



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

J E L E N T É S

a kiemelt – turisztikai célú – beruházások ellenőrzéséről a helyi
önkormányzatoknál

0823

2008. augusztus

3. Önkormányzati és Területi Ellenőrzési Igazgatóság
3.2. Szabályszerűségi és Teljesítmény Ellenőrzési Főcsoport
Iktatószám: **V-1025-59/2007.**
Témaszám: **883**
Vizsgálat-azonosító szám: **V0364**

Az ellenőrzést felügyelte:

Dr. Lóránt Zoltán
főigazgató

Az ellenőrzés végrehajtásáért felelős:

Németh Péterné
főcsoportfőnök

Az ellenőrzést vezette:

Holman Magdolna
osztályvezető főtanácsos

A számvevői jelentések feldolgozásában és a jelentés összeállításában közreműködtek:

Iszák Dóczé Katalin
számvevő

Keszthelyi Zoltán
számvevő tanácsos

Ritecz Tibor
számvevő tanácsos

Tóthné Salamon Ildikó
tanácsadó

Az ellenőrzést végezték:

Bíró Zsolt
számvevő

Buús Zoltánné Hüttner Erzsébet
számvevő

Eigner György Zoltán
számvevő

Dr. Ernst László
főtanácsadó

Humli Tamásné
számvevő

Iszák Dóczé Katalin
számvevő

Keszthelyi Zoltán
számvevő tanácsos

Kéri Péter
számvevő tanácsos

Kiss Rita
számvevő

Kispálné Wiedemann Györgyi
tanácsadó

Komlósiné Bogár Éva
számvevő tanácsos

Molnár Istvánné
számvevő

Pálfiné Pusztai Magdolna
számvevő

Ritecz Tibor
számvevő tanácsos

Tóthné Salamon Ildikó
tanácsadó

A témához kapcsolódó eddig készített számvevőszéki jelentések:

címe	sorszám
A helyi önkormányzati fürdők – kiemelten a gyógyfürdők – helyzete, fejlesztésének lehetőségei, hatása az idegenforgalomra és a turizmusra	0536

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	7
I. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK	10
II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK	22
1. A beruházások előkészítése	22
1.1. Egészségturisztikai fejlesztési célkitűzések	22
1.2. A fürdő beruházási projektek előkészítettsége	24
1.3. Országos jelentőségű, európai uniós támogatással megvalósuló beruházás (Pécs EKF 2010) előkészítettsége	28
2. A projektek megvalósítása	35
2.1. A beruházások megvalósításában résztvevőkkel kötött szerződések	35
2.1.1. A résztvevők kiválasztása	36
2.1.2. A szerződéses feltételek kialakítása	40
2.1.3. A kivitelezői szerződésmódosítások okai, dokumentáltsága és hatása a megvalósítás folyamatára	44
2.2. A beruházások megvalósításának reálfolyamatai	48
2.2.1. A kivitelezési munkák megkezdése, a műszaki tervek és hatósági engedélyek rendelkezésre állása	48
2.2.2. A beruházás műszaki megvalósítása, a teljesítés monitoring	50
2.2.3. Műszaki tartalom változások a megvalósítás folyamatában	53
2.2.4. A műszaki átadás-átvétel, használatba vétel és üzembe helyezés	54
2.2.5. Az üzemeltetés műszaki tapasztalatai	58
2.3. A beruházások pénzügyi folyamatai	59
2.3.1. A beruházások megvalósítását befolyásoló finanszírozási tényezők, a pénzügyi forrásösszetétel alakulása	59
2.3.2. A pénzügyi források rendelkezésre állása és a támogatások felhasználása	64
2.3.3. A műszaki és a pénzügyi teljesítések összhangja a beruházási számlák kifizetésekor, a létrehozott vagyon aktiválása	66
3. A projektek eredményei, társadalmi-gazdasági hatásai	68
3.1. Az egészségturisztikai beruházások megvalósításának tervszerűsége és eredményessége	68
3.2. Az egészségturisztikai létesítmények üzemeltetése	74
4. A külső és belső ellenőrzések szerepe a beruházások megvalósításában	83

MELLÉKLETEK

- 1. számú Ellenőrzött szervezetek jegyzéke
melléklet
- 2. számú Kimutatás a benyújtott és elfogadott Széchenyi terv pályázatok adatairól
melléklet
- 3. számú Kimutatás az ellenőrzött beruházások pénzügyi forrásösszetételének válto-
melléklet zásáról
- 4. számú Ábrák
melléklet

FÜGGELÉKEK

- 1. számú Az ellenőrzött szervezetek fürdőberuházásai
függelék

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Étv.	az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény
Kbt ₁	a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény
Kbt ₂	a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény
Ptk.	a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény
Számv. tv.	a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény
Vg. tv.	a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény
Ámr.	az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet
Vhr.	az államháztartás szervezeti beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 249/2000. (XII. 24.) számú Korm. rendelet
72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet	a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról
158/1997. (IX. 26.) Korm. rendelet	az építési műszaki ellenőri tevékenységről. Hatályon kívül helyezte a 290/2007. (X. 31.) Korm. rendelet 28. § (2) bekezdés a) pontja, hatálytalan 2008. január 1-től
1/2001. (I. 5.) GM rendelet	A Gazdasági Minisztérium vállalkozási célleírányzatainak szabályozásáról
290/2007. (X. 31.) Korm. rendelet	az építőipari kivitelezési tevékenységről, az építési naplóról és a kivitelezési dokumentáció tartalmáról
18/1996. (VI. 13.) KHVM rendelet	a vízjogi engedélyezési eljáráshoz szükséges kérelemről és mellékleteiről
37/1996. (X. 18.) NM rendelet	a közfürdők létesítésének és üzemeltetésének közegészségügyi feltételeiről
74/1999. (XII. 25.) EüM rendelet	a természetes gyógytényezőkről
51/2000. (VIII. 9.) FVM-GM-KöViM együttes rendelet	az építőipari kivitelezési, valamint a felelős műszaki vezetői tevékenység gyakorlásának részletes szakmai szabályairól és az építési naplóról
14/2002. (XI. 16.) MeHVM rendelet	A Turisztikai Célleírányzat felhasználásának és kezelésének részletes szabályairól
áfa	általános forgalmi adó
ÁNTSZ	Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat
ÁSZ	Állami Számvevőszék
DDOP	Dél-Dunántúli Operatív Program
EKF	Európa Kulturális Fővárosa
Közgyűlés	Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése
MÁK	Magyar Államkincstár
MFB Rt.	Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaság
MVF Kht.	Magyar Vállalkozásfejlesztési Közhasznú Társaság
NFÜ	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
Önkormányzat pályázatkezelők	Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata az MVF Kht., az MFB Rt., a MÁK

támogató

2001- 2002. május között a Gazdasági Minisztérium,
2002. június – 2003. május között a Miniszterelnöki Hivatal,
2003. júniustól 2004. év végéig a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium

ÉRTELMEZŐ SZÓTÁR

alapszerződés	A beruházás megvalósítása érdekében a megvalósításban közreműködőkkel a közbeszerzési eljárás és egyéb pályáztatás eredményeként, illetve versenyeztetés nélkül megkötött első szerződés.
beruházó	Fejlesztési célkitűzéseit megvalósító szervezet, amely a beruházás megvalósításához saját forrásokat, támogatásokat, valamint egyéb visszatérítendő vagy vissza nem térítendő pénzeszközöket vesz igénybe.
beruházás megvalósításában résztvevő	Mindazok a személyek és szervezetek, akik a beruházóval kötött szerződés alapján részt vesznek a beruházás megvalósítási folyamatában. Legfontosabb résztvevők: tervező, bonyolító, műszaki ellenőr, kivitelező és a szállító.
egészségturizmus	Az egészségi állapot fenntartása, illetve a javítása érdekében történő utazás, amelybe beletartozik a gyógyturizmus, a wellness- és a fitness turizmus.
generálkivitelező	A beruházás kivitelezését egy szerződés alapján vállaló kivitelező, aki a különböző tevékenységeket részben saját kapacitásai, részben alvállalkozók bevonásával végzi el. Az alvállalkozók munkáját összehangolja, munkájukért a megrendelővel szemben köteles felelősséget vállalni.
indikátor	Az indikátor a cél elérésének szintjét szemlélteti mennyiségi információval, a szereplők kommunikációja és a döntéshozatal elősegítése érdekében, olyan elemeket számszerűsít, amelyek egy program nyomon követése során (monitoring) vagy értékelésében relevánsnak minősülnek.
járumékos költségek	A létesítmény megvalósításához kapcsolódó, a beszerzési érték részét képező, de nem a kivitelezési folyamat során jelentkező (kivitelezési, szállítói, bonyolítói, műszaki ellenőrzési, tervezési) költségek. Ilyenek pl. a pályázati díjak, a földmérés, az ingatlanbejegyzéssel kapcsolatos költségek, a közszolgáltatók rákötési költségei, stb.
megengedett egyidejű legnagyobb terhelés	A 37/1996. (X. 18.) NM rendelet szerint a közfürdő egyidejű legnagyobb terhelése egyenlő a közfürdő területén fürdés céljából egyidejűleg tartózkodó személyek legnagyobb számával. A megengedett egyidejű legnagyobb terhelés úgy határozandó meg, hogy az egyes medencék egyidejű tényleges terhelhetőségét kell megállapítani, összegezni, majd az összeget a fürdő jellegétől függő „k” (módosító állandó) számmal szorozni. Az egyes medencék egyidejű tényleges terhelhetősége a vízforgató berendezések teljesítményéből, illetve a medencék vízfelületéből és a vízcserre mértékéből határozható meg.
megengedhető napi terhelés	A közfürdő napi terhelése egyenlő a közfürdő területére egy nap alatt - nyitástól zárásig - fürdés céljából belépő személyek számával, amelynek megengedett legnagyobb értéke a megengedhető napi terhelés.

mérnöki költségvetés	A műszaki tervek alapján, általában építményenként – technológiai szerelési munkáknál létesítményenként – normagyűjtemények alkalmazásával készített olyan tervirat, amely a létesítmény megvalósításához szükséges munkák felsorolását, a teljesítés műszaki és minőségi meghatározását (ez a szöveges kiírás), mennyiségét, anyagköltségét, díját tartalmazza, és mindezek alapján számított értékét határozza meg.
pótmunka	Az EBH2000. 201. számú elvi határozat szerint a pótmunka az utólag megrendelt, a tervmódosítás folytán felmerült, valamint a műszaki szükségességből elvégzett (többletmunkának nem minősülő) munka.
projekt (beruházási projekt)	Mindazon tevékenységek összessége, amelyek egy beruházás céljának megfogalmazásához és kockázatának feltárásához, a beruházás elhatározásához, előkészítéséhez és megvalósításához szükségesek, és amelyek eredménye előre meghatározott műszaki jellemzőkkel leírható, önmagában működőképes létesítmény.
teljesítés monitoring	A projekt tervezése során meghatározott célok fizikai megvalósulásának folyamatos nyomon követése, amely tartalmazza mindazon ellenőrzési technikák, eljárások összességét, amelyeknek célja, hogy a projekt létesítménye(i) térben és időben tervszerűen, a szabványelőírásoknak megfelelően, a meghatározott költségkeretek között épüljön meg.
tenderdokumentáció	Az 1/1996 (II. 7.) KTM rendelet ¹ 2. § (1) bekezdés szerint ajánlatkérési műszaki dokumentáció a jogerős, végrehajtható és érvényes építési vagy létesítési hatósági engedélyokirat és a hozzá tartozó tervek alapján készített, az építmény helyszínét, környezetét, jelenlegi, valamint kész állapotát - az ajánlatadáshoz szükséges és elégséges módon - rögzítő írásos dokumentumok és tervrajzok összessége. A 162/2004. (V. 21.) Korm. rendelet 1. számú melléklet 1. pontja szerint a dokumentáció tartalma a jogerős, végrehajtható és érvényes építési vagy létesítési hatósági engedélyokirat és a hozzá tartozó tervek alapján készített, az építmény helyszínét, környezetét, a kész, megépítendő állapotát - az ajánlatadáshoz szükséges és elégséges módon - rögzítő írásos dokumentumok és tervrajzok összessége.
tenderterv	A tenderdokumentáció részeként elkészített tervrajzok, műszaki leírás és költségvetés összessége.
többletmunka	A Ptk. 403. § (4) bekezdése szerint többletmunka a tervben szereplő, de a költségvetésből hiányzó munka, melyért általánydíjas építési szerződés esetén a kivitelező díjazásra nem tarthat igényt.

¹ Hatályon kívül helyezte a Kbt₂ 405. § (1) bekezdés o) pont 2004. május 1-től.

JELENTÉS

a kiemelt – turisztikai célú – beruházások ellenőrzéséről a helyi önkormányzatoknál

BEVEZETÉS

A 2001-2006. években az önkormányzatok évente átlagosan a kiadásaik 13%-át fordították felhalmozási célú feladatokra. Az önkormányzatoknál végzett ellenőrzések tapasztalatai szerint azonban fejlesztéseik nem átgondolt fejlesztési koncepció mentén valósultak meg², és nem igazodtak megfelelően a térségi területfejlesztési elképzelésekhez. A megfelelő műszaki előkészítés hiánya, a versenyeztetés előnyeinek nem kellő kihasználása, a pénzügyi feltételek bizonytalanságai, koordinációs és szervezési problémák sok esetben a beruházások kivitelezésének elhúzódnását, az eredeti tervek módosítását, a költségek növekedését eredményezték, továbbá hátrányosan hatottak a megvalósítandó szolgáltatás színvonalára és az üzemeltetés költségeinek az alakulására is.

A 2005-2013. évekre vonatkozó Nemzeti Turizmusfejlesztési Stratégia szerint Magyarország „elsődleges kiemelt terméke az egészségturizmus, mely egyben a természeti adottságokra épülő kínálatfejlesztés legfontosabb eleme is”. Az egészségturisztika területén végzett fejlesztések eredményeként a turizmus növekedése közvetlenül és közvetetten is (multiplikátor hatás) pozitív befolyást gyakorol a gazdaságra, a nemzeti jövedelem termelésére. E nemzetgazdasági szempontból kiemelkedő egészségturisztikai fejlesztések – a fejlesztésre fordítható források nagyságrendje miatt – az önkormányzatoknál is kiemelt jelentőségűek voltak. A Széchenyi Terv keretében a központi költségvetés egészségturisztikai beruházásokra (fürdőkre) a 2001-2004. években közel 30,9 milliárd Ft támogatást biztosított 81,5 milliárd Ft tervezett beruházási értékhez. A nyertes pályázók 38%-a önkormányzat és állami költségvetési szervezet volt.

Az önkormányzatok felismerték a turizmusban rejlő lehetőségeket, mint az elmaradott térségek felzárkóztatásának egyik eszközét, amely kedvező hatást gyakorol a népesség megtartására, az önkormányzati adóbevételekre, a munkahelyteremtésre, hozzájárul a település és környezetének természeti, kulturális értékeinek megőrzéséhez. Az egészségturisztikai beruházások más turisztikai és gazdasági fejlesztéseket is elősegítenek, szükségessé tesznek, ezzel növelik az adott település, térség, régió versenyképességét.

A turizmus folyamatos, hatékony és kiegyensúlyozott fejlődése érdekében 2008. május hónapban beterjesztették az Országgyűlés elé a turizmusról szóló törvényjavaslatot, amelynek elsődleges célja, hogy meghatározza a turizmussal kapcsolatos állami és önkormányzati feladatokat, a turizmusban érdekelt ál-

² Függelék a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetése végrehajtásának helyszíni ellenőrzéséhez, Függelék a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetése végrehajtásának helyszíni ellenőrzéséhez.

lami és egyéb szervezetek együttműködésének kereteit, elősegítse a turizmus céltudatos fejlesztéséhez szükséges feltételek kialakítását. Turisztikai fejlesztésekre a Regionális Operatív Programokban is mintegy 300 milliárd Ft-ot fordíthatnak a régiók, ezen belül elsősorban turisztikai attrakciókra³, kapcsolódó szolgáltatás és desztináció-menedzsment⁴ fejlesztésekre.

Ezen túl a Dél-Dunántúli Operatív Program Integrált Városfejlesztési akciók kerete tartalmazza Pécs EKF 2010 támogatását. Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata a 2006. évben nyerte el az Európa Kulturális Fővárosa 2010 címet. A pályázat szerint 34,6 milliárd Ft fejlesztési program végrehajtása során öt kulcsprojekt megvalósítására kerül sor, amelyek Pécs Város kulturális-turisztikai infrastruktúrájának fejlesztését célozzák. A projektnek az elvárt színvonalú megvalósítása szükségessé teszi, hogy már az előkészítés szakaszában, a város költségvetésének tervezésekor és a konkrét döntések meghozatalában is prioritást kapjanak a projekt fejlesztései és időben felszínre kerüljenek azok a jelenségek, amelyek kiküszöbölése feltétlenül szükséges a beruházás sikeres kimeneteléhez.

Az ellenőrzés célja annak értékelése volt, hogy:

- a beruházások előkészítése, a szerződéses feltételek kialakítása, a műszaki és pénzügyi lebonyolítás hatékonyan és költségtakarékosan szolgálta-e a célkitűzések megvalósítását;
- a rendelkezésre bocsátott erőforrásokat a gazdaságosság kritériumai szerint választották-e ki, eredményesen használták-e fel a beruházás megvalósítására, figyelemmel a területfejlesztési, a régió turizmusfejlesztési, üzemeltetési és környezetvédelmi szempontokra;
- a beruházás megvalósítása során működő monitoring, a belső és külső ellenőrzések hozzájárultak-e a minőségi követelmények teljesítéséhez, az engedélyezési dokumentumokban foglaltak betartásához.

Az ellenőrzés 15 helyszínen 16 egységre terjedt ki. A fürdőfejlesztéseket önkormányzatoknál, költségvetési szerveknél, valamint önkormányzat többségi részesedésű gazdasági társaságainál ellenőriztük, a 17 egészségturisztikai beruházás 13 fürdőlétesítményhez kapcsolódott. Ebből hat helyszínen új fürdőt építettek, három helyszínen a már meglévő fürdőt bővítették, négy további esetben pedig a fejlesztés a korábban üzemelt létesítmények teljes- vagy részbeni rekonstrukciójával is együtt járt. Az ellenőrzött fürdők a hazai és a nemzetközi turizmusban betöltött szerepük alapján két csoportba sorolhatók. Nemzetközi jelentőségű fürdő található Bükön, Zalakaroson és Sárváron, míg a fennmaradó 10 fürdő országos jelentőségű, amelyek közül téli-nyári, komplex szolgálta-

³ Turisztikai céllal hasznosított vonzerő. Olyan turisztikai látnivaló vagy turistalátványosság (idegenforgalmi szakszóval attrakció), hely, terület, kulturális vagy történelmi emlék, intézmény, természeti érték, műemlék, épület, műtárgy, közlekedési eszköz, fesztivál vagy esemény, amelyet rendszeresen turisták látogatnak.

⁴ A desztináció menedzsment alulról építkező, partnerségen alapuló, széleskörű szakmai tagsággal rendelkező szervezetek létrejötté, melyeknek feladata a turizmus rendszerének kialakítása és működtetésének elősegítése egy adott – földrajzilag jól körülhatárolható – területen.

tásokat nyújtanak Pápán, Lentiben, Zalaszentgróton, Gárdonyban és Celldömölkön, szabadtéri (nyári) fürdőként üzemelt Zalaegerszegen, Barcson, Marcaliban, Sellyén és Balatonlellén. Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzatánál az Európa Kulturális Fővárosa 2010 projekt megvalósításának előkészítését ellenőriztük.

Az ellenőrzött szervezeteket az 1. számú melléklet tartalmazza. Az ellenőrzés fürdőberuházásoknál a 2002-2006. közötti időszakra terjedt ki, de szükség szerint visszatekintett a 2000-2001. évi előzményekre, valamint figyelembe vette a helyszíni ellenőrzésig terjedő időszak folyamatait is. Pécs EKFF 2010 projekt helyszíni ellenőrzése 2008. március 6-ig tartott, de a jelentés megállapításainál a 2008. június 26-ig megtörtént döntéseket is figyelembe vettük.

Az ellenőrzés típusa teljesítmény-ellenőrzés volt. A teljesítmény-ellenőrzéssel rendszerszemléletben tekintettük át a beruházás teljes folyamatát, amely magában foglalta a beruházás előkészítését, megvalósítását, annak hatásait, a beruházás megvalósításával létrejött létesítmények üzemeltetését. A vizsgálat során – mivel az egészségturisztikai fejlesztési támogatásokra gazdasági társaságok is pályáztak – az önkormányzatok és a gazdasági társaságok pályázatkészítési, beruházás-szervezési, üzemeltetési tevékenységének eltéréseire is figyelmet fordítottunk.

Az ellenőrzés jogalapja az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény 2. § (1), (5) és a (9) bekezdései, 16. § (1) bekezdése és 21. §-a, az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 120/A. § (1) bekezdése, 104. § (3) bekezdése, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 92. § (1) bekezdése volt.

I. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

A Széchenyi Terv turizmusfejlesztési célja – állami költségvetési források támogatásával – az ország meglévő, területileg is differenciált idegenforgalmi adottságainak komplex, összehangolt fejlesztése, a minőségi turizmus elősegítése, a vendégkör szélesítése, az egészségturisztikai lehetőségek bővítése, az idegenforgalmi időszak meghosszabbítása, a turizmus szezonális ingadozásainak mérséklése, ezáltal a vendégforgalom növelése és a lakosság egészségi állapota javulásához való hozzájárulás volt. A beruházások előkészítésének időszakában ugyanakkor olyan komplex országos turizmusfejlesztési stratégia, amely a célok megvalósítása érdekében a fejlesztéseket összehangolta volna, nem állt rendelkezésre. Területileg közel egymáshoz párhuzamos fejlesztésekre került sor, egyéni, karakterisztikus jegyek nélkül.

A helyi **turizmusfejlesztési célkitűzések** a képviselő-testületek által jóváhagyott – eltérő részletezettségű – gazdasági programokban, idegenforgalmi és turizmusfejlesztési programokban és koncepciókban, valamint a hosszú távú fejlesztési stratégiákban jelentek meg. Konkrét egészségturisztikai, fürdőfejlesztési elképzelésekkel csak azokon a településeken rendelkeztek, ahol a termál- és a gyógy-turizmusnak jelentős hagyományai voltak. A fejlesztési irányok prioritásainak kijelölésekor elsősorban a turisztikai vonzerő növelését tűzték ki célul, szerepet kapott emellett a helyi lakossági szükségletek kielégítése, a munkahelyteremtő beruházások elősegítése, valamint az önkormányzati bevételek növelése is. Jó lehetőségként ismerték fel, hogy a vendégforgalom emelését a vendégkör szélesítésén keresztül, új piaci szegmensek, a wellness- és fitness turizmus, az élményfürdőzés lehetőségeinek kialakításával lehet elérni. A települési fejlesztési irányok kijelölése során figyelembe vették a rendelkezésre álló térségi és országos fejlesztési programokat és koncepciókat, de a fejlesztések előkészítésekor a beruházók közötti koordinációra, a fürdőágazati kapacitások területi és szakmai összehangolására nem került sor.

A **pályázatokban szereplő fejlesztéseket** a beruházók megvalósíthatósági tanulmányokban, üzleti tervekben alapozták meg, amelyek helyzetfelméréseken, helyzetértékeléseken, gazdaságossági számításokon alapultak. Ennek során azonban elsősorban az adottságok hangsúlyozására, a lehetőségek optima bemutatására törekedtek, és nem fordítottak figyelmet a fejlesztéseket akadályozó kockázati tényezők számbavételére, a fejlesztések társadalmi elfogadtatására. Mindössze két esetben végeztek helyzetfelmérést a lakosság, a vállalkozók és civil szervezetek igényeire, lehetőségeire vonatkozóan, továbbá – kettő kivételével – nem dolgoztak ki több változatú megoldási lehetőségeket, ami elősegítette volna a megalapozottabb döntéshozatalt. A pályázati dokumentációkat a projektek közel egyötödénél a szervezet saját dolgozói állították össze, a továbbiaknál ezt részben vagy egészben külső szervezetre bízták, amelyekkel döntően pályázat nélkül kötöttek szerződéseket. A külső szervezetekkel kötött szerződések mindössze 31,3%-ánál írtak elő eredményességi feltételeket a díjak kifizetéséhez. A beruházási döntéseknél elsődleges szempont a pályázati kiírási feltételeknek való megfelelés volt. A pályázati kiírások megjele-

nése és a pályázatok benyújtása közötti idő rövidege miatt, a projektek több mint felénél a műszaki tartalom kidolgozottsága hiányos, a pénzügyi háttér a saját források hiánya miatt megalapozatlan volt, ami késleltette a támogatási szerződések megkötését, és kedvezőtlen hatást gyakorolt a beruházások megvalósítására is. Mindehhez hozzájárultak a pályázati rendszer hiányosságai is, mert a pályázati kiírások csak részben tartalmazták a műszaki és a pénzügyi tervezést megalapozó okmányok benyújtásának kötelezettségét.

A **beruházások megvalósításában résztvevők kiválasztására** a pályázati kiírásokban és a támogatási szerződésekben nem írtak elő versenyeztetési eljárást, mindössze a hatályos közbeszerzési törvények betartásának kötelezettségét fogalmazták meg. A támogatásban részesített gazdasági társaságoknak a beruházás nagyságától és a támogatás mértékétől függetlenül azonban 2002. január 1-től csak abban az esetben kellett közbeszerzési eljárást lefolytatniuk, ha a támogatás összege meghaladta a beszerzés értékének a felét és a közbeszerzési értékhatárt. Ez nem segítette a versenyeztetési rendszer erősödését, mert a beruházók a kötelező előírásokon túl – egy kivételével – nem alkalmazták a közbeszerzési törvény előírásait, így szerződéseiket sem hozták nyilvánosságra. A közbeszerzési törvények hatálya alá nem tartozó beszerzéseknél a versenyeztetés hiánya akadályozta a közpénzek takarékos és átlátható felhasználását, nem tette lehetővé a vállalkozók összeférhetetlenségének, valamint a döntéshozatal folyamatában a szakmai szempontok érvényesülésének a megállapítását.

A nyilvánosság a tervezők, valamint a bonyolítók és a műszaki ellenőrök kiválasztásánál kevésbé érvényesült, mindössze a megkötött szerződések egytizedénél alkalmaztak versenyeztetést. A szerződések nagysága a tervezésnél négy, a bonyolítást és műszaki ellenőrzésnél öt beruházás esetében közbeszerzési eljárás lefolytatását indokolta, közülük azonban a tervezésnél mindössze egy esetben tartották be az erre vonatkozó jogszabályi előírásokat, amikor tervpályázatot folytattak le, és két beruházásnál választották ki a bonyolítót közbeszerzési eljárás keretében. Azoknál a beruházásoknál, ahol a közbeszerzési eljárás lefolytatása nem volt kötelező, a tervezők, műszaki ellenőrök és bonyolítók kiválasztására egyéb versenyeztetést sem alkalmaztak, így a tervezésre, tervezői művezetésre kötött szerződések 92,3%-át, a bonyolítást és a műszaki ellenőrzést végző szervezeteket a beruházások közel kétharmadánál versenyeztetés, ajánlatok kérése és értékelése nélkül választották ki. A kivitelezők és szállítók kiválasztásánál szélesebb körben érvényesült a nyilvánosság, e szervezeteket 86,5%-ban versenyeztetéssel – közbeszerzéssel vagy egyéb módon – választották ki. A közbeszerzési eljárás lefolytatási kötelezettségüknek a beruházók 31,1%-ban nem tettek eleget. Mindössze egy beruházó folytatott le úgy közbeszerzési eljárást, hogy arra nem volt kötelezett. A beruházások megvalósításában résztvevők versenyeztetés nélküli kiválasztása, továbbá az egyéb versenyeztetés alkalmazásánál az értékelés és a kiválasztás szempontjai dokumentálásának hiánya nem segítette a megalapozott, nyilvános és ellenőrzött döntéshozatalt, a kiválasztás objektivitását. A versenyeztetési eljárások több mint négyötödénél az ajánlatkérők több ajánlat közül választhattak. Ennek ellenére a beruházások egyharmadánál a megkötött alapszerződések jelentősen meghaladták a támogatási pályázatokban szereplő előzetes számításokat, és már a beruházások kezdeti szakaszában költségtúllépést eredményeztek.

A beruházások megvalósításában **résztevőkkel kötött szerződések** – kettő kivételével – megfeleltek a jogszabályi előírásoknak, egymással összhangban voltak és párhuzamos feladatellátást nem tartalmaztak. Versenyeztetés esetén a szerződéseket döntően az ajánlati felhívások, az ajánlati dokumentációk, valamint az ajánlatok tartalmának megfelelően, írásban kötötték meg és alapvetően a támogatások elnyerésére benyújtott pályázatokban megjelölt projektek megvalósítására vonatkoztak. A tervezői, a bonyolítói és a műszaki ellenőrzési szerződések nem, vagy csak részben tartalmaztak garanciális elemeket, szerződést biztosító mellékkötelezettségeket. A tervezői szerződésekben mindössze a tervezők feladatait, a tervszolgáltatások határidejét és a fizetési feltételeket határozták meg. A műszaki ellenőrzésre kötött szerződések csak három beruházásnál tartalmaztak ösztönző feltételeket a költségtakarékos megvalósításra, az indokolatlan pótmunkák kiszűrésére, de a gyakorlatban ott sem alkalmazták. A szerződések többsége nem tartalmazta a folyamatos szakmai ellenőrzéssel kapcsolatos konkrét feladatokat, és nem határozta meg a feladatellátás dokumentálásának módját sem. A beruházók nem gondoskodtak arról, hogy a beruházások megvalósításában résztvevők szerződéseiben előírt ellenőrzési és dokumentálási módok egymással összhangban legyenek, ezért nem rendelkeztek szerződésekbe foglalt biztosítékkal arra, hogy a hibás, hiányos és késedelmes teljesítések időben ismertté váljanak és a megoldásra vonatkozó döntések feltételeit megteremtsék. A kivitelezői és a szállítói szerződésekben rögzített garanciális elemek – a megvalósítás tapasztalatai alapján – jobban szolgálták a beruházók érdekeinek védelmét, mint a tervezői, műszaki ellenőrzési és bonyolítói szerződések. A kivitelezői alapszerződések szerint a beruházások átlagos átfutási ideje 9,6 hónap volt, az önkormányzatok ennél rövidebb, a gazdasági társaságok hosszabb időtartamban állapodtak meg, a befejezési határidők azonban csak 41,2%-ban voltak összhangban a támogatási szerződésekkel. A megvalósítandó munkák részletes műszaki tartalmának meghatározásakor a tervdokumentációkra, a közbeszerzési ajánlati és egyéb dokumentációkra, valamint a vállalkozók ajánlatának tartalmára hivatkoztak, ezzel eleget tettek ugyan a Ptk. vonatkozó előírásainak, azonban a hivatkozott okmányok rendszerezett, hiteles és egyértelműen azonosítható módon a beruházások 58,8%-ánál nem álltak teljes körűen rendelkezésre. Ezzel az utólagos ellenőrzéshez a feltételeket nem biztosították.

A beruházások megvalósításának folyamatában a **kivitelezésre kötött szerződések** több mint kétharmadát – egy szerződést átlagosan kétszer – **módosították**, valamint azokhoz kapcsolódóan további szerződéseket kötöttek, emellett szerződésmódosítás nélkül, illetve annak dokumentálása hiányában is számoltak el pótmunkákat. A módosítások leggyakoribb indoka a kivitelezés folyamatában felmerült műszaki, technológiai és kivitelezési problémák voltak. A szerződésmódosítások döntően a műszaki tartalom és az ajánlati ár, valamint a rész- és befejezési határidők változtatására irányultak. A szerződésmódosítások 34,4%-ánál nem támasztották alá megfelelően a módosítás szükségességét, illetve nem voltak teljes körűek a módosítást indokoló, annak tartalmát meghatározó okmányok. Mindemellett a műszaki tartalomváltoztatásokra irányuló szerződésmódosításokban a beruházások közel felénél a kivitelezői alapszerződésekkel össze nem hasonlítható módon határozták meg a műszaki tartalmat, de előfordult az is, hogy a műszaki tartalom módosítását nem foglalták írott szerződésbe. A műszaki tartalom változásának a kimutatását tovább nehezítette a kiviteli tervek kivitelezéssel párhuzamos készítése, ahol a

műszaki tartalomváltozásokat folyamatosan átvezették a tervdokumentációkon. A körülmények és tények dokumentálásának hiányában öt esetben nem volt megítélhető a támogatások eredeti céljuknak megfelelő felhasználása, és nem tette lehetővé a jogszabályokban és a szerződésekben foglalt teljesítményarányos finanszírozás ellenőrzését sem.

A **szakmai-műszaki előkészítés** a beruházások 41,2 %-ánál nem volt megfelelő, mert az Étv. és a Vg. tv. előírásai ellenére, a kivitelezés megkezdésekor nem rendelkeztek érvényes jogerős építési és vízjogi létesítési engedéllyel és ennek következtében nem álltak rendelkezésre teljes körűen a hozzá tartozó egyéb műszaki dokumentációk sem. A hiányzó engedélyeket és a hozzájuk tartozó terveket döntően a kivitelezések ideje alatt folyamatos tervszolgáltatással biztosították. A kivitelezések megkezdése előtt a műszaki ellenőrök, a tervezők és a kivitelezők mindössze négy beruházásnál végezték el a rendelkezésre álló különféle tervek egyéb dokumentumokkal és az árazott költségvetéssel történő műszaki tartalmú összevetését, annak ellenére, hogy az – a kivitelezés során végrehajtott műszaki módosítások alapján – a beruházások további 47,1%-ánál indokolt lett volna. A módosított műszaki tartalommal megvalósult beruházásoknál nem értékelték – műszaki-gazdasági összehasonlításokkal – az eredeti és a módosított tervek közötti változások hatását a beruházások költségeire és időbeni megvalósítására, és a változások elfogadását üzemeltetési és fenntartási költség adatokkal sem támasztották alá. Mindezek nem tették lehetővé a végrehajtott módosítások indokainak utólagos ellenőrzését.

Az építési **munkaterületek átadás-átvétele** – kettő kivételével – a kivitelezői szerződések szerinti időpontokban történt. A munkaterület átadások a beruházások 94,1%-ánál biztosították az időtervek szerinti végrehajtás feltételeit, egy beruházásnál azonban – a mindössze 3,3 hónapos átfutási idő miatt –, indokolt volt a kivitelezési folyamatok átütemezése. Az építési naplókban a napi jelentések döntően tartalmazzák a jogszabályban előírt adatokat, információkat, az eseti bejegyzésekhez azonban a beruházások közel kétharmadánál a jogszabályban előírtak ellenére nem csatolták a bejegyzéseket megalapozó dokumentumokat, hanem azok többsége a műszaki átadás-átvételi dokumentációk részét képezte.

