

**Budapest Főváros Közgyűlése**

**„Nagy értékű beruházásokat vizsgáló bizottságának”**

**ÖSSZEFOGLALÓ**

**VIZSGÁLATI JELENTÉSE**

**Budapest, 2010. augusztus**

**TARTALOMJEGYZÉK**

1. **NÉBEV Bizottság létrehozásának körülményei**
2. **A Bizottság összefoglaló jelentése**

**Mellékletek**

1. **számú melléklet: DBR metró4 beruházás részjelentése**
2. **számú melléklet: Margit híd részjelentése**
3. **számú melléklet Kossuth téri mélygarázs részjelentése**
4. **A nagy értékű beruházásokat Vizsgáló (NÉBEV) Bizottság létrehozásának körülményei**

A Fővárosi Közgyűlés a fővárosi beruházások előkészítésének és megvalósításának vizsgálatára, a KDNP frakció tett javaslatot.

**A Fővárosi Közgyűlés 2009. június 25-i ülésén döntött a nagyértékű beruházások vizsgálatáról**

**HATÁROZAT szám: 979/2009. június 25- Főv. Kgy.**

**Bizottság tagjai:**

* Dr. Bagdy Gábor elnök, KDNP
* Dr. Papcsák Ferenc FIDESZ
* Dr. Wintermantel Zsolt FIDESZ
* Tüttő Kata MSZP
* Andó Sándor MSZP
* Várhegyi László SZDSZ
* Szabadai Viktor SZDSZ
* Hock Zoltán MDF

**Határidő: 2009.12.31.**

**A Bizottság működését a Főváros Közgyűlése a bizottság működését két alkalommal meghosszabbította.**

Első meghosszabbítás 2010. június 30-ig,

Határozat szám: 2133/ 2009. (11.26.) Főv. Kgy. hat.

Második meghosszabbítás 2010. szeptember 15-ig,

Határozat szám: 1147/ 2010. (06.03.) Főv. Kgy. hat.

Az ideiglenesen létrehozott vizsgálóbizottság a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény hatályos rendelkezései, valamint a Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 7/1992. (III.26.) Főv. Kgy. rendelet, részletszabályok tekintetében a VI. fejezetében előírt rendelkezések szerint működik. (A bizottság határozatképessége, döntéshozatala, működése)

A Fővárosi Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 7/1992. (III.26.) Főv. Kgy. rendelet 50.§ (1) bekezdése szerint az ideiglenes bizottság részletes feladatait a Közgyűlés határozza meg. Tekintve, hogy a vizsgálóbizottság felállítását indítványozó előterjesztés és a meghozott közgyűlési határozat a feladatokat keret jelleggel határozta meg. A vizsgálóbizottság működését szabályozására megalkotta **Szervezeti és Működési Szabályzatát.**

**A Vizsgálóbizottság eljárási szabályai, vizsgálati módszerei és munkarendje**

A felállított bizottság munkáját, a határozat értelmében szakértők bevonásával végezte.

A vizsgálóbizottság által alkalmazott munkamódszerek:

* Az előkészítés és megvalósítás során keletkezett dokumentumok bekérése és átvizsgálása,
* bizottsági ülésen való személyes meghallgatások,
* pénzügyi-matematikai elemzés.

A Vizsgálóbizottság az általa elvégzendő vizsgálat tárgykörei vonatkozásában az alábbi beruházások vizsgálatát tűzte ki célul:

1. DBR Metró beruházás
2. Margit híd rekonstrukció
3. Kossuth téri mélygarázs

A vizsgálóbizottság munkája összefoglalásaként JELENTÉST készített a Fővárosi Közgyűlés részére.

A jelentés tervezeteket időrendben a Bizottság az alábbi határozatokkal fogadta el:

1. **Kossuth téri mélygarázs jelentéstervezetét a Bizottság** a 2010. június 2-ai ülésen egyhangúan meghozott, 82/2010. (06.02.) számú - „A Bizottság az előterjesztést Közgyűlés előtti tárgyalásra alkalmasnak találja, és kéri a Bizottság elnökét, hogy terjessze be a Közgyűlés elé a kiegészítésekkel (Andó és Tüttő bizottsági tagok javaslatával, főjegyző úréval) együtt.” tartalmú -NÉBEV határozatával elfogadta.
2. **Margit híd felújítás jelentéstervezetét** a Bizottság a 2010. június 2-ai ülésen 6 igen, 2 tartózkodás mellett a 83/2010. (06.02.) számú - „Fővárosi Közgyűlés NÉBEV Bizottsága a Margit híd felújításról szóló jelentést elfogadja” - tartalmú NÉBEV határozatot meghozva fogadta el.

A Bizottság 2010. 07. 13-i ülésén Andó Sándor bizottsági tag kérte, hogy vegyék napirendre a Margit híd beruházást, ehhez kíván kiegészítést tenni.

A Bizottság a módosított napirendet 84/2010. (07.13.) sz. NÉBEV határozatával

egyhangúan elfogadta.

