

lenőre, valamint a kivitelező között normál esetben szokott fennállni, nem jelenhetett meg olyan markánsan. Igazi ellenőrzést – mivel a projekt létesítésének költségeihez pénzügyi források bevonására is szükség volt – a bank és az általa a műszaki ellenőrzéssel megbízott cég végezhetett volna. A feltételes mód annak szól, hogy a finanszírozási szerződés aláírására az építkezés kb. 80%-os készültségi fokán került sor. A közbeszerzésben nyertes konzorcium eredetileg 10%-os önrészt vállalt, de az alvállalkozói szerződések megkötése, valamint egyéb források bevonása mellett nagyobb pénzügyi mozgástere volt, ezért nem élt a banki finanszírozás korai bevonásával. Így az építkezés akkori állapotában érdemi műszaki ellenőrzésre a bank részéről nem került sor. (A bank gyakorlatilag a kész épületegyüttest finanszírozta meg, de annak megvalósítási módjába már érdemben nem tudott beleszólni.)

Természetesen a beruházó érdekelt a műszaki kivitelezés hibátlannak mondható megvalósításában, hiszen a PPP-konstrukciónak köszönhetően az üzemeltetési szakasz 15 éve alatt szembesülhet a beruházáskor elkövetett figyelmetlenségekkel. Belátható azonban, hogy ez az érdekeltég nem lehet olyan erős, mint egy finanszírozó banké.

Mint ismert: a tiszalöki projekttel párhuzamosan Szombathelyen is folyik egy PPP- konstrukciós börtön építése. Ott a bank belépése a beruházás finanszírozásába már a munkálatok kezdetétől megvalósult. Általános tapasztalat, hogy ezek a banki műszaki ellenőrök – legnagyobb megnyugvásunkra – igen kemény érdekérvényesítő szerepet játszanak a kivitelezés során.

Visszatérve a tiszalöki építkezésre, a büntetés-végrehajtás számára a „bérleti” státusz a beruházás során korlátozottabb lehetőséget biztosít a közvetlen ellenőrzésre, mivel a PPP- konstrukció adottságaiból adódóan a büntetés-végrehajtás csak a bérleti-szolgáltatási időszak kezdetén jelenik meg a folyamatokban. Ezért a büntetés-végrehajtás szükségesnek ítélte meg, hogy az építkezés során lebonyolítóval is képviseltesse magát.

A lebonyolító kiválasztása már az elkészítői szakaszban megtörtént. A büntetés-végrehajtási szervezeten belül PPP-konstrukciós beruházás lebonyolítására korábban még nem kerül sor, így igen kevés információval rendelkezünk ahhoz, hogy a BVOP egyedül bele merjen vágni annak megvalósításába. Ekkor a PPP törvényi hátterére az volt a jellemző, hogy több jogszabály (polgári törvénykönyv, közbeszerzési törvény, államháztartási törvény) egyidejű alkalmazására volt szükség a helyes út kiválasztásánál, mivel konkrét – kizárólag a PPP megvalósítására vonatkozó – szabályozás még nem létezett. Mindezen okokból olyan lebonyolítót kellett keresnünk, aki a versenyeztetés kezdetétől (kiírás, lebonyolítás, értékelés, szerződéskötés) a beruházás megvalósításának végéig a segítségünkre lehet.

A lebonyolító kiválasztásában nehézséget okozott, hogy a tiszalöki beruházással kapcsolatban csak általános követelményeket tudott a büntetés-végrehajtás meghatározni a börtön építésével kapcsolatban. Pontos meghatározást és funkcióvázlatot csak a zárkák, KBZ-k (különleges biztonsági zárkák), fogdák és a biztonsági blokk esetében adtunk. Ennek megfelelően a lebonyolítói feladatokra kiírt közbeszerzési

eljárás is csak egy amorf, nehezen körvonalazható börtönépítést határozhatott meg. A közbeszerzési eljárás kiírását, értékelését nehezítette, hogy az országban nem létezett olyan lebonyolító, akinek már lettek volna börtönépítési tapasztalatai korábról. Nemzetközi pályázat lefolytatására pedig a kormányhatározat betarthatósága érdekében nem volt idő.