A műszaki ellenőrök által végzett **folyamatos szakmai ellenőrzés** a beruházások háromnegyed részénél nem vagy csak részben járult hozzá a jogszabályokban és a kivitelezői szerződésekben előírtaknak megfelelő megvalósításhoz. A kivitelezések előrehaladásának követése során – beruházások átadási késedelmek ellenére – nem vizsgálták, hogy mely kivitelezési tevékenységek rendelkeztek tartalékidővel, melyek átütemezésére, illetve ezekhez milyen erőforrások bevonására lett volna szükséges. A műszaki üzemeltetési problémák és a költségtúllépések ellenére nem tárták fel a kialakult késedelmek konkrét okait, felelőseit, mindez a megtett jelzések ellenére nem biztosította a beruházások időtervek szerinti megvalósítását. A műszaki ellenőrök – indokoltságuk ellenére – nem alkalmazták azokat az ellenőrzést segítő dokumentumokat, vizsgálati módszereket, eljárásokat, amelyek lehetővé tették volna a folyamatos szakmai ellenőrzés célirányosabb, gyorsabb, hatékonyabb és eredményesebb végrehajtását.

A megvalósítás során a beruházások közel kétharmadánál számoltak el pótmunkákat és több mint a felénél elmaradt műszaki tételeket (megtakarítások), két beruházásnál pedig a műszaki tartalmat úgy változtatták meg, hogy az nem befolyásolta a kivitelezői alapszerződésekben vállalt költségeket. A pótmunkák leggyakoribb indokai az utólag megrendelt, a termódosítás folytán felmerült, illetőleg a műszaki szükségességből elvégzett munkák voltak. Az elmaradt és a pótmunkák tekintetében a normakönyvek alapján történő tételes elszámolásban állapotok meg, ami megfelelt a jogszabályi előírásoknak és egy beruházás kivételével a gyakorlatban is alkalmazták. A kivitelezői szerződések mindössze három beruházásnál tartalmaztak tartalékkeretet a pótmunkák fedezetére. Az elmaradt és a pótmunkák miatt a megkötött kivitelezői alapszerződéseket öt beruházás esetében nem módosították, a kifizetésekre szóbeli megállapodások, illetve az elmaradt és a pótmunkákat tartalmazó jegyzőkönyvek, egyéb kimutatások alapján került sor, amely nem felelt meg a Számv. tv., valamint az Ámr. előírásainak.

A **műszaki átadás-átvételt** mindössze a beruházások 41,2%-ánál kezdték meg a kivitelezői szerződésekben rögzített – eredeti, illetve módosított – időpontokban. A továbbiaknál már a megkezdésnél késedelmek keletkeztek, és az átadás-átvételek is elhúzódtak. A két ellenőrzött szektorban azonos arányban fordult elő késedelmes teljesítés, de eltért egymástól a szankciók érvényesítésének gyakorlata. Ennek során a gazdasági társaságok nagyobb figyelmet fordítottak arra, hogy az átadások megfeleljenek a Ptk. szabályainak és a kivitelezői alapszerződésekben foglaltaknak, és érvényesítették a kötbér igényeiket, míg az önkormányzatok a hét közül hat esetben eltekintettek ettől, egy esetben pedig jogszabályi késedelem keletkezett, ami kizárta a kötelezett egyidejű késedelmét.

A műszaki átadás-átvételekről a Ptk-ban foglaltaknak eleget téve jegyzőkönyv készült, a beruházások 47,1%-ánál azonban ezek nem voltak kellően megalapozottak a dokumentációs hiányosságok miatt, illetve a hiánymentes átadás-átvételt nem igazolták az ezt követő próbaüzemi, illetve hatósági eljárások. A műszaki átadás-átvételek befejezéséig a mennyiségi hiányokat pótolták, viszont minőségi hiányok a befejezett beruházások több mint kétharmadánál előfordultak. A Ptk. előírásai ellenére a minőségi hibákról készült jegyzőkönyvek háromnegyedénél nem határozták meg a hiányos teljesítések költségvetés szerinti összegét, így a beruházók nem rendelkeztek adatokkal arra, hogy a jóteljesítési garancia fedezetet nyújt-e a szükséges javításokra, és – indokoltságuk ellenére – nem éltek a hibás teljesítések miatt kötbér igénnyel. A műszaki átadás-átvételt követő használatba vételi és vízjogi üzemeltetési eljárások a beruházások 52,9%-ánál elhúzódtak, ennek során a hatóságok a beruházások közel felénél rendeltek el hiánypótlásokat, kötelezéseket. A beruházók és üzemeltetőik úgy kezdték meg a létesítmények üzemeltetését, hogy a Vg. tv. és az Étv. előírásait megsértve, egy beruházásnál sem rendelkeztek jogerős vízjogi üzemeltetési engedéllyel és a beruházások több mint a felénél jogerős használatbavételi engedéllyel. A műszaki átadás-átvételi eljárások lezárását követően a beruházások 88,2%-ánál merültek fel üzemeltetési problémák, ezek főként kivitelezési és tervezési hibákra voltak visszavezethetők, nem rendeltetésszerű használat nem volt. A beruházók a műszaki ellenőrök közreműködésével – egy beruházás kivételével – előkészítették és lefolytatták az utó-felülvizsgálati eljárásokat, amelyek során megállapították a javítandó minőségi hibákat, hiányokat és a javítási határidőket. A Ptk. előírásai ellenére azonban – egy beru-

házás kivételével – ekkor sem határozták meg a hibák költségvetés szerinti összegét. Az észrevételezett hibák kijavítását a meghatározott határidőben ellenőrizték, és a nem kielégítő javítások miatt 68,8%-ban további javítási és felülvizsgálati intézkedésekről döntöttek.

A támogatások elnyerésére benyújtott pályázatokban a tervezett beruházási költségekhez átlagosan 49,1%-os **támogatást** kértek. Ez arányait tekintve nem tért el jelentősen a két ellenőrzött szektorban, a tervezett költségek és az igényelt támogatás azonban a gazdasági társaságoknál átlagosan több mint a kétszerese volt az önkormányzatokénak. Az elnyert támogatások átlagosan 15,2%-kal maradtak el az igényelttől, arányait tekintve a gazdasági társaságok sikeresebbek voltak. Négy beruházásnál az elnyert támogatások összege oly mértékben alatta maradt a pályázottnak, hogy a támogató hozzájárulásával a műszaki tartalom csökkentése és a pályázatok átdolgozása vált szükségessé. A módosítások következtében az ellenőrzött beruházások tervezett összköltsége egytizeddel csökkent, a támogatási arány 46,2% lett. Az elfogadott támogatási pályázatokban a beruházók döntően saját pénzeszközökből és hitel felvételével tervezték a beruházások megvalósítását. Emellett – részben az előkészítés, részben később a megvalósítás időszakában – a beruházások mintegy harmadrészehez kapcsolódóan további támogatások elnyerése érdekében is nyújtottak be pályázatokat, ezek döntően sikeresek voltak, az elnyert egyéb támogatások a tervezett költségek 2,9%-ára nyújtottak fedezetet.

A megvalósítás folyamatában a beruházások több mint háromnegyedénél megváltozott a **pénzügyi forrásösszetétel**, ami döntően a költségek növekedésével volt összefüggésben, de szerepe volt a pénzügyi források tervezettől eltérő rendelkezésre állásának is. A beruházási költségek tervezett meghaladó növekedését részben pénzügyi tervezési hibák, részben pedig a különböző műszaki tartalomváltoztatások okozták, amelyek fedezetére saját pénzeszközökből, hitelből, illetve egyéb támogatásokból biztosítottak többletforrásokat. Mindezek a támogatások arányának a csökkenését jelentették a beruházási költségeken belül. A beruházásokhoz kapcsolódóan felvett hitelek a tervezettnél a másfélszeresét tették ki, ami főként az önkormányzatok nem megalapozott tervezésével volt összefüggésben. Egy önkormányzat az adósságot keletkeztető éves kötelezettségvállalás törvényi korlátját sem tartotta be. Az ellenőrzött fürdők közül nyolc közvetlenül 100%-ban, a további öt az üzemeltető és fejlesztő gazdasági társaságokban lévő tulajdoni részesedéseik alapján döntő részben önkormányzati tulajdonban van, és ez a beruházásokat követően sem változott. Az önkormányzati (rész)tulajdonú gazdasági társaságok beruházásaihoz az önkormányzatok átadott pénzeszközöket nem nyújtottak, de egy beruházásnál törzstőke emeléssel biztosítottak pótlólagos forrásokat, és két gazdasági társaságnál a hitel és kamatai visszafizetéséhez vállaltak készfizető kezességet.

A számlák kifizetéséhez a beruházások mintegy felénél a tervezett források határidőben rendelkezésre álltak, míg a többenél különböző intézkedéseket kellett tenni a források és a költségigény összehangolása érdekében, és átmeneti vagy tartós fizetési nehézségek is jelentkeztek. Két önkormányzatnál a fizetési nehézségek tartóssá váltak és a további beruházásokra is hatást gyakoroltak, azonban a kivitelezési folyamatot nem hátráltatták. Leggyakoribb problémát a támogatások utófinanszírozása, továbbá az előzetesen felszámított áfa megelőlegezése jelentette, a megoldásukra igénybe vett likvid hitelek terhei pedig meg-

növelték a beruházások költségeit. A fizetési nehézségek megoldásában közreműködtek a kivitelezők is, a fizetési határidők meghosszabbításával, valamint a jóteljesítési garancia pénzbeli rendelkezésre bocsátásával, és annak beruházás finanszírozási célokra történő felhasználásával.

A beruházók – miközben az elnyert támogatások 99,7%-át felhasználták – a célul kitűzött létesítmények megvalósításával összességében eleget tettek a támogatási szerződésekben foglalt kötelezettségüknek. Ennek során azonban öt beruházásnál eltértek a támogatási szerződés alapját képező, elfogadott pályázatban szereplő műszaki tartalomtól, négyenél pedig kisebb módosításokkal valósították meg. A támogatási szerződésekben nem állapították meg számszerűen a kötelezettségeket. Nem rendelkeztek arról, hogy a pályázatokban szereplő indikátorok közül melyikkel kell mérni a kitűzött célok elérésének szintjét, és ezek közül melyikhez kötik a felhasználható támogatások összegét. Ezért nem volt számszerűsíthető a szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítése és eredménye – és ezzel az Ámr. előírásainak betartása – azoknál a beruházásoknál, ahol a támogatás felhasználása során eltértek az elfogadott pályázatban szereplő műszaki tartalomtól. További problémát jelentett, hogy a támogató szervezetek az Ámr. előírásait figyelmen kívül hagyva, a hatósági engedélyek hiánya ellenére ítélték meg és folyósították a támogatásokat a beruházások 41,2%-ánál.

A kivitelezői szerződésekben a műszaki teljesítéshez igazodóan állapotok meg a számlák benyújtásában, és a megvalósítás során döntően ennek megfelelően jártak el. A kifizetésekhez azonban a beruházások 41,2%-ánál nem csatolták az azok műszaki tartalmát megalapozó, hiteles kimutatásokat, illetve azokból nem volt megállapítható a tényleges teljesítés nagysága. Ennek következtében a kivitelezők által benyújtott számlák csak formailag feleltek meg a jogszabályi előírásoknak, a műszaki tartalom dokumentálási hibái miatt e beruházásoknál hiányoztak a teljesítések szakmai igazolásának tartalmi kellékei. A műszaki ellenőrök vizsgálták a kifizetések szakmai indokoltságát és a hozzá tartozó műszaki tartalmat, annak ellenére, hogy ezt az ellenőrzött időszakban hatályos jogszabályok nevesítetten nem, csak 2008-tól írták elő számukra, és az erre vonatkozó rendelkezéseket szerződéseik is csak részben tartalmazták. Az ellenőrzés nem állapított meg műszaki teljesítés nélküli kifizetést, a tényleges műszaki és pénzügyi teljesítések azonban eltértek a tervezett, ütemezett teljesítésektől a beruházások 64,7%-ánál. Az ellenőrzött beruházások üzembe helyezését követően megtörtént a létrehozott vagyon számviteli aktiválása, melynek értéke 17,1 milliárd Ft volt, ez 12,3%-kal meghaladta az elfogadott pályázatokban tervezettet. Az aktiválás a beruházások több mint háromnegyed részénél megfelelt a hatályos számviteli előírásoknak, hibákat az eszközök bekerülési értéke és eszközcsoportonkénti besorolása vonatkozásában állapítottunk meg. Mindemellett két önkormányzatnál nem a Vhr. előírásainak megfelelően tartották nyilván az üzemeltetésre átadott eszközöket.

A támogatások elnyerésére benyújtott pályázatokban a beruházók jó településfejlesztési, előrelépési lehetőségnek tekintették a termálvízkincs hasznosítását meglévő fürdővagyonuk bővítésével, korszerűsítésével vagy új létesítmények építésével. Az ellenőrzött 17 egészségturisztikai beruházás 13 fürdőlétesítményhez kapcsolódott, négy helyszínen a támogatások felhasználásával két-két beruházást is megvalósítottak. Az ellenőrzött időszakban 11 fürdőnél további fej-

lesztések, felújítások is voltak, amelyeknek értéke meghaladta a pályázott és ellenőrzött támogatásokból megvalósított beruházások bekerülési értékének az egyötödét. Szálláshely kapacitást növelő fejlesztéseket egy kivétellel nem végeztek, e területen a lehetőségeket kihasználva magánbefektetők jelentek meg.

A **beruházások megvalósítása** nem volt tervszerű, mert a beruházók 94,1%-ban eltértek a benyújtott és elfogadott támogatási pályázatokban megjelölt időtervektől, 52,9%-ban a műszaki tartalomtól, 82,3%-ban az előírt költségektől. A beruházók – a projektek nagyságától, bonyolultságától függően –, átlagosan 13 hónapra tervezték a megvalósítást, ami ténylegesen ennél rövidebb, átlagosan 11,7 hónapot vett igénybe, ugyanakkor a kivitelezés megkezdése és a műszaki átadás-átvétel befejezése is a beruházások több mint háromnegyedénél késedelmesen történt. A gazdasági társaságok a fürdőfejlesztésekben szerzett beruházói tapasztalataik miatt pontosabban megtervezték a beruházások megvalósításának időszükségletét, az önkormányzatokénál hosszabb időtartamokkal számoltak, ezeket azonban a megvalósítás során be tudták tartani. Ebben a szektorban tervezték meg pontosabban a bekerülési költségeket is, a növekedés átlagosan 6,4%-os volt az önkormányzati beruházások költségének 21,8%-os emelkedésével szemben. Mindössze három beruházás valósult meg a tervezett bekerülési értéken vagy azon belül, a bekerülési érték emelkedése pedig a beruházások több mint felénél meghaladta az eredetileg tervezett összeg 10%-át.

A **beruházások eredményeként** a fürdőlétesítmények bruttó területe 1,8-szeresére, ezen belül a fedett terület több mint a kétszeresére nőtt, 79 új medence – 33 fedett és 46 szabadtéri – épült. Ezzel a medencék száma a két és félszeresére, vízfelületük közel a háromszorosára emelkedett. A megvalósított medencék száma 3,9%-kal meghaladta, vízfelületük azonban 3,7%-kal elmaradt a támogatási pályázatokban elfogadotthoz képest. A gazdasági társaságok beruházásai a szezonális ingadozások kiegyenlítése érdekében elsősorban a fedett létesítmények növelésére irányultak, míg az önkormányzatok nagyobb arányban a szabadtéri fürdőket fejlesztették. A fejlesztések hatására a fürdők befogadóképessége több mint a kétszeresére nőtt.

A fürdőlétesítmények az ellenőrzött időszakban egymást követően, folyamatosan jelentek meg az egészségturisztikai piacon, amelynek fizetőképes kereslete – a termál- és gyógyfürdők iránti igény – azonban nem növekedett olyan mértékben, mint amilyen ütemben létrehozták az új kapacitásokat. A belépő új létesítmények hatására átrendeződtek a piaci viszonyok, ugyanakkor a fedett fürdőkapacitás közel háromnegyede, a szabadtéri fürdőkapacitás fele továbbra is három fürdőnél koncentrálódott. A beruházások üzembe helyezését követően az egy látogatóra jutó költség⁵ az ellenőrzött időszakban átlagosan 29,8%-kal nőtt, ami megfelelt az elfogadott támogatási pályázatok célkitűzéseinek. Az egy látogatóra jutó költség nagysága tükrözte a fürdőkben nyújtott szolgáltatások összetettségét és színvonalát, a 2007. évben a nemzetközi jelentőségű fürdőkben 1858 Ft, az országos jelentőségű komplex fürdőkben 1036 Ft, a szabadtéri fürdőkben 729 Ft volt. A fürdők tényleges látogatószáma a 2002. évi 2351

⁵ Egy látogató által átlagosan elköltött, és a fürdőben árbevételként megjelenő összeg.

ezer főről a 2006. évre 3367 ezer főre⁶, összességében 43,2%-kal nőtt, ez azonban elmaradt a támogatási pályázatokban tervezettől. A nemzetközi jelentőségű fürdők látogatószáma az átlagos növekedési szint alatt alakult, míg az országos jelentőségű komplex, illetve a szabadtéri fürdők látogatószáma – az új létesítmények belépése miatt – több mint a kétszeresére emelkedett. A fürdők befogadóképességének a látogatószámot meghaladó növekedése miatt a 2002. évről a 2006. évre 40,7%-ról 32,4%-ra csökkent a fürdők kapacitáskihasználtsága.

A **fürdők üzemi tevékenységének bevételeit** meghaladó mértékben nőttek az üzemi tevékenység **ráfordításai**, míg a bevételek a 2002. évről a 2006. évre 86,9%-kal, addig a kiadások több mint a kétszeresére növekedtek. Ezzel egyidejűleg átalakult a bevételek és a kiadások belső szerkezete is. Előbbinél az átlagot meghaladóan emelkedtek a fürdő- és az egyéb wellness szolgáltatásokból származó bevételek, utóbbinál visszaszorult az élőmunka és megnőtt az anyagjellegű ráfordítások aránya. A fürdők üzemi tevékenységének eredményessége romlott, a 13 fürdő a 2002. évben 299 115 ezer Ft nyereséget, a 2006. évben 35 743 ezer Ft veszteséget mutatott ki. Az összesített adatokon belül a 2002-ben üzemelt fürdők 45,5%-a, 2006-ban a 61,5%-a volt veszteséges. A nagyobb, komplex szolgáltatásokat nyújtó, több turisztikai célterületet kielégítő fürdők nyereségesek maradtak, ugyanakkor a szűkebb szolgáltatáskínáló, illetve szezonálisan nyitva tartó létesítmények veszteségesé váltak.

A gazdasági társaságok maguk üzemeltették a tulajdonukban lévő fürdőket, míg az önkormányzatok költségvetési intézményeikre bízta, illetve üzemeltetési szerződések alapján saját vagy idegen tulajdonú gazdasági társaságok útján üzemeltették. Az önkormányzatok a fürdők fenntartását, üzemeltetését önként vállalt feladatként látták el, és a költségvetési intézményi keretek között történő működtetésnél vállalták a képződő veszteségek finanszírozását is. A saját tulajdonú gazdasági társaságokkal üzemeltetett fürdőknél az önkormányzatok – különböző módon és mértékben – szintén részt vállaltak a működtetés költségeinek finanszírozásában.

Az ellenőrzött fürdőfejlesztéseknél a támogatási pályázatokban kitűzött célok jelentős része teljesült, az idegenforgalmi időszak meghosszabbodott, a közép- és felső jövedelmű rétegek igényeinek megfelelő korszerűsítések történtek és új létesítmények jöttek létre. Bővült a létesítmények által nyújtott szolgáltatások köre, és a minőségi szolgáltatás irányába tolódott el az összetétele. A beruházók felismerték az egészségturizmus térhódítását, a minőségi szolgáltatások és a többgenerációs turisztikai célterületek irányába való elmozdulás szükségességét. A megvalósított létesítményeknél azonban a romló eredményességi mutatók miatt a befektetések 7,1 évre tervezett megtérülése – a legjövödelmezőbb négy fürdő beruházásait kivéve – lényegesen hosszabb időtartamra várható, illetve a vizsgált időszakban veszteséges fürdőknél nem prognosztizálható.

A fürdőközpontok és egészségturisztikai centrumok fejlesztései hozzájárultak a turizmus szezonális ingadozásainak mérséklődéséhez, az egy turistára jutó bevétel növeléséhez. Elősegítették a vidéki turizmus szempontjából meghatározó

⁶ Az előzetes adatok szerint a 2007. évben 3439 ezer vendég látogatta a 13 fürdőt.

vonzáskörrel rendelkező településeken a termál- és gyógyfürdők, termálstrandok korszerűsítését és családbarát kialakítását, illetve töltő-ürítő rendszerű medencéinek jogszabályban előírt vízforgató berendezéssel történő ellátását is. A beruházások az új munkahelyek teremtése, az egészségturisztikai kínálat és ezáltal az idegenforgalom bővítése révén hatással voltak a befogadó települések és tágabb környezetük társadalmi-gazdasági viszonyaira, ezzel kapcsolatban azonban a beruházók, illetve a befogadó települések önkormányzatai hatásvizsgálatokat nem végeztek, így a fejlesztések közvetett és gerjesztett (multiplikátor) hatásairól információkkal nem rendelkeztek. A támogatási szerződésekben foglaltaknak eleget téve, évente elkészítették a hatásvizsgálati adatszolgáltatást, ennek értékeléséről, feldolgozásáról azonban visszajelzést nem kaptak.

Az ellenőrzött időszakban pályázatkezelési feladatokat ellátók a beruházások megkezdését megelőzően és a megvalósítás folyamatában végeztek ellenőrzéseket. A MÁK a támogatások pénzügyi lebonyolításához kapcsolódóan ellátta az igénylések tartalmi és formai ellenőrzési feladatait, és ehhez kapcsolódtak közbeni és utóellenőrzései is, melyek során jelentősebb hiányosságokat nem tártak fel. A támogatók ellenőrzései döntően a pénzügyi területekre irányultak, és annak indokoltsága ellenére nem vizsgálták a kitűzött célok műszaki-szakmai tartalmának megvalósítását. Az építési és a vízügyi hatóságok ellenőrzései döntően a beruházások engedélyezési eljárásaihoz kapcsolódtak, ezen túlmenően az engedélyezési dokumentumokban foglaltak betartását helyszíni ellenőrzés keretében nem vizsgálták, mindössze három esetben történt vízügyi felügyeleti ellenőrzés. Az önkormányzatok és gazdasági társaságok egy esetben sem végeztek belső ellenőrzést a beruházás megvalósításával és a létesítmények üzemeltetésével kapcsolatban. A műszaki és szakmai ellenőrzések hiányai nem segítettek elő a beruházások tervszerű és a szabályszerű megvalósítást, nem járultak hozzá elvárható mértékben a minőségi követelmények teljesítéséhez.

Pécs kétfordulós pályázat keretében nyerte el a 2006. évben az **EKF 2010** címet. A kétfordulós pályázat során először előpályázatot, majd helyzettelemérésekkel alátámasztott, öt kulcsprojekt megvalósítását magában foglaló megvalósíthatósági tanulmányt nyújtott be – 2005. márciusig – az Önkormányzat. A kulcsprojektekben szereplő beruházások megvalósítására európai uniós forrás vehető igénybe, azonban a Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség az erre vonatkozó pályázatot csak 2008. június hónapban írta ki, így a megvalósításra vonatkozó támogatási szerződéseket még nem írhatták alá. A támogatás igényléséhez az Önkormányzatnak jogszabályban előírt tartalmú, részletes megvalósíthatósági tanulmányt kellett készítenie, melyet a Közgyűlés 2007. december hónapban fogadott el. Az EKF Pécs 2010 projekt megvalósítása késésben van, a beruházások jelentős részénél az előkészítés a pályázatban tervezettnél lényegesen lassúbb, a megvalósításra mindössze 18 hónap áll rendelkezésre. Az Önkormányzat a Kormány döntését követően nem hozta meg a szükséges döntéseket az EKF kulturális stratégiájára, a fejlesztési projektek műszaki előkészítésére, illetve ezek összehangolására vonatkozóan. A program nagyságrendje és újszerűsége mellett hozzájárultak ehhez a projekt megvalósításában közreműködők gyakori szervezeti, vezetőinek személyi változásai is. Az önkormányzat az indokolt változtatásokon túl nem tudta biztosítani a szervezeti és személyi stabilitást. A cím elnyerését követően azonnal ki kellett volna dolgozni a kulturális koncepciót, majd ennek figyelembevételével elkészíteni a pro-

jekt megvalósíthatósági tanulmányait. Ezzel szemben a kulturális programot csak 2008. május hónapban fogadta el a Közgyűlés, a kulturális és oktatási miniszterrel 2008. június hónapban írta alá a programok finanszírozásáról szóló módosított együttműködési megállapodást. A fejlesztéssel létrejövő létesítmények működtetése és annak finanszírozása nincs kidolgozva. Az EKF 2010 megvalósításáról szóló kormányhatározat alapján még nem határozták meg a létrejövő új létesítmények országos szintű feladatellátásával kapcsolatos támogatásokat. Az előkészítésre felhasznált források átláthatóságát az Önkormányzat, illetve az projekt megvalósításában közreműködő szervezetek nem biztosították. Várhatóan a projektek egy része nem készül el a 2010. év elejére, csak az év közepére vagy még később, ami kérdésessé teszi a kulturális programok szervezését, az EKF magas színvonalon történő lebonyolítását, a potenciális társadalmi és gazdasági hatások elérését.

A Pécs EKF 2010 projekt indulásakor nem jelölték ki azt a személyt a kormányzati oldalról, aki biztosítja a Kormányon belüli koordinációt. Ezen túlmenően nem volt megfelelő a projekt megvalósításában közreműködők érdemi, folyamatos, gyors és hatékony együttműködése. Az előkészítés hiányosságai is bizonyították, hogy ilyen nagyságrendű, összetett, kivételes koordináltságot igénylő, bonyolult finanszírozási projektekre az Önkormányzat nem volt felkészülve, ezért indokolt lett volna szakértőkből álló projektszervezet létrehozása, összehangoltabb, egycsatornás és egyértelműbb kapcsolattartás az Önkormányzat és a Kormány között. A késésben lévő EKF projekt megvalósításának felgyorsítására, a megalapozott és gyors döntéshozatalra a számvevői jelentésben számos javaslatot fogalmaztunk meg az Önkormányzat számára.

A helyszíni ellenőrzés megállapításainak hasznosítása mellett **javasoljuk:**

a Kormánynak:

1. biztosítsa a támogatási feltételek szigorításával a fejlesztések fokozottabb területi és szakmai koordinációját a fizetőképes keresletet meghaladó, párhuzamos kapacitások kiépítésének elkerülése érdekében, továbbá írja elő meghatározott nagyságrendet elérő beruházások esetén a támogatott szervezetek helyzet- és piacfelmérési, hatástanulmány-készítési kötelezettségét a jobb előkészítés, a támogatások hatékonyabb felhasználása és a megvalósult beruházások eredményesebb működése érdekében;
2. kezdeményezze, hogy az oktatási és kulturális miniszter az érintett miniszterek bevonásával – az 1038/2006. (IV. 7.) Korm. határozat 4. pontjában foglaltaknak megfelelően – határozza meg az Európa Kulturális Fővárosa 2010 programhoz kapcsolódóan létrejövő új, országos vagy nemzetközi hatókörű kulturális intézmények országos szintű feladatellátásával kapcsolatos támogatásokat;

az önkormányzati miniszternek:

1. kezdeményezze a támogatást folyósító szervezeteknél, hogy a helyi önkormányzatok támogatásokból megvalósuló beruházásainál határozzák meg a megvalósításban résztvevőkkel megkötendő szerződések minimális tartalmát, amely előírja az alapvető garanciális szabályokat, a teljesítés monitoring működtetését, és módosítás esetén biz-

tosítja azoknak az eredetivel azonos tartalommal, szerkezetben és részletezettségben történő meghatározását;

2. kezdeményezze, hogy a támogatást nyújtó szervezetek a helyi önkormányzatoknál éljenek ellenőrzési jogukkal és a központi támogatásokkal megvalósuló beruházásoknál a szerződésekben előírt célok megvalósulását a pénzügyi ellenőrzés mellett műszaki szempontokból fokozottabban ellenőrizzék.

az igazságügyi és rendészeti miniszternek:

kezdeményezze a Kbt. módosítását annak érdekében, hogy az írja elő közbeszerzési eljárás lefolytatását minden, központi költségvetési támogatásból megvalósítandó beszerzések tekintetében, ha a költségvetési támogatások összege meghaladja a közbeszerzési értékhatárt.

II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK

1. A BERUHÁZÁSOK ELŐKÉSZÍTÉSE

1.1. Egészségturisztikai fejlesztési célkitűzések

Az egészségturizmus fejlesztési célkitűzéseit⁷ a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény, valamint az Országos Területfejlesztési Koncepcióról szóló 35/1998. (III. 20.) OGY határozat⁸ figyelembevétel készített Széchenyi terv tartalmazta. A Széchenyi terv tízéves egészségturizmus fejlesztési programjának stratégiai célja volt, hogy Magyarország – az egyedülálló termálvízkincsre alapozva – az évtized végére vezető helyet foglaljon el Európa egészségturisztikai piacán. **A program egyik fejlesztési iránya a gyógyhelyeknek és gyógyfürdőknek a fejlesztése, a másik a gyógy- és termálvizekre épülő wellness- és fitneszturizmus, élményturisztikai szabadidőközpontok kialakítása volt.** A programtól az ország turisztikai bevételeinek, a látogatók számának és fajlagos költségének növelését, a hazai turizmus időbeli és térbeli koncentrációjának csökkenését, a belföldi turizmus arányának növelését várták.

Az Állami Számvevőszék 2005. évben közzétett jelentésében⁹ megállapította, hogy a program stratégiai céljai szakmailag nem voltak kellően megalapozottak, nem határozták meg a kitűzött célok elérését szolgáló fejlesztési prioritásokat. Előkészítése során nem készült olyan országos, helyszíni vizsgálatokra épülő, teljes körű tájékoztató felmérés, amely a meglévő vízkészletek, gyógy- és termálfürdők műszaki állapotára, térségi szerepére, fejleszthetőségének jellegére irányult volna.

Az 1996. évi XXI. törvényben foglalt feladataiknak eleget téve, a megyei területfejlesztési tanácsok, a térségi és a regionális fejlesztési tanácsok programokban és koncepciókban foglalmazták meg fejlesztési elképzeléseiket. Az egyes térségek fejlesztési programjai azonban különböző időpontokban, különböző időtávra készültek és eltérő részletességben tartalmazták az egészségturisztikai fejlesztési célokat.

Az 1999. évben elkészített Dél-Dunántúli Régió Komplex Fejlesztési Programjában a fejlesztési kívánt fürdőlétesítményeket konkrétan nem szerepeltették, azonban célként jelölték meg a vendégforgalom növelését, a nagyobb jövedelmű vendégek megnyerését, új piaci szegmensek megjelenését, a fürdők összefogásán alapuló közös fellépést és érdekérvényesítést.

⁷ Az ellenőrzött beruházások Széchenyi terv keretében benyújtott pályázatok és az azok alapján elnyert támogatásokból megvalósuló beruházások voltak.

⁸ Hatályos 1998. március 20. és 2005. december 24. között.

⁹ 0536 Jelentés a helyi önkormányzati fürdők – kiemelten a gyógyfürdők – helyzete, fejlesztésének lehetőségei, hatása az idegenforgalomra és a turizmusra.

A 2001. évi Nyugat-Dunántúl Turisztikai Konceptiója és Fejlesztési Programban konkrét gyógy- és termálfürdő fejlesztési elképzelések is megfogalmazódtak. Nevesítve szerepelt benne a büki fedett fürdőkapacitás növelése, folyamatos korszerűsítése, vendégbaráttá tétele. Tartalmazta Celldömölkön egy Balneológiai Centrum létrehozását, Sárváron egy teljesen új gyógyfürdőkomplexum felépítését, illetve Zalaegerszegen a termálfürdő megvalósítását.

Az ellenőrzéssel **érintett projektek előkészítésének időszakában rendelkezésre álló országos szinten kidolgozott fejlesztési elképzelések és az egyes regionális fejlesztési koncepciók**, programok eltérő időtávra, és eltérő időpontokban készültek, eltérő részletezettséggel tartalmazták a fejlesztési kívánt egészségturisztikai területeket.

A helyi turizmusfejlesztési elképzelések a képviselő-testületek által jóváhagyott gazdasági programokban, idegenforgalmi és turizmusfejlesztési programokban és koncepciókban, valamint a hosszú távú fejlesztési stratégiákban jelentek meg, amelyek különböző módon – általános fejlesztési irányként vagy konkrét projektként – tartalmazták az egészségturisztikai fejlesztési célokat is. Ezek kidolgozottsága, megalapozottsága azonban egyedileg jelentősen különbözött. Határozott egészségturisztikai, fürdőfejlesztési elképzelésekkel csak azokon a településeken rendelkeztek már a pályázatok kidolgozása előtt, ahol a termál- és a gyógy-turizmusnak korábban is jelentős hagyományai voltak. A többiekénél konkrét fejlesztési irányokat, prioritásokat nem jelöltek ki, a különböző programok és koncepciók mindössze a településen található termálvízkinccs turisztikai hasznosításának lehetőségét és pénzügyi kondícióktól függő szükségességét tartalmazták. Az önkormányzati programok és koncepciók közös vonása volt azonban, hogy mindegyik „kitörési” lehetőségnek, a településfejlesztés egyik eszközének tekintette az egészségturisztikai piac nyújtotta lehetőségek kihasználását a fürdőfejlesztések megvalósításával. Mindössze egy önkormányzat nem dolgozott ki a település fejlesztési irányainak kijelölésére programot, koncepciót, és a beruházási döntések – kellő megalapozottság nélkül –, csak a képviselő-testület egyedi határozataiban jelentek meg.

Borgátán az önkormányzat gazdasági programmal nem rendelkezett, a tervezett egészségturisztikai beruházások előkészítésekor megbíztak egy gazdasági társaságot a település hosszú távú turisztikai koncepciójának – benne a termálvíz hasznosítási lehetőségeinek – a kidolgozásával, de az nem készült el annak ellenére, hogy a feladat elvégzéséért 8288 ezer Ft-ot fizettek ki¹⁰.

Az egészségturisztikai fejlesztési elképzelések az ellenőrzött települések 78,6%-ánál részévé váltak az önkormányzatok gazdasági programjainak, 57,1%-ánál pedig ezeket magukba foglaló idegenforgalmi, turizmusfejlesztési programokat, koncepciókat is kidolgoztak. Az önkormányzatok 42,9%-a hosszú távú fejlesztési stratégiával is rendelkezett, amelyekben 5-10 éves időtávra, a települések társadalmi-gazdasági viszonyait is figyelembe véve jelölték ki a fejlesztési irányokat, és határozták meg a turizmus, benne az egészségturizmus szerepét.