Andó Sándor bizottsági tag az ülés első napi rendi pontjaként a Margit híd beruházáshoz, a Margit-híd jelentés 65. oldalához a kiegészítését felolvasta, és mint kisebbségi véleményt kéri csatolni a jelentéshez.

**A kiegészítés szövege a Margit híd részjelentéshez mellékletként csatolásra került.**

1. **DBR Metró Beruházás jelentéstervezetét** a Bizottság: 2010. augusztus 18-ai ülésén tárgyalja a Bizottság.

A Bizottság összefoglaló megállapításait a NÉBEV 2010. augusztus 18-ai ülésén tárgyalja.

1. A pénzügyi-matematikai elemző szolgáltatás módszertana tárgyú közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött szerződés alapján készített tanulmány megvitatására a 2010. augusztus 18-ai ülésen kerül sor.

**A NÉBEV BIZOTTSÁG**

**ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSAI**

**Mindhárom beruházással kapcsolatosan általánosságban elmondható, hogy**

* valamennyi projekt előkészítetlen vagy hiányosan illetve hibásan előkészített volt,
* a projekteknek nem volt irányításra alkalmas megfelelő szervezete, és a működési rendje sem igazodott a projekt megvalósításához,
* nem volt megfelelő felelős vezetője, továbbá az egyes szervezeteken belül, illetve az egyes szervezetek között hatásköri kompetenciazavarok jelentkeztek, amit gyakori személyi és hatásköri változások is kísértek. Így a zavarok a projekt szervezetében és működésében állandósultak,
* a projekt célkitűzései és hatásai közötti összhangot nem teremtették meg. Valamennyi projektnél előforduló tevékenységek kockázatait előre nem mérték fel. Így kockázatelemzés hiányában a megfelelő tartalékokat sem képezték meg előre. Ezért teljesen hiányzik például a határidők túllépése esetére az időtartalék képzés.
* általában véve a tevékenységekhez nem rendeltek bruttó fedezeti hányadot, ami a beruházások biztonságos szakmai végrehajtását szolgálják, egyúttal a bizonytalanságot állandósították,
* Megdöbbentő, hogy hosszabb beruházási időszak után sem tekintik át az adott beruházás lényeges ismérveit, eseményeit még akkor sem, ha a kedvezőtlen jelenségek a határidőt, finanszírozást érintik.

Az előkészítetlenség, illetve a szervezet strukturális, működési és hatásköri zavarai miatt szinte előre megjósolható

* az egyes projektek határidőinek túllépése,
* a költségek megnövekedése,
* beruházás finanszírozási forráshiánya
* az EU-s támogatások elvesztésének kockázata.

Az egyes projekteknél kockázatelemzés, gazdasági, műszaki értékelemzés időben nem készültek. A kockázat kezelésének nincsenek felismerhető módszerei, jelei. Teljességgel esetleges az intézkedések előfordulása, racionalitása, okozatossága, bizonytalan a hatása és eredményessége.

A beruházással érintett ingatlanok jogi státuszának rendezésére szinte mindegyik projektnél utólagosan, a teljesítés megkezdését követően került sor.

A kaotikus viszonyokban időről időre - szakmai (műszaki, gazdasági, beszerzési, jogi) megfontolásokat semmibe véve - politikai ráhatások jelentek meg.

A nagy beruházások előkészítésének és megvalósításának hiányossága eredményeképpen fellépő költségnövekedés hatalmas, még a főváros mintegy 500 milliárd forintos költségvetéséhez képest is meghatározó.

Különösen növeli a pénzügyi kockázatot, hogy az EU-s szabályok megsértése - **egy-egy közbeszerzési eljárás szabálytalansága, Kbt. - be ütköző módon történő lefolytatása -** miatt az EU-s támogatások részleges elvesztése elviselhetetlen terhet jelenthet a Főváros számára.

A Fővárosi Önkormányzat nagy presztizzsel bíró szervezetként jelenik meg a piacon, ennek a szervezeti sajátosságnak ellentmondva teljességgel közömbösséget mutat a beruházásai alakulását illetően, az összes lényeges esemény iránt csak utólagosan, az események bekövetkeztét követően próbálja meg az intézkedéseit meghozni, utasításait kiadni, és ez által, mint megrendelő az események alakításában nem vesz részt, inkább „sodródik” azokkal.

A vizsgálat során nem lehetett megállapítani, hogy a beruházások, fejlesztések során előforduló és egyértelműen bizonyítást nyert tények bekövetkezéséért, az események ilyetén alakulása kinek és milyen természetű magatartására, illetve mulasztására vezethető vissza.

Alappal vethető fel a személyi felelősség, ez azonban a rendelkezésre álló adatok alapján személyre szólóan nem bontható le.

Az sem állapítható meg, hogy a szakmai szabályok követésének mellőzése vagy azok tudatos megkerülése okozhatta az egyértelműen és nyilvánvalóan kedvezőtlen eseményeket.