A kiírás során olyan ajánlattevők jelentkezését vártunk, akik PPP-lebonyolításban már jártasságot szereztek. A nyertesként kihirdetett FÖBER Rt. – az eddigi tapasztalatunk szerint – valóban jártas a PPP-módszerben. Egy öszvér megoldás született azonban, mivel börtönépítési tapasztalatok hiányában a börtönszakmát a közbeszerzési eljárás kiírása és lebonyolítása során nekünk kellett a FÖBER Rt. mellett képviselnünk.

A PPP-konstrukciós eljárás bonyolító általi kiírásához a BVOP több fordulóban bemutatta, magyarázta a lebonyolító cég képviselőinek a megépült legkorszerűbb magyarországi börtön minden részletét. Mivel a PPP-konstrukció az építésen túlmenően teljes körű ellátási kötelezettséget is megkövetel a befektetőtől 15 éven keresztül, átadásra kerültek tanulmányozás céljából a már meglévő és a jelenlegi büntetés-végrehajtási rendszerben működő szolgáltatási szerződések a lebonyolító cég részére a büntetés-végrehajtási terület minden egyes ellátási elemével összefüggésben. (Gondolok itt például az étkeztetésre, a mosatásra, az oktatásra.) Ugyancsak rendelkezésre bocsátottuk a BVOP szakfőosztályai által korábban készített követelményrendszereket, az OP intézkedéseket, a miniszteri utasításokat és rendeleteket is.

Az ajánlati felhívás specialitása volt, hogy nem csak a szolgáltatások követelményeit, hanem a hibás teljesítések javításának módjait is meghatározta. (Például, ha a napirendben meghatározott kiosztási időre nem készül el a meleg ebéd, akkor fél órán belül meg kell kezdeni a – szintén a befektető készletében álló – hideg élelem azonnali osztását. Rögzítésre került az is, hogy a bármilyen probléma miatt bekövetkező hideg élelemmel való ellátás harmadik napja után, a büntetés-végrehajtás hozzájut a banknál a szolgáltató cég által letétbe helyezett összeghez, amiből – függetlenül a beszerzési hely árszínvonalától – akár a „sarki étteremből” is elláthatja a fogvatartottakat.) A szolgáltatások mindegyikénél ki kellett dolgozni egy maximum három napos átmeneti időre szóló „vézsforgatókönyvet” a hibás, vagy a nemteljesítés esetére (ivóvíztartalék-meghatározás, a higiénias szolgáltatások, épületek fűtése stb.).

Az előzőekben bemutatottak szerint látható, hogy az ajánlati felhívás összeállítás, a szerződés szövegszerű változatának megszerkesztése – tekintettel annak igen összetett és részletes kidolgozására – igen nagy mennyiségű munkát igényelt mind a büntetés-végrehajtástól, mind a lebonyolító cégtől. Az eredmény persze még így sem lehetett tökéletes.

A PPP-projekt legnagyobb értékű eleme maga a beruházás megvalósítása. Az ajánlattevők számára kifejezetten nagy szabadságfok lett biztosítva az eljárás során a PPP-konstrukciónak megfelelően, hiszen a jelentkező befektetőknek lehetőséget adtunk a saját elképzelései érvényesítésére a tervezés során. Nem lehet azon csodál-

kozni, hogy az ajánlattevők mindegyike más-más börtönkialakítással pályázott. Volt olyan pályázó, aki két csillagépületben, és volt, aki egy tömbben kívánta megvalósítani vázlattevé szinten a tiszalöki 700 fös börtönépítést. A nyertes ajánlattevé öt csillagépületben és egy hosszöfalas épületben oldotta meg a fogvatartottak elhelyezését.