¹⁰ Az ügyhöz kapcsolódóan az önkormányzat sérelmére elkövetett vagyoni elleni és ahhoz kapcsolódó más bűncselekmények alapos gyanúja miatt nyomozás folyt, majd a helyszíni ellenőrzés lezárását követően vádemelés is történt.

Bükön, Lentiben és Zalakaroson a fürdőket üzemeltető, fejlesztő gazdasági társaságok is rendelkeztek hosszú távú fejlesztési programokkal, koncepciókkal. A különböző programok és koncepciók a települések 61,5%-ánál a termálvízkincs hasznosításának általános megfogalmazásán túl, határozott fürdőfejlesztési elképzeléseket is tartalmaztak.

A pályázatok kidolgozását követően a kitűzött célok adott évre vonatkozó végrehajtási feladatait az önkormányzatok költségvetési rendeleteiben, illetve a fürdők fejlesztésére és üzemeltetésére létrehozott gazdasági társaságok üzleti terveiben hagyták jóvá. Üzleti tervvel egy gazdasági társaság (Pápa) nem rendelkezett az egészségturisztikai beruházás megvalósításának éveiben.

Az önkormányzatok programjaiban és koncepcióiban, a hosszú távú fejlesztési stratégiákban és a gazdasági társaságok üzleti terveiben **a fejlesztési irányok prioritásainak kijelölésekor elsősorban a turisztikai vonzerő növelését tűzték ki célul**, de szerepet kapott emellett a helyi lakossági szükségletek kielégítése, a munkahelyteremtő beruházások elősegítése, valamint az önkormányzati bevételek növelése is. A vendégforgalom emelkedését a vendégkör szélesítésével tervezték elérni, amely az egészségturisztikai kínálat komplexsége tételét és a hagyományos szolgáltatások mellett az új piaci szegmenseként jelentkező wellness- és fitnesz turizmus, továbbá az élményfürdőzés lehetőségeinek a kialakítását tette szükségessé.

A települési fejlesztési irányok kijelölése során figyelembe vették a rendelkezésre álló kistérségi, megyei és regionális fejlesztési programokat és koncepciókat, illetve a konkrét fürdőfejlesztések meghatározása az azokban foglaltakkal – keretjellegük miatt – nem voltak ellentétesek. **A fejlesztések előkészítésekor azonban a beruházó önkormányzatok és gazdasági társaságok között nem volt koordináció, a létrejövő fürdőágazati kapacitásokat területi szinten és szakmailag sem hangolták össze.** A pályázati feltételeknek minden pályázó önmagában igyekezett megfelelni, amelyhez a területen korábban meglévő egészségturisztikai kínálatot vette figyelembe, a párhuzamosan megvalósuló jelentős nagyságrendű fejlesztések hatásaira nem rendelkezett információkkal.

1.2. A fürdő beruházási projektek előkészítettsége

A pályázati felhívások alapján **a beruházók a konkrét egészségturisztikai fejlesztési tervek megalapozására megvalósíthatósági tanulmányokat, a várható hatások bemutatására üzleti terveket készítettek**, melyek a pályázati dokumentáció részét képezték.

A megvalósíthatósági tanulmányok és az üzleti tervek kidolgozása helyzetfelméréseken, helyzetértékeléseken, gazdaságossági számításokon alapult, ennek során – részben SWOT analízis készítésével – a tervezett fejlesztések hatásai mellett vizsgálták a turisztikai kapcsolódási lehetőségeket, a település és környezete feltételrendszerét. Elemezték a műszaki megoldási lehetőségeket, azok pénzügyi vonzatait, valamint a vendégforgalom prognosztizálásán keresztül a kiszámították a működés várható bevételeit és kiadásait, a beruházások megtérülési idejét. **Jellemző volt** ennek során **az adottságok hangsúlyozása, a lehetőségek optimista bemutatása, azonban nem fordítottak figyel-**

met a fejlesztéseket akadályozó kockázati tényezők számbavételére és a működtetést befolyásoló esetleges negatív hatások feltárására.

A fejlesztések felénél az előkészítés során formailag elkészítették a SWOT analízist, az ott jelzett gyengeségeket és veszélyeket azonban a számítások elvégzésekor figyelmen kívül hagyták. Előfordult, hogy a kistérségi, regionális fejlesztési koncepciók részét képező elemzéseket vették át némi aktualizálást követően a konkrét helyi fejlesztési programokba, vagy az elvégzett hatásvizsgálatokat a tervezett műszaki tartalom szűkítése során változatlanul építették be.

A fürdőfejlesztési elképzelések kialakításakor nem fordítottak kellő figyelmet a fejlesztések társadalmi elfogadtatására, a megvalósíthatósági tanulmányok és üzleti tervek kidolgozásakor mindössze két esetben (Barcs, Sárvár) végeztek helyzetfelméréseket a településen és térségi szinten a lakosság, a vállalkozók és civil szervezetek igényeire, lehetőségeire vonatkozóan. A beruházások helyszíneinek mindössze 28,6%-án volt közmeghallgatás a fejlesztésekhez kapcsolódóan az előkészítés időszakában.

A fürdőfejlesztések műszaki tartalmának kialakításakor **több változatú megoldási lehetőségeket** csak **két beruházásnál** (Sárvár és Zalakaros) **mutattak be**, a többiekénél döntési alternatívákat nem kínáltak fel, annak ellenére, hogy a változatok értékelése elősegíthette volna a megalapozottabb döntéshozatalt.

A beruházók a tervkonceptiók kidolgozásakor, valamint a műszaki tervek elkészítésekor és átdolgozásakor határozták meg a fejlesztések műszaki-gazdasági szempontjait, amelyek közül a magas színvonalú fürdőszolgáltatások biztosítása a beruházások felénél, a legalacsonyabb beruházási költség, illetve a hosszabb távon költségtakarékos üzemeltetésre törekvés a 20-20%-ánál, míg egyéb szempontok a 10%-ánál szerepeltek elsődleges célként.

Az ellenőrzött 14 szervezet összesen 20 beruházás megvalósítása érdekében nyújtott be pályázatot, ebből 11 beruházás a 2001. évi, négy a 2002. évi és öt a 2003. évi pályázati kiírások alapján.

A **pályázati dokumentációkat négy projektnél a pályázók saját dolgozói állították össze, a továbbiaknál azonban a feladatokkal részben vagy egészben külső szervezeteket bíztak meg.** Utóbbiak felénél a polgármesteri hivatalok pályázatfigyeléssel foglalkozó dolgozói és a fürdőüzemeltetést végző gazdasági társaságok, költségvetési szervek szakemberei koordinálták a pályázatok összeállítását, és csak a speciális szakértelmet kívánó munkákkal bíztak meg külső szervezeteket. Nyolc projektnél a pályázatkészítést teljes egészében külső szervezetek végezték, amelyekkel – kettő kivételével (Celldömölk és Pápa) – **pályáztatás nélkül kötöttek szerződéseket. A kiválasztásnál elsősorban a referenciákat vették figyelembe**, az egyéb szempontok (vállalási ár, teljesítési határidő, szerződéses feltételek) kisebb szerepet játszottak. A szerződések tartalmzták a pályázatok elkészítésében részt vevő szervezetek feladatait, a kapcsolattartás és az információk átadásának módját, kevésbé fordítottak azonban figyelmet a pályázók érdekeit szolgáló garanciális elemek meghatározására. A megkötött szerződések 31,3%-ában a díjak kifizetését a pályázatok eredményéhez kötötték, illetve a szerződött összeget az elnyert támogatás függvényében határozták meg.

Zalakaroson és **Zalaegerszegen** a pályázatkészítésben részt vevő külső szervezeteket a vállalási díj egy része csak sikeres pályázat esetén illette meg, **Barcson**, **Sellyén** és **Zalaszentgróton** pedig a pályázatkészítési díj mellett a pályázaton elnyert összeg 0,45-0,9%-ának kifizetésében állapodtak meg. Az ún. sikerdíj összegét Barcson – indoklás nélkül – nem fizették ki, a továbbiaknál az elnyert támogatások 0,2-1%-át tették ki.

A 20 összeállított és benyújtott pályázatra a pályázók összesen 87 501 ezer Ft-ot fordítottak, amely tartalmazta a megvalósíthatósági tanulmányok, üzleti tervek és tervdokumentációk elkészítésének költségét, valamint a pályázati díjakat. Ez a tervezett beruházási költségek 0,6%-át tette ki.

A pályázatok benyújtásáról az arra jogosult képviselő-testületek, illetve a gazdasági társaságok taggyűlése, közgyűlése döntött. A gazdasági társaságok által benyújtott pályázatokat a tulajdonos önkormányzatok képviselő-testületei megtárgyalták és határozataikkal támogatták. A döntéshozatalok megalapozó dokumentumai a pályázati dokumentációk, valamint a rendelkezésre álló helyzetfelmérések, gazdaságossági számítások voltak, amelyek alapján **a kidolgozott fejlesztési terveket a döntéshozó testületek változtatás nélkül jóváhagyták.** A döntéshozatal folyamatában a pályázatok módosítására mindössze egy esetben, a pályázati kiírás feltételeinek való megfelelés érdekében került sor.

Sárváron az igényelt támogatás összege meghaladta a pályázati kiírás szerinti egymilliárd Ft-os felső határt, ezért a pályázatkezelő felhívását követően a beruházást két ütemre bontották és két pályázatot nyújtottak be.

A beruházási döntéseknél az elsődleges szempont a pályázati kiírás feltételeinek való megfelelés volt, és a pályázók a pályázatok mielőbbi benyújtására törekedtek. A pályázati kiírások megjelenése és a pályázatok benyújtása közötti idő rövidege – átlag 4,5 hónap – miatt, **a projektek 55%-ánál a műszaki tartalom kidolgozottsága hiányos, a pénzügyi háttér a saját források hiánya miatt megalapozatlan volt.** Mindezek később problémákat okoztak a támogatási szerződések megkötésekor, illetve a megvalósítás folyamatában. A pályázati kiírások értelmében elegendő volt elvi építési engedélyt, valamint vízjogi létesítési engedély helyett a meglévő létesítmények vízjogi üzemeltetési engedélyt benyújtani, ami nem tette szükségessé a műszaki tartalom előzetes pontos meghatározását, az csak a későbbi engedélyezési eljárások lefolytatásakor történt meg. Műszaki tartalom részletes kidolgozottsága hiányában a költségbecslések is pontatlanok voltak.

A pályázó önkormányzatoknak (költségvetési szervezeteknek) a vállalt saját források tekintetében csak arról kellett nyilatkozni, hogy a pályázatban szereplő cél finanszírozása biztosított, vagyis az éves költségvetésekben tervezésre kerül. A képviselő-testületek határozataikban vállalták a saját források biztosítását, a nyilatkozatok gazdasági megalapozottsága hét pályázat esetében nem volt biztosított, mert nem állt rendelkezésükre a saját források összege¹¹.

¹¹ 2002. november 16-tól a 14/2002. (XI. 16.) MeHVM rendelet 10. § (1) bekezdés d) pontja szerint a saját forrásokról számlavezető vagy hitelintézet nyilatkozata kellett.

A benyújtott pályázatok 85%-ánál hiánypótlási eljárás volt szükséges, mert azok nem feleltek meg teljes körűen a pályázati felhívásokban előírtaknak. **A pályázók határidőben teljesítették a hiánypótlásokat és a pályázatkezelők formai és tartalmi szempontból befogadták a pályázatokat** annak ellenére, hogy közülük egy a pályázati kiírásnak, nyolc pedig a jogszabályi előírásoknak csak részben felelt meg.

Gárdony önkormányzatának pályázata nem tartalmazta a pályázati kiírásban előírt elvi építési engedélyt, amelynek hiányát azonban a pályázatkezelő nem kifogásolta. Az önkormányzat az elvi építési engedély helyett a gyógyfürdő szabályozási tervét csatolta.

Hét fürdőfejlesztési pályázatot (Balatonlelle két beruházás, Celldömölk II. ütem, Marcali, Zalaegerszeg, Zalaszentgrót, Pápa) a vízi létesítmények építésére vonatkozó engedély nélkül fogadtak be és részesítettek támogatásban. A 2001. évi pályázati feltételekben vízjogi létesítési engedély nem szerepelt, a későbbiek a vízjogi létesítési engedély helyett a meglévő létesítmények vízjogi üzemeltetési engedélye is benyújtható volt, az akkor hatályos Ámr. 81. § (3) bekezdésének és az Ámr. 84. § (1) bekezdés b) pontjának előírásai ellenére¹².

Barcs 2003. évben benyújtott pályázatánál a pályázatkezelő nem írt elő hiánypótlást annak ellenére, hogy az önkormányzat a saját források igazolására a 14/2002. (XI. 16.) MeHVM rendelet 10. § (1) bekezdés d) pontjában előírt számlavezető banki nyilatkozat helyett a képviselő-testület határozatát csatolta.

Az is előfordult, hogy az 1/2001. (I. 5.) GM rendelet 8. § (4) bekezdése¹³ és a pályázati útmutató előírásai ellenére több alkalommal került sor hiánypótlás előírására és annak teljesítésére. A hiánypótlási eljárásokat követően a pályázatkezelők értesítették a pályázókat a befogadásról. A pályázatok elbírálásáról a pályázók átlagosan a benyújtástól számított három hónap elteltével kaptak értesítést. **A szerződéskötés feltételeit a 20 ellenőrzött pályázat közül 19 esetben teljesítették a pályázók. A támogatási szerződéseket a pályázatok benyújtását követő 4-17 hónap, az értesítéstől számítva átlagosan 5,5 hónap elteltével kötötték meg, 17,6%-ánál pedig elhúzódott és az értesítéstől a szerződéskötésig eltelt idő elérte az egy évet.** Egy önkormányzat három nyertes pályázata közül egynél a szerződéskötési feltételeket nem tudta teljesíteni, másik két pályázatánál pedig – a műszaki és a pénzügyi előkészítés hiányossága miatt – a támogatásokról felhasználás nélkül lemondott.

Borgátán az önkormányzat a benyújtott három pályázat alapján a termál centrum kialakítására 100 000 ezer Ft-ot, a rekreációs egészségturisztikai fejlesztéshez 50 000 ezer Ft-ot, vízforgató berendezéshez 5 000 ezer Ft-ot nyert el. A fejlesztések engedélyezési eljárása műszaki előkészítési hiányosságok miatt elhúzódott, emellett a vállalt saját források sem álltak rendelkezésre. Az önkormányzat

¹² A pályázatok benyújtásának időpontjában hatályos Ámr. 81. § (3) bekezdése szerint a szükséges hatósági engedélyek hiányában állami pénzeszközökből támogatás nem ítélt meg és nem folyósítható, az Ámr. 84. § (1) bekezdés b) pontja értelmében pedig a fejlesztési támogatások esetében a pályázathoz csatolandó a pályázat tartalmától függően jogerős hatósági engedély.

¹³ Hatályon kívül helyezte a 19/2004. (II. 27.) GKM rendelet 34. § (3) bekezdés a) pontja 2004. március 1-től.

az első két támogatásról a szerződéskötést követően lemondott, a vízforgatónál pedig a szerződés megkötése megghiúsult, mert nem tudta teljesíteni a feltételeket.

1.3. Országos jelentőségű, európai uniós támogatással megvalósuló beruházás (Pécs EKF 2010) előkészítettsége

Az Európa Kulturális Fővárosa cím odaítélés kétfordulós pályázat keretében történt. A nemzetközi zsűri által kétkörös pályázaton a nevezés jogát elnyert Pécs városát a Kormány javaslatára az Európa Tanács választotta 2010 Kulturális Fővárosává Essen és Isztambul mellett. Az EKF cím elnyerésére az Önkormányzat előpályázatát 2004. december 31-ig nyújtotta be. A második fordulóra – a NKÖM 2005. március 21-én meghirdetett pályázata alapján – Pécs város mellett Budapest, Debrecen, Eger, Győr, Miskolc és Sopron város kapott meghívást. Ezt követően bízta meg a Közgyűlés az Európa Centrum Kht-t az EKF pályázat második szakaszában készítendő pályázati anyag kidolgozásával foglalkozó operatív munkaszervezet kialakításával és működtetésével. A második forduló keretében **beadott pályázatban**¹⁴, az egyes beruházások és fejlesztések megvalósíthatóságára vonatkozó tanulmányok **külön-külön öt kulcsprojekt megvalósítását tartalmazzák. A pályázat Pécs EKF 2010 program pénzügyi tervét is magában foglalta**, amelyben a fejlesztésekre összesen 34,6 milliárd Ft-ot, a kulturális programok működési kiadásaira 9,5 milliárd Ft-ot irányoztak elő. Az öt kulcsprojekt fejlesztési elképzelésének megvalósítására helyzetteleméréseket készítettek, melyet a megvalósíthatósági tanulmány tartalmazott. **A második forduló pályázatának benyújtásakor az Önkormányzat** tervpályázati-, engedélyezési **tervekkel**, egyéb tervdokumentációkkal még **nem rendelkezett**. Az Önkormányzat az EKF címre benyújtott pályázata mindkét fordulóban megfelelt a jogszabályokban és a pályázati felhívásokban előírt tartalmi és formai követelményeknek. **Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata a Magyar Köztársaság Kormánya által** a 2005. évben **lefolytatott kétfordulós pályázatot megnyerve, a 2006. évben** hivatalosan is **elnyerte** az Európa Tanács és az Európai Parlament együttes határozata alapján **az Európa Kulturális Fővárosa 2010 címet**, melynek köszönhetően öt kulcsprojekt:

- a Dél-dunántúli Regionális Könyvtár és Tudásközpont (4,9 milliárd Ft)
- a Pécsi Konferencia és Koncert Központ (7,9 milliárd Ft)
- a Nagy Kiállítótér (3,5 milliárd Ft)
- a Közterek és Parkok újjáélesztése (7,4 milliárd Ft)
- a Zsolnay Kulturális negyed (10,9 milliárd Ft) megvalósítására nyílt lehetősége.

A kulcsprojekteken szereplő **beruházások megvalósításához** az Új Magyarország Fejlesztési Terv részeként **a DDOP keretében nyílik lehetőség európai forrás elnyerésére.**

A Pécs EKF 2010 öt kulcsprojektje jellegénél fogva a DDOP 4.1 prioritási tengelyének „Integrált Városfejlesztési akciók támogatása” című terület részét képezik.

¹⁴ A pályázatot a Közgyűlés a 399/2005. (VII. 14.) számú határozatával egyhangúlag fogadta el.

A DDOP a Pécs EKF 2010 elemeit nem mint beruházást, hanem mint funkciót nevesíti: „Pécs és a régió vonzerejének javítása a gazdaságilag hasznosítható kulturális vonzerők fejlesztésével az Európa Kulturális Főváros 2010 programhoz kapcsolódóan”. Ezzel alternatív megoldásokra is lehetőség nyílik, amennyiben a kulcsprojektek részletes kidolgozása ennek szükségességét igazolja. A végső tartalmat a tanácsadói konzorciumi tanulmányok, a Kormány akciótervről szóló döntése, illetve az Irányító Hatóság határozzák meg.

A 16/2006. (XII. 28.) MeHVM-PM együttes rendeletben 11. § (2) bekezdés a) pontjában előírt – a reális értékelést elősegítő – **részletes megvalósíthatósági tanulmányokat az Önkormányzat Közgyűlése 2007. december 13-i ülésén tárgyalta** meg és választotta ki a megfelelő alternatívát.

Az EKF projektek műszaki előkészítése a tervpályázatok kiírásával kezdődött. A tervpályázati bíráló bizottság tagjainak szakmai összetételénél a tervpályázati eljárások részletes szabályairól szóló 137/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet 10. § (3)-(4) bekezdésében foglaltakat szempontokat és a Magyar Építész Kamara tervpályázati szabályzatának¹⁵ előírásait figyelembe vették, azonban a tagokat alkalmanként választották meg. A bíráló bizottság tagjai díjazására felhasználható költségvetési forrás meghatározásánál, a tagokat megillető díjak differenciálásánál a 137/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet 21. § (6)-(7) bekezdésében foglaltakat vették figyelembe, azonban a tagok díjazásának konkrét mértékét az Önkormányzat nem szabályozta. **A nemzetközi tervpályázatok 2006. decembere és 2007. júliusa között bonyolították** le a Pécsi Konferencia és Koncertközpont, a Pécsi Belváros Észak-Déli tengelye építészeti ötletpályázat, a Dél-Dunántúli Regionális Könyvtár és Tudásközpont és a Nagy Kiállítótér esetében. A projektek tervpályázati kiírásainak műszaki tartalma – a Nagy Kiállítótér kivételével – összességében megegyezett a beadott EKF Pécs 2010 pályázatban, és a hozzá tartozó megvalósíthatósági tanulmányokban meghatározott tartalommal.

A projektekkel kapcsolatban a 2008. év elején még számos jelentős nyitott kérdés volt. Az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium javasolta a Nagy Kiállítótér helyszínének megváltoztatását, annak Zsolnay Kulturális Negyedben való megvalósítását. Az ebből származó megtakarítás – a 2008. március 6-i közgyűlési előterjesztés szerint – 1950 millió Ft. Az elkészült megvalósíthatósági tanulmány alapján, az EKF pályázatban szereplőhöz képest kisebb alapterülettel a Pécsi Konferencia- és Koncertközpontnál 3058 millió Ft, a Zsolnay Kulturális negyednél 647 millió Ft, a Dél-Dunántúli Regionális Könyvtár- és Tudásközpontnál 35 millió Ft költségmegtakarítás érhető el. Az 5690 millió Ft felszabaduló forrást az Önkormányzat a kulcsprojektekre, illetve azon felüli új projektelemekre veheti igénybe. Felhasználására a Közgyűlés a 2008. március 6-i ülésén a 79/2008. (III. 06.) számú határozatában hozta meg döntését. A közgyűlési döntés szerint a közterek és parkok újjáélesztése projektre új területek bevonásával és a forráshiány miatt az eredeti pályázatban szereplő, de a kimaradt területek megújítása révén a korábban tervezettnél 1255 millió Ft-tal többet fordítanak. Az új projektelemek közé került a Pécs-Kelet szo-

¹⁵ A Magyar Építész Kamara Küldöttgyűlése jóváhagyásával 2005. március 30-ától hatályos.

ciális városrehabilitációja 1500 millió Ft-tal, a Török kori emlékek felújítása¹⁶ 500 millió Ft-tal, a „Pécsi színházak felújítása¹⁷” 1100 millió Ft-tal, a Tudásközpont közlekedési csomópont kiépítése 500 millió Ft-tal. Az egyes kulcsprojektek többletköltségei, valamint az új projektelemek a költségmegtakarításból felszabaduló forrásból összesen 4855 millió Ft-ot kötnek le. Az NFÜ-vel egyeztetett funkcióváltozások (növekedések), ennek következtében a műszaki tartalom módosítások miatt a megtakarítások összege azonban várhatóan csökkenni fog.

A fejlesztési projektek megvalósítása késésben van. Az egyes projektek párhuzamos kivitelezése mellett is **a projektek megvalósítása feszített, nagyon feszített, valamint extrém módon feszített határidejűnek tekinthető.** Az egyes projektek eltérő tervszintű előkészítettsége miatt a **tanácsadói konzorcium**¹⁸ az elkészített **megvalósíthatósági tanulmányaiban** a projekteket két csoportba sorolta, és a **már tervpályázatokkal rendelkező projektek 2009. december végi befejezési határidejét megvalósíthatónak tartotta, míg a többi projekt várható befejezési határidejét 2010. év I-III. negyedévre prognosztizálta.** A projektek jelenleg prognosztizálható várható befejezési határidői: a Pécsi Konferencia- és Koncertközpont és a Dél-dunántúli Regionális Könyvtár és Tudásközpont 2010 elejére készülhet el. A Zsolnay Kulturális Negyed fejlesztési projekt megvalósításnak ideje a feladat összetettsége miatt nehezen prognosztizálható, valószínűsíthető, hogy annak egyes részei csak 2010. közepére vagy még később készülnek el. A közterek és parkok újjáélesztése projekt I. ütemébe tartozó elemek (Széchenyi tér, Uránváros főtere, Tettye I. ütem, Megyeri városrész központ, Rókus sétány, Diana tér, Köztársaság tér, Kórház tér) 2009 év végi befejezése várható. A projekt II. ütemébe tartozó elemek (Indóház tér és környéke, Pécs-Kelet, EKF városrész központ és Tettye II. ütem) várhatóan a 2010. év elejére készülnek el.

A közigazgatási, hatósági eljárások gyors, szakszerű lefolytatása is befolyásolja a program teljesülését, a fejlesztési projektek megvalósítását. A Dél-dunántúli Regionális Államigazgatási Kollégium EKF Szakértői Bizottságának 2008. április 9-i ülésén elhangzott, hogy a Kormány az EKF beruházásokat kiemeltté nyilvánította. Ennek köszönhetően a jelentős késések csökkenthetők, hiszen az engedélyezési eljárások két hónap helyett két hét alatt is lefolytathatók úgy, hogy közben a hatósági eljárások szakmaisága nem sérül. **Elkészült az EKF egyik legjelentősebb kulcsprojektjének, a Pécsi Konferencia- és Koncertközpontnak az engedélyezési tervdokumentációja,** ezzel május 21-én megkezdődhetett e projekt gyorsított engedélyezési eljárása. A projektek

¹⁶ Jakováli Hasszán dzsámi felújítása, Memi pasa fürdő állagmegóvása 300 millió Ft, Középkori Egyetem 200 millió Ft.

¹⁷ Pécsi Nemzeti Színház technikai, építészeti felújítása 800 millió Ft, a Harmadik Színház és környezetének rehabilitációja 250 millió Ft, a Káptalan utcai szabadtéri színpad felújítása 50 millió Ft.

¹⁸ A 16/2006. (XII. 28.) MeHVM-PM együttes rendelet 11. § (2) bekezdésében előírt megvalósíthatósági tanulmányok elkészítésére az Önkormányzat 2007. július hónapban szakértőkből álló konzorciummal kötött szerződést. A vállalkozói szerződés tartalmazta az öt kulcsprojekt EU-s források lehívásához szükséges támogatási kérelem összeállítását, valamint az ezzel összefüggő tanácsadói szolgáltatás ellátását is.

megvalósításának gyorsításában jelentős szerepet játszhat a közbeszerzési eljárások jó előkészítése, melynek eredményeképp elmaradhatnak a jogorvoslati eljárások.

Az EKF 2010 Program beruházási (fejlesztési) forrásainak biztosításáról és a program megvalósításával kapcsolatos feladatokról 2006. április 6-án szerződést kötött a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma, a Belügyminisztérium, az Európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter, a Pénzügyminisztérium, valamint az Önkormányzat.

A szerződésben foglaltak szerint a szerződő miniszterek vállalják, hogy az Európai Unió strukturális alapjaiból odaítélhető források tervezésénél a 2007-2009-ig tartó időszakra 31,14 milliárd Ft összeget, (ideértve a projekt összköltségének 5,0%-át kitevő állami saját forrás kiegészítést is) irányoznak elő az Önkormányzat számára az EKF pályázatban meghatározott, 34,6 milliárd összköltségű beruházás támogatásának biztosítása céljából. A nagyprojekt EU általi befogadásának elősegítése érdekében az Európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter utólagos elszámolással ezen felül legfeljebb 1,0 milliárd Ft előkészítési támogatást biztosít a tervezési feladatok támogatására. A Kormány által elfogadott DDOP akcióterve – az EKF pályázatban meghatározott fejlesztési költségekkel egyezően – a Pécs EKF 2010 kiemelt projektet 31,14 milliárd Ft támogatási összeggel és 34,6 milliárd Ft összköltséggel tartalmazza. Így az öt projekt vonatkozásában az uniós támogatással elismert és elszámolható költségek alapján számított beruházási összköltség 34,60 milliárd Ft, melyből az EU alapkából igényelt forrás összege 29,41 milliárd Ft, a hazai társfinanszírozás keretében biztosított összeg 1,73 milliárd Ft, a pályázó összes saját forrása 3,46 milliárd Ft, melynek fedezetét hitelből kívánja megteremteni.

A beruházások előkészítésére az NFÜ-vel kötött szerződés szerint 1,1 milliárd Ft-ot fordíthat az Önkormányzat, melynek 90%-át az NFÜ finanszírozza.

A Közgyűlés a 191/2007. (IV. 20.) számú határozatával döntött arról, hogy **a projektek megvalósítási költségeinek megelőlegezésére** az Önkormányzat állami kezességvállalással **10 milliárd Ft fejlesztési hitelt vesz fel** az EIB-től, majd ezt követően a 376/2007. (VII. 31.) számú határozatával döntött az EIB-től felvenni tervezett hitellel finanszírozandó projektekről. E szerint a hitelkeretet az EKF kulcsprojektjei uniós támogatásának igénybeviteléhez szükséges önkormányzati önerő biztosításához, a Pécs-Pogányi Repülőtér kifutópályájának meghosszabbításához¹⁹, a Sopianae tervhez²⁰ és a Világörökség II. programhoz²¹ kívánja felhasználni.

¹⁹ Az EKF program kapcsán a város idegenforgalmának jelentős növekedése, a gazdaság és a kulturális élet fejlődése várható, ezért a repülőtér fejlesztése kiemelt fontosságot élvez.

²⁰ A Sopianae terv keretében az Önkormányzat az EKF programhoz kapcsolódóan belső úthálózata útburkolatának felújítását tervezi.

²¹ Az UNESCO Világörökség helyszínhez kapcsolódó fejlesztés keretében a város elsősorban a török kori emlékeket kívánja feltárni, az emlékek, azok helyszínei és környezete rehabilitációjának végrehajtásával együtt.

Az EKF fejlesztési projektek támogatási szerződéseinek aláírására még nem került sor. A Dél-dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség csak 2008 június hónapban írta ki a pályázatot²² és az NFÜ ekkor adta ki a tervezési útmutatót is, amely a beadásra kerülő EKF fejlesztési projektek pályázatainak pontos tartalmi és formai követelményeit írja elő. Az Önkormányzat sem tudta még teljesíteni a kulcsprojektek támogatási kérelmeinek benyújtására vonatkozó követelményeket (engedélyezési szintű műszaki tervdokumentáció, a költségvetési összesítő táblázattal, környezeti hatástanulmány, integrált városfejlesztési stratégia, kulturális stratégia). A kulcsprojektek közül a legkedvezőbb helyzetben a Pécsi Konferencia- és Koncertközpont van, amely tekintetében megkezdődött a gyorsított engedélyezési eljárás. A helyszíni ellenőrzést lezárását követően készült el a Dél-dunántúli Regionális Könyvtár és Tudásközpont és a Közterek és parkok projekten belül a Tettye I. ütem és az Uránváros főterének engedélyezési tervdokumentációja. 2008. június 26-án a Közgyűlés – a DDOP 4.1.3-ra vonatkozó pályázati felhívás alapján – döntött a Pécsi Konferencia- és Koncertközpont, a Dél-dunántúli Regionális Könyvtár és Tudásközpont, valamint a Közterek és parkok újjáélesztése I. projekt pályázatának benyújtásáról.

Az Önkormányzat az EKF pályázat előkészítésére, elkészítésére, illetve a projekt megvalósítására – a külső közreműködő szervezeteken keresztül – a 2004. évben 39 600 ezer Ft-ot, a 2005. évben 138 298 ezer Ft-ot, a 2006. évben 126 281 ezer Ft-ot, a 2007. évben 423 709 ezer Ft-ot, a **négy év alatt összesen 727 888 ezer Ft-ot használt fel. A 2008. évben 555 000 ezer Ft felhasználását tervezik.** E kiadások tartalmazzák azokat a projekt műszaki előkészítési költségeket (tervpályázatok, tervezés, tanácsadás díjai), amelyeknek 90%-a az NFÜ-URB-01/2006. számú támogatási szerződés²³ alapján visszaigényelhető. **A projektek műszaki előkészítésére** 169 432 ezer Ft támogatást igényelt le az Önkormányzat a helyszíni vizsgálat befejezésének időpontjáig, mellyel szemben **mindössze 12 663 ezer Ft támogatás érkezett meg** a számlájára, amely **az igényelt támogatás 7,5%-a.** A számvevői vizsgálat lezárását követően **az igényelt 50,8%-a** érkezett meg az Önkormányzathoz.

Az EKF programra – saját költségvetési forrásokból fordított – kiadások összetételéről sem az Önkormányzat, sem a Menedzsment Központ Kht.²⁴, sem a Fejlesztési Kft. nem rendelkezett információkkal, mert a vizsgált években a kiadásokat nem rendszerezték.

Az EKF projekt megvalósításával 2007. november 21-én foglalkozott az Európai Unió Monitoring Bizottsága, 2007. november 28-án az Országgyűlés Európai Ügyek Bizottsága. A Kormány 2007. december 19-én a kiemelt projek-

²² A DDOP és más jogszabály nem tartalmaz előírást a pályázat kiírásának határidejére.

²³ „Európa Kulturális Fővárosa-2010” című, EU támogatással megvalósuló projektek előkészítő költségeinek finanszírozására 1000 millió Ft vissza nem térítendő központi támogatásban részesült az Önkormányzat a Kormány 1067/2005.(VI. 30.) számú határozata szerint.

²⁴ Névváltozás után az Európa Centrum Kht. jogutódja.

tek között tárgyalta az EKF 2010 előkészületeinek állását és 2007. decemberében készült az önkormányzati és területfejlesztési miniszter tájékoztatója a Kormány számára az EKF projekt aktuális helyzetéről, amelyet a Kormány 2008. február 13-i ülésén tárgyal meg. Megállapította, hogy az egyik legfontosabb feladat azoknak a feltételeknek a biztosítása, amelyek alapján elkezdődhet az öt kulcsprojekt és a kiegészítő projektek megvalósítása.

A projekt megvalósításával kapcsolatban **belső ellenőrzés** keretében Önkormányzat Ellenőrzési Osztálya a 2004. évtől folyamatosan ellenőrizte a megvalósításban közreműködő külső szervezetnek, az Európa Centrum Kht-nek nyújtott önkormányzati támogatások cél szerinti felhasználását. Az Ellenőrzési Osztály 2007. január 30. és március 9. között vizsgálatot végzett az Európa Centrum Kht-nál és súlyos hiányosságokat állapított meg²⁵, majd 2007. augusztus 7. és augusztus 10. között ellenőrizte a Menedzsment Központ Kht-t, ahol a megállapított hiányosságok miatt a Kht. ügyvezetőjének hét-, a főjegyzőnek kettő-, a polgármesternek pedig egy javaslatot fogalmaztak meg. Az Ellenőrzési Osztály az EKF program lebonyolításában közreműködő külső közreműködő szervezetnél, a Menedzsment Központ Kht-nál – tekintettel az előző ellenőrzés során megállapított szabálytalanságokra – az idei évre tervezett ellenőrzést a munkatorlódások miatt az eredetileg tervezettnél valamivel később, 2008. június 2-án kezdi meg, melynek során ellenőrizni fogják a Kht-nak nyújtott 2007. évi önkormányzati támogatásokat is.