**I. DBR METRO beruházás** (2010. 08. 18. NÉBEV ülés anyaga)

**Szervezet és szervezettség:**

A rendkívül hosszú előkészítést követően sem lehet biztonsággal állítani, hogy az előkészítés megfelelő volt-e. Úgy tűnik, hogy a városvezetés a projekt menetét alapvetően meghatározó kérdésekben sem volt nyitott azok megvitatására. Nem lelhető fel, hogy a nyomvonal kialakítására, a projekt megvalósításának alvállalkozói rendszerben történő struktúrájára, illetve az egyes szerződési csomagok meghatározására milyen megfontolások alapján került sor. Ezen – megkérdőjelezhető tartalmú - döntések pedig alapvető kihatással vannak a projekt sikerére, illetve kudarcára.

A projektirányítás egészére az egyértelmű felelősségi és hatásköri viszonyok hiánya a jellemző. A nemzetközi tapasztalatok alapján a város egészét érintő, kiemelt jelentőségű projektek csakis az egyszemélyi, megfelelő kompetenciával bíró, szakmailag felkészült csapat támogatását élvező felelős vezető irányításával vihetők sikerre. A fentiekben leírt projektirányítási struktúra azonban az előbbiekben hivatkozottaknak messzemenően nem felel meg.

A projekt végkifejletére döntő hatással van a projekt struktúrájának meghatározása. A nemzetközi gyakorlatban két kiforrott megoldás létezik.

1. A beruházó a feladat méretére, súlyára, az abban lévő kockázatokra tekintettel egyetlen fővállalkozóra bízza a projekt megvalósítását.
2. A beruházó az adott projekthez kimagaslóan értő, nagy szakmai tapasztalattal rendelkező, elismert szakemberekből álló projektmenedzseri csapatot állít fel. Ezen team feladata a projekt struktúrájának összeállítása, a projektmenedzseri, „fővállalkozói” feladatok ellátása, ezen belül a munkafeladatok részekre bontása, a vállalkozási szerződések összhangjának megteremtése, a szerződések megkötése, a pénzügyi, gazdasági, műszaki és interface kockázatok feltárása és menedzselése.

Budapest vezetése egy sajátos, egyedi, kifejezetten rossz, harmadik utas megoldást választott: a 2.) pontban vázolt struktúrát, de olyan formában, hogy a szükséges projektmenedzsmentbeli feltételeket nem biztosította. Ezen szaktudás hiánya miatt indokolt volt egyebek mellett az állomás szerkezetek engedélyezési tervdokumentációt készítő tervező azon megjegyzése, mely szerint a „tervezési, kivitelezési időszak feleslegesen felvállalt kockázatot hordoz magában”. Az emiatt szükségessé váló „minden módosítást nagyon drágán fog megfizettetni” a vállalkozó. Eme irányításbeli problémák nagymértékben hozzájárultak ahhoz, hogy a projekt tervezett költsége drámaian megnőtt, a befejezési határidő folyamatosan kitolódott. A projekt összköltsége még ma sem látható, hiszen az egyes szerződéses csomagok között várhatóan fellépő interface problémák súlya egyelőre fel sem mérhető. Az eddigi tapasztalatok alapján már most egyértelműen állítható, hogy szakmailag indokolatlan a metrószerelvények (Co-10) és a rendszerek áramellátásának (Co-9) beszerzését két különálló szerződéssel megvalósítani, mivel ezek műszakilag egy egységet alkotnak.

A 4-es metró beruházás érdemben nem került a BKV szervezetébe beépítésre, a projektigazgatóság mintegy idegen testként működött a BKV keretein belül. Bár 1998-ban részletesen és logikusan meghatározásra kerültek a DBR Metró Projektigazgatóság feladatai, e feladatok átültetése a BKV szabályzataiba (pl.: aláírási szabályzat) csak részlegesen valósult meg. Ennek következtében a Projektigazgatóságon a BKV belső szabályozási rendszerétől független eljárási rend alakult ki.

A projekt irányítási struktúrájának alapvető hiányosságaira, az alapvető hatásköri és felelősségi viszonyok meghatározásának hiányosságára kitűnő példa a projektigazgató és a BKV metróépítésért felelős vezérigazgató helyettese közötti munkamegosztás – minden bizonnyal szándékos – „elmaszatolása”. A vezérigazgató helyettes és a projektigazgató felelősségi és feladatköre lényegileg megegyezett. Az egyetlen kivétel: „*a vezérigazgató első helyi helyettesítése* *a Metró projekttel kapcsolatos társasági képviselet tekintetében”.* Ez a párhuzamosság megnehezítette a Projektigazgatóság hatékony és transzparens irányítását. Ez az irányítási hiba önmagában is magában hordozta a projekt bukásának veszélyét.