A jelentkezőknek biztosított szabadságfok az ajánlatok elbírálásának folyamatában okozott többletmunkát a BVOP számára. Nehézséget jelentett az is, hogy az eljárásra beérkező ajánlatok csak vázlattevé szinten oldották meg a feladatot. Így a nyertes ajánlattevé kiválasztását követően folyamatos egyeztetések és konzultációk váltak szükségessé a cég és a BVOP között az építési engedélyi, illetve a kiviteli tevé elkészítésének érdekében. A megvalósítás időkorlátai miatt itt is intenzív munkavégzésre volt szükség.

A nyertes pályázó által elkészített – a BVOP elvárásait is tükrözö – építési engedélyi tevéket a szerződés szerint a vállalkozónak a BVOP-nak kellett benyújtania jóváhagyásra. Annak érdekében, hogy a tevékkel szembeni kifogásolási idő ne nyúljon indokolatlanul hosszúra, öt napos határidöt vállalt magára nézve a büntetvégrehajtás. A tapasztalatok alapján elmondható, hogy ez az idő rendkívül kevés volt, hiszen a tevék véleményeztetését ezen időszak alatt nemcsak a BVOP-nak, hanem a lebonyolítást elnyerö cégnek is el kellett végeznie. Nem beszélve az egymás közötti konzultáció és egyeztetés időigényéről sem. Ugyanezen megállapítás tehető a kiviteli tevék esetében is. A tapasztalatunk az, hogy bármekkora is az időkényszer, nem szabad ennyire korlátozni a tevék vonatkozásában az érdemi beavatkozás lehetőségét, mert abból a későbbiekben – a kivitelezés időszakában – nem kevés konfliktus származhat.

Az előkészítői szakaszban, a kiírás során és a kiviteli tevé kialakítása alatt elvégzett hatalmas mennyiségű konzultációs munka alapján – amely egyben igen sok feszült szituációt is jelentett a résztvevők számára – a BVOP számára kikristályosodott, hogy célravezetőbb komplett kiviteli tevé birtokában belekezdeni egy ilyen projektbe. Ezt az utat javasolnám a külföldi kollégák számára is.

A kivitelezési szakaszban jelentkező másik probléma gyökere szintén az előkészítői résznél keresendő. Számos esetben előfordult, hogy egy-egy olyan tevékenység elvégzését kellett a kivitelezőnek a beruházás során elvégezni, amire előzetesen egyik fél sem gondolt. Vagy azért nem, mert annak megvalósítását magától értendőnek tekintette, vagy azért mert más, egyszerűbb műszaki megoldással gondolta azt valamelyik fél megvalósítani.

Egy példával élve: a tiszalöki börtön bástyafalának belső oldalán lévő biztonsági sávot lezáró kerítés ugyan feltüntetésre került a tevéken, de az anyag megjelölése (expandált lemez) lemaradt arról. Ennek a kerítésnek expandált lemezből való megépítése ma is vita tárgya, mert a BVOP számára csak a biztonsági szabályzatának megfelelő kivitelezés az elfogadható, de az, az anyagminőségre vonatkozó előírásokat ilyen részletességgel nem tartalmazza. A befektető álláspontja ezzel ellentétes volt, csak külön térítés esetén lett volna hajlandó megépíteni az expandált lemez-

ből a kerítést, ellenkező esetben, csak az egyszerűbb (drótfonatos) megoldást alkalmazta volna. (A konfliktus úgy jöhetett létre, hogy a BVOP számára a „biztonsági kerítés” meghatározás egyértelműen az expandált lemez anyagot jelentette, a befektető számára az anyagminőség közömbös volt, ő a „kerítés”-t civil jelentésben értelmezte, és a legolcsóbb drótfonatot költségelte az ajánlatában. Az ilyen félreértések elkerülésére, a kérdéseknek pontosabb kifejtésére több idő szükséges a műszaki előírások értelmezése során.) Természetesen végül a BVOP által elfogadható kivitel valósult meg – a vállalkozó rugalmas magatartása révén –, de annak elszámolása még tisztázandó kérdés a felek között.