Az Önkormányzat az EKF program megvalósításának szervezeti kereteit kialakította, a működés tapasztalataira és a változó feladatokra tekintettel **folyamatosan módosította**, amely az aktuális feladatok végrehajtását biztosította. Az EKF 2010 pályázat és program megvalósításában közreműködő külső szervezeteknél a vezetői posztokon hat személyi változás volt. Az Európai Unió Monitoring Bizottsága az általa készített jelentésben az EKF projekt megvalósítása érdekében a személyi stabilitásra is felhívta a figyelmet.

Az Önkormányzat már a pályázat kiírását jóval megelőzően megkezdte a felkészülést az EKF 2010 cím elnyerésére, **elindította a program társadalmasítását**, bevonva város értelmiségét, a tudomány, a kultúra, a művészetek képviselőit, majd az EKF 2010 cím elnyerését követően **folytatta azt**. Párbeszédet indítottak és folytatnak az egyetemmel, a civil szervezetekkel, a kisebbségi önkormányzatokkal, a tiszteletbeli konzulokkal, az Európai Parlamenti képviselőkkel a kulturális koncepció véglegesítése, a civil szervezetekkel való együttműködés, a projekt sikeres megvalósítása érdekében.

A Közgyűlés az EKF projekt megvalósításának előrehaladását több ülésén tárgyalta. A Közgyűlés 2008. március 27-én tartott ülésén 11, április 17-én tartott ülésén két, 2008. április 24-én tartott rendkívüli ülésén két, 2008. május 8-án tartott ülésén két, 2008. május 22-i rendkívüli ülésén szintén két EKF projekttel összefüggő témát tárgyal, május 29-én tartandó ülésén pedig hat EKF projekttel összefüggő téma tárgyalását tervezi.

²⁵ A Kht. nem rendelkezett szabályzatokkal, nem alakították ki a pénzkezelés rendjét, a programok költségeiről nem rendelkeztek kimutatásokkal, nem volt megfelelő az eszköznyilvántartás, szabálytalanul nyújtottak kölcsönöket.

A helyszíni vizsgálat lezárásának időpontjában **az Önkormányzat nem rendelkezett a Pécs EKF 2010 program kulturális koncepciójával**, amelynek – a megkötött együttműködési megállapodás alapján – legkésőbb 2007. decemberében el kellett volna készülnie, hogy azt a Kormány megtárgyalhassa. A kulturális koncepciónak kell meghatároznia, hogy mi lesz az EKF mondani- valója, melyek lesznek a fő pillérek, amelyeken az egész programsorozat nyug- szik.

A helyi kulturális szakemberek véleménye szerint az Önkormányzat és az Okta- tási és Kulturális Minisztérium által elfogadott programkoncepció hiánya azt eredményezi, hogy híres előadókat nem tudnak meghívni, mert ahhoz már meg kellett volna velük kötni a szerződést. A kulturális koncepció hiányában erre nincs lehetőség, aminek viszont az a következménye, hogy a kevésbé neves elő- adókkal alacsonyabb színvonalú programokra kerülhet majd sor.

Az oktatási és kulturális miniszter, valamint a polgármester 2008. február 15- én közösen kért fel egy hatfős művészeti, kulturális szakemberekből álló testüle- tet, **a Művészeti Tanácsot az EKF program kulturális koncepciójának** (stratégiájának) elkészítésére. A Művészeti Tanács 2008. március 1-jén kezdte meg működését. Feladata az volt, hogy 2008. április 30-ig dolgozza ki az EKF program kulturális koncepcióját, figyelembe véve a korábbi javaslatokat és a győztes pályázat megfelelő elemeit. Amennyiben a kulturális koncepciót az ok- tatási és kulturális tárca és az Önkormányzat elfogadja, akkor várhatóan ez a team dolgozza ki az EKF részletes programját. **Az EKF Művészeti Tanácsa határidőre, 2008. április 30-ára elkészítette a Pécs EKF 2010 kulturális program koncepcióját és a 2009-2010-es évek programtervét** (továb- biakban koncepció). A koncepció május 5-én átadásra került az oktatási és kul- turális miniszter részére. A Közgyűlés május 22-i rendkívüli ülésén tárgyalta és fogadta el a kulturális koncepciót és programtervet.

Az EKF 2010 program megvalósításával kapcsolatos feladatokról 2006. december 15-én **együttműködési megállapodást** (továbbiakban: megállapodás) **kötött** az Oktatási és Kulturális Minisztérium, az Európa Cent- rum Kht. (mely ma, bejegyzett névváltoztatás után Menedzsment Központ Kht.), a Hungarofest Rendezvényszervező Kht. és az Önkormányzat. Az EKF programjaira – a megállapodás szerint – a budapesti székhelyű Hungarofest Kht. volt jogosult a szerződéseket megkötni. **A Közgyűlés 2008. május 22-i rendkívüli ülésén tárgyalta és jóváhagyta a módosított együttműkö- dési megállapodást** az Oktatási és Kulturális Minisztérium, az Önkormány- zat, a Hungarofest és a Menedzsment Központ Kht. között.

A közgyűlési előterjesztés szerint azért vált szükségessé a négyoldalú megállapo- dás módosítása, mert a Művészeti Tanács – a korábbi művészeti igazgató egyes feladatait is ellátva – új szervezeti egységként alakult meg. Feladatait, hatáskörét a korábban kötött együttműködési megállapodásban foglaltakkal összhangba kellett hozni, pontosítani kellett az Önkormányzat és a Minisztérium véleménye- zési és döntési kompetenciáját. A pályázati úton kiválasztásra kerülő kulturális programok esetében a pályáztatás folyamatának technikai lebonyolítása, vala- mint a pályázatok pénzügyi és jogi minősítése a Menedzsment Központ Kht. fel- adata. A Művészeti Tanács működési feltételeit szintén a Menedzsment Központ Kht. biztosítja. Az új megállapodásban pontosabban fogalmazódik meg az Ön- kormányzat szerepe. A Művészeti Tanács által javasolt, a 2009-es felvezető év,

valamint a 2010-es EKF év részletes, átfogó, a kulturális alapú városfejlesztés keretében megvalósuló fejlesztési projektek szükségességét alátámasztó, azok fenntarthatóságát megalapozó koncepcióját az Önkormányzat terjeszti 2008. május 31-ig az oktatási és kulturális miniszter elé. Az Önkormányzat legkésőbb minden tárgyévet megelőző év augusztus 31. napjáig az oktatási és kulturális miniszter részére elfogadás céljából átadja a 2009-2011. évek kulturális és művészeti programjaira és azok részletes költségvetésére vonatkozó teljes körű éves tervet.

A módosított együttműködési megállapodást a Kormány részéről az oktatási és kulturális miniszter június 5-én írta alá.

Nem tisztázott a megvalósuló EKF projektek működtetése, a működési költségek viselése. A megvalósuló új, országos vagy nemzetközi hatókörű kulturális intézmények működési kiadásaihoz központi források is szükségesek. E források biztosításához az 1038/2006. (IV. 7.) Korm. határozat 4. pontja szerint meg kell vizsgálni az Európa Kulturális Fővárosa 2010 programhoz kapcsolódóan létrejött új, országos vagy nemzetközi hatókörű kulturális intézmények országos szintű feladatellátásával kapcsolatos támogatások lehetőségét²⁶, amely a helyszíni vizsgálat lezárásának időpontjáig nem történt meg. Az új kulturális intézmények fenntarthatósága függ az állami hozzájárulás mértékétől.

A megvalósított fejlesztési projektek üzemeltetéséhez – a tanácsadói konzorcium által készített projektenkénti megvalósíthatósági tanulmányokban foglalt, a Közgyűlés által kiválasztott változatok szerint – a 2010. év után a Pécsi Konferencia és Koncertközpont esetében várhatóan 150 millió Ft, a Zsolnay Kulturális negyed esetében 60 millió Ft, a Kőzterek, parkok esetében 150-300 millió Ft évi működési támogatás szükséges. A Dél-dunántúli Regionális Könyvtár és Tudásközpont működtetése nem igényel támogatást, mert a bevételei – a tervek szerint – fedezetet nyújtanak a kiadásokra.

2. A PROJEKTEK MEGVALÓSÍTÁSA

2.1. A beruházások megvalósításában résztvevőkkel kötött szerződések

A beruházások tervezésében, bonyolításában és műszaki ellenőrzésében, valamint a kivitelezésben 83 szervezet vett részt 135 szerződés alapján²⁷. A beruházások megvalósításában résztvevőkkel kötött alapszerződések **a beruházások bekerülési értékének a 93,4%-át, a szerződésmódosításokkal együtt a 97,7%-át tették ki.**

²⁶ A kormányhatározat szerint ennek határideje folyamatos, felelőse a nemzeti kulturális örökség minisztere az érintett miniszterek bevonásával.

²⁷ Az ellenőrzés során a tervezői, valamint a bonyolítói és a műszaki ellenőri szerződések teljes körűen, a kivitelezői és a szállítói szerződések közül pedig azok kerültek vizsgálatra, amelyek nettó értéke – a módosításokat is figyelembe véve – meghaladta a 10 000 ezer Ft, illetve a beruházás tervezett összköltségének 5%-a közül a kisebbet.

A tervezésre 27 szervezettel 52, a bonyolításra és műszaki ellenőrzésre 18 szervezettel 28, a kivitelezésre (szállításra) 38 gazdasági társasággal 52 szerződést kötöttek a beruházók. A tervezői szerződések nettó értéke 304 910 ezer Ft, a bonyolítói és a műszaki ellenőri szerződéseké 169 631 ezer Ft volt, együtt a beruházások bekerülési értékének a 2,8%-át, a módosításokkal együtt a 2,9%-át tették ki. A kivitelezői és szállítói alapszerződések nettó értéke 15 498 999 ezer Ft volt, ez a beruházások bekerülési értékének a 90,6%-át, a szerződésmódosításokkal együtt a 93,4%-át jelentette.

2.1.1. A résztvevők kiválasztása

A **beruházások megvalósításában résztvevők kiválasztására a pályázati kiírásokban és a támogatási szerződésekben nem írtak elő versenyeztetési eljárást**, csak a hatályos a közbeszerzési törvények betartásának kötelezettségét. A Kbt₁ 1. § d) pontja szerinti támogatásban részesített gazdasági társaságoknak a 10. § d) pont értelmében 2002. január 1-től abban az esetben kellett közbeszerzési eljárást lefolytatniuk a támogatások felhasználásával megvalósított beruházásoknál, ha a támogatás összege meghaladta a beszerzés értékének a felét és a közbeszerzési értékhatárt²⁸. Mindez nem segítette a támogatások felhasználásánál a versenyeztetési rendszer erősödését, mivel a jogszabály módosítását követően megkezdett három beruházás közül kettőnél nem kellett a Kbt₁-et alkalmazni és a szerződéseket nyilvánosságra hozni annak ellenére, hogy a beruházásokhoz felhasznált támogatások nagyságrendje meghaladta a közbeszerzési értékhatárt²⁹. Egy beruházásnál pedig – a jogszabály helytelen értelmezése miatt – nem vették figyelembe a Kbt₁ előírásait annak ellenére, hogy a központi és helyi támogatások együttes összege meghaladta a beszerzési érték felét.

Pápán az 1 599 861 ezer Ft összköltségű beruházáshoz 782 747 ezer Ft központi, és 400 000 ezer Ft helyi önkormányzati támogatási ígérvény, **Zalakaroson** az 1 088 000 ezer Ft-os beruházáshoz 300 000 ezer Ft központi támogatás kapcsolódott. A beruházások megvalósításának időszakában az építési beruházásokra vonatkozó közbeszerzési értékhatár 36 000 ezer Ft, illetve 40 000 ezer Ft volt.

A beruházások megvalósításában résztvevő szervezetek közül **a tervezők, valamint a bonyolítók és a műszaki ellenőrök kiválasztásánál nem érvényesült a nyilvánosság**, mivel mindössze a megkötött szerződések 10%-ánál alkalmaztak versenyeztetést, és a kiválasztás menetét, továbbá annak szempontjait sem dokumentálták.

A tervezőket a beruházások 56,3%-ánál teljes körűen, 31,2%-ánál részben nyilvános vagy zártkörű versenyeztetés nélkül választották

²⁸ Ezt megelőzően a szabályozás vagylagos volt, akkor kellett közbeszerzési eljárást lefolytatni, ha a támogatás összege meghaladta a beszerzés értékének az ötven százalékát vagy a közbeszerzési értékhatárt.

²⁹ A Kbt₂ 2004. május 1-jei hatályba lépésével a szabályozás elvei továbbra is változatlanok maradtak. A támogatott szervezeteknek – a támogatásból megvalósítandó közbeszerzés tekintetében – a Kbt₂ 22. § (2) bekezdés b) pontja alapján akkor kell lefolytatniuk a közbeszerzési eljárást, amennyiben költségvetési forrásból többségi részben közvetlenül kapnak támogatást.

ki³⁰. A versenyeztetés nélkül kötött szerződések a tervezésre, tervezői művezetésre kötött szerződéseknek a 92,3%-át, az e jogcímen kifizetett összegeknek a 69,2%-át tette ki. **A tervezési szerződések nagysága három önkormányzat összesen négy beruházásánál közbeszerzési eljárás lefolytatását indokolta volna, közülük azonban csak egy beruházásnál tartották be az erre vonatkozó előírásokat.**

Barcson tervpályázatot folytattak le és annak eredménye alapján kötöttek szerződést.

Zalaszentgróton az önkormányzat közbeszerzési eljárás helyett zártkörű pályázatát folytatott le, a Kbt₁ 4. § (1) bekezdésének a becsült érték számítására vonatkozó előírásai ellenére³¹. **Cellödömölkön** az önkormányzat **két beruházásnál** az engedélyezési és a tendertervek elkészítésére közbeszerzési eljárás alapján választotta ki a tervezőt, később azonban közbeszerzési eljárás nélkül kötött négy további szerződést tervezői feladatokra.

Azoknál a beruházásoknál, ahol a közbeszerzési eljárás lefolytatása nem volt kötelező, a tervezők kiválasztására egyéb pályázatát sem alkalmaztak.

A beruházó gazdasági társaságok³² három beruházásnál a tulajdonos önkormányzatok által a beruházás pályázat-előkészítő szakaszában lefolytatott tervpályázat, illetve a tanulmánytervekre kiírt közbeszerzési eljárás nyerteseivel kötöttek tervezői szerződéseket.

A tervezők kiválasztásánál a versenyeztetés korlátozott érvényesüléséhez hozzájárult a szerzői jogok védelme is³³, mert a beruházások előkészítő szakaszában a tanulmánytervek, engedélyezési tervdokumentációk készítőivel köthettek szerződéseket a beruházók – rendszerint pályázatát nélkül – a tendertervek és a kivitelezési tervek elkészítésére is.

A tervezők kiválasztásának szempontjai a pályázatát nélkül megkötött szerződéseknel a szervezetekről beszerzett referencia ajánlatok, valamint a korábbi együttműködési tapasztalatok voltak. A pályázatátoknál az elbírálás során a vállalási árat, a fizetési és a teljesítési határidőket, a késedelmi kötbért, valamint a szolgáltatandó tervek példányszámát vették figyelembe.

³⁰ Gárdonyban a terveket a beruházó önkormányzat helyett az üzemeltető gazdasági társaság készítette el és fizette ki, erre nem terjedt ki az ellenőrzés.

³¹ A jelentésben kifogásolt, közbeszerzési törvényeket sértő cselekményeknél nem álltak fenn az ÁSZ részre biztosított jogorvoslat kezdeményezésének feltételei.

³² A gazdasági társaságok beruházásainál nem volt kötelező a közbeszerzési eljárás lefolytatása, mivel a tervezési munkákra támogatást nem vettek igénybe.

³³ A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény 1. § (2) bekezdése k) pontja alapján az építészeti alkotás és annak terve, az l) pontja alapján a műszaki létesítmény terve szerzői jogvédelem alá tartozik. A szerzői jogokat a szerződésekben is szerepeltették.

A bonyolítást és a műszaki ellenőrzést végző szervezeteket³⁴ a beruházások 64,7%-ánál versenyeztetés, ajánlatok kérése és értékelése nélkül választották ki. Az így megkötött szerződések a bonyolítói és műszaki ellenőri díjak értékének a kétharmada volt. A versenyeztetés nélkül kötött szerződéseknel a kiválasztás a korábbi vállalkozói és szakmai kapcsolatok, referenciák, valamint két esetben a hitelt nyújtó pénzügyintézet kijelölése alapján történt. A szerződésekbe foglalt vállalkozói díjak, valamint az igénybevett támogatások nagyságrendje a beruházások 29,4%-ánál (5) **közbeszerzési eljárás lefolytatását indokolta volna, ez azonban csak kettőnél történt meg.**

Gárdonyban és **Barcson** az önkormányzat közbeszerzési eljárás keretében választotta ki a bonyolítást és a műszaki ellenőrzést végző szervezeteket, **Sárváron** a beruházás I-II üteménél és **Zalaegerszegen** a Kbt₁ előírásait megsértve kötöttek szerződést.

A bonyolítást és a műszaki ellenőrzést végző szervezetek versenyeztetésénél a legfontosabb bírálati szempont az ajánlati ár volt, ez biztosította a bonyolítói feladatok gazdaságos ellátásának lehetőségét. Ugyanakkor a szakmai felkészültséget a kiválasztásnál kevésbé érvényesítették annak ellenére, hogy azt a műszaki ellenőrök beruházások megvalósításában betöltött szerepe indokolta volna.

A pályázatok elbírálásánál a fizetési határidő, a jóteljesítési garancia, a referenciák és a személyi feltételek két-két esetben, a költségtakarékos koncepció és projektterv kidolgozása, a műszaki tartalom, a szakmai gyakorlat, az ellenőrzések gyakorisága és dokumentáltsága, valamint a koordinációs napok száma mindössze csak egy-egy esetben szerepelt a bírálati szempontok között.

Jellemző volt, hogy a beruházók a bonyolítói és a műszaki ellenőrzési feladatokra együtt kötöttek szerződést. Azoknál a beruházásoknál azonban, ahol a feladat nagyságrendje a vállalkozásba adást nem indokolta, illetve a bonyolítói feladatok ellátására megfelelő végzettségű saját szakemberekkel rendelkeztek, csak a műszaki ellenőrzést végeztették külső szervezettel. Ez hat beruházásnál fordult elő, amelyből négy gazdasági társaság volt.

A beruházások megvalósításában résztvevő kivitelezőket és szállítókat 86,5%-ban választották ki versenyeztetéssel, ennek során 32 szerződést közbeszerzési eljárás, 13 szerződést egyéb pályáztatás alapján kötöttek meg. Utóbbinál a nyilvánosság és az ellenőrzött döntéshozatal nem volt biztosított, mert 61,5%-ánál az értékelést és a kiválasztást írásban nem rögzítették, a dokumentumok mindössze öt esetben tartalmazták egyértelműen a kiválasztás szempontjait. A versenyeztetés és a bírálati szempontok dokumentálása nélkül megkötött szerződések a kivitelezői és szállítói alapszerződések értékének a 11,9%-át tették ki. **A beruházók a kivitelezői és szállítói szerződések 86,5%-ánál közbeszerzési eljárás lefolytatására voltak kötelezettek, ennek azonban 31,1%-ban nem tettek eleget.**

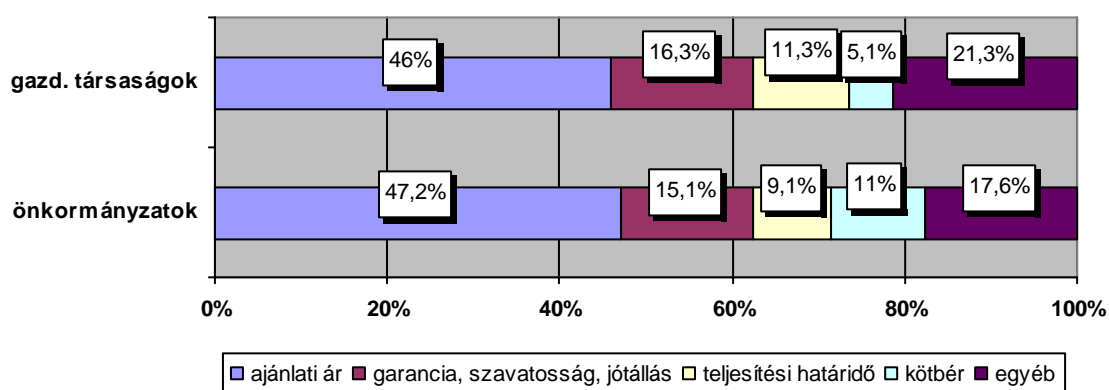
³⁴ 11 beruházásnál a bonyolítási és a műszaki ellenőrzési feladatokra együtt kötöttek szerződést, hat beruházásnál a bonyolítást saját szakemberek, a műszaki ellenőrzést külső szervezet végezte.

A közbeszerzési törvény megsértésével kötöttek szerződést **Celldőmölkön** a három szerződés közül egy, **Gárdonyban** a kilenc szerződés közül kettő esetben, valamint **Pápán** 11 szerződésnél. Utóbbinál azzal az indokkal nem folytattak le közbeszerzési eljárásokat, hogy a pályázati forrásból elnyert támogatás nem érte el a becsült érték felét (48,9%), ennek során azonban figyelmen kívül hagyták az önkormányzat 400 000 ezer Ft támogatási ígérvényét, amellyel a támogatások aránya a beszerzés megkezdésekor 73,9% volt.

A Kbt₁ 2002. január 1-jei változását követően két beruházásnál nem kellett alkalmazni a törvény előírásait, azonban közülük egyik (Lenti) a kivitelező kiválasztásakor önkéntesen alkalmazta. A közbeszerzési törvény alkalmazásával kötött szerződések a kivitelezői és szállítói szerződések értékének a 81,1%-át jelentették.

A közbeszerzési eljárások során a nyertes ajánlat kiválasztásánál a meghatározó bírálati szempont az ellenszolgáltatás mértéke (ajánlati ár) volt az önkormányzatoknál és a gazdasági társaságoknál egyaránt, hat esetben a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás alapján döntöttek, az összességében legelőnyösebb ajánlat kiválasztása során pedig az ajánlati ár a súlyszámok közel felét jelentette. **A további bírálati részszempontok első sorban a garanciális, a szavatossági és a jótállási feltételek, a teljesítési határidő, valamint a kötbér voltak, amelyek az ajánlati árral együtt a gyakorlatban eldöntötték a vállalkozók kiválasztását.** Az összességében legelőnyösebb ajánlat kiválasztásának szempontjainál az ár a súlyszámok 46,6%-át, a garanciális, a szavatossági és a jótállási feltételek értékelése 15,8%-át, a teljesítési határidő 10,3%-át, a kötbér 7,9%-át jelentette. A garanciális, a szavatossági és a jótállási feltételeket valamennyi ajánlatkérő, a teljesítési határidőt a gazdasági társaságok, a kötbér feltételeket az önkormányzatok részesítették előnyben. Az egyéb szempontok között az önkormányzatok a fizetési feltételeket, a helyi munkaerő alkalmazását, a jótéjesítési biztosítékot, a gazdasági társaságok – üzemeltetési tapasztalataikra alapozva – a műszaki szempontokat (projekt tartalom, ajánlatok kidolgozottsága, beépített anyagok korszerűsége és minősége, a szervízszolgáltatás feltételei) vették figyelembe.

Az összességében legelőnyösebb ajánlat bírálati szempontjai a kivitelezők és a szállítók kiválasztásánál



A beruházások megvalósításában résztvevők versenyeztetés nélküli kiválasztása, a bírálati szempontok dokumentálásának hiánya **nem segítette a megalapozott, nyilvános és ellenőrzött döntéshozatalt, a kiválasztás objektivitását, ezáltal a függetlenség és a megfelelő szakmai felkészültség érvényesülését.** A Kbt_{1,2} hatálya alá nem tartozó beszerzéseknél a versenyeztetés hiánya akadályozta a közpénzek takarékos, nyilvános és átlátható felhasználását, nem tette lehetővé a vállalkozók összeférhetetlenségének, valamint a döntést hozóktól való függetlenségének és a szakmai szempontok érvényesülésének a megállapítását.

A közbeszerzési eljárások 15,6%-ánál (5 esetben) kezdeményeztek jogorvoslati eljárást, amelyek közül a Közbeszerzések Tanácsa Közbeszerzési Döntőbizottság három esetben hozott elmarasztaló döntést.

Celldömölkön a beruházás I. üteménél és **Sárváron** az ajánlatok elbírálása nem szabályszerűen történt, a lefolytatott új eljárás és a pályázatok újra értékelése eredményeként azonban a nyertesként kihirdetett ajánlattevő mindkét esetben az eredetivel azonos volt. **Gárdonyban** a Döntőbizottság az önkormányzatot pénzbüntetésben részesítette, de a szerződést a jogsértés ellenére megkötötték.

A közbeszerzési eljárások és egyéb pályázatok 84,1%-ánál az ajánlatkérők több ajánlat közül választhattak, ami az alkalmazott bírálati szempontrendszerrel lehetővé tette a beruházásoknak az elfogadott pályázatokban foglaltak szerinti megvalósítását.

Az ajánlattevők száma a közbeszerzési eljárásoknál egy és 16, az egyéb pályázatoknál kettő és kilenc között alakult, átlagosan 3,9 illetve 4,3 volt. Az ajánlatkérők az eljárások felénél alkalmazták az elbírálás során pontozásos módszert. A nyertesnek minősített ajánlattevők pontszáma átlagosan 23,4%-kal haladta meg a nyertest követő legkedvezőbb, és 149,3%-kal a legkedvezőtlenebbnek minősített ajánlattevő pontszámát³⁵.

A beruházások megvalósításában résztvevőkkel megkötött alapszerződések a beruházások 64,7%-ánál összhangban volt az előzetes költségbebecslésekkel és gazdaságossági számításokkal³⁶, a többi esetben azonban az alapszerződések jelentősen meghaladták az előzetes számításokat, amely már a beruházások kezdeti szakaszában költség túllépéseket eredményezett.

2.1.2. A szerződéses feltételek kialakítása

A beruházások megvalósításában résztvevőkkel megkötött szerződések – kettő kivételével – **megfeleltek a Kbt_{1,2} és a Ptk. előírásainak**, egymással összhangban voltak és párhuzamos feladatellátást nem tartalmaztak.

Barcson a műszaki ellenőrzésre kötött szerződésben nem rögzítették a megbízott pontos feladatát (nem volt meghatározott, hogy a teljes beruházásra, vagy az I.

³⁵ A szélső értékeket figyelmen kívül hagyva.

³⁶ A Széchenyi terv pályázatokban szereplő költségek és műszaki tartalom figyelembe vételével, összhangban lévőknek tekintettük az előzetes költségbebecslések 90-110%-a közötti, jelentős eltérésnek az azokat 10%-kal meghaladó alapszerződéseket.

ütemre vonatkozott), **Zalaegerszegen** a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött kivitelezői szerződésben a Kbt₁ előírásaival ellentétesen állapodtak meg a módosítás feltételeiben.

Közbeszerzési eljárás és egyéb pályáztatás esetén a szerződéseket az ajánlati felhívások, az ajánlati dokumentációk, valamint az ajánlatok tartalmának megfelelően, írásban kötötték meg, kisebb eltéréseket négy beruházásnál állapított meg az ellenőrzés.

Az ajánlati felhívásokban, az ajánlati dokumentációkban, illetve az ajánlatokban foglaltaktól részben eltérő feltételek szerepeltek **Zalaszentgróton** a tervezési, **Celldömölk** I. ütemnél a műszaki ellenőrzési, **Barcs** és **Pápa** esetében a kivitelezői szerződésekben.

A szerződések alapvetően a támogatások elnyerésére benyújtott pályázatokban célként megjelölt projektek megvalósítására vonatkoztak, az azokban foglaltakkal azonban a beruházások közel felénél a műszaki tartalom különböző változtatásai miatt nem voltak összhangban.

Celldömölkön mindkét ütemnél eltértek a Széchenyi terv pályázatban foglaltaktól, **Zalaszentgróton** az elvi építési engedély alapján beadott pályázat műszaki tartalmát később pontosították. **Pápan** és **Zalaegerszegen** a költségek alultervezése miatt módosították a pályázatban foglalt műszaki tartalmat, **Bükön** a tervezett költségek szinten tartása érdekében két részprojektnél munkákat hagytak el. **Lentiben** a pályázatban tervezettől eltérő technológiával történő építésre kötöttek szerződést, **Barcson** a tervezői szerződés a kettő közül nemcsak az ellenőrzött I. ütem, hanem a teljes beruházást magában foglalta.

A tervezői szerződések az engedélyezési és a tender tervdokumentációk, valamint – három beruházás kivételével, ahol azt a kivitelezői szerződés tartalmazta – a kiviteli tervdokumentációk elkészítésére vonatkoztak. A szerződések mindössze öt beruházásnál tartalmaztak a tervezői művezetésre a feladatokat, egy esetben pedig erről a kivitelezői szerződésben állapodtak meg és költségeit is a kivitelező viselte.

A tervezői szerződésekben meghatározták a tervezők feladatait, a tervszolgáltatások határidejét és a fizetési feltételeket, de azok nem, vagy csak részben tartalmaztak garanciális elemeket.

Késedelmes teljesítés esetére a szerződések 40,4%-ában, hibás teljesítés esetére 1,9%-ában kötöttek ki kötbért. Jótállásra vonatkozó feltételeket a szerződések 5,8%-ában, szavatosságra vonatkozó előírásokat a 19,2%-ában szerepeltettek, jóteljesítési garanciában két esetben állapodtak meg (3,9%). A tervezői szerződések 11,5%-ában szerepelt egyéb szerződéses garancia, amelyek között a konzultációk biztosítására vonatkozó előírásokat, az elégtelen, hibás, illetve a hiányos tervezésből eredő kötelezettségeket írták elő.

A műszaki ellenőrzésre kötött szerződések a beruházások 11,8%-ánál nem, a 23,5%-ánál csak részben tartalmazták az építési műszaki ellenőr számára a

158/1997. (IX. 26.) Korm. rendeletben előírt feladatokat³⁷, vagy az arra történő hivatkozást. Előfordult, hogy a szerződéses feltételek nem biztosították a beruházás felügyeletének független, elfogulatlan elvégzését³⁸, mivel a műszaki ellenőr a beruházó önkormányzat mellett a kivitelezőtől is díjazásban részesült feladatai elvégzéséért (Zalaegerszeg).

A műszaki ellenőrzésre kötött szerződésekben nem, illetve csak részben szerepeltették a beruházók érdekeit védő garanciális előírásokat, kötbért a 17,9%-a, teljesítési vagy jóteljesítési garanciát az 50%-a, egyéb szerződéses garanciákat – általános jelleggel – a 64,3%-a tartalmazott. Csak három beruházásnál határoztak meg ösztönző feltételeket a beruházás költség-takarékos megvalósítása érdekében, az indokolatlan pótmunkák kiszűrésére, de a gyakorlatban ott sem alkalmazták.

A költség-túllépések esetére **Gárdonyban** a műszaki ellenőr díjának arányos csökkentésében, a megtakarításból sikerdíj fizetésében állapodtak meg. **Bükön** a beruházási keret-előírányzatok betartása és a költség-túllépésekért való felelősség szerepelt a szerződésben, **Zalaszentgróton** a megtakarításokról külön megállapodást terveztek. Ezek alkalmazására egyik beruházásnál sem került sor.

A beruházások 82,4%-ánál a műszaki ellenőrzésre kötött szerződések nem tartalmazták a folyamatos szakmai ellenőrzések ellátásával kapcsolatos konkrét feladatokat, és nem határozták meg annak dokumentálása módját sem, holott ez segíthette volna a műszaki ellenőrzés jogszabályokban meghatározottak szerinti feladat ellátását. Az építési- szerelési munka folyamatos figyelemmel kísérése biztosítékként nem írták elő ellenőrző listák, hibajegyzék, minőségellenőrző terv vagy megvalósulási ütemterv készítését, továbbá nem gondoskodtak arról, hogy a beruházás megvalósításában közreműködők szerződéseiben előírt ellenőrzési és dokumentálási módozatok egymással összhangban legyenek. A beruházók nem rendelkeztek szerződésekbe foglalt biztosítékkal a hibás, hiányos és késedelmes teljesítések időbeni ismertetésére, a megoldására vonatkozó döntések feltételeinek megteremtésére.

Balatonlellén, Baracson, Marcaliban, Sárváron és Zalaegerszegen a kivitelezői szerződés tartalmazott előírásokat mintavételi és minőségbiztosítási tervek, jegyzőkönyvek, megvalósulási ütemtervek, előrehaladási jelentések készítésére.

³⁷ Az ellenőrzött időszakban hatályos 158/1997. (IX. 26.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdése szerint az építési műszaki ellenőr az építmény megvalósítására irányuló építési szerelési munka teljes folyamatában elősegíti és ellenőrzi a vonatkozó jogszabályok, hatósági előírások, szabványok, szerződések, valamint az építésügyi hatóság, illetve az építmény létesítését engedélyező hatóság által jóváhagyott építészeti műszaki terv tartását. A 2. § (3) bekezdés rögzíti az építési műszaki ellenőr legfontosabb feladatait.

³⁸ „A műszaki ellenőr ... az építető nevében jár el, amikor műszakilag, minőségileg, az eljárás jogszerűsége tekintetében ellenőrzi a vállalkozók tevékenységét és annak eredményét igazolja. Ezért a műszaki ellenőrzés bizalmi feladat, amelyet az építető saját alkalmazottja, konzulens, a kiviteli tervezésben részt nem vevő tervező, vagy erre szakosodott ellenőrző cég láthat el.” Forrás: Építési műszaki ellenőrök kézikönyve, Terc Kft., Budapest, 2001.

sére, az ezekkel kapcsolatos feladatok azonban a műszaki ellenőrök szerződéseiből kimaradtak.

A műszaki ellenőrzésre kötött szerződések feltételei (a szerződéses garanciák, az elszámolási módok, az együttműködés szabályozása) **a beruházások 47,1%-ánál nem segítették elő a kivitelezői szerződésekben foglaltak teljesülését**, a beruházások tervezett műszaki-, költség- és időtervek szerinti megvalósítását.