A fent említett irányítási hiányosságok rányomták bélyegüket a projekt menetére. A szükséges ingatlanok biztosítása minden beruházás kezdetének legfontosabb lépései közé kellene, hogy tartozzon. A gondos beruházó a szükséges ingatlanok beszerzésének feltételeit lehetőség szerint még az engedélyezési dokumentáció benyújtása előtt biztosítja. Ehhez képest teljességgel érthetetlen, hogy a BKV először 2009 őszén kap megbízást és felhatalmazást az őrmezői kijárathoz szükséges ingatlan megszerzésére. Ennek tudható be, hogy már az őrmezői kijárat megépítése a beruházás legfontosabb szűk keresztmetszetévé vált, amely az EU-s támogatás elvesztésének kockázatát is növeli.

**Jogi anomáliák**

A 4-es metró beruházás mind szakmailag, mind pénzügyileg kiemelkedő feladat, nélkülözhetetlen lenne mind a FIDIC szerinti független mérnök (Eurometró), mind a Független Ellenőrző Mérnöknek hatékony együttműködése a beruházóval.

Ehhez képest folyamatos problémák voltak az Eurometró megbízásával, független ellenőrző mérnöke pedig még ma sincs a projektnek.

A Közbeszerzési Döntőbizottság már 2006-ban kimondta az Eurometró kiválasztásával kapcsolatos közbeszerzési eljárásfajta választásának jogszerűtlenségét, ennek ellenére a BKV Zrt. ajánlatkérő ugyanezen eljárásfajtát választotta 2010-ben. A BKV Zrt. alappal számíthatott volna a Közbeszerzési Döntőbizottság elnöke által hivatalból indított jogorvoslati eljárására, ennek ellenére nem indított megfelelő időben nyílt közbeszerzési eljárást, hanem újból „megpróbálta” a verseny nélküli, hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos közbeszerzési eljárást lefolytatni. A Közbeszerzési Döntőbizottság ezt a közbeszerzési eljárást megsemmisítette, jelenleg az új kiírás előkészítés alatt áll, a FIDIC szerinti független mérnöki feladatok ellátását továbbra is az Eurometro végzi saját kockázatára.

A Független Ellenőrző Mérnök körül kialakult anomáliák jól tükrözik a projekt szervezetlenségét, irányítatlanságát. Bár az Európai Beruházási Bank és Budapest Főváros Önkormányzata között kötött hitelszerződés, valamint Budapest Főváros Önkormányzat, valamint a Budapesti Közlekedési Zrt. közötti „A Budapesti 4-es metróvonal Budapest Kelenföldi pályaudvar és Budapest Keleti pályaudvar közötti szakasza beruházói feladatok” ellátására vonatkozó beruházási szerződés egyaránt Független Ellenőrző Mérnök alkalmazását írta elő. A Független Ellenőrző Mérnök hiánya, mint probléma már 2004 óta ismert, ennek ellenére eme szerződéses kötelezettségnek a Főváros a mai napig nem tett eleget.

Az Alstom szerződés megkötése és megvalósítása folyamán is kérdőjelek sorozata merült fel. Nehezen érthető, az hogy miért kellett az Alstom részére kifizetni a metrószerelvények árának 50%-át előlegként; miért kötött a BKV az Alstom számára előnyösnek tűnő szerződést; a BKV miért nem mondta fel avagy tárgyalta újra a szerződést akkor, amikor a nyertes Budapest Metropolisz Konzorcium egyik tagja, a GANZ Transelektro Közlekedési Zrt. felszámolás alá került. Nincs magyarázat arra, hogy az Alstom a Típusengedélyt miért nem tudta a mai napig megszerezni, és a nem teljesítés miért maradhatott szankció és következmény nélkül.

**Finanszírozás:**

Jó, de későn meghozott döntés volt a 4-es metró I. szakasz állomás- és alagútbeépítési tenderterv felülvizsgálatának, értékelemzésének elvégzése. Az értékelemző munkának érdemi haszna akkor van, ha a tervezési munka szakaszában történik, és a megállapításait van mód érvényesíteni. Így a metró4 beruházás esetében sokkal korábban kellett volna elvégeztetni ahhoz, hogy a kidolgozott javaslatok alapján a metró beruházás költsége jelentősen csökkenthető legyen. Az értékelemző tanulmány rávilágított az ún. elsüllyedt költségek jelenségre, melyek a jelenben is okozhatnak döntési hibát, ha túlságosan befolyásolják aktuális döntéseinket azzal, hogy – különböző okok miatt – ragaszkodunk az előnytelenné vált korábbi döntéshez. Sok--sok kiegészítés és többféle indíttatású módosítási kényszer hatására újra és újra változott, alakult a projekt, de anélkül, hogy a rendszerkapcsolatok felülvizsgálatára mindannyiszor sor került volna. Az értékelemző tanulmány javaslatainak pénzügyi hatása mintegy 7–8 Mrd Ft. A javaslatok hatása az állomás- és alagútépítési projekt értékelemzés által befolyásolható 36,8 Mrd Ft-os költségének több mint 20 %-a! Amely nem elhanyagolandó összeg. Annak következtében, hogy az értékelemzés túlságosan későn készült el, így a mintegy 7-8 Mrd Ft-ra becsülhető, javasolt megtakarítás már nem volt érvényesíthető, ez az összeg kárba veszett.