Az előkészítői szakaszban igen aprólékosan és egyértelműen szabályozni kell azt, hogy minden kivitelezéssel, megvalósítással kapcsolatos kockázat és felelősség a befektetőhöz van telepítve, mert a szabályozatlanság állandó feszültséget teremthet a megvalósítás során. A vállalkozók alapvetően nem PPP-konstrukcióban végzik tevékenységüket, ezért számukra is sokszor az újdonság erejével hat a kockázatok ilyen mérvű telepítése. A kivitelezés során – annak vége felé – a befektető listát állított össze azokról a pót- vagy többletmunkákról, amelyeket érvényesíteni szeretett volna. Úgy ítélte meg, hogy ezen tevékenységek elvégzése a befektető felelősségi körén kívül esik. Az álláspontok megismerése és az egyeztetések, pontosítások elvégzése itt is nagyon időigényes volt. Ennek elkerülése érdekében ismételtel felhívnám a figyelmet a kockázatok telepítésének fontosságára, és azok egyértelmű elhatárolására.

A kivitelezési rész másik tapasztalata – összefüggésben az előzőekben elmondottakkal – az, hogy a kiírásban megjelölt műszaki megoldások csökkentését kellő elővigyázatossággal kell kezelni. Elképzelhető, hogy a kiírásba olyan előírás is bekerült a büntetés-végrehajtás részéről, amelyet a kivitelezés fázisában már – esetlegesen a jogszabályi változások miatt – nem célszerű teljes tartalommal megvalósítani. Ilyen esetben lehetséges a tartalomtól való eltérés, hiszen adódhatnak olyan előre nem látható elvégzendő tevékenységek, amelyek kockázatának telepítése nem történt meg. Így kompenzációt lehet alkalmazni. Nem szabad megfélemlíteni azonban arról, hogy a kivitelező nyereségérdekelt. Így „nagyvonalúan” nem szabad semmiféle műszaki tartalomról lemondani. (Az elmaradó tevékenység bekerülési költsége a beruházó szemszögéből nézve 1 Ft, a többlet és pótmunkák bekerülési értéke pedig akár a tényleges érték kétszerese is lehet.)

A beruházás teljes tartama alatt szigorúan dokumentálva, számszerűsítve kell az elmaradó tevékenységeket kezelni. Nem megfélemlítve arról, hogy azoknak 15 évre kiható üzemeltetési hatása is lehet, amit szintén illik forintosítani. Ez adhat alapot az esetleges kompenzáció korrekt megvalósítására.

A műszaki ellenőrzés résznél említés történt arról, hogy a beruházó és a kivitelezésben résztvevő cég azonos tulajdonosi szerkezete miatt a megvalósuló épület-együttes műszakilag több, beépített rejtett hibát is hordozhat magában. (Nem törvényszerű, hogy így történjen, de nagyobb a valószínűsége, hiszen a kivitelezésnél elmaradó munkákat a 15 éves üzemeltetés alatt időben elnyújtva szeretné orvosol-

ni a kivitelező, hiszen a megfizetett bérleti díjak előfinanszírozásként funkcionálhatnak.)

Ezen hibák megismerése érdekében a BVOP, illetve az általa műszaki felügyelettel, lebonyolítással megbízott cég képviselője is részt vett a beruházó és a kivitelező közötti műszaki átadás-átvételi eljárásban. Így már előzetesen képet kaphatott a bérlet a létesítmény műszaki állapotáról, azzal nem csak a birtokbaadási eljárás során szembesült először. A tapasztalatok alapján elmondható, hogy helyes volt ebbéli tevékenységünk, hiszen a beruházó készre-jelentése ellenére is számos hiba került fel-tárára.

A létesítés során a börtön első felszerelésének biztosítása is a nyertes pályázó feladatát képezi. Az ajánlati felhívásban a kiíró, azaz a BVOP, megpróbálta kellő részletezettséggel valamennyi helyiséghez és funkcióhoz tartozó felszerelés mennyiségének és minőségének meghatározását. A gyakorlati megvalósítás azonban mindig hoz – és hozott is – eltéréseket a kiíráshoz képest. A kiviteli tervek hiánya és a kivitelezőnek adott tervezői szabadságfok másik hozadéka az volt, hogy az első felszerelések véglegesítése csak a kiviteli tervek elfogadása után realizálódhatott. Ezen okból itt is megjelentek többlettételek, melyekre az elszámolás során ki kell majd térni.