A beruházások kivitelezésére döntően generálkivitelezői szerződéseket kötöttek, mindössze négy beruházásnál (Bük, Gárdony, Pápa, Zalakaros II. ütem) bontották – időben vagy feladatok szerint – ütemekre a feladatokat és kötöttek több vállalkozóval szerződést. A kivitelezői szerződésekben megállapodtak a teljesítési rész- és véghatáridőkben és meghatározták – egymással összhangban – a műszaki és a pénzügyi teljesítések ütemezését. **A kivitelezői alapszerződések szerint a beruházások átlagos átfutási ideje 9,6 hónap volt**, ezen belül az önkormányzatok rövidebb (átlagosan 7,3 hónap), a gazdasági társaságoknál hosszabb (átlagosan 12,8 hónap) kivitelezési időtartamban állapodtak meg. A szerződésekben meghatározott befejezési határidők a beruházásoknak csak a 41,2%-ában volt összhangban a támogatási szerződésekben foglaltakkal, a továbbiaknál az összhangot a támogatási szerződések későbbi módosításaival biztosították.

A kivitelezői szerződésekben a megvalósítandó munkák részletes műszaki tartalmának meghatározásakor a Ptk. 390. § (3) bekezdés előírásának eleget tettek, amikor a tervdokumentációkra, a közbeszerzési ajánlati és egyéb dokumentációkra, valamint a vállalkozó ajánlatának tartalmára hivatkoztak. A szerződésekben hivatkozott dokumentumok rendszerezett, hiteles, egyértelműen azonosítható módon azonban a beruházások 58,8%-ánál nem álltak teljes körűen rendelkezésre, így az utólagos ellenőrzés és a szerződés pontos műszaki tartalmának megállapítása nem volt biztosított.

A beruházók a kivitelezői és a szállítói szerződések tartalmának összeállításánál gondosabban jártak el a tervezői, a bonyolítói és a műszaki ellenőri szerződéseknél, **a szerződésekben rögzített garanciális elemek** – a megvalósítás tapasztalatai alapján – **nagyobb biztosítékot nyújtottak a beruházók érdekeinek védelmére.**

Késedelmes teljesítés esetére a szerződések 90,4%-ában, nem teljesítés esetére (meghiúsulás) 23,1%-ában kötbért kötöttek ki. A jótállási feltételekről egy (1,9%), a szavatossági előírásokról öt szerződés kivételével (9,6%) megállapodtak, ennek során rendszerint a jogszabályokban³⁹ előírtaknál szigorúbb feltételeket írtak elő. A szerződések 9,6%-ában hibás teljesítés esetére is kötbért kötöttek ki.

³⁹ A jótállásra vonatkozó előírásokat a 151/2003. (IX. 22.) Korm. rendelet és a 249/2004. (VIII. 27.) Korm. rendelet; a hibás teljesítésért való felelősség (kellékszavatosság) szabályait a Ptk. 305-311/A. §-ai szabályozzák, az egyes épületszerkezetek és azok létrehozásánál felhasználásra kerülő termékek kötelező alkalmassági idejéről a 11/1985. (VI. 22) ÉVM-IpM-KM-MÉM-BkM együttes rendelet tartalmaz előírásokat.

A szerződést biztosító mellékkötelezettségek között **elterjedt a teljesítési, illetve a jóteljesítési garancia (biztosíték) nyújtása**, melynek során a kivitelezők a vállalkozói díj meghatározott %-át e jogcímen bankgaranciában vagy pénzbeli formában biztosítják a megrendelő részére. A jóteljesítési garancia mértéke három esetben a lefolytatott közbeszerzési eljárás során elbírálási szempont is volt. A vállalkozók a kivitelezői és a szállítói szerződések 65,4%-ában vállaltak teljesítési és/vagy jóteljesítési garanciát (21,2%-ban mindkétben megállapodtak), amely 85,3%-ban bankgarancia, 14,7%-ban pénzbeli garanciavállalás volt, annak ellenére, hogy a Ptk. 249.§-ában a szerződést biztosító mellékkötelezettségek között csak a bankgarancia szerepel.

Barcson a kivitelező a jóteljesítési garanciát az önkormányzat számlájára utalta át, és hozzájárult az e jogcímen átutalt pénzeszközök beruházás finanszírozási célokra történő felhasználásához, amikor a megrendelő önkormányzatnál a számlák kifizetéséhez nem állt rendelkezésre fedezet. Az így átutalt, visszatartott pénzeszköz továbbra is a kivitelező tulajdonában maradt, amelyet az önkormányzatnak saját pénzeszközeitől elkülönítetten kellett volna kezelni. Ezáltal nem biztosították, hogy a garanciavállalás jogcímen átutalt pénzeszközök valóban betöltsék eredeti céljukat és rendelkezésre álljanak a garanciális problémák felmerülésekor a kivitelező nem teljesítése (teljesítési garancia) vagy hibás teljesítése (jóteljesítési garancia) esetén.

Az építések műszaki munkálatait az építési munka jellegének megfelelő és jogszabályban meghatározott szakképesítéssel és gyakorlattal rendelkező felelős műszaki vezetők irányították⁴⁰. Az ellenőrzött beruházásoknál a kivitelezői szerződések egy kivétellel tartalmazták a kivitelező feladatait, megjelölték a felelős műszaki vezető személyét és – különböző részletezettségben – rendelkeztek a feladatairól.

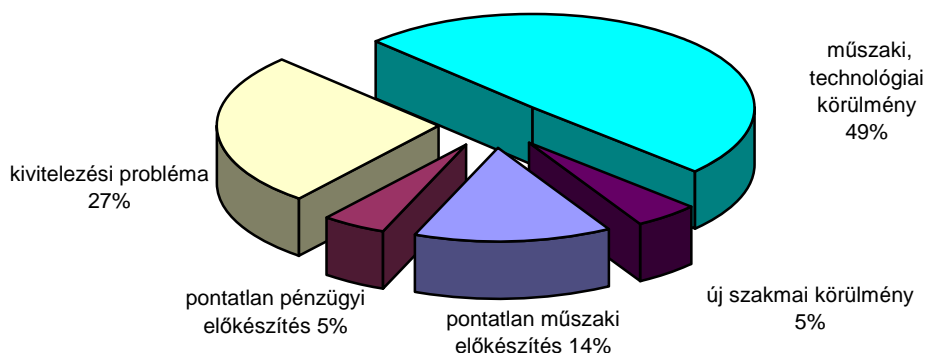
2.1.3. **A kivitelezői szerződésmódosítások okai, dokumentáltsága és hatása a megvalósítás folyamatára**

A beruházások kivitelezésére kötött szerződések 71,1%-át (32 db) a megvalósítás folyamatában 14 beruházást érintően egy vagy több alkalommal – egy szerződést átlagosan kétszer – **módosították**, valamint azokhoz kapcsolódóan további szerződéseket is kötöttek, emellett szerződésmódosítás nélkül is számoltak el pótmunkákat. A szerződésmódosítások **leggyakoribb indoka a kivitelezések folyamatában felmerült műszaki, technológiai** ⁴¹ **és kivitelezési problémák voltak**, szerepe volt emellett a pontatlan műszaki és pénzügyi előkészítésnek és a kivitelezés során jelentkező új szakmai körülményeknek is.

⁴⁰ A kivitelező és a felelős műszaki vezető szakmai felelősségét az Étv. 40. § (1)-(2) bekezdései, a felelős műszaki vezető jogosultságának, tevékenységének részletes szabályait a 2007. december 31-ig hatályban volt 51/2000. (VIII. 9.) FVM-GM-KöViM együttes rendelet 6-8. §-ai tartalmazták, 2008. január 1-től a 290/2007. (X. 31.) Korm. rendelet 12-13. §-ai szabályozzák.

⁴¹ A kivitelezés folyamatában műszaki, technológiai körülményként jelentkeztek a műszaki tartalom olyan módosításai, amelyeket nem a pontatlan műszaki és/vagy pénzügyi előkészítés okozott.

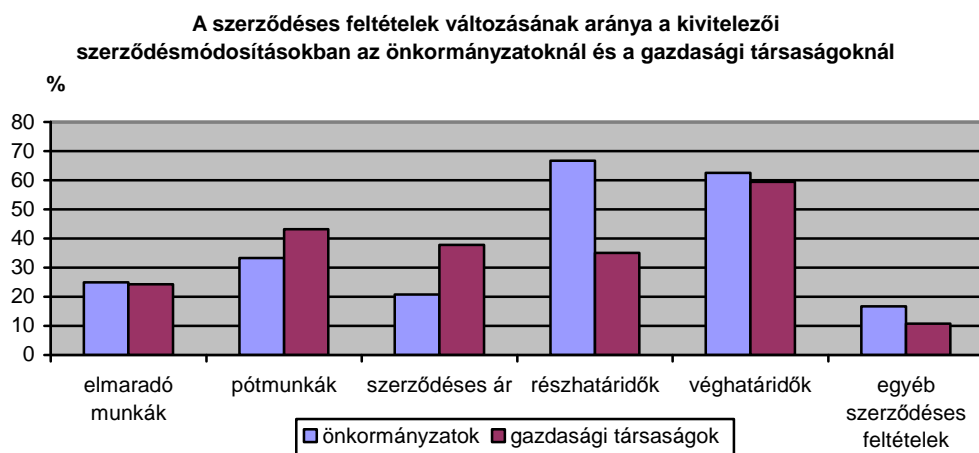
A kivitelezői szerződés módosítások okainak megoszlása



Az önkormányzatoknál és a gazdasági társaságoknál a szerződésmódosítások gyakorisága, valamint annak okai és indokai eltérőek voltak. Az önkormányzatoknál a szerződéseket átlagosan 2,2-szer, a gazdasági társaságoknál 1,8-szer módosították. A pontatlan műszaki előkészítés következtében a szerződések 29,3%-át módosították az önkormányzatoknál, ugyanakkor a gazdasági társaságoknál ilyen ok miatt szerződésmódosításra nem került sor. A műszaki, technológiai körülmények miatti szerződésmódosítások az átlag 49%-ot 13 százalékponttal meghaladták a gazdasági társaságoknál, míg az önkormányzatoknál 12 százalékponttal elmaradtak attól. Az új szakmai körülmények miatt a két szektorban azonos arányban módosították a szerződéseket.

A szerződésmódosítások a műszaki tartalom és ehhez kapcsolódóan az ajánlati ár, valamint a teljesítési rész- és befejezési határidők módosításaira irányultak, az egyéb szerződéses feltételek (minőségi követelmények, kötbér, garanciavállalás, egyéb) megváltoztatása nem volt jellemző. A műszaki tartalom változása a szerződésmódosítások 45,9%-ánál (ezen belül elmaradó munkák 24,6%-ánál, pótmunkák 39,3%-ánál) fordult elő, a kivitelezői alapszerződések 51,1%-ához kapcsolódóan. A szerződéses árat 31,2%-ban módosították, ez a kivitelezői alapszerződések 37,8%-át érintette. Mindemellett a szerződések 26,7%-ához kapcsolódóan írásba foglalt szerződésmódosítás nélkül – de részben azok mellett –, egyéb módon (kiegészítő szerződéssel, jegyzőkönyv, kimutatások készítése alapján) számoltak el pótmunkákat. A teljesítési részhatáridőket a szerződésmódosítások 47,5%-ánál, a véghatáridőket a 60,7%-ánál változtatták, ez az alapszerződések 55,6%-át érintette.

A pótmunka megrendelések, és ezzel összefüggésben a szerződéses árak változása a gazdasági társaságoknál, míg a teljesítési rész- és véghatáridők módosítása az önkormányzatoknál fordult elő nagyobb arányban.



A módosítások 65,6%-ánál a „vis maior”⁴² körülmények, 52,5%-ánál a megrendelői közreműködés, 16,4%-ánál pedig a kivitelezői munkavégzés minősége is szerepet játszott⁴³. A szerződésmódosítások ennek ellenére minden esetben „közös megegyezéssel” történtek. A kivitelezői szerződéseket mindössze három beruházásnál nem módosították (Celldömölk II. ütem, Sárvár I. ütem, Sellye).

A szerződésmódosítások pontos tartalma és indokoltsága azok 65,6%-ánál volt megállapítható, mivel a módosításokat különböző dokumentumokkal (tervekkel, pénzügyi és műszaki ütemtervekkel, a műszaki tartalomhoz kapcsolódó költségvetési kiírással, pótmunka ajánlati árral, szakértői véleménnyel) alátámasztották.

A műszaki tartalomváltoztatásokra irányuló szerződésmódosítások a beruházások⁴⁴ 45,5%-ánál szerkezetileg, részletezettségükben és tartalmilag eltértek a kivitelezői alapszerződésektől, ennek következtében az eredeti és a módosított műszaki tartalom közvetlenül nem volt összehasonlítható. A beruházások további 18,2%-ánál a műszaki tartalomváltozások összehasonlíthatósága részben volt biztosított, mert nem álltak rendelkezésre teljes körűen a módosítást indokoló, annak tartalmát meghatározó okmányok, egy beruházásnál pedig a műszaki tartalom módosítását nem is foglalták írott szerződésbe. A műszaki tartalom változásának a kimutatását tovább nehezítette, hogy azoknál a beruházásoknál, ahol a kiviteli terveket a kivitelezéssel párhuzamosan készítették (folyamatos tervszolgáltatás), a műszaki tartalomváltozásokat folyamatosan átvezették a tervdokumentációkon, illetve a kiviteli tervek már a módosított műszaki tartalomra vonatkoztak, így a tervdokumentációk nem tartalmaztak információt a beadott és elfogadott támogatási pályázatban tervezettől történt

⁴² A „vis maior” jelentése szó szerint „nagyobb erő”. Előre nem látott kényszerítő körülmény illetve elháríthatatlan akadály, amely meggátol valamely kötelezettség teljesítésében (Idegen Szavak Szótára, Akadémiai Kiadó, 1983). A vis maior jogi fogalom is, jellegéből fakadóan sem bekövetkezéséért, sem következményeiért nem felelős senki, így ezek nem róhatók fel senkinek.

⁴³ Az okok és indokok a módosítások 36%-ánál halmozottan jelentkeztek.

⁴⁴ A szerződésekben meghatározott műszaki tartalom különböző mértékben 10 beruházásnál változott.

eltérésekre. A **szerződésmódosításokat indokoló körülmények és tények dokumentálásának hiányában nem volt megítélhető a támogatások eredeti céljuknak megfelelő felhasználása, valamint azok utólagos ellenőrzése**, annak ellenére, hogy az 1/2001. (I. 5.) GM rendelet 13. § (2) bekezdése⁴⁵ és a 14/2002. (XI. 16.) MeHVM rendelet 15. § (2) bekezdése értelmében a támogatások folyósítása utólag, teljesítményarányosan történhetett. A kivitelezői szerződésekben is teljesítmény arányos elszámolásban állapodtak meg, amely a pénzügyi elszámolás és számlázás alapja volt.

Gárdonyban már a kivitelezői alapszerződésekben sem határozták meg egyértelműen, pontosan mennyiségi adatokkal a műszaki tartalmat, **Sárváron** a műszaki tartalom részletes meghatározását a szerződésmódosítás nem tartalmazta.

Pápán a költségcsökkentésre törekvés és az új igények miatt az építési engedélyes és a kiviteli terveket a megvalósítás folyamatában módosították, kivitelezés közbeni műszaki tartalomváltozásokra hivatkoztak, de azokat pontosan nem dokumentálták.

Barcson a műszaki tartalom módosítására a kivitelező tett javaslatot, és az arról szóló döntést a képviselő-testületi ülés jegyzőkönyve tartalmazta, a folyamatos tervszolgáltatás keretében a kivitelezéssel párhuzamosan készült kiviteli tervekben már a módosított műszaki tartalom szerepelt.

A változások dokumentálása, a műszaki és a pénzügyi elszámolások nyomon követése érdekében az eredeti és a módosított műszaki tartalomról készített kimutatások – a szerződésmódosítások 54,5%-ához kapcsolódóan – a módosítások 18,2%-ánál felmérési naplók, a 9,1%-ánál egységárelemzések, 36,4%-ánál mérnöki költségvetések, 45,5%-ánál műszaki tervek voltak.

A kivitelezői szerződésmódosításokhoz kapcsolódóan **a beruházások 70,6%-ánál** (a szerződésmódosítással érintett beruházások 85,7%-ánál) **módosultak a kivitelezés rész- és véghatáridői**, amelyeket egy kivétellel (Bük) a műszaki és a pénzügyi ütemtervekben is követtek. A módosított kivitelezési határidők csak a beruházások harmadrésznél biztosították a beruházás befejezését az eredeti támogatási szerződésben foglalt megvalósulási határidőre, kétharmad részénél a támogatási szerződések további módosítására volt szükség.

A helyszíni ellenőrzés adatai szerint a szerződésmódosítások a beruházások 52,9%-ához kapcsolódóan, összesen 175 613 ezer Ft-tal csökkentették és 827 725 ezer Ft-tal növelték a beruházási költségeket. A kivitelezői szerződésmódosítások során az eredeti projekt célkitűzésekben meghatározott minőségi követelményeket nem csökkentették, a mennyiségi paraméterek azonban megváltoztak. A beruházók a beruházási költségek és a későbbi üzemeltetési hatások kimutatása céljából a szerződésmódosításokhoz kapcsolódóan nem készítettek hatásvizsgálatokat, gazdaságossági számításokat.

A közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött kivitelezői, szállítói szerződéseket is rendszeresen módosították, amelyek 24,1%-ánál

⁴⁵ Hatályon kívül helyezte a 19/2004. (II. 27.) GKM rendelet 34. § (3) a) pontja 2004. március 1-től.

nem álltak fenn a szerződésmódosítás törvényekben előírt feltételei⁴⁶. Hét esetben írásbeli szerződés nélkül (jegyzőkönyvek, egyéb számítások alapján) számoltak el pótmunkákat 99 958 Ft összegben. A módosításoknál és a pótmunka kifizetéseknél nem vizsgálták a Kbt₁ 70. § (2) bekezdésében előírt feltételek fennállását, és nem folytattak le közbeszerzési eljárást.

A közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött 32-ből 30 szerződést összesen 58 alkalommal módosítottak, amelyekből 13 módosítás a Kbt₁ 73. § (1) bekezdésében, egy a Kbt₂ 303. §-ában előírt feltételeknek nem felelt meg.

Jegyzőkönyvek, egyéb számítások alapján, szerződésmódosítás nélkül Bükön öt, Lentiben és Zalakaroson egy-egy esetben számoltak el pótmunkákat.

2.2. A beruházások megvalósításának reálfolyamatai

2.2.1. A kivitelezési munkák megkezdése, a műszaki tervek és hatósági engedélyek rendelkezésre állása

A szakmai-műszaki előkészítés a beruházások 41,2 %-ánál nem volt megfelelő, mert az Étv. 38. § (1) bekezdésében és a Vg. tv. 28. § (1) bekezdésében foglaltak ellenére, a kivitelezés megkezdésekor nem rendelkeztek érvényes jogerős építési és vízjogi létesítési engedéllyel. Ennek következtében nem álltak rendelkezésre teljes körűen a hozzá tartozó álló műszaki tervdokumentációk, a kapcsolódó szakági kiviteli tervek és műszaki leírások, az egyéb hatósági engedélyek, valamint a vonatkozó szabványhivatkozások.

Balatonlellén két beruházásnál a jogerős építési és a vízjogi létesítési engedély, **Celldőmölkün** a II. ütemnél, **Marcaliban**, **Zalaegerszegen**, **Zalaszentgróton** a vízjogi létesítési engedély, **Pápán** a technológiai gépészeti vízjogi létesítési engedély hiányzott.

A kivitelezői alapszerződések megkötésekor 14 beruházásnál⁴⁷ került sor az építészeti, 10 beruházásnál a szakági kiviteli tervek átadására. Az építési munkaterületek átadásakor a vállalkozók rendelkeztek kiviteli tervdokumentációval, vagy annak egy részével három beruházás (**Celldőmölök I. ütem**, **Barcs** és **Zalaegerszeg**) kivételével. A kiviteli terveket Celldőmölkün a megrendelőnek, a további két esetben – szerződése alapján – a kivitelezőnek kellett volna biztosítania.

E beruházók – Pápa kivételével – a kivitelező kiválasztására közbeszerzési eljárást folytattak le, ennek során azonban nem tettek eleget az akkor hatályos

⁴⁶ A Kbt₂ 303. §-a szerint a felek csak akkor módosíthatják a szerződésnek a felhívás, a dokumentáció feltételei, illetőleg az ajánlat tartalma alapján meghatározott részét, ha a szerződéskötés követően – a szerződéskötéskor előre nem látható ok következtében – beállott körülmény miatt a szerződés valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti. A korábban hatályos Kbt₁ 73. § (1) bekezdése szerint a felek csak akkor módosíthatták a szerződésnek az ajánlati felhívás, a dokumentáció feltételei, illetve az ajánlat tartalma alapján meghatározott részét, ha a szerződéskötést követően beállott körülmény folytán a szerződés valamelyik fél lényeges jogos érdekét sértette.

⁴⁷ Három beruházásnál a kiviteli tervek készítését a kivitelezői alapszerződések tartalmazták.

1/1996. (II. 7.) KTM rendelet 2. § (1) bekezdése előírásainak, miszerint az ajánlatkérési műszaki dokumentáció a jogerős, végrehajtható és érvényes építési vagy létesítési hatósági engedélyokirat és a hozzá tartozó tervek alapján készített, az építmény helyszínét, környezetét, jelenlegi, valamint kész állapotát – az ajánlatadáshoz szükséges és elégséges módon – rögzítő írásos dokumentumok és tervrajzok összessége.

A hiányzó engedélyeket – kettő vízjogi létesítési engedély kivételével (Balatonlelle két beruházás) –, valamint a hozzájuk tartozó terveket a kivitelezések ideje alatt folyamatos tervszolgáltatással biztosították. A megvalósítás folyamatában három beruházás esetében történt késedelmes kivitelezői tervszolgáltatás.

Celldömölk I. ütemnél és **Zalaegerszegen** a kiviteli tervek kettő hónap, **Marcaliban** a vízgépészetre vonatkozó szakági kiviteli tervek hét hónap késedelemmel készültek el.

A jogerős építési és vízjogi létesítési engedélyek, valamint a hozzá tartozó tervdokumentációk hiányai, nem akadályozták ugyan közvetlenül a beruházások végrehajtását, ezzel azonban nem tartották be az Étv. 38. § (1) bekezdésében és a Vg. tv. 28. § (1) bekezdésében foglaltakat. A hiányokat 57,1%-ban beruházói mulasztás, 28,6%-ban tervezői késedelem, 14,3%-ban egyéb ok eredményezte.

A kiviteli tervdokumentációk átadás-átvételekor – három beruházás kivételével (Balatonlelle két beruházás, Celldömölk II. ütem) – nem állapítottak meg dokumentumhiányt annak ellenére, hogy összesen hét beruházásnál nem rendelkeztek teljes körűen a szükséges hatósági engedélyekkel és a kapcsolódó műszaki tervekkel.

A kivitelezés megkezdése előtt a műszaki ellenőrök, a tervezők és a kivitelezők mindössze négy beruházásnál – Zalakaros két beruházás, Pápa, Selye – **végezték el** a rendelkezésre álló építési engedélyezési, vízjogi létesítési, az egyéb hatósági, a kiviteli tervek, valamint az egyéb **dokumentumok és az árazott költségvetés műszaki tartalmú összevetését** annak érdekében, hogy a munkák megkezdését megelőzően meggyőződjenek azok tartalmi egyezőségéről és a műszaki hivatkozások összhangjáról. Ezek közül első kettőnél tárták fel és rögzítették az ellentmondó műszaki hivatkozásokat, a másik kettőnél a feltárás nem történt meg. A többi beruházásnál a különböző dokumentumok műszaki tartalmú összehasonlítását nem végezték el annak ellenére, hogy az – a kivitelezés során végrehajtott műszaki módosítások alapján – a beruházások további 47,1%-ánál indokolt lett volna.

A kivitelezések megkezdésekor és a megvalósítások során beruházások 70,6%-ánál szükség volt az építési engedély, 29,4%-ánál a vízjogi létesítési engedély módosítására. Az engedélymódosítások miatt a beruházások 70,6%-ánál megváltoztatták az építészeti, 29,4%-ánál a víztechnológiai, 23,5%-ánál az egyéb szakági kiviteli terveket.

A módosított műszaki tartalommal megvalósult beruházásoknál nem értékelték – műszaki-gazdasági összehasonlításokkal – **az eredeti és a módosított tervek közötti változások hatását a beruházások költségeire és időbeni megvalósítására.** A felmerült műszaki tartalom változá-

sok elfogadását üzemeltetési és fenntartási költség adatokkal sem támasztották alá. Mindezek nem tették lehetővé a végrehajtott módosítások döntési szempontjainak utólagos ellenőrzését.

A beruházásoknál a munkaterületek átadás-átvételekor az építési naplót az 51/2000. (VIII. 9.) FVM-GM-KöViM együttes rendelet⁴⁸ 4. § (1) bekezdésének megfelelően nyitották meg, egy beruházás kivételével (Gárdony), ahol az építési napló a rendelet 2. számú mellékletében előírtak ellenére nem tartalmazta a szakipari-, a szerelőipari és az egyéb alvállalkozói munkáknak az adatait, továbbá a mellékletként csatolandó hatósági engedélyekre vonatkozó adatokat.

Az építési munkaterületek átadás-átvétele – két beruházás kivételével (Gárdony és Celldömölk I. ütem) – a kivitelezőkkel megkötött alapszerződésekben meghatározott időpontban történt.

A munkaterület átadások a beruházások 94,1%-ánál biztosították az időtervek szerinti végrehajtás feltételeit, Celldömölkön azonban a beruházás I. üteménél a munkaterület átadását követően indokolt volt a kivitelezési folyamatok átütemezése és a kivitelezési véghatáridő módosítása, a kivitelezésre meghirdetett 3,3 hónapos (102 nap) átfutási idő miatt. A módosítás során az átfutási időt 506 napban rögzítették, a megvalósításra ténylegesen 528 nap alatt került sor.

A munkaterületek átadás-átvételei megfeleltek a Ptk. és az 51/2000. (VIII. 9.) FVM-GM-KöViM együttes rendeletben foglalt **előírásoknak.**⁴⁹ Az érdekeltek a munkaterületeket – Zalaegerszeg kivételével, ahol az építési területen rádiótorony volt – munkavégzésre alkalmas állapotúnak minősítették, nem merültek föl olyan egyéb körülmények, amelyek gátolták volna a szerződésszerű teljesítést.

2.2.2. **A beruházás műszaki megvalósítása, a teljesítés monitoring**

A tervezői szerződések 52,9%-a, a műszaki ellenőrök megbízási szerződéseinek és a kivitelezői alapszerződések 11,8%-a, valamint a szállítói szerződések 25,0%-a nem tartalmazott előírásokat a beruházás megvalósításában közreműködők kapcsolattartására, együttműködésére vonatkozóan. Az előírásokat tartalmazó szerződésekben a beruházások megvalósításában részt vevők közötti kapcsolattartás módját, az együttmű-

⁴⁸ Az építési napló vezetésének tartalmát és formáját 2008. január 1-től a 290/2007. (X. 31.) Korm. rendelet 19. § (1) bekezdése alapján a 2. számú melléklete szabályozza.

⁴⁹ A Ptk. 393. § (1) bekezdése szerint, ha a munkát a megrendelő által kijelölt helyen kell elvégezni, a megrendelő köteles a munkahelyet munkavégzésre alkalmas állapotban a vállalkozó rendelkezésére bocsátani. Az 51/2000. (VIII. 9.) FVM-GM-KöViM együttes rendelet 4. § (1) bekezdésében foglaltak alapján a kivitelezési munka megkezdésekor az építési munkahelyet az építető a kivitelező részére átadja. Ezzel egyidejűleg meg kell nyitni az építési naplót és abban az átadás-átvételt rögzíteni kell. Utóbbi szabályokat 2008. január 1-től a 290/2007. (X. 31.) Korm. rendelet 4. § (4)-(5) bekezdése tartalmazza.

ködés szabályait eltérően rögzítették. Leggyakrabban – a beruházások 88,2%-át érintően – a kapcsolattartás formája a helyszíni bejárás volt. A gyakorlatban a kapcsolattartás módjára az eltakarásra kerülő munkák esetében, illetve szükség szerint helyszíni bejárást, továbbá – Barcs kivételével – a koordinációs értekezletek tartását⁵⁰ alkalmazták. Előbbieket az építési naplókban tett bejegyzésekkel, utóbbiakat emlékeztetőkkel dokumentálták. A kapcsolattartás további módja a papíralapú és elektronikus levelezés, fax voltak, ezek összességében megfeleltek a szerződésekben szabályozottnak. A keletkezett okmányokat – Zalaegerszeg kivételével – továbbították a beruházások megvalósításában érdekelt felek részére.

Az építési naplókban a napi jelentések – Barcs és Gárdony kivételével – tartalmazták az építési napló vezetéséről szóló 51/2000. (VIII. 9.) FVM-GM-KöViM együttes rendelet 2. számú melléklet III. 1. pontjában előírt adatokat.

Az építési naplókban tett **eseti bejegyzésekhez** az akkor hatályos 51/2000. (VIII. 9.) FVM-GM-KöViM együttes rendelet 15. § (3) bekezdésének előírásai ellenére **a beruházások 64,7%-ánál a bejegyzéseket megalapozó jegyzőkönyveket és kimutatásokat, 58,8%-ánál a tervrajzokat, a megfelelőség-igazolásokat és az egyéb dokumentumokat nem csatolták**, amely a 158/1997. (IX. 26.) Korm. rendelet 2. § (3) bekezdés j) pontja szerint a műszaki ellenőr feladata lett volna. A dokumentumokat nem csatoló beruházások 70,6%-ánál az elmaradásokat nem indokolták, 17,6%-ánál nem tartották indokoltnak, 11,8%-ánál pedig elegendőnek vélték a naplókban a dokumentumokra való hivatkozást. Az építési naplók iratanyagának hiányosságai, valamint a működtetett monitoring rendszer dokumentumainak rendszerezetlensége nem, vagy csak részben biztosította az utólagos ellenőrzést. A beruházások befejezését követően azonban a beruházások 76,5%-ánál a műszaki átadás-átvételi dokumentációkhoz csatolták a költségvetéseket, a költségbecsléseket, a kimutatásokat, a tervrajzokat és a megfelelőség-igazolásokat.

A kivitelezésekhez előírt építési naplóbejegyzéseken túli további információkat írásban rögzítették (levél/fax, jegyzőkönyv, feljegyzés, emlékeztető) Sellye kivételével, ahol a koordinációs értekezletről feljegyzés nem készült, csak a műszaki ellenőr tett róla említést az építési naplóban.

A műszaki ellenőrök által végzett folyamatos szakmai ellenőrzés, annak dokumentálása a beruházások 76,5%-ánál nem, vagy csak részben járult hozzá a megvalósítási folyamatoknak a jogszabályokban és a kivitelezői szerződésekben előírtak szerinti végrehajtásához.

A műszaki ellenőrök a beruházások 52,9%-ánál okmányokkal igazolt módon nem hívták fel a beruházók figyelmét a kivitelezői szerződéses fejelem betartására, a kiegészítő szerződések megkötésére, a szerződésmódosítások szükségességére, nem jelezték továbbá a munkaterületek átadás-átvételekor a hatósági engedélyek és a vonatkozó műszaki tervek hiányát a beruházások 41,2%-ánál.

⁵⁰ A koordinációs értekezletekre a beruházások 58,8%-ánál heti, 11,8%-ánál dekádönként (10 naponként), 29,4%-ánál csak alkalmanként került sor.

A műszaki ellenőrök a 158/1997. (IX. 26.) Korm. rendelet 2. § (3) bekezdés g-l) pontja alapján részt vettek a műszaki átadás-átvételi eljárásokban, ennek során azonban – a későbbi üzemeltetési problémák szerint – a beruházások 64,7%-nál hibásan ítélték meg a hatósági engedélyek, hatósági előírások, a határidők és a minőségi előírások, valamint a szerződések betartását.

A műszaki ellenőrök a kivitelezések előrehaladásának követése során – beruházások átadási késedelmei ellenére – nem vizsgálták, hogy mely kivitelezési tevékenységek rendelkeztek tartalékidővel, melyek átütemezése, illetve ezekhez milyen erőforrások bevonása lett volna szükséges. A műszaki üzemeltetési problémák és a költségtúllépések ellenére nem tárták fel a kialakult késedelmek konkrét okait, felelőseit. A Ptk. 405. § (1) és (5) bekezdéseinek előírásai ellenére az utó-felülvizsgált beruházások 93,8%-ánál a minőségi hibák, hiányok felvételekor nem rögzítették azok költségvetés szerinti összegét.

A műszaki ellenőrök által tett jelzések alapján a beruházók, illetve a beruházások megvalósításában résztvevők megtették a szükséges intézkedéseket, de azok három beruházásnál⁵¹ – figyelembe véve a tapasztalt 4,5-13,3 hónapos terhelésses próbaüzemi eljárásokat – nem biztosították a beruházások időtervek szerinti megvalósítását.

A műszaki ellenőrök a beruházások folyamatos szakmai ellenőrzése során munkanemenként és technológiai lépésenként ellenőrző listákat három beruházás kivételével⁵², **munkanemenkénti hibajegyzékeket és minőségellenőrző terveket, valamint Gantt diagramot nem alkalmaztak** annak ellenére, hogy e dokumentumok használata lehetővé tette volna a feladatellátási tevékenység célirányosabb, gyorsabb, hatékonyabb és eredményesebb végrehajtását. A jogszabályok nem írják elő, de a megfelelő monitoring rendszer működtetéséhez és dokumentálásához, a hibák időbeni jelzéséhez a műszaki ellenőr részéről nem elegendő csak az építési naplóba történő bejegyzések elvégzése, hanem célszerű e dokumentumok alkalmazása az ellenőrzés során.

A munkanemenként és technológiai lépésenként felépített ellenőrző listák és minőségellenőrző tervek segítséget nyújtanak a műszaki ellenőrnek abban, hogy a kivitelezés közben, az egyes munkarészek befejezését követően – az üzemelés során keletkező rejtett hibákat – nyílt hibaként⁵³ azonnal észlelje, a hibajegyzékek pedig biztosítják a nyílt hibák kijavításának azonnali kontrollját. Az építési munka megfelelő minőségének folyamatos ellenőrzéséhez segítséget nyújthatott volna még a megvalósulási ütemterv, amelynek megjelenítésére a Gantt diagramot (sávos ütemterv) alkalmazhatták volna.

⁵¹ Marcali, Sellye, Zalaszentgrót

⁵² Pápa, Sárvár I-II. ütem.