A Budapest Főváros Önkormányzata és a Magyar Állam közötti szerződés 4. 1. 3. pontja szerint a Főváros vállalja, hogy a megvalósítás során felmerülő többletköltség fedezetét teljes egészében biztosítja a BKV részére. Az Állam nem köteles az állami támogatás összegét növelni abban az esetben, ha a tervezett projektköltség nem elegendő a beruházás teljes megvalósításához.

Bár a Főváros és a Magyar Állam közötti szerződés első látásra kedvező konstrukciót biztosít a Főváros számára, valójában finanszírozási szempontból hatalmas kockázatot hordoz magában. A metróépítés során felmerülő többletköltség terhet ugyanis 100%-ban a Főváros viseli. Az ebből fakadó kockázatok felmérése, folyamatos értékelése a projektmenedzsment részéről csak a legutóbbi időkben kezdődött meg. Az állami támogatás felső korlátjának elérése esetén a többletköltségek a Főváros számára elviselhetetlen pénzügyi terhet jelentenének.

A Metro4 projekt nagyértékű beruházás, melynek megvalósítása hosszú ideig váratott magára. Ennek oka többek között a költségek fedezetét biztosító forrás hiánya volt. A forrás előteremtése érdekében minden lehetőséggel élni kellett. A Főváros a beruházás megvalósításához EU támogatást kívánt igénybe venni, melyet meg is kapott. Ezért természetes elvárás lett volna, hogy a támogatás összegének felhasználásához kapcsolódó közbeszerzési eljárásokat az EU versenyjogi kívánalmainak megfelelően bonyolítsa le a BKV. (**Mind az esélyegyenlőség elve, mind pedig a nyilvánosság elve nem csak uniós elvárás, hanem a közbeszerzési törvény alapelvei közé is tartozik.)** Ez azonban nem így történt, ami a Főváros számára 56 milliárd forintnyi EU által támogatott projektelem elvesztését jelentette. Az eredetileg eltervezett projekt számos elemében megváltozott. A legfontosabb ilyen típusú változás a KÖZOP támogatás elnyerése volt. A többszöri változás csak részben került átvezetésre a korábbi szerződéseken, és új eljárásrendet követelt volna meg a beruházótól. Az egységes projektvezetés hiányossága vezetett oda, hogy az EU az igényelttel szemben 56 milliárd forinttal kisebb értékű szerződéseket fogadott be. Ez által a költségvetés 36,3, a Főváros 7,1 Milliárd Ft-os többletkiadásra kényszerül. Tovább súlyosbítja a Főváros helyzetét, hogy az állami szerepvállalás felső korlátja így sajnos igen közelivé vált. A pénzügyi támogatás felső korlátjának elérése után a projekt minden költségét 100 %-ban a Főváros fizeti.

A beruházás összetettsége - számos szakág munkájának megjelenése -, nagy bekerülési költsége, nagyon sok kockázati tényezőt rejt magában. A beruházás megvalósítás szempontjából nagyon magas kockázati tényezőt jelent a kialakított és megvalósított tenderezési koncepció. Ennek alapján megkötött szerződések eredményeként számos rendkívül lényeges interface jött létre egymást nem ismerő szereplők között. **Ezek a kockázatok nemhogy kezelésre, hanem még számbavételre sem kerültek.** Az így kialakult állapotban nagyon fontos a rendszer-integritásának megteremtése, mivel egyes vállalkozók a szerződésükhöz képest csak késve tudnak munkaterületet kapni, ezért joguk van többletköveteléseket érvényesíteni. Ezek, mint látható, már meg is jelennek és jelentős összeget tesznek ki. A projekt költség növekedését a projekt megvalósításának elhúzódása, a befejezési határidő folyamatos tovább tolása miatt– az inflációs és árfolyam változás hatása is okozza. A vizsgálat megállapította, hogy a megvalósítás során - a tervezéstől kezdődően a kivitelezés folyamatán át -, hiányzik a kockázati elemek időbeni és megfelelő módon történő kezelése, - annak ellenére is, hogy több szakértő előre felhívta a figyelmet ezekre a tényezőkre. Sokkal szervezettebben, döntéseket időben meghozva, nagyobb költségérzékenységet tanúsítva, olcsóbb műszaki megoldásokat alkalmazva, kevesebb többletköltség igénnyel rövidebb idő alatt megvalósítható lett volna a DBR metró I. szakaszának beruházása.

**II. MARGIT HÍD felújítás** (2010. 06.02.-i NÉBEV ülés anyaga)

**Szervezet és szervezettség**

A Főpolgármesteri Hivatal szervezetében a fővárosi közlekedési ágazathoz tartozó munkák előkészítése, megvalósítása a Közlekedési Ügyosztály feladata.