Tapasztalatként jelentkezett az is, hogy a BVOP által – a kiírásakor – egy-egy eszközcsoportra rögzített (pl. mobiliák, számítástechnikai eszközök) beszerzésre fordítható pénzeszköz nagysága sem volt minden esetben elegendő a teljes mennyiség beszerzésére. Szerencsénkre ez csak a speciális eszközök vonatkozásában (pl. fegyverek, kényszerítő eszközök, TETRA rendszerű hírközlési eszközök) jelentkezett, amelyeknél a BVOP saját hatáskörében tudta orvosolni a problémát.

Az első felszerelések beszerzésénél – a szerződés értelmében – a BVOP a büntetés-végrehajtási szervezet mellett tevékenykedő, döntően a büntetés-végrehajtás ellátását megcélzó gazdasági társaságok beszállítását is szorgalmazta egy bizonyos termékcsoport esetében. A vállalkozó kötelessége volt a kft-k megkeresése a beszállítás kapcsán, de tényleges szerződés-kötési kötelezettséget nem írtunk elő. A kft-k nagyon határozottan szembesültek a tényleges piaci versennyel, hiszen a tapasztalt vállalkozó kedvezőbb kondíciót is el tudott érni a bevételcentrikus, eszközeit még nem teljesen optimálisan kezelő, 100%-os állami tulajdonú kft-kel szemben. A kft-k által időközben a beszállítás már megtörtént, ugyanakkor ez nem értelmezhető egyszeri eseményként, mivel a szerződésük egyéb kötelezettséget is tartalmazott. A bérbeadó cég által elfogadtatott garanciális idő, a pótlási idő és a jó teljesítést biztosító feltételek várhatóan az üzemeltetés időszakában pótlólagos kötelezettséget jelentenek majd az állami tulajdonú gazdasági társaságoknak. A beszállítás előnyeit (bevétel, foglalkoztatottság) mérlegre kell tenni a várható, időben késleltetve jelentkező hátrányokkal. Véleményem szerint az állami cégeken keresztül történő beszállítás mellőzése átláthatóbbá teszi az egész PPP-konstrukciót, így annak elkerülése javasolható.

A kivitelezési szakaszban jelentkező másik, ha nem a legjelentősebb probléma a biztonságtechnikai rendszer kialakításához köthető. A közbeszerzési kiírás – érte-

lemszerűen – csak a kivitelező kiválasztására irányulhatott. Arra vonatkozóan, hogy a gyengeáramú elektromos rész megvalósításához a kivitelező milyen alvállalkozót vesz igénybe, nem volt a BVOP-nak ráhatása, csak a rendszerrel szembeni elvárásunkat tudtuk megfogalmazni, amelyet a vállalkozó el is fogadott.

Tudni kell, hogy a magyar börtönökben szinte kizárólag egyféle biztonságtechnikai rendszer működtetése történik. Ezeket a büntetés-végrehajtásban korábban dolgozó, abból már régóta kivált szakember által létrehozott vállalkozás telepítette és tartja karban. A tiszalöki intézet biztonságtechnikai rendszerének kialakítására nem ez a cég szerződött, hanem a TYCO-ADT cég hazai képviselője. Alvállalkozóként való bevonása a büntetés-végrehajtás számára elfogadható volt, hiszen a rendszerkövetelmények teljesítése független lehet a kivitelező cégtől.

Mivel azonban a BVOP nem rendelkezett olyan megnyugtató információval a rendszer működését illetően, erősen szorgalmazta annak megismerését annak érdekében, hogy a beüzemelés zökkenőmentesen történjen. A rendszertervek, a kapcsolási vázlatok bemutatása csak egy-egy részterület kialakítására adtak információt, de a rendszert működtető szoftverről a mai napig nincs ismeretünk. Így a biztonságtechnikai rendszer alkalmasságának megítélését a BVOP – a korábban átadott követelményeknek megfelelő – tesztprogramok lefolytatásával tudja elvégezni.