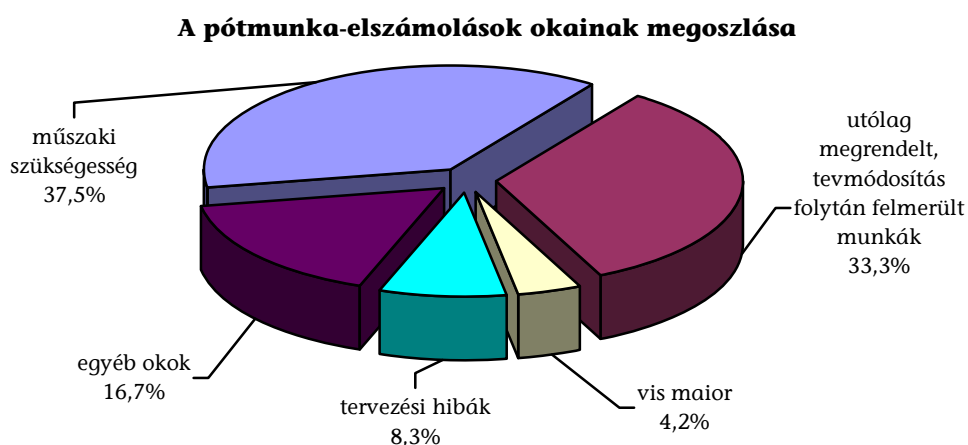
⁵³ A nyílt hiba a kivitelezés közben, valamely építési tevékenység alatt, vagy azt követően azonnal, közvetlenül észlelhető. A rejtett hiba a meghibásodás külső jeleinek megjelenésekor, vagy a hiba gyanúja miatt végzett roncsolásos vizsgálat után észlelhető.

2.2.3. Műszaki tartalom változások a megvalósítás folyamatában

A megvalósítás során a **beruházások 64,7%-ánál számoltak el pótmunkákat és 52,9%-ánál elmaradt műszaki tételeket** (megtakarítások), két beruházásnál pedig a műszaki tartalmat úgy változtatták meg, hogy az nem befolyásolta a kivitelezői alapszerződésekben vállalt költségeket.

Barcson a pályázatban szereplő úszómedence helyett két kisebb (egy úszó- és egy élmény) medencét, **Cellömölkön** a tervezett kültéri ülőpados medence helyett gyermekcsúszda medencét építettek.

A **pótmunkák leggyakoribb indokai** az utólag megrendelt, a tervmódosítás folytán felmerült, illetőleg a műszaki szükségességből elvégzett munkák voltak. Az okok között szerepeltek még a tervezési hibák, a vis maior és az egyéb okok.



Az elmaradt és a pótmunkák elszámolására vonatkozóan a beruházók tulajdonosi döntéseit befolyásoló egyéb előírások, szabályozások nem voltak, a kivitelezési alapszerződésekben **a normakönyvek alapján történő tételes elszámolást írták elő**. Az elmaradt és pótmunkák elszámolása az Étv-ben és a Ptk-ban⁵⁴ előírtak alapján történt, továbbá **megfeleltek az építési- és a vízjogi létesítési engedélyekben, valamint egy kivételével a kivitelezői alapszerződésekben foglaltaknak**.

Zalaszentgróton a pótmunkákat a vállalkozó által benyújtott – a műszaki ellenőr részéről felülvizsgált, véleményezett – költségbecsléssel és tervekkel támasztották alá a kivitelezői alapszerződésben előírt tételes elszámolás helyett.

Az elmaradt és a pótmunkák elszámolása a kivitelezők nyilatkozata, valamint kettő beruházás kivételével a tervezők állásfoglalása, a műszaki ellenőrök szakvéleménye, valamint ezek alapján a képviselő-testületek, illetve a gazdasági társaságok vezetésének jóváhagyó döntésével történtek.

⁵⁴ Étv. 38. § (2) bekezdés, Ptk. 403. § (4) bekezdés.

Bükön a kivitelezők és a műszaki ellenőr csak jelezték a felmerülő építési problémákat és megoldási javaslatokat adtak, amelyekről a gazdasági társaság vezető műszaki szakemberei döntöttek.

Zalaegerszezen a pótmunkákat és a tervezettől eltérő technológiai megoldásokat a kivitelező egyeztetette a műszaki ellenőrrel, de a tervezői állásfoglalások megkérését az építési naplóban, illetve a helyszíni konzultációkról készített jegyzőkönyvekben nem rögzítették.

A pótmunka elszámolásokat mérnöki költségvetéssel, felmérési nappalóval, illetve egységárelemzéssel, valamint ezeket szükség szerint tervekkel támasztották alá.

Mérnöki költségvetést a beruházások 70,6%-ánál, felmérési nappalót és egységárelemzést a beruházások 11,8-11,8%-ánál készítettek.

A pótmunkák fedezetére mindössze három beruházásnál (Bük, Gárdony, Marcali) **képeztek tartalékkeretet.** A műszaki tartalomváltoztatásokkal összefüggő pótmunkákat először a megtakarítások, majd ezt követően – ahol képeztek – a tartalék keret terhére számolták el. A fennmaradó költségek finanszírozása nem hátráltatta a kivitelezéseket.

Az elmaradt és a pótmunkák miatt – a megvalósítások folyamatában – a megkötött **kivitelezői alapszerződéseket öt beruházás esetében nem módosították,** a kifizetésekre szóbeli megállapodások, illetve az elmaradt és a pótmunkákat tartalmazó jegyzőkönyvek, kimutatások, egyéb dokumentumok alapján került sor.

Barcson, Gárdonyban, Bükön és Pápán és Zalaegerszezen az elmaradt és a pótmunkák miatt a kivitelezői alapszerződést nem módosították, mert a beruházók azokat nem igényelték.

2.2.4. A műszaki átadás-átvétel, használatba vétel és üzembe helyezés

A műszaki átadás-átvételt mindössze a beruházások 41,2%-ánál kezdték meg a kivitelezői szerződésekben rögzített – eredeti, illetve módosított – **időpontokban.** A beruházások 64,7%-ánál módosították a műszaki-átadás átvételek kivitelezői szerződések szerinti határidejét, amelyek következtében az alapszerződésekben eredetileg tervezett kivitelezési átfutási idők 4,0-19,2%-al növekedtek meg, ezen belül Celldömölkön az I. ütemnél a növekedés közel négyszeres volt. Előzőek közül öt beruházásnál⁵⁵ kezdték meg a módosított kivitelezői alapszerződésben rögzített időpontban a műszaki-átadás átvételi eljárásokat, a többinél további késedelmek keletkeztek. Gárdonyban pedig annak ellenére kezdték meg a kivitelezői alapszerződésekben előírt átadási időpontban a beruházás átvételét, hogy a kivitelezési munkák még nem fejeződtek be. Azoknál a beruházásoknál pedig, ahol a szerződések szerinti műszaki átadás-átvételi határidők változatlanok maradtak, mindössze egy beru-

⁵⁵ Balatonlelle úszómedence, Marcali, Zalakaros II. ütem, Lenti, Pápa.

házásnál (Celldömölk II. ütem) kezdődött meg késedelem nélkül a műszaki átadás-átvétel.

A két ellenőrzött szektorban azonos arányban fordult elő késedelmes teljesítés, eltért egymástól azonban a beruházók műszaki átadás-átvételi eljárásainak végrehajtási gyakorlata és a hozzá kapcsolódó szankciók érvényesítésének módja, a gazdasági társaságok nagyobb figyelmet fordítottak arra, hogy az átadások megfeleljenek a Ptk. szabályainak és a kivitelezői alapszerződésekben foglaltaknak. A gazdasági társaságok által megvalósított hét beruházásból ötnél fordult elő kivitelezői késedelem (71,4%), amelynek 60%-ában a késedelmi kötbért érvényesítették. Az önkormányzatoknál megvalósított 10 beruházásból hétnél volt kivitelezői késedelem, amelyek közül egy beruházásnál, és csak részben éltek kötbérigénnyel.

Sárváron a gazdasági társaság két beruházásánál a késedelmi kötbér igény érvényesítésének a lehetőségét nem vizsgálták. Késedelmi kötbér érvényesítésére került sor **Bükön** egy kivitelezővel szemben 51 498 ezer Ft, **Zalakaroson** több részfeladatnál, összesen 22 000 ezer Ft, **Pápán** a szerkezetépítésnél 1500 ezer Ft összegben.

Gárdonyban az önkormányzat három részfeladatra bontott beruházásánál a kivitelezői késedelem ellenére két részfeladat esetében nem, míg a harmadik részfeladatnál csak részben, a 17 napból 10-re állapítottak meg késedelmi kötbért. A további hat önkormányzati beruházásnál késedelmi kötbért nem érvényesítettek.

A kivitelezői késedelmek ellenére az önkormányzatok hat beruházásánál a szerződés szerű teljesítések vizsgálatakor nem vették figyelembe a Ptk. 405. § (3) bekezdésében és a 298. § a) pontjában foglalt előírásokat⁵⁶, mert a kivitelezői szerződésekben rögzített teljesítési határidőkhöz képest a műszaki átadás-átvételek kitűzésére 7-26 napos késedelemmel került sor.

Az átadás-átvételi eljárások befejezési határidejét figyelembe véve a késedelem **Balatonlellén** az élménymedencénél 15, **Baracson** 48, **Celldömölkön** a beruházás I. üteménél 53, **Sellyén** és **Zalaszentszékön** 19-19 napos volt. **Zalaegerszéken** a kivitelező a szerződés szerű teljesítés vizsgálatát biztosító átadási dokumentáció és megvalósulási tervek átadását 14 napos késedelemmel vállalta.

Zalaszentszékön – a Ptk. 405. § (1) bekezdésben előírtak ellenére – a műszaki átadás-átvételi eljárás időpontját az önkormányzat 12 napos késedelemmel, nem a vállalkozó értesítésében megjelölt időpontra tűzte ki, ezzel a magatartással a Ptk. 303. § (3) bekezdése értelmében jogosulti késedelembe esett, amely a kötelezett (vállalkozó) egyidejű késedelmét és ezzel a kötbér érvényesítésének a lehetőségét kizárta.

⁵⁶ A Ptk. 405. § (3) bekezdése értelmében határidőben teljesít a vállalkozó, ha az átadás-átvétel a szerződésben előírt határidőn belül, illetőleg határnapon megkezdődött, kivéve, ha a megrendelő a szolgáltatást nem vette át. A Ptk. 298. § a) pontja szerint a kötelezett késedelembe esik, ha a szerződésben megállapított vagy a szolgáltatás rendeltetéséből kétségtelenül megállapítható teljesítési idő, eredménytelenül eltelt.

A **műszaki átadás-átvételi eljárások átfutási ideje 2 és 116 nap között változott**, a kivitelezésekhez viszonyított arányuk 0,7-26,1% volt. A hosszú átfutási időt a kivitelezők nem megfelelő teljesítései okozták.

A **műszaki átadás-átvételekről a Ptk-ban foglaltaknak eleget téve⁵⁷ jegyzőkönyv készült, a beruházások 47,1%-ánál azonban a műszaki átadás-átvételek nem voltak kellően megalapozottak.** A kivitelezők négy beruházásnál⁵⁸ csak részben csatolták azokat a dokumentumokat, amelyek alkalmasak voltak a szerződésszerű teljesítés megállapításához és a használhatósági próbák ellenőrzéséhez. További négy beruházásnál⁵⁹ pedig a műszaki átadás-átvételek jegyzőkönyveiben és mellékleteiben annak ellenére állapították meg a hiánymentes megvalósulást, hogy a próbaüzemi, illetve hatósági eljárások ezt nem igazolták.

Az átadott dokumentumok között minden beruházásnál szerepeltek a beépített anyagok, szerkezetek megfelelőségi tanúsítványai, valamint az eredeti tervektől való eltéréseket tartalmazó megvalósulási tervdokumentációk. Hiányzó dokumentumok voltak az építési naplók egy példánya, a felelős műszaki vezető kivitelezésre vonatkozó nyilatkozata, a vízgépészeti berendezések szállítói megfelelőségi tanúsítványai, a vízkezelő technológia alkalmazási engedélye, a gépészeti berendezések működéséről szóló ellenőrzési jegyzőkönyvek, a negatív vízminta vizsgálatokról szóló jegyzőkönyvek, a minőségi hibák felvételéről valamint a pótmunkák elszámolásáról szóló jegyzőkönyvek.

A **késedelmes teljesítésekből fakadó mennyiségi hiányokat a kivitelezők a műszaki átadás-átvételek befejezéséig minden beruházásnál pótolták. Minőségi hiányokat a befejezett beruházások 70,6%-ánál állapítottak meg**, Balatonlelle két beruházásánál azonban a próbaüzemelés során jelentkező hibák ellenére nem rögzítették. A Ptk. 405. § (1) bekezdésben foglaltak ellenére a minőségi hibákról készült jegyzőkönyvek 75%-ában nem határozták meg a hiányos teljesítések költségvetés szerinti összegét. A hibás és hiányos teljesítések, illetve azok költségvetés szerinti összege megállapításának hiányában **a beruházások 75%-ánál a beruházók nem rendelkeztek adatokkal arra vonatkozóan, hogy a jóteljesítési garancia fedezetet nyújt-e szükséges javításokra.** A beruházók nem éltek a hibás teljesítések miatt kötbér igénygel annak ellenére, hogy a minőségi hibás, hiányos beruházások 50%-ánál az elhúzódó próbaüzemi és hatósági eljárások során felmerült problémák alapján indokolt lett volna⁶⁰.

⁵⁷ A Ptk. 405. § (1) bekezdése szerint a kitűzött átadás-átvétel során, a vizsgálat alapján felfedezett hiányokat, hibákat, a hibás munkarészekre eső költségvetési összegeket, valamint az érvényesíteni kívánt szavatossági igényeket jegyzőkönyvben kell rögzíteni.

⁵⁸ Gárdony, Pápa, Marcali, Zalaszentgrót.

⁵⁹ Celldömölk II. ütem, Zalaegerszeg, Sárvár I-II. ütem.

⁶⁰ A műszaki átadás-átvételi eljárások befejezése és a jogerős vízjogi üzemeltetési engedélyek rendelkezésre állása átfutási idejének értékelése során 90 napos terheléses próbaüzem, 60 napos benyújtási határidő, valamint 60 napos engedélyezési eljárás lett figyelembe véve.

A beruházások műszaki átadás-átvételét követően az önkormányzatok, illetve a gazdasági társaságok megkezdték az Étv-ben foglaltak alapján a **használatba vételi⁶¹ és – a balatonlellei két beruházás kivételével – a 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdésében foglaltak alapján a **vízjogi üzemeltetési eljárásokat**. A vízügyi hatóságok a műszaki átadás-átvételnél, illetve a terheléses próbaüzemi eljárások megkezdésekor általános jelleggel három hónap terheléses próbaüzemet, ennek lezárását követő 60 napon belül a próbaüzem, a zárójelentés, a kezelési utasítás, az üzemeltetési szabályzat, a szakhatóságok állásfoglalása, a ténylegesen megvalósult állapotot rögzítő létesítményjegyzék és tervdokumentációk benyújtását írták elő. Az építési és a vízügyi hatóságok részéről **a beruházások 47,1%-ánál történtek hiánypótlási elrendelések, illetve pótlólag előírt kötelezések**.**

Balatonlellén az építési hatóság felelős műszaki vezető nyilatkozatának csatolását, **Gárdonyban** az eljáró hatóságok pótlólag elvégzendő munkákat írtak elő. **Celldömölkön** a II. ütemnél a vízügyi hatóság hiánypótlásként további műszaki dokumentációk és leírások becsatolását, műszaki paraméterek közlését írta elő. A benyújtott tervdokumentációk **Zalaegerszegen** egy, **Sárváron** kettő, míg **Zalaszentgróton** három hiánypótlást követően feleltek meg a 18/1996. (VI. 13.) KHVM rendelet 6. §-ában és a 2. számú mellékletében előírt követelményeknek.

A vízügyi hatóságok a már működő fürdők bővítésénél, rekonstrukciójánál, valamint a több ütemben készülő beruházásoknál egységes szerkezetbe foglalt, a többi egyedi beruházásnál egy vízjogi üzemeltetési engedélyezési eljárást folytattak le, Pápa kivételével, ahol a vízügyi hatóság öt, a környezetvédelmi hatóság további egy eljárás alapján adta ki az engedélyeket. A szakhatóságok kikötései miatt három beruházásnál az építési hatóságok ideiglenes működési engedélyeket adtak ki.

Balatonlelle két beruházásánál – amelyeknél új, vízforgatóval ellátott medencéket építettek – a megvalósításhoz sem vízjogi létesítési engedéllyel nem rendelkeztek és üzemeltetési engedélyt sem kértek, amellyel a beruházó és az üzemeltető szervezet figyelmen kívül hagyta a 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdésének előírásait⁶². Két további beruházásnál (Gárdony és Bük) eltértek a jóváhagyott vízjogi létesítési, illetve az építési engedélytől, ezekre a hatóságok fennmaradási engedélyeket adtak ki.

A használatbavételi és a vízjogi üzemeltetési engedélyezési eljárások átfutási idői eltértek egymástól és a beruházások 52,9%-ánál elhúzódtak. A műszaki átadás-átvételi eljárások befejezésétől a jogerős használatbavételi engedélyek rendelkezésre állásáig 0,3-17,6 hónap, a vízjogi üzemelte-

⁶¹ Az Étv. 44. § (1) bekezdés szerint az építtetőnek minden olyan építményre, építményszere, amelyre építési engedélyt kellett kérnie – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik –, annak használatbavétele előtt használatbavételi engedélyt is kell kérnie.

⁶² A rendelkezés értelmében a vízhasználat gyakorlásához, vízilétesítmény használatbavételéhez (üzemeltetéshez) szükséges vízjogi üzemeltetési engedélyt annak kell kérni, aki a vízhasználat vagy a létesítmény üzemeltetésével járó – a jogszabályokban és a hatósági előírásokban meghatározott – jogokat és kötelezettségeket közvetlenül gyakorolja, illetve teljesíti.

tési engedélyek rendelkezésre állásáig 5,9-36,7 hónap telt el. Előfordult, hogy a használatbavételi engedélyezési eljárás időigénye 2,4 szerese, a vízjogi üzemeltetési engedélyezési eljárás időigénye 3,7 szerese volt a kivitelezés időszükségletének.

Az engedélyezési eljárások elhúzódása miatt **a beruházók és üzemeltetők úgy kezdték meg a létesítmények üzemeltetését⁶³, hogy a Vg. tv. 28. § (1) bekezdés előírásai ellenére egy beruházásnál sem rendelkeztek jogerős vízjogi üzemeltetési engedéllyel és az Étv. 44. § (4) bekezdésében foglaltakat megsértve a beruházások 58,8%-ánál nem rendelkeztek jogerős használatbavételi engedéllyel⁶⁴**. Az üzemeltetések megkezdéséhez képest a hiányzó használatbavételi engedélyek beszerzésére 1-9,3 hónap, a jogerős vízjogi üzemeltetési engedélyek kiadására 1-36,6 hónap elteltével került sor.

2.2.5. Az üzemeltetés műszaki tapasztalatai

A műszaki átadás-átvételi eljárások lezárását követően **a beruházások 88,2%-ánál merültek fel üzemeltetési problémák**, amelyek főként kivitelezési és tervezési hibákra, valamint egyéb okokra voltak visszavezethetők. A nem rendeltetésszerű használatból nem keletkezett probléma. A kivitelezési hibákból fakadó üzemeltetési nehézségek mindegyik beruházásnál, tervezési hibák a beruházások 41,2%-ánál, egyéb okokra visszavezethető problémák pedig a 17,6%-ánál fordultak elő.

Az üzemeltetés során, az utó-felülvizsgálati és garanciális bejárások előtt a beruházók és az üzemeltetők írásban jelezték a kivitelezők felé az észlelt hibákat. **A felmerült üzemeltetési problémák kezelésében, annak dokumentálásában a beruházók gyakorlata nem volt egységes**, a hibákat jegyzőkönyvekbe, emlékeztetőkbé, hibajegyzékekbe foglalták, illetve levelek/faxok, átépítési vázrajz, kijavítási terv formájában dokumentálták. A kivitelezők az üzemeltetést nem gátló hibákat a jelzéseket követően folyamatosan javították, az üzemeltetést gátló hibák határidejét külön időpontokban határozták meg. Sárváron a beruházó – a hibák kijavításának elégtelensége miatt – a kivitelező pénzintézeténél a szerződésben szereplő bankgarancia érvényesítését kezdeményezte, tényleges lehívására azonban nem került sor, mert a hibákat az eljárás közben a kivitelező kijavította.

A beruházók a műszaki ellenőrök közreműködésével – egy beruházás kivételével – előkészítették és lefolytatták az utó-felülvizsgálati eljárásokat.

⁶³ Az üzemeltetés megkezdésénél azt az időpontot vettük figyelembe, amelytől a fürdőzők számára lehetővé tették a medencék és a kiszolgáló helyiségek használatát.

⁶⁴ Az Étv. 44. § (4) bekezdése szerint használatba vételi engedély hiányában az építményt nem szabad használni, a Vg. tv. 28. § (1) bekezdése értelmében, vízjogi engedély szükséges - jogszabályban meghatározott kivételektől eltekintve - a vízimunka elvégzéséhez, illetve vízilétesítmény megépítéséhez, átalakításához és megszüntetéséhez (létesítési engedély), továbbá annak használatbavételéhez, üzemeltetéséhez, valamint minden vízhasználathoz (üzemeltetési engedély).

Sellyén nem tartották be a Ptk. 405. § (5) bekezdésében foglaltakat, amely szerint az átadás-átvételi eljárástól számított egy éven belül a munkát újra meg kell vizsgálni, az utó-felülvizsgálati eljárást a megrendelőnek kell előkészítenie. Az elmaradás okát a beruházó önkormányzat nem indokolta.

A lefolytatott utó-felülvizsgálati eljárások során – Lenti kivételével, ahol hiba nem merült fel – **javítandó minőségi hibákat, hiányokat állapítottak meg**, amelyeket jegyzőkönyvekben rögzítettek, kijavításukra az üzemeltetési feltételek figyelembe vételével határidőt tűztek ki. **A hibák költségvetés szerinti összegét azonban a Ptk. 405. § (1) és (5) bekezdésének előírásai ellenére⁶⁵ Bük kivételével nem határozták meg.** Egy beruházásnál fordult csak elő (Zalaegerszeg), hogy a megállapított hibákkal összefüggésben költségbecslést végeztek, amelyben a hibákból eredő üzemeltetési bevételekiesést is rögzítették. A lefolytatott utó-felülvizsgálatok során a beruházók érvényesítették a garanciális, valamint szavatossági igényeiket.

Az alapszerződésekben foglaltaknak megfelelően a kivitelezők a jóteljesítési garanciát a műszaki átadás-átvételkor a beruházók rendelkezésére bocsátották, amelyet az utó-felülvizsgálatok lezárásáig – a jelzett hibák javítása mellett – biztosítottak. Az utó-felülvizsgálatok során a beruházók részben a műszaki átadás-átvételi eljárásokon jelzett, de ki nem javított hibákat, részben az üzemeltetés során felismerhetővé vált hibákat állapították meg.

Az utó-felülvizsgálatok során észrevételezett hibák kijavítását az előre megadott határidőben – a műszaki ellenőrök és az üzemeltetők közreműködésével – a beruházók ellenőrizték, azonban **a nem kielégítő javítások miatt az eljárások 68,8%-ánál további javítási és felülvizsgálati intézkedésekről kellett dönteniük.**

2.3. A beruházások pénzügyi folyamatai

2.3.1. A beruházások megvalósítását befolyásoló finanszírozási tényezők, a pénzügyi forrásösszetétel alakulása

A pályázatokban a beruházások várható költségét összesen 16 897 475 ezer Ft-ban tervezték, amelyhez 8 294 767 ezer Ft, átlagosan 49,1% támogatást kértek. **Az igényelt támogatás aránya nem tért el jelentősen a két ellenőrzött szektorban** (48,9%, illetve 49,3%), mivel azokat az igényelhető legmagasabb %-ban, illetve kis mértékben az alatt jelölték meg⁶⁶, **a megvalósítani tervezett beruházások költsége és az igényelt támogatás összege**

⁶⁵A Ptk. 405. § (1) bekezdése szerint a megrendelő köteles a munkát ... átadás-átvételi eljárás során megvizsgálni és a vizsgálat alapján felfedezett hiányokat, hibákat, a hibás munkarészekre eső költségvetési összegeket, valamint az érvényesíteni kívánt szavatossági igényeket jegyzőkönyvben rögzíteni. Az (5) bekezdés szerint az átadás-átvételi eljárástól számított egy éven belül a munkát az (1) bekezdésben foglaltak szerint újból meg kell vizsgálni (utó-felülvizsgálati eljárás).

⁶⁶ Az igényelhető támogatás mértéke 50% volt, a balatoni turisztikai régióban megvalósított fejlesztéseknél – bizonyos feltételek teljesítése esetén – ez 20%-kal növekedhetett.

azonban a gazdasági társaságoknál átlagosan több mint a kétszerese volt, mint az önkormányzatoknál.

A gazdasági társaságok átlagosan 1 447 983 ezer Ft, az önkormányzatok 676 159 ezer Ft tervezett beruházási költséggel nyújtották be a pályázatokat, amelyekhez 708 402 ezer Ft, illetve 333 595 ezer Ft támogatást kértek. A gazdasági társaságoknál tervezett beruházási költség és a pályázott támogatás mintegy kétszerese volt az önkormányzatok által tervezettnél.

Az elnyert támogatások összege 15,2%-kal maradt el az igényelttől. Ez a benyújtott pályázatokban tervezett beruházási összköltség 41,6%-ára nyújtott fedezetet és szervezetenként jelentősen különbözött. Az igényelt támogatás 11 beruházásnál megegyezett, négy beruházásnál jelentősen (átlagosan 61,1%-kal), két beruházásnál kis mértékben (átlagosan 3,3%-kal) a pályázott összeg alatt maradt. A pályázott és az elnyert támogatás aránya gazdasági társaságoknál alakult kedvezőbben, ahol 87,3%-ra teljesült, míg az önkormányzatoknál ez az arány 81,1% volt.

A pályázott támogatás 33,3%-át nyerték el **Barcson** és **Celldömölkön** a II. ütemhez, ez az arány **Zalakaroson** az első beruházásnál 31,8%, a másodikonál 55,6% lett. Ez azt jelentette, hogy Barcson és Celldömölkön a tervezett 50% helyett a költségek 16,7%-ára nyújtott fedezetet, Zalakaroson ennek aránya az első beruházásnál 50% helyett 15,9%, a másodikonál 45% helyett 25% lett. **Pápán** és **Gárdonyban** az igényeltnek a 97,9%-át, illetve a 95,1%-át kapták.

Ahol az elnyert támogatások összege jelentősen alatta maradt a pályázottnak (Barcs, Celldömölk II. ütem, Zalakaros két beruházás), a megvalósíthatóság érdekében **a támogató hozzájárult a beruházások csökkentett műszaki tartalommal, illetve költségekkel történő megvalósításához**, mivel a hiányzó forrásokat saját pénzeszközökből, hitelből, illetve egyéb támogatásokból a beruházók nem tudták pótolni. A műszaki tartalmat az átdolgozott négy pályázatban úgy módosították, hogy a beruházások továbbra is önállóan üzembe helyezhetőek legyenek, ezzel együtt az eredetileg tervezettnél a 33,3-90,7%-ára csökkentették a beruházási költségeket. Pápán és Gárdonyban a projektgazdák vállalták a hiányzó források pótlását, az eredetileg tervezett műszaki tartalom megvalósítását. A beruházások tervezett összköltsége 9,9%-kal csökkent, az elnyert támogatások a beruházási költségek 46,2%-ára nyújtottak⁶⁷ fedezetet.

A beruházások tervezett összköltségét **Barcson** 444 687 ezer Ft-tal, **Celldömölkön** a II. ütemnél 400 000 ezer Ft-tal, **Zalakaroson** az első beruházásnál 720 000 ezer Ft-tal, majd 112 000 ezer Ft-tal csökkentették oly módon, hogy a tervezett műszaki tartalmat – utóbbi kivételével – ütemekre bontották, és egy-egy része került megvalósításra. Utóbbinál egyéb költségcsökkentő megoldásokat, később pótolható kisebb műszaki tartalom csökkentést hajtottak végre.

Az elfogadott pályázatokban a beruházások megvalósítását a pályázott támogatások mellett döntően saját pénzeszközökből és hitel

⁶⁷ A benyújtott és az elfogadott, illetve átdolgozott Széchenyi terv pályázatok adatait a jelentés 2. számú melléklete tartalmazza.

felvételével tervezték a beruházók, egyéb központi és helyi önkormányzati támogatások bevonásával mindössze három beruházásnál számoltak. Fejlesztési célkitűzések megvalósításába külső befektetőket nem terveztek bevonni.

A megvalósítást a beruházások 41,2%-ánál a Széchenyi terv támogatás mellett kizárólag saját források bevonásával tervezték, hitel felvételével a 47,1%-ánál számoltak. **Pápán** a gazdasági társaság az egyéb források között a tulajdonos önkormányzat támogatását, **Sárváron** a II. ütemnél és **Sellyén** a megpályázott további központi, illetve európai uniós támogatásokat szerepeltették. A tervezett forrásösszetételben a támogatás 46,2%, a saját források 32,8%, a hitel 17,7% és az egyéb források 3,3% arányt képviseltek.

Az önkormányzatok költségvetési rendeletei, valamint a gazdasági társaságok üzleti tervei – Pápa kivételével – tartalmazzák a fejlesztési feladatokat. A költségvetési rendeletek azonban három önkormányzatnál nem voltak összhangban a pályázatokban foglaltakkal.

Pápán a beruházó gazdasági társaság a beruházás megvalósításának éveiben nem rendelkezett üzleti tervvel. **Barcs**, **Celldőmölkön** és **Marcaliban** nem a jóváhagyott pályázatoknak megfelelően tartalmazzák a költségvetési rendeletek a fejlesztési előirányzatokat.

A beruházások 35,3%-ához kapcsolódóan – részben az előkészítés, részben a beruházások megvalósításának időszakában – **további támogatások elnyerése érdekében is nyújtottak be pályázatokat**. Celldőmölkön a beruházás II. üteméhez Terület- és Régiófejlesztési Célelőirányzatra, Pápán Területfejlesztési Célelőirányzatra, Sárváron a beruházás II. üteménél munkahelyteremtéshez kapcsolódó támogatásra, Sellyén és Zalaszentgróton a 2001. évi Phare „Tükörprogram” keretében nyújtottak be pályázatokat. Barcs az önkormányzat pályázatokat nyújtott be a Térség- és Településfelzárkóztatási Célelőirányzat központi keretére, a Decentralizált Térség- és Településfelzárkóztatási Célelőirányzatra, a Területi Kiegyenlítő támogatásra, valamint a Barcs Többcélú Kistérségi Társulás területfejlesztési programja keretében is. Négy beruházás (Barcs, Balatonlelle két beruházás, Marcali) emellett pályázati eljárás nélkül kapott támogatást a megyei önkormányzattól. A benyújtott egyéb pályázatokban – Barcs és Zalaszentgrót kivételével – a pályázatokkal összhangban jelölték meg a tervezett célokat és feladatokat, amelyek eredményeként 335 209 ezer Ft támogatásban részesültek a beruházók, ez a 110 000 ezer Ft megyei önkormányzati támogatással együtt a beruházások tervezett költségeinek a 2,9%-át, az egyéb támogatással érintett beruházások tervezett költségeinek a 7,4%-át tette ki.

A pénzügyi forrásösszetétel a pályázatokban tervezetthez képest a beruházások 76,5%-ánál a megvalósítás folyamatában megváltozott, amely döntően a beruházási költségek növekedésével volt összefüggésben, de szerepet játszott a pénzügyi források tervezettől eltérő rendelkezésre állása, illetve a két tényező együttes hatása is. A beruházási költségek tervezett meghaladó növekedését részben a beruházási költségek – és ezáltal a bevonni kívánt források – alultervezése, részben pedig a különböző műszaki tartalom változtatások, a pótmunkák elrendelése okozta, amelyek fedezetére saját pénz-

eszközökből, hitelből, illetve egyéb támogatásokból biztosítottak többletforrásokat⁶⁸. Változott a pénzügyi forrásösszetétel emellett a saját források hiánya, hitel és egyéb támogatási pénzeszközök bevonása, a tervezett hitel saját, illetve egyéb forrásokkal való kiváltása, továbbá a tervezett egyéb források helyett hitel bevonása miatt is.

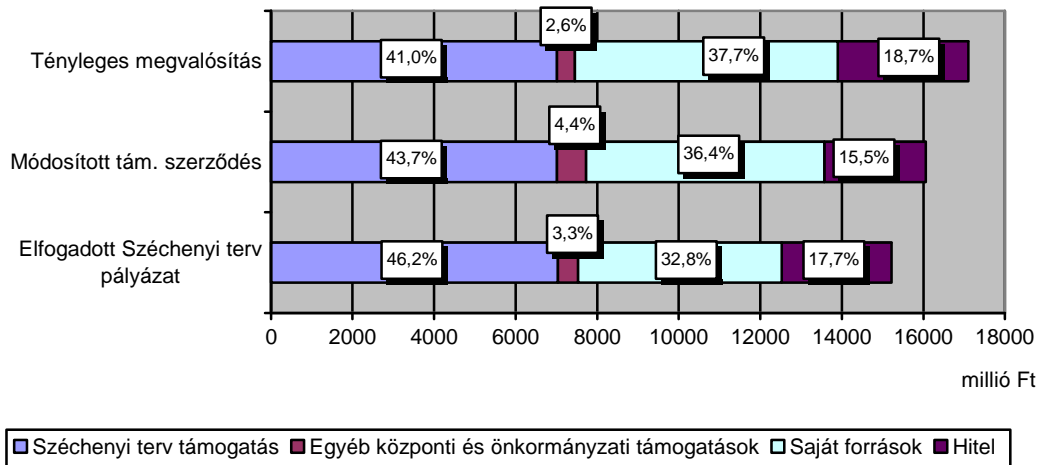
A forrásösszetétel változását 61,6%-ban a beruházási költségek növekedése, 7,7%-ban a pénzügyi források tervezettől eltérő rendelkezésre állása, 30,7%-ban a két tényező együttes hatása okozta.

Barcson a tervezett 555 313 ezer Ft saját forrás kiváltása érdekében először egyéb támogatásokra nyújtottak be pályázatokat, amelyek a megyei önkormányzati támogatással együtt 176 026 ezer Ft-ban realizálódtak, majd a megvalósítás során 319 436 ezer Ft hitelt is felvettek.

Gárdonyban eredetileg 297 093 ezer Ft hitel felvételével és 365 907 ezer Ft saját forrás bevonásával számoltak. A megnövekedett költségek fedezetére a fürdőüzemeltető gazdasági társaság vett fel 850 000 ezer Ft hitelt, amelyet 15 évre szóló bérleti jog vásárlás és üzemeltetési díj címén adott át az önkormányzatnak.

Pápán a beruházás forrásösszetételében eredetileg az önkormányzat támogatási igényeként 400 000 ezer Ft egyéb forrást szerepeltettek, a megvalósítás során ennél kevesebb 177 500 ezer Ft pénzeszközátadás történt (törzstőke emeléssel), a hiányzó források pótlására 471 832 ezer Ft beruházási hitelt vettek fel.