A Margit híd projekt 2004-ben kezdődött előkészítése, a Közlekedési ügyosztály, Út és műtárgy alosztályának feladata volt.

A 2008. októberében hozták létre Közlekedési Ügyosztályon belül a Közlekedési EU Projekt Megvalósító Alosztályt.

A régóta húzódó Margit híd felújítás szervezeti irányítása alapvetően elhibázott volt. Az előkészítés során a feladat szervezeti egységtől szervezeti egységbe vándorolt. Ennek során új szervezeti egységek és személyek kerültek bevonásra anélkül, hogy a korábban felhalmozott ismeretek átadásra kerültek volna.

A szervezeti szétválás tovább erősödött az EU források bevonása miatt.

A projektnek nem volt egyetlen, a folyamatot végig kísérő, minden részletet átlátó és irányítani képes vezetője. Ugyanakkor ezzel párhuzamosan több esetben tetten érhető a politikai vezetés kézi vezérlésű beavatkozása.

Idehozható fel példaként a lebonyolítóval kapcsolatos Fővárosi Önkormányzati eljárás:

Az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009.(IX.15) Kormányrendelet (hatályos 2009. 10. 01-tól előtte 290/2007.(X.31) Korm. r. volt) részletesen szabályozza többek között a tervező, a lebonyolító, illetve tervellenőr feladatait.

Ennek ismeretében megállapítható, hogy

* Lebonyolító kiválasztására korábban, már a tervezés szakaszában, is sor kerülhetett volna. Feladata lehetett volna a tervezés, a kivitelező kiválasztására kiírt tender szakmai felügyelete, koordinálása.
* A független statikus, tervellenőr biztosítására külön szerződést lehetett volna kötni. Így a tervező és tervellenőr párhuzamosan dolgozhatott volna, a Korm. rendelet 9.§. (9) bekezdés alapján

„ A tervező biztosítja a tervellenőr számára a tervek szakaszos rendelkezésre bocsátását. ”

* A lebonyolító az egész felújítási projekt során mérnöki szolgáltatásokat nyújtott volna. Így a mérnök jelenléte a Fővárosi Önkormányzat oldalán biztosított lett volna.

A „szokás alapján” azonban a lebonyolítóra rótták a tervellenőrzési feladat~~-~~biztosítását, így a lebonyolítói tender elhúzódása miatt a tervellenőr sem kezdhette meg a tervek ellenőrzését.

Ez pedig azt jelenti, hogy nem állt rendelkezésre sem kivitelezői szerződés megkötésekor, sem a kivitelezés megkezdésekor a független statikusi szakvélemény, sem pedig az engedélyezett kiviteli tervdokumentáció.

**Talán a lebonyolító késői bevonása okozhatja, de nem indokolhatja a kivitelezési szerződés sajátosságait:**

A Margit híd rekonstrukció megvalósítási munkáinak végzésére vonatkozó közbeszerzési eljárás eredményeként létrejött Vállalkozási szerződés ajánlati dokumentáció mellékletét képezte. A szerződés nem egy FIDIC alapú - nemzetközi elvárásoknak megfelelő - szerződés, mint például a metró beruházásoké.

A Bizottsági meghallgatáson a felelős ügyosztály előkészítésben résztvevő képviselőjének elmondása szerint: **„**Ez a szerződés úgy készült, hogy a Közlekedési ügyosztály a BFFH - ban korábban használt szerződés mintát leegyeztetette a közbeszerzési ügyosztállyal, tovább fejlesztette, konzultálva a független hivatalos közbeszerzési tanácsadóval, aki a létrejött szerződést tanúsítványával ellátta.

A Margit híd szerződésében, a szerződésszegés kritériumában, a szerződésszegés esetére a késedelmesen teljesítésnek egy olyan magyarázatát illesztették be, ami nagymértékben megnehezíti, hogy a megrendelő a kötbért érvényesíteni tudja. (Ez újszerű szerződéses elem, ilyen a jellegében rendkívül hasonló Szabadság-híd felújítási szerződésben nem szerepelt korábban.)

Engedélyezési tervek késedelme ellenére, feltehetően politikai nyomásra határozták meg– műszakilag teljesen megalapozatlanul – az ideiglenes forgalomba helyezés határidejét.

Ennek lett következménye, hogy a Lebonyolítói megbízási szerződés, így a Kivitelezési tervek független statikus általi ellenőrzése késett. Ez által a Kiviteli tervek engedélyezési eljárása csúszott.

A megrendelő a szerződésben vállalt határidőre nem tudta a Kivitelező rendelkezésére bocsátani a jogerős Kiviteli terveket.

Ennek tudható be a projekt, jelentős késedelme, továbbá az, hogy a Főváros több milliárd Ft-os kötbér igényének érvényesítése kétségessé vált.

