenne a kockázat megosztása, akkor a szolgáltató kénytelen lett volna egy nagy összegű kárt feltételezni, a kockázatát beárzni, ami megemelte volna a szolgáltatás díját, hiszen a börtönnek közömbös lenne, hogy mekkora a kár.

Az eddigi ismereteink szerint a projekt anyagi értelemben a tervezett módon halad előre, nem jelentkezett olyan rendkívüli költség, ami a pénzügyi tervekben szereplő összegeket megemelte volna. Az utólagos elemzés, mármint, hogy a hagyományos megvalósításhoz képest valóban megtakarítással jár-e a PPP-projektünk, nem lesz könnyű. Az elemzésben, ahogy a tervezésben is, be kell mutatni az ún. Public Sector Comparator (PSC) értéket, ami a projekt nettó jelenértékét (NPV, net present value) adja meg hagyományos állami beruházás és üzemeltetés esetén. A PSC tehát mint virtuális projekt a plafont jelenti annak megítélésekor, hogy ennyibe került vol-

na a hagyományos állami beruházásként való megvalósítás. Sajnos az általam már korábban sem dicsért állami pénzügyi szabályozás nem vesz tudomást a kockázatok értékéről, illetve nincs ilyen gyakorlat a projektek értékelésében sem. Emiatt – véleményem szerint – alacsonyan állapítottuk meg kormánydöntésben szereplő maximum összeget, ami alatt gazdaságosnak tartottuk a PPP projektet; nagy szerencsénk volt, hogy éppen megfelelő ajánlat érkezett. De a projekt utólagos értékelése sem lesz teljesen valódi, ha nem vesszük tudomásul azt, hogy a kockázatok áttolása a magánfél oldalára pénzértékkel bír.

A hosszú időtáv – minden körütekintés ellenére – lehetetlenné teszi, hogy a felek minden lehetséges jövőbeni forgatókönyvet figyelembe vegyenek, és azokra előzetesen felkészüljenek. Éppen ezért a projekt sikerének alapvető feltétele, hogy a konfliktusokat, amelyek a különböző érdekekből következően elkerülhetetlenek, a megfelelő mechanizmusokkal – a költségek és az idő szempontjából egyaránt – hatékony módon kezeljük. Ezeknek a mechanizmusoknak a működését nagyban megkönnyíti, ha a projektek szükségességét illetően széles bázison álló társadalmi és politikai egyetértés van. E tekintetben sajnos nem ismerek közvélemény-kutatáson alapuló adatokat, de kétségkívül létezik két szélsőség. Az egyik szerint középkori viszonyokat kell teremteni a börtönökben. A másik szerint a többségében hátrányos helyzetű embereket oktatással, szociális támogatással, pártfogói tevékenységgel kell visszavezetni a társadalomba. A kettő között van az a feltehetően széles réteg, aki nagyjából elfogadja, vagy közömbösen tudomásul veszi azt a gyakorlatot, amit a mai büntetés-végrehajtás gyakorlata reprezentál.

Milyen hatása lehet ennek a projektnak a büntetés-végrehajtásra. A legfőbb célját kétségkívül eléri, csökken a zsúfoltság a hálózat egészében. Új technológiai szintet vezet be az elektronikus eszközökkel támogatott biztonsági rendszerben. Tekintettel arra, hogy a projekt üzleti tervvel is rendelkezik, amely része az ajánlatnak, így a szerződésnek is, és itt pénzügyileg is meg van tervezve az épületek, berendezések fenntartása, karbantartása, nem fog bekövetkezni remélhetőleg az, ami máshol gyakran megtörténik, hogy pénz hiányában az új dolgok gyorsan leamortizálódnak. Ez is talán húzza maga után majd a többi intézetet.

Igazán csak futurisztikus jelleggel említem meg, hogy Nagy-Britanniában a PPP vetélytársaként kidolgoztak egy újabb szerződéses formát a „Szolgáltatási szint-megállapodás”-t, angol nevén az SLA-t (Service Level Agreement). Az SLA-börtönt az különbözteti meg az állam által hagyományos beruházásként építettet, majd magánüzemeltetésbe adott börtönöktől, hogy az SLA-börtönt az adott állami intézmény munkatársai körében meghirdetett pályázat eredményeképpen a korábbi személyzet tagjaiból szerveződött team vezeti. Az SLA-szerződések minden egyéb szempontból megegyeznek a magánszektorral kötött szerződésekkel: a menedzsment adott költségvetés ellenében vállalja, hogy az előírt minőségi szinten meghatározott számú elítéltet helyez el. Az SLA a legkomolyabb vetélytársa a PPP-módszernek, amiatt, hogy az igazi büntetés-végrehajtási szakemberek működtetik magánérdekeltséggel a börtönt. Ezt azért említettem meg mégis, mert a PPP-ről sem hallottunk mondjuk 5

évvel ezelőtt, és a börtön ott áll már Tiszalökön a maga valóságában. Miért ne gondolkodhatnánk el erről az új konstrukcióról?

A projekt eddigi története is nagyon tanulságos volt sokunk számára. A projekt indításának első napjaiban kiderült, hogy olyan mennyiségű és minőségű munkát kell elvégezni, hogy a korábbi megszokott munkamódszerek csődöt mondanak. A jelszavak a megoldásra a következők: tudásmegosztás, rugalmas munkacsoport, hierarchia nélküli együttműködés a szakmai kompetenciák alapján, rangtól, beosztástól, szervezeti egységtől függetlenül.

Végül a projektet befogadó Tiszalökről néhány szót. Említésre került, hogy a tiszalöki önkormányzat a telket térítés nélkül bocsátotta rendelkezésre, ezzel összefüggésben a helyi közösség jelentős költségekbe verte magát. A börtönügyekben a helyi politikai célok miatt gerjesztett ellenszenv helyett, amely általában a nagyvárosokban jellemző, itt a józan, haszonelvű megközelítést alkalmazták. A jelentős munkanélküliség csökkentésének lehetőségét látták a börtön létesítésében. A lakosság gyarapodását is, a helyi lakosság átlagos jövedelmét meghaladó keresetű új lakosokkal, aminek nemcsak vásárlóerő növekedés az eredménye, de jelentős adóbevételi többletet okoz a helyi adókban, a központi költségvetésből származó normatív támogatásokban. Igazán csak az elismerésünket fejezhetjük ki ezért a józan, a lakosság érdekeit számoló helyi politikáért, ami természetesen a projekt magvalósítását nagyban megkönnyíti.