A beruházások forrásösszetételének változása



A beruházási költségek növekedését döntő részben – 90,4%-ban – saját forrásokkal tervezték finanszírozni a beruházók. A támogatás aránya 2,5 százalékponttal csökkent annak ellenére, hogy összege csak 0,3%-kal lett kevesebb⁶⁹. A támogatási szerződések módosításaival részben követték a beruházási költségek és a forrásösszetétel változását. A módosítások ellenére a beruházások aktivált

⁶⁸ Öt beruházásnál a pótlólagos költségekre több forrásból biztosítottak fedezetet.

⁶⁹ A Széchenyi terv támogatás összege egy beruházásnál, Barcson 21 548 ezer Ft-tal csökkent, a le nem vonható áfával tervezett beruházásnál az áfa levonhatóvá vált.

költségei 6,5%kal meghaladták a módosított támogatási szerződésekben foglalt beruházási költséget. A többletköltségeket saját forrásokból és beruházási hiteltől finanszírozták, így a támogatás aránya tovább mérséklődött. A pénzügyi forrásösszetétel változását a jelentés 3. számú melléklete tartalmazza.

Az elfogadott pályázatokban a beruházások összköltségét 15 220 788 ezer Ft-ra tervezték, amely a támogatási szerződések módosításaival 16 060 842 ezer Ft-ra növekedett. A beruházások aktivált költségei 1 039 079 ezer Ft-tal meghaladták a módosított támogatási szerződésekben, és 1 879 133 ezer Ft-tal a pályázatokban elfogadott költségeket.

A pályázatokban foglaltak szerint a beruházások megvalósítását három önkormányzat és öt gazdasági társaság tervezte 23,3-33,1%-os arányú hitel bevonásával. A megvalósítás során azonban a beruházások megvalósítása érdekében felvett hitelek 50,6%-kal meghaladták a tervezettet. Három helyett négy önkormányzati beruházáshoz kapcsolódott hitelfelvétel, ebből kettő esetben a tervezettnél jelentősen magasabb összeget vettek igénybe. Ennek következtében a hitelek aránya is megnőtt a beruházások forrásain belül és 23,4–47,4% között alakult. A gazdasági társaságok a hitelek felvételét megalapozottabban tervezték, az általuk felvett hitelek összege és aránya – Pápa kivételével – a tervezettek szerint alakult.

A megvalósítás során a négy önkormányzati és hat gazdasági társasági beruházáshoz kapcsolódóan felvett hitel összege a tervezett 2 692 675 ezer Ft helyett 4 053 953 ezer Ft lett. **Pápán** a gazdasági társaság, **Barcson** az önkormányzat hitel felvételét nem tervezte, ennek ellenére 471 832 ezer Ft-ot, illetve 319 436 ezer Ft-ot vett igénybe. **Celldömölkön** az önkormányzat 373 932 ezer Ft-ot, **Gárdonyban** az üzemeltető gazdasági társaság (a beruházó önkormányzatnak történő átadás céljából) 850 000 ezer Ft-ot vett fel, ez 33,5%-kal, illetve 186,1%-kal haladta meg a tervezettet. Utóbbinál az önkormányzat a forrásösszetételben nem mutatta ki, mert előre megfizetett díj jogcímen vette át az üzemeltetőtől.

A hitelfelvételnél Celldömölkön nem tartották be az adósságot keletkeztető éves kötelezettségvállalásnak az Ötv. 88. § (2) bekezdésében előírt felső korlátját.

Az önkormányzatoknál a pénzügyi bizottság, a gazdasági társaságoknál a felügyelő bizottság a hitelfelvétel okait a beruházások 22,2%-ánál, gazdasági megalapozottságát 44,4%-ánál nem vizsgálta.

Az önkormányzati (rész)tulajdonú gazdasági társaságok beruházásaihoz az önkormányzatok átadott pénzeszközként nem nyújtottak forrásokat. Egy beruházásnál az önkormányzat törzstőke emeléssel biztosított pótlólagos forrásokat, két gazdasági társaság három beruházásához pedig a felvett hitel és kamatai visszafizetéséhez az önkormányzatok készfizető kezességet vállaltak. Emellett az üzemeltető gazdasági társaság által felvett hitel visszafizetése érdekében az önkormányzat támogató nyilatkozatot tett és a jelzálogjog bejegyzéséhez szükséges ingatlanokat is biztosította.

Pápán az önkormányzat 177 500 ezer Ft-tal emelte meg a gazdasági társaság törzstőkéjét.

Sárváron a két beruházásnál 980 479 ezer Ft, **Pápán** 500 000 ezer Ft hitel és kamatai visszafizetésére az önkormányzatok készfizető kezességet vállaltak.

Gárdonyban az üzemeltető által felvett 850 000 ezer Ft hitelnél az önkormányzat biztosított ingatlanokat jelzálogjog bejegyzéséhez, továbbá céltartalék képzését vállalta a hitel törlesztése érdekében.

2.3.2. A pénzügyi források rendelkezésre állása és a támogatások felhasználása

A számlák kifizetéséhez a beruházások 47,1%-ánál álltak határidőben rendelkezésre a tervezett források, 52,9%-ánál azonban különböző intézkedéseket kellett tenni a pénzügyi források és a beruházási költségigény összehangolása érdekében, és átmeneti vagy tartós fizetési nehézségek is jelentkeztek. A fizetési nehézségek nem hátráltatták a kivitelezési folyamatot, a beruházások megvalósításának késedelmei nem voltak egyértelműen visszavezethetők a pénzügyi problémákra.

Leggyakoribb problémát a különböző támogatások rendelkezésre állása jelentette, mivel azokat az utófinanszírozás miatt a számlák kifizetését követően lehetett igénybe venni, és előfordult, hogy csak több hónapos késedellel érkezett meg a beruházók számlájára. A beruházások nagyságrendje miatt ezen túl **gondot okozott az előzetesen felszámított, levonható áfa megelőlegezése is saját forrásokból**. Az átmeneti finanszírozási problémák megoldására hét beruházásnál likvid hitelt vettek igénybe, egy beruházásnál pedig nem különítették el a beruházás megvalósítása érdekében felvett hitelt a működési hitelkerettől. A hitelek a fizetendő kamatok és a hozzá kapcsolódó egyéb terhek miatt megnövelték a beruházások költségeit is.

A támogatás megelőlegezésére **Bükön** 300 000 ezer Ft, **Sárváron** az I-II. ütemhez 400 000 ezer Ft, az áfa megelőlegezésére előbbinél 70 000 ezer Ft, utóbbinál 400 000 ezer Ft likvid hitelt vettek fel. A likvid hitel összege **Pápán** 100 000 ezer Ft, **Barcson** 128 160 ezer Ft, **Celldömölkön** az I-II. ütemhez 190 128 ezer Ft volt.

Sellyén az önhibáján kívül hátrányos helyzetben lévő (működési forráshiányos) önkormányzatnak az ellenőrzött években 12 000 – 40 000 ezer Ft közötti összegű folyószámlahitele volt, amely fedezetet nyújtott a beruházás átmeneti finanszírozására is.

A fizetési nehézségek megoldásában három beruházásnál (Barcs, Lenti, Selye) a fizetési határidők meghosszabbításával, valamint egyéb pénzeszközök rendelkezésre bocsátásával közreműködött a kivitelező is. **Két önkormányzatnál a fizetési nehézségek tartóssá váltak és a további beruházásokra is hatással voltak.**

Barcson a kivitelező jóteljesítési garanciaként 166 975 ezer Ft-ot utalt át, melyet az önkormányzat a Vhr. 9. melléklet 3/d. pontjában előírtakkal ellentétben nem különített el, bevonta a számlák finanszírozásába (az összeget később visszafizette). Az állandósult fizetési nehézségek megoldásához, a beruházás – jelen vizsgálattal nem érintett – II. ütemének megvalósításához a 2041/2006. (III. 10.) Korm. határozat alapján 225 000 ezer Ft támogatásban részesült a terület- és régiófejlesztési célelőirányzat központi fejlesztési feladatok előirányzatának a miniszteri egyedi döntések alapján felhasználható kerete terhére. Az önkormányzat folyamatos likviditási gondjai megoldására 2007-ben 700 000 ezer Ft 12 év futamidejű kötvény kibocsátásáról döntött.

Celldömölkön a fizetési nehézségek a beruházás I. üteme költségeinek megnövekedése miatt állandósultak, emiatt magasabb összegű felhalmozási hitel felvételére kényszerültek és a problémák a II. ütem megvalósítására is hatással voltak.

A beruházási költségek finanszírozása a beruházások 70,6%-ánál nem volt tervszerű. A beruházási költségek jelentős – 10%-ot meghaladó – növekedése miatt eredetileg nem tervezett forrásokat vontak be a számlák kifizetésébe, illetve a tervezettet meghaladó mértékben kellett forrásokat bevonni 10 beruházásnál, további kettőnél pedig a költségek jelentősebb emelkedése nélkül került sor nem tervezett források bevonására.

Balatonlellén két beruházásnál a költségek növekedését a megyei önkormányzattól kapott támogatás fedezte, **Marcaliban** ugyanez saját forrásokat váltott ki. **Barcson** a tervezett saját források helyett öt különböző forrásból kapott egyéb támogatásokat, majd hitelt vontak be a finanszírozásba. A beruházási költségek jelentős növekedését **Lentiben, Zalakaroson, Zalaegerszegen** további saját források bevonásával finanszírozták, **Zalaszentgróton** és **Celldömölkön** a II. üteménél egyéb támogatásokat is bevontak, az I. ütemnél a tervezettet meghaladó mértékben vettek fel hitelt.

Pápán a költségek növekedését a törzstőke emelésből fedezték, a tervezett önkormányzati támogatás helyett pedig beruházási hitelt vettek fel. **Gárdonyban** a tervezett hitelt – magasabb összegben – az üzemeltető vette fel és 15 évre előre megfizetett bérleti jog és üzemeltetési díj jogcímen adta át a beruházáshoz, így saját forrásként a tervezettnél közel a háromszorosát mutatták ki.

A beruházásokhoz összesen 7 012 114 ezer támogatást – az elnyert összeg 99,7%-át – használtak fel. **A kedvezményezettek az egészségügyi létesítmények megvalósításával összességében eleget tettek a támogatási szerződésekben foglalt kötelezettségüknek**, az igényelt támogatásokat a beruházások megvalósítására fordították. A támogatások felhasználása során azonban öt beruházásnál⁷⁰ eltértek a támogatási szerződés alapját képező, elfogadott pályázatban szereplő műszaki tartalomtól, négyenél⁷¹ pedig kisebb módosításokkal valósították meg. A változásokat Zalaegerszeg kivételével jelezték a támogató, illetve a pályázatkezelők felé. **A támogatási szerződésekben nem állapították meg számszerűen a kötelezettségeket. Nem rendelkeztek arról, hogy a pályázatokban szereplő indikátorok közül melyikkel kell mérni a kitűzött célok elérésének szintjét, és ezek közül melyikhez kötik a felhasználható támogatások összegét. Ezért nem volt számszerűsíthető a szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítése és eredménye** – és ezzel az Ámr. előírásainak betartása – **azoknál a beruházásoknál, ahol a támogatás felhasználása során eltértek az elfogadott pályázatban szereplő műszaki tartalomtól.**

A támogatási szerződésekben azt szerepeltették, hogy a támogatás a pályázatban megnevezett beruházás megvalósítására fordítható, továbbá rögzítették, hogy amennyiben a kedvezményezettek nekik fel nem róható okból a szerződésben vállalt kötelezettségüket csak részben, de legalább 75%-os arányban teljesítik, a

⁷⁰ Barcs, Celldömölk I. ütem, Pápa, Zalaegerszeg, Zalaszentgrót.

⁷¹ Marcali, Lenti, Gárdony, Bük.

támogatást arányosan csökkenteni kell. Ez az előírás összhangban volt az Ámr. akkor hatályos 88. § (1) bekezdésének előírásaival⁷², de számszerűen megállapított kötelezettségek hiányában, elszámoltatásra nem volt alkalmas.

Az Ámr. 81. § (3) bekezdésének a támogatási döntések meghozatalakor hatályos előírásai⁷³ szerint a szükséges hatósági engedélyek hiányában állami pénzeszközökből támogatás nem lett volna megítélhető meg és nem lett volna folyósítható. A támogatási szerződések megkötésekor, illetve a támogatások igénybevételekor a beruházások 41,2%-ánál nem álltak rendelkezésre teljes körűen a szükséges hatósági engedélyek, erre azonban a támogató és a pályázatkezelők nem voltak figyelemmel.

2.3.3. A műszaki és a pénzügyi teljesítések összhangja a beruházási számlák kifizetésekor, a létrehozott vagyon aktiválása

A kivitelezői szerződésekben a műszaki teljesítéshez igazodóan, a műszaki és pénzügyi ütemterveknek megfelelően állapotok meg a számlák benyújtásában, amelyek tartalmazták a számlázásra vonatkozó egyéb előírásokat is. A beruházási számlák benyújtásakor és kifizetésekor három beruházás kivételével a szerződésekben foglaltaknak megfelelően jártak el.

A kivitelezői alapszerződések előírásai ellenére **Barcson** a műszaki teljesítést a megrendelő és az üzemeltető nem igazolta, **Zalaszentgróton** a számlákhoz nem csatolták a szerződésben meghatározott hiteles kimutatásokat, **Zalaegerszeg** az ütemterveket nem aktualizálták és nem csatolták a számlákhoz az azokban szereplő munkafázisok minőségbiztosításának dokumentumait.

A kifizetésekhez a beruházások 41,2%-ánál nem csatolták azok műszaki tartalmát megalapozó, hiteles kimutatásokat, illetve azokból nem volt megállapítható a tényleges teljesítés nagysága.

Nem csatolták a számlákhoz a teljesítések műszaki tartalmát megalapozó, hiteles kimutatásokat, illetve azokból nem volt megállapítható a tényleges teljesítés nagysága **Barcson**, **Bükön**, **Celldömölkön** két beruházásnál, **Zalaszentgróton**, **Gárdonyban** és **Pápán**.

⁷² Az Ámr. 88. § (1) bekezdésének akkor hatályos előírásai szerint, amennyiben a kedvezményezett - neki fel nem róható okból - a szerződésben vállalt kötelezettségeit csak részben, de számszerűen megállapított kötelezettségek esetén legalább 75%-ot meghaladó arányban teljesíti, az igénybe nem vett támogatás - törvény, illetve kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában - annak zárolásával, törlésével visszavonásra kerül. Ha a kedvezményezett neki felróható okból nem teljesíti a szerződésben vállalt kötelezettségeit, az igénybe vett támogatás egészét vagy arányos részét ... kamattal növelt összeggel kell visszafizetnie.

⁷³ A támogatási döntéseket a 2001-2003. években hozták. Az Ámr. 81. § (3) bekezdésének jelenleg hatályos előírásai szerint a szükséges jogerős hatósági engedélyek ... hiányában támogatási szerződés nem köthető, állami pénzeszközökből támogatás nem folyósítható, kivéve, ha jogszabály eltérően rendelkezik.

A kivitelezők által benyújtott számlák csak formailag feleltek meg a jogszabályi előírásoknak⁷⁴, mert a műszaki tartalom dokumentálási hibái miatt a beruházások 41,2%-ánál hiányoztak a teljesítések szakmai igazolásának tartalmi kellékei⁷⁵.

A műszaki ellenőrök vizsgálták a kifizetések szakmai indokoltságát és a hozzá tartozó műszaki tartalmat, annak ellenére, hogy ezt a 158/1997. (IX. 26.) Korm. rendelet nevesítetten nem írta elő számukra⁷⁶ és szerződéseik sem tartalmazták az ellenőrzés módjára vonatkozó előírásokat a beruházások 35,3%-ánál, a hozzá kapcsolódó dokumentálási feladatokat a beruházások 52,9%-ánál.

Az ellenőrzés nem állapította meg műszaki teljesítés nélküli kifizetést, a tényleges műszaki és pénzügyi teljesítések azonban eltértek a tervezett, ütemezett teljesítésektől a beruházások 64,7%-ánál. Az eltérések nagyságát nem mutatták ki, illetve a tervezettől eltérő teljesítések esetén a beruházók és a kivitelezők módosították az ütemterveket, ezzel teremtették meg a tervezett és a tényleges teljesítés összhangját, gyakran elfedve ezáltal a részteljesítések kivitelezői késedelmeit. A műszaki ellenőrök a tervezettől eltérő teljesítésekre nem tettek észrevételeket, illetve észrevételeik – a tervezett ütemezés tényleges teljesítésekhöz történő igazítása miatt – nem a benyújtott számlák teljesítés igazolásaihoz kapcsolódtak. A tervezett, ütemezett és a tényleges műszaki teljesítések eltéréseire az építési naplóban történő bejegyzésekkel, valamint a kooperációs értekezleteken hívták fel a kivitelezők figyelmét, azonban nem jelelték meg konkrétan az elmaradás nagyságát természetes mértékegységben vagy értékben. A műszaki ellenőrök megbízásához kapcsolódóan a számlázás lehetőségét a beruházások 58,8%-ánál a kivitelezői teljesítésekhez igazodóan, a többi esetben egyéb módon (konkrét ütemezés szerint vagy havi díjat meghatározva) írták elő, a megbízási szerződésekben meghatározottakon túli egyéb feladatellátásért – három beruházás kivételével (Gárdony, Marcali, Zalaegerszeg) – díjazásban nem részesültek. A beruházók részére benyújtott számláik megfeleltek a szerződéseikben foglaltaknak.

Az ellenőrzött beruházások üzembe helyezését követően megtörtént a létrehozott vagyon számviteli aktiválása. A beruházások aktivált értékét összesen 17 099 921 ezer Ft-ban mutatták ki, ez 12,3%-kal haladta meg a támogatási pályázatokban elfogadott, és 6,5%-kal a módosított támogatási szerződésekben szereplő költségeket. Az aktiválás a beruházások 76,5%-ánál megfelelt a hatályos számviteli előírásoknak, négy esetben azonban hibákat

⁷⁴ A számlákra vonatkozó előírásokat az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény 13. § (1) bekezdése (2008. január 1-től a 2007. évi CXXVII. törvény 169. §-a), a bizonylatra vonatkozó előírásokat a Számv. tv. 167. § (1) bekezdése tartalmazza.

⁷⁵ A műszaki tartalom dokumentálási hibái a jelentés 2.2.2. pontjában találhatóak.

⁷⁶ A 2007. december 31-ig hatályos 158/1997. (IX. 26.) Korm. rendeletben az építési műszaki ellenőr feladatai között a kifizetések ellenőrzése nem szerepelt, de a 2008. január 1-től hatályos 290/2007. (X. 31.) Korm. rendelet 15. § (3) bekezdés n)-o) pontjai szerint az építési műszaki ellenőr feladata különösen „a pénzügyi elszámolások, felmérések ellenőrzése” és „a teljesítésigazolás”.

állapított meg az ellenőrzés, mivel nem vették figyelembe a Számv. tv. 47. § (1) bekezdésének előírásait az eszközök bekerülési értéke megállapításakor.

Bükön nem vezettek teljes körű nyilvántartást a kivitelezői feladatokon túli költségekről, így csak egyes tételek voltak megállapíthatók, továbbá a kötbér összegével a beruházás költségeit csökkentették. Utóbbi nem felelt meg a Számv. tv. 77. § (2) bekezdés b) pont előírásainak.

Celldömölkön a beruházás I. ütemében létrejött vagyon értékében a beruházáshoz nem tartozó kiadási tételeket is szerepeltettek, **Zalaszentgróton** pedig a beruházáshoz tartozó tételt működési kiadásként számoltak el és az aktivált értékben nem mutatták ki.

Gárdonyban az eszközök bekerülési értékébe beszámító költségeket nem felhalmozási kiadásként számolták el és az aktivált költségek között nem mutatták ki, ugyanakkor a tervezési költségek fedezetére az üzemeltetőnek átadott pénzeszközöket az államháztartáson kívüli végleges pénzeszköz átadások helyett a felhalmozási kiadások között szerepeltették.

Az egészségturisztikai beruházások aktiválásakor problémaként jelentkezett, hogy a létesítmények üzemeltetéséhez szükséges gépek, berendezések és felszerelések (vízforgató berendezések gépészete, szűrők) értékét a beruházók az ingatlanok értékében aktiválták azzal az indokkal, hogy a gépházakban – az építmények részeként – mindent rögzítettek, nem mobil eszközök kerültek beépítésre. **A tárgyi eszközök eszközcsoportonkénti besorolásának minősítésekor nem az egybeépítés ténye, illetve a gép, berendezés, felszerelés megnevezése a lényeges, hanem az, hogy azok beépítése, felszerelése az épület rendeltetésszerű használata érdekében történt-e, vagy elsősorban a tevékenység, a technológia érdekében szükséges.** Utóbbinál a gépek, berendezések, felszerelések értékét az ingatlanoktól elkülönítetten kell kimutatni⁷⁷.

Gárdonyban és Sellyén az egészségturisztikai létesítmények üzemeltetését nem az önkormányzat vagy annak költségvetési szerve, hanem szerződés alapján gazdasági társaság végezte, ennek ellenére azok értékét a könyvviteli mérlegben az üzemeltetésre átadott eszközök helyett a saját üzemeltetésű eszközök között mutatták ki, amely nem felelt meg a Vhr. 20. § (1) bekezdés előírásainak.

3. A PROJEKTEK EREDMÉNYEI, TÁRSADALMI-GAZDASÁGI HATÁSAI

3.1. Az egészségturisztikai beruházások megvalósításának tervszerűsége és eredményessége

A pályázatokban a beruházók jó előrelépési lehetőségnek tekintették a termálvízkincs hasznosítását meglévő fürdővagyonuk bővítésével, korszerűsítésével, vagy új létesítmények építésével. **Az ellenőrzött 17 egészségturisztikai be-**

⁷⁷ 87/1999. Számviteli kérdés, megjelent a Számvitel, adó, könyvvizsgálat 1999. novemberi számában. Az állásfoglalást nem érinti a számviteli szabályok 2000. évi változása.

ruházás 13 fürdőlétesítményhez kapcsolódott, amelyből hat helyszínen új fürdőt építettek, három helyszínen a már meglévő fürdőt bővítették, négy további esetben pedig a fejlesztés a korábban üzemelt létesítmények teljes- vagy részbeni rekonstrukciójával is együtt járt. Új komplex (fedett és szabadtéri) fürdőt építettek Sárváron, Celldömölkön és Pápán, szabadtéri fürdő létesült Zalaegerszegen, Marcaliban és Barcson. A korábban meglévő fürdőt (strandot) bővítették Lentiben, Zalaszentgróton és Balatonlellén, a bővítés mellett rekonstrukciós munkákat is végeztek Zalakaroson, Bükön, Gárdonyban és Sellyén⁷⁸.

Az ellenőrzött beruházásokhoz kapcsolódóan 11 fürdőnél további fejlesztések, felújítások is történtek, részben az infrastruktúra kiépítése, részben a fürdőszolgáltatások továbbfejlesztése érdekében. Értékük meghaladta az ellenőrzött beruházások bekerülési értékének az egyötödét, működtetésük szorosan összekapcsolódott és hatásuk nem volt elválasztható egymástól. A fürdőfejlesztésekkel párhuzamosan azonban a beruházók – Sárvár kivételével – szálláshely kapacitást növelő fejlesztéseket nem végeztek, e beruházásoknál megjelentek a magánbefektetők, akik gyógy- és wellness szállodákat, termál kempingeket alakítottak ki, kihasználva a szolgáltatásstruktúrából hiányzó területeken jelentkező keresletet.

A fürdők a hazai és a nemzetközi turizmusban betöltött szerepük alapján két csoportba sorolhatók⁷⁹. **Nemzetközi jelentőségű fürdő található Bükön, Zalakaroson és Sárváron,** ezek több évtizedes hagyományokkal, kialakult fürdőkultúrával rendelkeznek, alap- és egészségturisztikai infrastruktúrájuk kiépített. **A fennmaradó 10 fürdő országos jelentőségű,** amelyek közül **téli-nyári, komplex szolgáltatásokat** nyújtanak Pápán, Lentiben, Zalaszentgróton, Gárdonyban és Celldömölkön, **szabadtéri (nyári) fürdőként üzemelt** Zalaegerszegen, Barcson⁸⁰, Marcaliban, Sellyén és Balatonlellén.

Az ellenőrzött fürdők közül nyolc közvetlenül 100%-ban, a további öt az üzemeltető és fejlesztő gazdasági társaságokban lévő tulajdoni részesedéseik alapján döntő részben önkormányzati tulajdonban van. A beruházásokkal a tulajdonosi szerkezet nem változott.

A fürdők Balatonlellén, Barcson, Celldömölkön, Gárdonyban, Marcaliban, Sellyén, Zalaegerszegen és Zalaszentgróton közvetlenül önkormányzati tulajdon-

⁷⁸ Az ellenőrzött szervezetek fürdőberuházásait az 1. számú függelék tartalmazza.

⁷⁹ A fürdőkre a szakirodalomban és a különböző nyilvántartásokban ettől eltérő besorolások is találhatóak. Legismertebb az ÁNTSZ törzskönyvi nyilvántartása, valamint az OEP szerződések szerinti besorolások, amelyek gyógyászati jelentőségük alapján országos, körzeti, illetve helyi jelentőségű fürdőket különböztetnek meg. Első az OTH Országos Gyógyhelyi és Gyógyfürdőügyi Főigazgatóság által minősített gyógyfürdőket, második az OEP által támogatott gyógykezeléseket nyújtó fürdőket tartalmazza. Fenti besorolás az Országos egészségturizmus fejlesztési stratégián alapul (2007. május 30.).

⁸⁰ Zalaegerszegen az önkormányzati szabadtéri fürdőhöz kapcsolódóan az üzemeltető gazdasági társaság befektetői köre, Barcson az önkormányzat a beruházás II. ütemében fedett fürdőt épített, amelyeket 2007-ben nyitottak meg.

ban, Sárváron, Lentiben, Zalakaroson, Pápán, Bükön a 100-93,8%-os – befogadó települési, illetve utóbbinál részben megyei – önkormányzati részesedésű gazdasági társaságok tulajdonában vannak.

A beruházások megvalósítása részben volt tervszerű, mert a beruházók a megvalósítás során eltértek a pályázatokban megjelölt időtervektől 94,1%-ban, az előirányzott költségektől 82,3%-ban és műszaki tartalomtól 52,9%-ban.

A támogatásokra irányuló pályázati kiírások szerint a tervezett projektnek a legrövidebb időn belül, illetve a támogatási szerződés megkötésétől számított két éven belül kellett megvalósulni. Ennek megfelelően **a beruházók** – a projektek nagyságától, bonyolultságától függően 4-30 hónap között –, **átlagosan 13 hónapra tervezték a megvalósítás időszükségletét. A tényleges időszükséglet a tervezetthez képest több mint egy hónappal lerövidült, így átlagosan 11,7 hónapot vett igénybe, ugyanakkor a kivitelezés megkezdése 88,2%-ban, a műszaki átadás-átvétel befejezése 76,5%-ban késedelmesen történt.** A gazdasági társaságok a fürdőfejlesztésekben szerzett beruházói tapasztalataik miatt pontosabban megtervezték a beruházások megvalósításának időszükségletét, az önkormányzatokénál hosszabb időtartamokkal számoltak, ezeket azonban a megvalósítás során be tudták tartani. A beruházások kivitelezésének megkezdése és a műszaki átadás-átvételek befejezése mindkét ellenőrzött szektorban a tervezettekhez képest később, a késés azonban a gazdasági társaságoknál kisebb volt.

A beruházások megvalósításának időtartamát a gazdasági társaságok átlagosan 14,7 hónapban, az önkormányzatok 11,8 hónapban jelölték meg. A tényleges időszükséglet előbbieknél átlagosan 13,9 hónap, utóbbiaknál 10,1 hónap lett. Az önkormányzatoknál a tényleges megvalósítási idők rövidülését a beruházások megkezdésének jelentős késedelme és a megvalósítási határidők betartásának a kényszerű követelménye okozta.

A kivitelezések megkezdése a gazdasági társaságoknál átlagosan 3,4 hónap, az önkormányzatoknál 9,2 hónap késedelemmel történt a támogatási pályázatokban foglaltakhoz képest, a befejezés átlagosan 3,2 hónapot, illetve 8 hónapot késett. A kivitelezés mindössze egy gazdasági társasági és egy önkormányzati beruházásnál kezdődött meg, a műszaki átadás-átvétel két gazdasági társasági és egy önkormányzati beruházásnál fejeződött be az eredetileg megjelölt határidőben.

A kivitelezési munkák tervezettől későbbi kezdésének okai részben a pályázati döntések és a támogatási szerződések megkötésének késedelme, részben a beruházások megvalósításában résztvevők kiválasztásának időszükséglete volt, amelyekkel nem számoltak a pályázatokban. A projektek 41,2%-ánál nőtt a megvalósítás folyamata is, amelyek a kedvezőtlen időjárási tényezőkkel, a tervezett kivitelezési időszükséglet alulbecslésével, a műszaki tartalom módosításaival voltak összefüggésben.

A beruházásokat a pályázatokban tervezett 15 220 788 ezer Ft helyett 17 099 921 ezer Ft bekerülési értékkel valósították meg, amelyen belül a gazdasági társaságok pontosabban tervezték meg a bekerülési költségeket, a növekedés ebben a szektorban 6,4%-os volt, az önkormányzati beruházások költségének 21,8%-os emelkedésével szemben. Mindössze három beruházás valósult meg a tervezett bekerülési értéken vagy

azon belül⁸¹, a többiekénél 1,3-46,8%-os növekedés következett be. A bekerülési érték emelkedése a beruházások 23,5%-ánál mérsékeltebb volt, 58,8%-ánál azonban meghaladta az eredetileg tervezett összeg 10%-át. A jelentős eltéréseket a projektek műszaki tartalmának a – műszaki szükségszerűségből, illetve hibás tervezésből eredő – változásai, továbbá a pontatlan előzetes költségbecslések okozták⁸².

A gazdasági társaságok beruházásai közül a legnagyobb, 23,5%-os bekerülési érték növekedés **Pápán** volt. Az önkormányzati beruházások közül **Gárdonyban** 46,8%-kal, **Balatonlellén** az élménymedence beruházásnál 36,0%-kal, **Cellödömőkön** az I. ütemnél 27,8%-kal, a II. ütemnél 46,1%-kal, Zalaegerszegen 25,6%-kal növekedett a bekerülési érték a tervezetthez képest.

A beruházások 47,1%-át a tervezetteknek megfelelően valósították meg, 29,4%-ánál azonban eltértek az elfogadott pályázatban foglalt műszaki tartalomtól, további 23,5%-ánál pedig a megvalósítás során kisebb változtatásokat hajtottak végre.

Barcson a tervezett 50 m-es úszómedence helyett egy 25 m-es úszómedencét és egy élménymedencét, **Cellödömőkön** az I. ütemben az ülőpados medence helyett gyermek csúszda medencét építettek. **Pápán** a tervezett nyolc helyett 12 medencét valósítottak meg kisebb vízfelülettel, továbbá módosították az egyéb létesítményeket. **Zalaszentgróton** egy medencével kevesebb létesült és módosultak a tervezett méretek is. **Zalaegerszegen** nem épült meg egy medence és két kiszolgáló létesítmény.

Marcaliban és Lentiben technológiai változtatásokat hajtottak végre, **Gárdonyban** a tervezetthez képest további építési munkák váltak szükségessé, **Bükön** pedig kisebb, később pótolható részfeladatokat hagytak el.

A műszaki tartalomban bekövetkezett módosulások szükségessé tették a hatósági engedélyek, az engedélyezési és a kiviteli tervek, valamint a kivitelezői szerződések módosításait is⁸³. Problémaként jelentkezett a projektek műszaki tartalmának, illetve azok változásainak nyomon követése, mivel azokról a módosítások 45,5%-ánál nem készítettek kimutatásokat, illetve az eredeti és a módosított szerződések egymással és a pályázatokkal – az eltérő szerkezet, részletettség és tartalom miatt – nem voltak közvetlenül összehasonlíthatók.

A beruházások eredményeként a létesítmények bruttó területe 1,8 szerezésre, ezen belül a fedett terület több mint a kétszerezésre bővült. A fejlesztésekkel összesen 79 új medence – 33 fedett és 46 szabadtéri – épült⁸⁴, amellyel a medencék száma a két és félszerezésre, vízfelületük közel a háromszorosára növekedett. A megvalósított medencék száma

⁸¹ Bük, Sárvár I. ütem, Barcs, utóbbinál a le ne vonhatóként tervezett áfa levonhatóvá válása miatt. Ezt figyelmen kívül hagyva a bekerülési érték növekedése itt 7,1%-os volt.

⁸² A pénzügyi megvalósítást részletesen a jelentés 2.3. pontja tartalmazza. A bekerülési érték növekedését beruházásonként a 4. számú melléklet 1. ábra szemlélteti.

⁸³ A műszaki megvalósítást részletesen a jelentés 2.2. pontja tartalmazza.

⁸⁴ Tartalmaz Sellyén és Bükön 2-2 db olyan medence fejlesztést, amely rekonstrukcióval (korábbi medencék kettéosztásával) jött létre, ez vízfelület növekedést nem jelentett.

3,9%-kal meghaladta, vízfelületük 3,7%-kal elmaradt a pályázatokban elfogadotthoz képest. Az ellenőrzött beruházások befejezését követően három fürdőben további nyolc medence fejlesztés is történt⁸⁵. Az újonnan létesített szabadtéri medencék vízfelülete lényegesen meghaladta a fedett medencékét, átlagos nagysága a két és félszeresét tette ki.

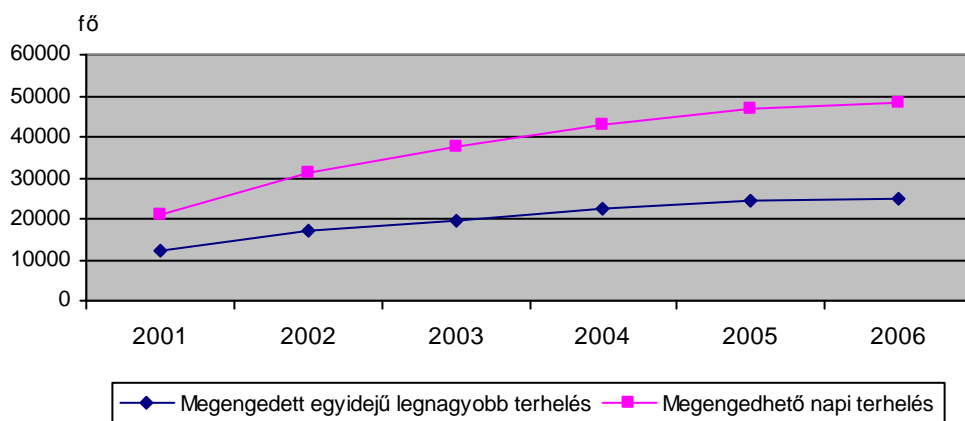
A fejlesztéseket megelőzően az ellenőrzésbe bevont fürdők 54 medencével rendelkeztek, amelyek együttes vízfelülete 11 121 m² volt⁸⁶. A beruházások eredményeként a medencék száma 133-ra, vízfelületük 31 567 m²-re nőtt. Az új fejlesztésű szabadtéri medencék átlagos mérete 346 m², míg a fedett medencéké 138 m² volt.