**Finanszírozás és költségbecslés problémái**

Az Engedélyezési tervek a szerződésben vállalt módosított határidőre, 2007. október 31 - re elkészültek, melyek a tervező által, a 2007. november 9-én megtartott prezentáción kerültek ismertetésre.

A bemutatott tervek, tervező által becsült kivitelezési költsége bruttó 21 milliárd Ft volt.

Ezt követően Hagyó Miklós főpolgármester-helyettes rendelkezett arról, hogy vizsgálják felül a műszaki tartalmat és a költségszámítást és további, legalább 3 változatú újabb tervezői költségbecslés készítsenek.

A tervezői költségbecslés alternatívái alapján megállapítható, hogy a FŐMTERV szerint – mint, ahogy a bizottsági üléseken elhangzott vezérigazgatói tájékoztatók is tartalmazták - a kiválasztott műszaki tartalomra vonatkozóan a kivitelezési költségek reálisan 16 és 18 milliárd Ft között lehetnek.

Annak érdekében, hogy a pályázat a Kiemelt projekt támogatási körébe beilleszthető legyen a műszaki - gazdasági elemzés alapján becsült, mintegy 16 - 18 milliárd Ft –ot kitevő költséget a Főpolgármesteri Hivatal - minden bizonnyal az illetékes főpolgármester-helyettes elvárásai alapján - 13 milliárd Ft-ra állította be.

E 13 milliárd Ft megalapozottságát alátámasztó műszaki szakmai dokumentáció azonban nem lelhető fel.

A kiválasztott műszaki tartalom alapján készített engedélyezési tervhez viszont nem készült külön tervezői költségbecslés, amely pedig a tervezővel kötött szerződés szerint a tervező feladata lett volna.

Érthetetlen, hogy mérnökár becslést nem dolgozott ki senki. Különösen megmagyarázhatatlan, hogy a 21,8 milliárd Ft-os, 2007. október végi tervezői költségbecslés után, hogyan kerülhetett el a Fővárosi Közgyűlés elé a Margit híd felújításának 13 milliárd Ft-os engedélyokirata 2008. január végén.

Az Engedélyokirat 1. számú módosítását a közgyűlés 2009. 05. 14-én hagyta jóvá, mely még továbbra is a 13 milliárd Ft-os fedezetigényt tartalmazta.

Az eredeti Engedélyokirat jóváhagyása és a 1. számú módosítása között közel másfél év telt el. A módosítás előterjesztését megelőzően nem került sor a becsült költségek felülvizsgálatára. A fedezet összegére változatlanul, bruttó 13 milliárd Ft lett előterjesztve.

Az engedélyokirat 1. számú módosításában a költségek között technikai átcsoportosítás történt. A kiviteli tervezés költségének összegével, 395 millió Ft - al, a bontás és építés költség sora csökkentésre került. A tartalék keret 10 % - ról 5 %-ra lett csökkentve.

2009. május 11-én módosításra került az Áfa törvény. Eszerint 2009. július 1-tól 20 %-ról 25-%-ra emelkedett az ÁFA kulcs. Ezzel a változással sem számoltak az engedélyokirat módosításánál.

A módosított engedélyokirat szakmailag tehát nehezen védhető. A megvalósítás időtartamának tekintetében belső ellentmondásoktól terhes. Nem veszi figyelembe sem a késlekedésből származó infláció miatti költségnövekedés, (2008. évi infláció 6,1 %) sem a már ismert ÁFA növekedés, mely összesen mintegy 1 milliárd Ft-ot kitevő hatását.

A kivitelező kiválasztására folytatott közbeszerzési eljárás ajánlati felhívására beérkezett ajánlatok bontására 2009. 05. 27-én került sor. A beérkezett ajánlat alapján a tervezett rekonstrukció megvalósítása 17,1 milliárd Ft többlet fedezetet igényelt.

A Közgyűlés az eljárás eredményessé nyilvánítása illetve a Margit híd rekonstrukció megvalósítása érdekében, az Engedélyokirat ismételt 2. számú módosítását jóváhagyta.

Ezzel a szükséges pénzügyi fedezet 13 milliárd Ft - ról 30,1 milliárd Ft - ra nőtt.

Az Engedélyokirat két módosítása között összesen 2 hét telt el.

***Összefoglalásként megállapítható*, hogy a projekt eredeti tervhez képest jelentős többlet költsége, a határidők csúszása, az EU támogatás bizonytalanná válása két okra vezethető vissza.**

**Egyik ok: a projekt irányítására szakmailag alkalmas és megfelelő autoritással rendelkező szervezet és a felelős személy hiánya, ennek következtében a projektvezetést számos hiányosság jellemzi.**

**Másik ok: a kaotikus viszonyokban időről időre a szakmai (műszaki-gazdasági) megfontolásokat semmibe véve politikai ráhatások jelentek meg, és alakították a projekt menetét.**

**Mind azon tényezők, amelyek a Margit híd felújítását lassították, finanszírozását bizonytalanná tették, a Fővárosi Önkormányzat érdekeinek érvényesítését megnehezítették, az egész felújítást drágították, jelentős kockázatot jelentenek a projekt további szakaszában is.**

**III. KOSSUTH TÉRI MÉLYGARÁZS** (2010. 05.13-i NÉBEV ülési anyag)

**Szervezet és szervezettség**

A Kossuth tér felszíni rendezésének eredeti igényétől eltávolodva, a történet szereplői úgy próbáltak alakítani az eseményeket, hogy egy komplex mélygarázst is tartalmazó beruházás jöjjön létre.