Alapvető nézetbeli különbség adódott a kivitelező és a BVOP között abban, hogy nem a börtönkomplexumnak van biztonságtechnikai rendszere, hanem a biztonságtechnikának van börtöne. Lefordítva, rendeltetésszerű használatra akkor alkalmas a felépített börtön, ha az nem csupán csak egy épületegyüttes, hanem börtönszerűen működik benne a kapcsolt technológia. Így a rendszer tesztelése nem szorítkozhat egy-egy részelem működésének ellenőrzésére, azokat komplexen, de objektíven kell felmérni. (Hiába működik egy mikrohullámú áthatolás-jelző, ha a riasztás nem, vagy késve érzékel a beavatkozási pontra, ha a kamera általi rögzítés helytelenül történik, vagy a személyi állomány összeköttetése ugyanezen időszak alatt hibásan működik.)

Korábban elhangzott már, hogy a tervezett bérleti-szolgáltatási időszak kezdete előtt 6 hetes időszakot kell a bérbeadónak biztosítani a bérlő számára, amely időszak alatt a bérlő ellenőrzi az objektum rendeltetésszerű használatát, illetve megismeri, „megtanulja” a börtönt magát. Szerződés szerint a 6 hetes időszak megkezdésének feltétele – a bérbeadó készre-jelentése alapján – a biztonságtechnikai rendszer hadrafoghatósága. Ez nem a 100%-os működőképességet, hanem csak a sikeres teszt elvégzését jelenti. (Az esetleges hibák – nem rendszerhibák – kijavítása történhet a betanulási időszak 6 hetében is.) Sajnos a mai állapot alapján elmondható, hogy a biztonságtechnikai rendszer integrált rendszerként való működése még nem megoldott, ezért a létesítmény börtönként való üzemeltetése időben halasztódik.

A biztonságtechnikai rendszer hibáinak kijavítása mindkét fél érdeke, de abban a büntetés-végrehajtásnak csak úgy szabad részt vennie, hogy érdekei ne sérüljenek, hogy ne vegyen át felelősségi kört a vállalkozótól. Bármennyire is kézenfekvő a közös munka a kivitelezés és a programozás során, ez kerülendő. A büntetés-végrehajtás csak konzultáció, kooperáció formájában tud, vagy vehet részt a folyamatokban.

A bevezetőben említett, a PPP-projekt megvalósítása során felmerülő kérdéskör közül csak néhány, az előkészítői és kivitelezési szakaszban jelentkező problémát sikerült érintőlegesen felvázolnom. Természetesen ezekkel párhuzamosan szót érdemelne a PPP- konstrukcióval összefüggésben a pénzügyi területen vagy egyéb vonatkozásban fellépő megannyi probléma, és az azokra adott – általunk helyesnek tartott – beavatkozás is.

Arról sem szabad elfeledkezni, hogy a beruházás kivitelezését követően egy sokkal bonyolultabb eljárásban, a bérleti státuszban kell képviselni a magyar állam érdekeit. Bár még üzemeltetési tapasztalataink nincsenek az új börtön PPP-konstrukció belül történő működtetéséről, már most körvonalazódik, hogy teljesen más lesz, mint amit eddig a büntetés-végrehajtásban bárhol is tapasztalhattunk eddig.

A vállalkozó nyereségérdekeltsége, a költségek minimalizációja állandó konfliktushelyzetet jelent majd az új intézetben. Olyan új kihívások jelennek meg a büntetés-végrehajtásban, amelyekre elsöre nehéz lesz tökéletes megoldást találni. Nem kis feladat áll még előttünk, de megrettenni nem szabad tőle. Az elsőnek mindig nehéz dolguk van az ösvények kitaposásakor, de – remélem – sikertörténet lesz a magyarországi PPP-börtönök építése, illetve működése.