Az átgondolatlanság, előkészítetlenség miatt ez nem történt meg. A projekt elhalasztása és teljes újragondolása vált mostanra szükségessé.

A projekt előkészítése során a beruházással kapcsolatban gazdasági, műszaki elemzés nem készült, legalábbis a Bizottság részére ilyen dokumentum nem került átadásra.

Megállapítható, hogy az előkészítésben résztvevők száma szervezetét és szerkezetét nézve nem túl széleskörű és szerteágazó, a résztvevők személye előre determinált volt.

A projekt előkészítésében és a projektben résztvevők a közgyűlés döntéshozatalra jogosult tagjait sem hozták abba a helyzetbe, hogy alapvető körülményekkel tisztában legyenek. A fővárosi ellenzék hiába figyelmeztetett, nagyon későn vette a főpolgármester úr észre a súlyos problémákat. Megnyugtató rendezésre talán mostanában nyílik csak meg a lehetőség.

**Jogi anomáliák**

A 143-as rendelet összeférhetetlenségi szabályainak megsértése, mind a Kbt. mellőzése, továbbá pedig a Parking Kft. egyedüli ajánlattevőként ajánlattételre történő felkérése, valamint az, hogy tulajdonképpen a Parking Kft. minden egyes tevékenységet - akkoriban meg nem nevezett - alvállalkozókkal fog elvégeztetni, kérdésként vetheti fel azt, hogy mire is volt jó a beszerzési eljárás ilyenfajta bonyolítása. Vélelmezhetően nem tekinthető jogszerű megoldásnak, hogy az alvállalkozókat a 143-as rendelet alapján választja ki a Parking Kft.

Az érintettek formálisan sem tettek eleget a vonatkozó szigorú jogszabályi követelményeknek, ezáltal sérült a verseny tisztasága, az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód. Teljességgel elfogadhatatlan, hogy közpénzek ilyen körülmények között kerüljenek felhasználásra.

Az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságától a Parking Kft., mint ajánlatkérő nem kért engedélyt arra, hogy a Kbt. alkalmazását kizáró beszerzési eljárás keretében válassza ki a beruházás megvalósításának résztvevőit.

A mentesítést kizárólag a Fővárosi Önkormányzat kérte és kapta meg a Nemzetbiztonsági Bizottságtól.

Emiatt a Parking Kft. valamennyi, a beruházás megvalósítóinak kiválasztására irányuló beszerzési eljárása megkérdőjelezhető, az eljárások és megállapodások érvényessége kifogásolható.

A Kossuth téri ingatlan, a mélygarázs jogi minőségével kapcsolatos nem egyértelmű helyzet, mind a beszerzési eljárások jogszabályszerűségének megkérdőjelezhetősége egyértelműen arra mutat rá, hogy a beruházás előkészítésének koncepciója alapjaiban nem volt kellően, jogszabályoknak mindenben megfelelően körüljárva. A Fővárosi Közgyűlés számára nagy tanulság lehet ez.

**Finanszírozási, költségbecslési problémák**

Általánosságban megállapítható a megkötött szerződésekkel kapcsolatban, hogy nem volt egyértelmű, hogy azokat miből fogják finanszírozni. Eleve nem állt megalapozott előkészítés rendelkezésre. A köztulajdonban levő javakra vonatkozó döntések olyanok lehetnek, amelyekhez jogi aggályok nem fűzhetők. Hosszútávú hatásokat kiváltó döntések előtt széleskörű konszenzus megteremtése szükséges, amely előfeltétele a biztonságos megvalósításnak.

Amennyiben ez így történt volna, nem fordulhatott volna az elő, hogy a Megrendelő Parking Kft. ne tudjon fizetni.

A költségekkel kapcsolatban elmondható, hogy a megkötött szerződések javarésze még nem lépett hatályba, még csak érvényes szerződésekről – és vitatható költségekről - beszélünk. Ez még áttekintésében és számbavételében is nehézséget jelent az olvasó számára, Indokoltságát senki nem fogja már minden kétséget kizáróan bebizonyítani, de ez a közpénzek felett rendelkezők számára csak napjainkban lett egyértelmű.

A hitelezés, a bonyolult finanszírozás és a magántársaságok tervezett bevonása egyértelmű jogi helyzet hiányában előre vetítette a kudarcot. Erre így nem szabad építeni, a politikai élet új szereplőire vár a helyzet rendezése.