A gazdasági társaságok beruházásai a szezonális ingadozások kiegyenlítése érdekében elsősorban a fedett létesítmények növelésére irányultak, míg az önkormányzatok nagyobb arányban a szabadtéri fürdőket fejlesztették. Zalaszentgróton az önkormányzat a korábbi szabadtéri fürdő mellé fedett fürdőt épített, ezzel lehetőség nyílt a létesítmény téli-nyári üzemeltetésére és a szezon hosszának a növelésére, összhangban a pályázatban megjelölt célokkal. A 46 új szabadtéri medence 67,4%-a az önkormányzati, míg a 33 új fedett medence 66,7%-a a gazdasági társaságok beruházásaihoz kapcsolódott.

A fejlesztések hatására a fürdők egyidejű legnagyobb terhelése és a megengedhető napi terhelése több mint a kétszeresére, ezen belül a fedett fürdőké közel a kétszeresére növekedett.

Az ellenőrzött fürdők megengedett egyidejű legnagyobb terhelése a 2006. évben a 206,2%-a, a megengedhető napi terhelése a 228,6%-a volt a 2001. évének. A nemzetközi jelentőségű fürdők megengedett egyidejű legnagyobb terhelése 48,2%-kal, a megengedhető napi terhelése 55,1%-kal, az országos jelentőségű fedett és szabadtéri fürdőké az öt és félszeresére növekedett a 2002-2006. években. Ennek következtében a fürdők befogadóképességén belül a nemzetközi jelentőségű fürdők részaránya a 2001. évi 81,8%-ról a 2006. évre 55,5%-ra esett vissza.

Az ellenőrzött fürdők befogadóképességének változása a 2001-2006. években



Az ellenőrzött fürdők összes befogadóképességén belül – az új fürdők létesítésével és a kisebb fürdők fejlesztésével – csökkent ugyan, de továbbra is **megha-**

⁸⁵ Barcs fedett fürdő hat medence, továbbá Bük és Zalakaros.

⁸⁶ Nem tartalmazza Barcs és Sárvár bezárt, illetve elbontott régi fürdőit.

tározó a három nagy nemzetközi jelentőségű fürdő részesedése. E három fürdőben található a fedett fürdőkapacitás közel háromnegyede és a szabadtéri fürdőkapacitás fele. A fedett fürdők stabil, szezonális ingadozásoktól és időjárástól független egészségturisztikai kínálatot jelentenek. A szabadtéri fürdők a szezonális, nyári csúcspontokat elégítik ki, ebben az országos jelentőségű fürdők kapnak nagyobb szerepet.

A fedett fürdők megengedhető napi terhelése a 2001. évről a 2006. évre 96,7%-kal növekedett és a rendelkezésre álló fürdőkapacitások harmadrészét tette ki. Ennek jelentős része továbbra is a nemzetközi jelentőségű fürdőkben található, részesedésük a fejlesztéseket megelőzően 81,8%-os, ezt követően 71,6%-os volt.

A pályázatokban foglaltaknak megfelelően, bővült a létesítmények által nyújtott szolgáltatások köre. A beruházók felismerték az egészségturizmus térhódítását, a minőségi szolgáltatások és a többgenerációs turisztikai célterületek irányába való elmozdulás szükségességét. A szolgáltatásszerkezet változtatása részben a vendégek igényeinek felmérésén alapult, részben a hazai és a nemzetközi piacokon megjelent új irányok figyelembe vételével történt.

A működés során a fürdők 61,5%-ánál végeztek elégedettségi vizsgálatokat, és ezek felénél a vizsgálatok hatására, azokhoz igazodóan módosítottak a szolgáltatásokon. A fürdők emellett minden esetben rendelkeztek információkkal, végeztek elemzéseket a hazai, továbbá a Nyugat-Dunántúlon az ausztriai konkurens fürdők szolgáltatásainak és árainak alakulásáról is.

A gyógy- és termálfürdők fejlesztése minden fürdőben a hagyományos szolgáltatások színvonalának javítása mellett az élményfürdők kialakítását, a wellness és a fitness szolgáltatások fejlesztését célozták. Erősítették a humánegészségügy, a fizikai közérzetjavítás, a rekreációs funkció jelentőségét, mindenütt megjelent célként a több generáció igényeinek kielégítése. Az úszó- és tanmedence építésével megjelent az úszásoktatás és az aktív szabadidő eltöltés további lehetőségei. Két új fürdőben kiépítették az OEP által elismert gyógykezelések feltételeit. Fejlesztések történtek a kiszolgáló létesítmények (öltözők, mosdók, éttermek, üzletek) és egyéb szolgáltatások területén is.

A beruházások során azonban egymással párhuzamosan, hasonló fejlesztések történtek, ezzel nem csökkent – az Egészségturizmus tízéves fejlesztési programjában célként kitűzettek szerint – a fürdők területi koncentrációja, és kevésbé tudták hangsúlyozni a konkurenciától megkülönböztethető szolgáltatásaikat, az egyedi vonzerőket. A három kategóriába sorolt fürdők kategóriájukon belül – a látogatottsági adatok elemzése szerint⁸⁷ – ugyanannak a vendégkörnek, hasonló szolgáltatásokat nyújtanak. Az egészségturisztikai létesítmények pozicionálásakor ugyanakkor fontos szempont, hogy *„csak az egymást jól megtűró célcsoportokat keverjék, ne akarjanak minden célcsoport igényeinek megfelelni ... néhány híres gyógyfürdőtől eltekintve, nincs ma Magyarországon olyan létesítmény, amely arculata és kínálati struktúrája alapján jól körülhatárolható pozícióval rendelkezik”*⁸⁸.

⁸⁷ A fürdők látogatottsági adatainak bemutatása a jelentés 3.2. pontjában található.

⁸⁸ Fürdők kézikönyve, Tervezés – építés – üzemeltetés. Magyar Fürdőszövetség, Budapest, 2006.

Zalaszentgrót körzetében 50km-es távolságon belül olyan nagy múltú fürdők találhatóak, mint Zalakaros, Hévíz és Sárvár, emellett a fürdőfejlesztéssel párhuzamosan történt beruházás a közeli Zalaegerszegen, Celldömölkön és – a helyszíni vizsgálattal nem érintett – Kehidakustányban is. Zalaegerszeg 50km-es körzetében négy, emellett 50-60 km távolságban további két fürdő található.

3.2. Az egészségturisztikai létesítmények üzemeltetése

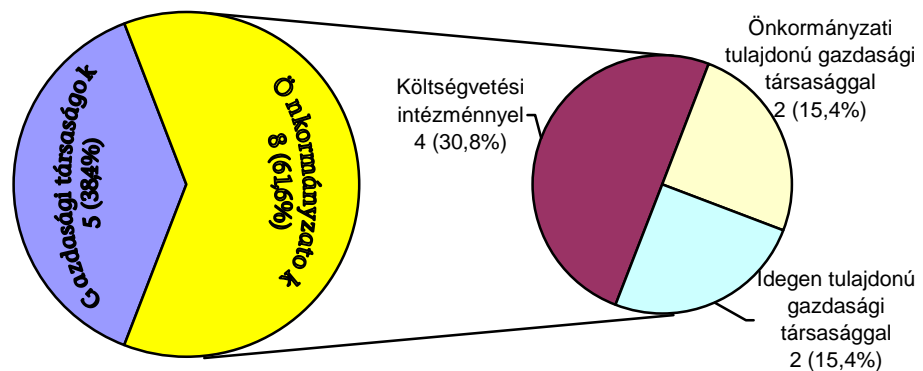
A fürdőket a 37/1996. (X. 18.) NM rendelet 1. §-ában előírt és az ÁNTSZ városi intézetei által jóváhagyott üzemeltetési szabályzatok alapján működtették. Naprakészen és folyamatosan vezették az üzemnaplókat, azok azonban a létesítmények 30,8%-nál nem tartalmazták teljes körűen az előírt⁸⁹ adatokat, illetve vezetésük nem folyamatosan és naprakészen történt.

A gazdasági társaságok maguk üzemeltették a tulajdonukban lévő fürdőket, mindössze egy esetben fordult elő, hogy rész-üzemeltetési feladatokat más gazdasági társaságnak adtak tovább.

Pápán az üzemeltető-tulajdonos egy másik gazdasági társaságra bízta a fürdőmesteri, úszómesteri feladatokat és a takarítást, zöldterület gondozást. A rész-üzemeltető jogosult volt saját költségén beruházásokat megvalósítani és az azokból származó szolgáltatásokat értékesíteni, a helységek után bérleti díjat fizetett.

Az **önkormányzatok** a közvetlen tulajdonukban lévő fürdő létesítmények működtetését **költségvetési intézményeikre bízták, illetve saját vagy idegen tulajdonú gazdasági társaságok útján üzemeltették.** Utóbbiaknál az üzemeltetés feltételeiről a képviselő-testületek által jóváhagyott szerződésekben állapodtak meg.

Az ellenőrzött fürdők megoszlása tulajdon és üzemeltetési forma szerint



Az üzemeltetési szerződések hiányossága volt, hogy nem tartalmazták az üzemeltetésre átadott vagyonelemeket és a tulajdonosok nem írtak elő teljesítmény elvárásokat az üzemeltetéssel kapcsolatban.

⁸⁹ Adattartalmát a 37/1996. (X. 18.) NM rendelet 2. §-a szabályozza.

Celldömölkön, Marcaliban, Barcson és Balatonlellén önállóan gazdálkodó költségvetési intézmények alapfeladatként működtették a fürdőt. **Gárdonyiban** és **Sellyén** 100%-os önkormányzati tulajdonban lévő, **Zalaegerszegezen** és **Zalaszentgróton** idegen gazdasági társaság üzemeltette a létesítményeket.

Az önkormányzatok a fürdők fenntartását, üzemeltetését önként vállalt feladatként látták el, és **az üzemeltetés költségvetési intézményi keretek között tartásával felvállalták a működtetés során képződő veszteségek finanszírozását is.** Az önkormányzati intézmények által üzemeltetett fürdők 75%-a az ellenőrzött időszakban veszteséges volt, amely veszteséget az egyéb költségvetési bevételekből fedezték. **A saját gazdasági társaságokkal üzemeltetett fürdőknél az önkormányzatok – különböző módon és mértékben – szintén részt vettek a működtetés költségeinek finanszírozásában,** egy esetben pedig az idegen tulajdonú gazdasági társasággal üzemeltetett fürdőnél is hozzájárulást vállalt a veszteségek viseléséhez.

Celldömölkön a Városgondnokság látja el a fürdő üzemeltetését, amely 2005. utolsó negyedévében 19 691 ezer Ft, a 2006. évben 116 740 ezer Ft veszteséggel működött, a 2007. évre 171 029 ezer Ft veszteséget prognosztizáltak. **Barcson** a Városgazdálkodási Igazgatóság üzemeltette a fürdőt 2514 – 28 883 ezer Ft veszteséggel, ez alól egy év képezett kivételt. **Marcaliban** a Városi Gyógyfürdő és Szabadidőközpont az ellenőrzött években 6059 – 35 924 ezer Ft veszteséget mutatott ki és a 2007. évre sem várható nyereséges üzemeltetés.

Sellyén az önkormányzat ún. üzemeltetési díjat fizetett az üzemeltetést végző saját gazdasági társaság részére, melynek összege az ellenőrzött időszakban évente 3625 – 5000 ezer Ft volt. **Gárdonyban** az önkormányzat a helyi lakosok fürdőlátogatását támogatta a 2004-2006. években évi 11 215 ezer Ft-tal.

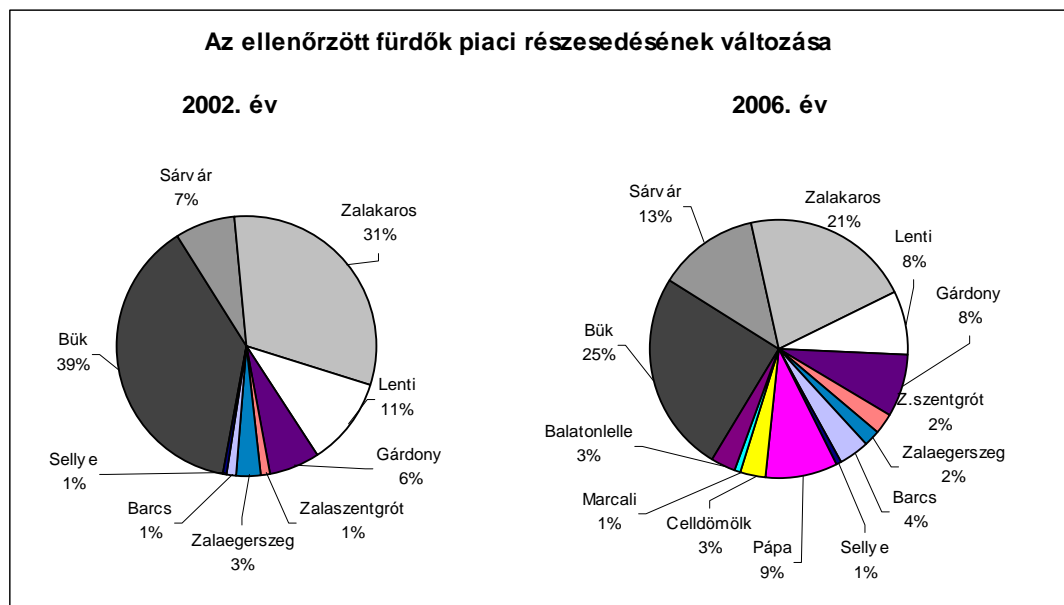
Zalaszentgróton az önkormányzat a 2002-2003. években átvállalta – az üzemeltető idegen tulajdonú gazdasági társaságtól – a villamos energia, a víz- és a csatornadíj költségét, továbbá megtérítette az üzemeltetés igazolt veszteségét, a 2004. évtől pedig csökkenő mértékben, 20 000-10 000 ezer Ft támogatást biztosított az üzemeltetéshez és visszajuttatta a befizetett használati díjat⁹⁰.

A létesítmények az ellenőrzött időszakban egymást követően, folyamatosan jelentek meg az egészségturisztikai piacon. A 2002-2003. években kettő-kettő, 2005-2006-ban egy-egy új fürdő kezdte meg működését, továbbá a 2002. évben kettő, 2003-ban három, 2004-ben négy, 2005-ben kettő és a 2006. évben egy fürdőben adtak át új, illetve korszerűsített létesítményeket. **Az egészségturisztikai piac fizetőképes kereslete – a termál- és gyógyfürdők iránti igény – ugyanakkor nem növekedett olyan mértékben, mint amilyen ütemben létrehozták az új kapacitásokat.** A belépő új létesítmények hatására átrendeződtek a piaci viszonyok, a korábban működött fürdőknél érezhető volt a belépő új létesítmények, az újdonságnak számító attrakciók elszívó hatása. Mindezek következtében csökkent a tradicionális fürdők piaci részesedése⁹¹ annak ellenére, hogy a fejlesztések ezekben is – a piaci tren-

⁹⁰ Az önkormányzat a helyszíni ellenőrzés lezárását követően, 2008. május 1-től másik gazdasági társaságot bízott meg az üzemeltetéssel.

⁹¹ Éves látogatószám alapján számított.

deknek megfelelően – az élményfürdőzés és a wellness turizmus igényeinek ki-
 elégítése irányába hatottak.

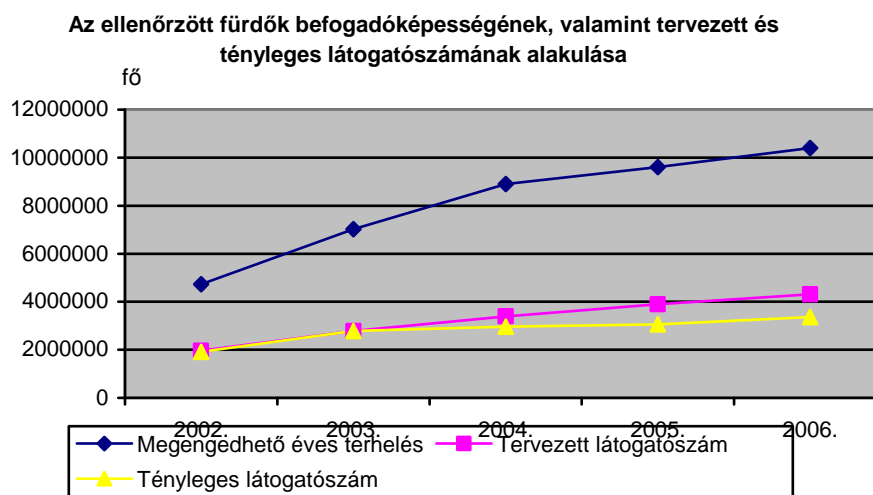


A 2002. évben a vendégek 77%-a, a 2006. évben az 59%-a látogatta a nemzetközi jelentőségű fürdőket, ugyanakkor utóbbi 13,5%-kal több vendéget jelentett.

A beruházók a pályázatokban a beruházások üzembe helyezését követően – 38-42%-os kapacitáskihasználtság mellett – különböző mértékű, de **össességében növekvő látogatószámmal kalkuláltak**, ami nem volt megalapozott a párhuzamosan megvalósított fürdőfejlesztések ismeretében. A több éves fürdőüzemeltetési tapasztalatokkal rendelkező beruházók kivételével, nem vették figyelembe reálisan a természeti adottságokból eredő erős területi koncentrációt, a versenytársakat, illetve a lehetséges fizetőképes keresletet. A beruházók a látogatószám tervezésénél évente átlagosan 4-8%-os növekedési ütemmel kalkuláltak, de előfordult ennél óvatosabb és optimistább tervezés is.

A tervezett látogatószámot a fürdők a növekvő tényleges látogatószám ellenére csökkenő mértékben teljesítették. Legjobban megközelítették, illetve egy évben meg is haladták a tervszámokat a nemzetközi jelentőségű fürdők, legjobban elmaradtak attól a szabadtéri fürdők az elmúlt évek kedvezőtlen nyári időjárása miatt. Jellemző volt, hogy az új, illetve a korszerűsített létesítmények megnyitását követően kiugróan magas volt a látogatók száma (újdonság élménye), majd ezt követően visszaesett és stagnált, illetve csak a tervezett mérték alatt növekedett. A fürdők tényleges látogatószáma az ellenőrzött időszakban 43,2%-kal nőtt, ezen belül a nemzetközi jelentőségű fedett fürdők látogatószáma az átlagos növekedési szint alatt alakult, míg az országos jelentőségű komplex, illetve a szabadtéri fürdők látogatószáma – az új létesítmények belépése miatt – a 2,3 illetve a 2,6 szeresére emelkedett. Ugyan-ezen időszakban a beruházások eredményeként a fürdők éves elméleti befoga-

dóképessége⁹² több mint a kétszeresére nőtt. Mindezen tényezők hatására a 2002. évről a 2006. évre 40,7%-ról 32,4%-ra csökkent a fürdők kapacitáskihasználtsága, vagyis **évről évre nőtt az olló a létrehozott befogadóképesség és a tényleges kihasználtság között.**



A nemzetközi jelentőségű fürdők 83,2-108,4%-ban, az országos jelentőségű komplex fürdők 83,8-101,6%-ban, míg a szabadtéri fürdők mindössze 24,2-61,6%-ban teljesítették az előírányzott látogatószámot, annak ellenére, hogy a 2002. évről a 2006. évre a nemzetközi jelentőségű fürdők látogatószáma 13,5%-kal, az országos jelentőségű komplex fürdőké 138%-kal, a szabadtéri fürdőké 164,1%-kal növekedett. A tényleges és a tervezett látogatószám aránya a 2003. évi 100%-ról a 2006. évre 78,1%-ra csökkent.

A megengedhető napi terhelés alapján számított ún. éves elméleti befogadóképesség a gyakorlatban a turizmus szezonális ingadozásai és az időjárástól való függősége miatt nem kihasználható, mindemellett azt úgy kell megtervezni és kialakítani, hogy a megengedett egyidejű legnagyobb terhelés betartásával beleférjenek a szezoncsúcsok is. A kapacitások nagyon alacsony kihasználása ugyanakkor hátrányos az üzemeltetők számára, mivel magasan tartja az üzemi tevékenység ráfordításait és így veszteségessé teszi a gazdálkodást.

A gyógyászati célú és a wellness belépések⁹³ száma a fürdőbelépéseket kissé meghaladóan, 46,1%-kal növekedett az ellenőrzött időszakban. Ezen belül azonban kisebb mértékben emelkedett a hagyományos OEP által finanszírozott, ugyanakkor az átlagot meghaladóan, a négyszeresére nőtt az egyéb gyógykezelések és a wellness belépők száma.

A különböző gyógyászati, wellness és fitness szolgáltatásokkal a fürdők célja új célcsoportok igényeinek kielégítése, a tartózkodási idő és az egy vendégre jutó

⁹² A megengedhető napi terhelés és az éves nyitvatartási napok száma alapján számítva. A számításoknál a beruházások üzembe helyezését követő próbaüzemi időszakokat figyelmen kívül hagytuk.

⁹³ Nem tartalmazza a fürdőbelépőkben – megkülönböztetés nélkül – értékesített wellness szolgáltatásokat.

költés növelése volt. Fürdőgyógyászati tevékenységet folytattak **Bükön, Sárváron, Zalakaroson, Lentiben és Gárdonyban**, valamint 2006-tól **Barcson**. Az OEP által elismert gyógykezeléseket igénybevevők száma 16,5%-kal növekedett az ellenőrzött időszakban. A rekreáció, az aktív pihenés lehetőségét a fürdőgyógyászati szolgáltatást nyújtó fürdők mellett **Pápán, Zalaszentgróton és Celldömölkön** – a fürdési célú belépésektől függetlenül is – biztosították, az ezeket látogatók száma három és félszeresére növekedett négy év alatt.

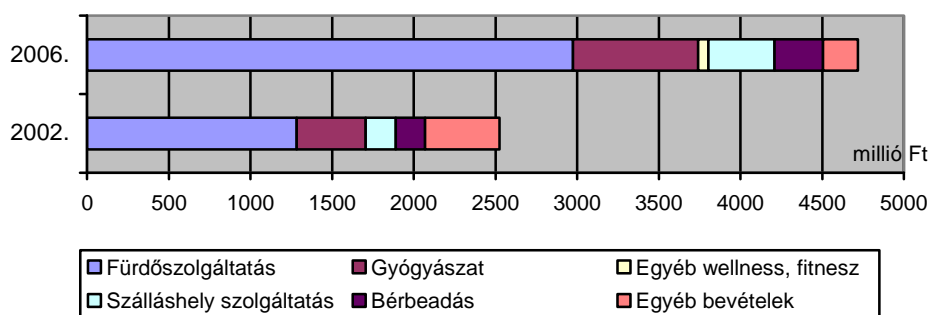
A látogatók számának regisztrálására a fürdők 29,4%-ában korszerű számítógépes rendszert alakítottak ki, amely részletes és utólag is lekérdezhető adatbázis kialakítását tette lehetővé. A többi fürdőben a látogatókat továbbra is belépőjegy alapján tartották nyilván.

A fürdőszolgáltatások árainak kialakításához önköltségszámításokat nem végeztek, **az üzemeltetők árpolitikája, az árképzés rendszere a saját és a versenytársak díjainak és látogatottságának elemzésén alapult, emellett a lehetőségek függvényében érvényesítették a fejlesztések hatását is**. A fürdőszolgáltatások díjtételeinek kialakításakor alapvetően az előző évi díjakból és látogatottsági adatokból indultak ki, figyelemmel voltak a fizetőképes kereslet alakulására, illetve a környező fürdők vonzerejének és árainak hatására. Ennek során lehetőség szerint a fejlesztések függvényében emeltek az árakat, illetve különböző szintű árkategóriákat alakítottak ki, továbbá megjelent a szolgáltatások csomagban történő értékesítése is. A fürdők 84,6%-ánál az ellenőrzött időszakban az inflációt meghaladó mértékben emelkedtek a belépők és az egyéb szolgáltatások árai, évente átlagosan 13,2%-kal.

A fürdők üzemi tevékenységének bevételei részben az újonnan belépő, részben a korábban üzemelt létesítmények fejlesztésének hatására a 2002. évről a 2006. évre 86,9%-kal nőttek. Ezen belül az országos jelentőségű komplex fürdők bevételei több mint a négyszeresére, a szabadtéri fürdők bevételei a kétszeresére emelkedtek, amelyek döntően a belépő új fejlesztések eredményei voltak. A növekedéssel egyidejűleg átalakult a bevételek belső szerkezete is. Az átlagot meghaladóan emelkedtek a fürdő- és az egyéb wellness szolgáltatásokból, valamint a szálláshely szolgáltatásból származó, az átlagos mértékben a gyógyászati tevékenységből és a bérbeadásból származó bevételek és visszaszorultak a fürdők egyéb bevételei⁹⁴.

⁹⁴ Tartalmazza a nem kiemelt jogcímenként értékesített szolgáltatások nettó árbevételét, az aktivált saját teljesítmények értékét és az üzemi tevékenység egyéb bevételeit.

Az ellenőrzött fürdők üzemi tevékenysége bevételeinek alakulása



Az üzemi (üzleti) tevékenység bevételei a 2002. évi 2 524 729 ezer Ft-ról a 2006. évre 4 718 970 ezer Ft-ra emelkedtek, ez évente átlagosan 17,3%-os növekedésnek felelt meg. A növekedésből 47,9% a belépő új létesítmények, a további a korábban üzemelt fürdők bővítése és korszerűsítése hatásához kapcsolódott. Az országos jelentőségű komplex fürdők bevételei 328,5%-kal, a szabadtéri fürdőké 102,5%-kal, a nemzetközi jelentőségű fürdők bevételei 61,6%-kal emelkedtek.

Az egészségturisztikai létesítmények bevételei között meghatározó a fürdőszolgáltatásból származó bevétel, amelynek súlya a 2002. évi 50,8%-ról a 2006. évre 63%-ra növekedett. A bevételekkel arányosan növekedtek a gyógyászati tevékenységből származó bevételek, amelynek háromnegyed részét az OEP-pel kötött támogatási szerződések alapján kapott finanszírozás tette ki. Az ellenőrzött időszakban önálló termékként jelentek meg a különböző wellness és fitness szolgáltatások, ezek bevételeken belüli aránya a 2006. évre 1,3%-ra nőtt.

Öt fürdőnél végeztek szálláshely szolgáltatást, az ebből származó bevétel több mint 95%-át azonban két nemzetközi jelentőségű fürdő – Bük és Sárvár – adta. Sárváron az ellenőrzött időszakban történt szálláshely növelő beruházás hatására az e jogcímen elszámolt bevétel a négyszeresére növekedett. A fürdőkben található kiszolgáló – főként vendéglátó – létesítményeket az üzemeltetők bérebe adták, bevételük az üzemi tevékenység bevételeinek a 6-7%-át tette ki.

Az üzemeltetés feltételeit javították négy fürdőnél a tulajdonos önkormányzattól az üzemeltetési költségek fedezetére kapott és a rendkívüli bevételek⁹⁵ között kimutatott pénzeszközök, amelyek fürdőnként változó arányt képviseltek.

Zalaszentgróton az önkormányzat mind az öt ellenőrzött évben hozzájárult a fürdő üzemeltetési költségeihez, aránya csökkenő, a fürdő üzemi tevékenységéből származó bevételhez viszonyítva 124,5-18,1%-os volt. **Sellyén** négy, **Marcaliban** három, **Celldőmölkün** két évben járult hozzá pénzeszközökkel az önkormányzat az üzemeltetéshez, a hozzájárulások üzemi tevékenységből származó bevételekhez viszonyított aránya 5,9-36,4% között változott.

A támogatási pályázati kiírásokban foglaltaknak megfelelően, a pályázatokban a beruházások eredményeként az egy látogatóra jutó költség⁹⁶ 12,7%-os átlagos

⁹⁵ Az önkormányzati szférában átvett pénzeszközök.

⁹⁶ Az üzemi (üzleti) tevékenység bevételei alapján.

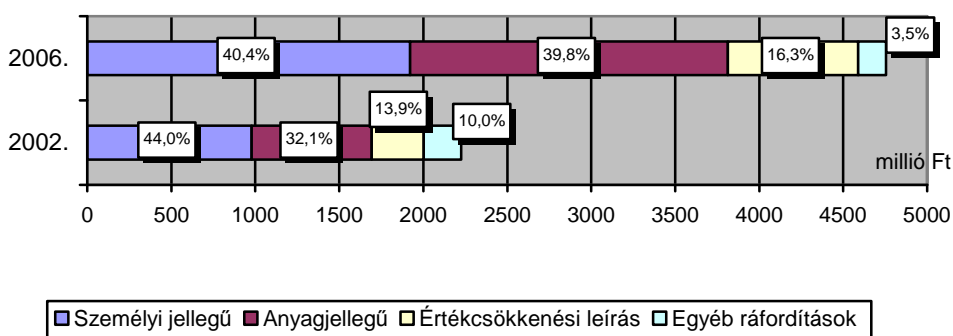
emelését tűzték ki célul. **A tény adatok szerint a beruházások üzembe helyezését követően az egy látogatóra jutó költség egy fürdő kivételével évről évre növekedett, az ellenőrzött időszakban átlagosan 29,8%-kal.** Az egy látogatóra jutó költség tükrözte a szolgáltatások színvonalát és összetettségét, a legmagasabb a nemzetközi jelentőségű fürdőkben, a legalacsonyabb az országos jelentőségű szabadtéri fürdőkben volt.

A nemzetközi jelentőségű fürdőkben az egy látogatóra jutó költség a 2002. évi 1207 Ft-ról 2006-ra 1718 Ft-ra növekedett. Ugyanezen időszak alatt az országos jelentőségű komplex fürdőkben az egységnyi költség 517 Ft-ról 930 Ft-ra, míg a szabadtéri fürdőkben 259 Ft-ról 542 Ft-ra nőtt. **Zalaegerszegen** 2002-ben a többi szabadtéri fürdőhöz képest magasan határozták meg a belépőjegyek árát, és 2006-tól csökkentették a látogatottság növelése érdekében, emiatt az egy látogatóra jutó költség 1340 Ft-ról 1049 Ft-ra csökkent.

A fürdők üzemi tevékenységének ráfordításai az ellenőrzött időszakban a bevételeket meghaladóan, több mint a kétszeresére növekedtek, amelynek 51,7%-a az új létesítmények belépéséből, míg a fennmaradó a korábban üzemelt fürdők fejlesztéséből származott. A legnagyobb mértékben az országos jelentőségű fedett fürdők, a legmérsékeltebben a nemzetközi jelentőségű fürdők ráfordításai nőttek. A ráfordítások belső összetételének változását jelzi, hogy a technikai fejlődéssel kis mértékben visszaszorult az élőmunkára fordított, és megnövekedett az anyagjellegű⁹⁷ ráfordítások, valamint a nagy értékű beruházások üzembe helyezése miatt az elszámolt értékcsökkenési leírás aránya. A fürdők üzemeltetésére jellemző, hogy a ráfordítások jelentős részét teszik ki a kihasználtságtól független, ún. rugalmatlan költségek.

A ráfordítások között meghatározó személyi jellegű ráfordítások az ellenőrzött időszakban 96,5%-kal növekedtek, így súlyuk 44%-ról 40,4%-ra csökkent. Az átlagos ütemet meghaladóan, 164,4%-kal növekedtek az anyagjellegű ráfordítások, ezen belül többszörösére növekedtek a közüzemi díjak és a vásárolt szolgáltatások. A két és félszeresére emelkedett az elszámolt értékcsökkenési leírás összege, és a beruházások még 10 évig fokozottan, ezt követően csökkenő mértékben érzetik költségnövelő hatásukat.

Az ellenőrzött fürdők üzemi tevékenysége ráfordításainak alakulása



Az üzemi (üzleti) tevékenység ráfordításai a 2002. évi 2 225 614 ezer Ft-ról a 2006. évre 4 754 713 ezer Ft-ra emelkedtek, ez évente átlagosan 21,7%-os növekedésnek felelt meg, ami 4,4 százalékponttal meghaladta a bevételek növeke-

⁹⁷ Önkormányzati szférában dologi kiadások.

dési ütemét. A ráfordítások bevételeket meghaladó növekedése a fürdők mindhárom kategóriájára jellemző volt. Az országos jelentőségű komplex fürdők ráfordításai 406%-kal, a szabadtéri fürdőké 201,1%-kal, a nemzetközi jelentőségű fürdők üzemi ráfordításai 75,6%-kal emelkedtek.

A pályázati kiírásokban szerepelt, de a támogatási szerződésekben nem írtak elő a foglalkoztatás növeléséhez konkrét eredményességi feltételeket. Az ellenőrzött fürdőkben 69,4%-kal növekedett a foglalkoztatottak száma 2002-ről 2006-ra, ezen belül a kétszeresére nőtt a fürdőszolgáltatásban, és az átlagos növekedési szint alatt emelkedett a műszaki és az adminisztratív alkalmazottak létszáma. Az új szabadtéri fürdők belépésével 17,2%-ról 21,1%-ra nőtt a szezonálisan foglalkoztatottak aránya.

A fürdők üzemi (üzleti) tevékenységének eredményessége összességében romlott az ellenőrzött időszakban, a ráfordítások bevételeket meghaladó növekedésének következtében, a fizetőképes turisztikai piac nem ismerte el teljes mértékben a végrehajtott beruházásokat. A 2002. évben a 13 fürdő üzleti tevékenységének összesített eredménye 299 115 ezer Ft nyereség, és ezen belül a fürdők mindhárom kategóriájának összesített eredménye pozitív volt. A 2006. évben ezzel szemben a 13 fürdő üzleti tevékenységének eredménye 35 743 ezer Ft veszteség, és ezen belül a nemzetközi jelentőségű fürdők összesített eredménye pozitív, az országos jelentőségű komplex és a szabadtéri fürdőké pedig negatív volt. **Az üzemi tevékenység a 2002-ben üzemelt fürdők 45,5%-ánál, 2006-ban a 61,5%-ánál veszteséges volt.** A nagyobb komplex szolgáltatásokat nyújtó, több turisztikai célterületet kielégítő fürdők a telítettebb piacon is nyereségesek maradtak, a szűkebb szolgáltatáskínálatú, illetve szezonálisan nyitva tartó létesítmények veszteségeseké váltak. A fürdők önmagukban nem, illetve kevéssé piacképesek, ezért a fürdőberuházások önmagukban nem túl jövedelmező befektetések, a kiegészítő szolgáltatások, a programlehetőségek, a komplex szolgáltatások nyújtása teheti jövedelmezővé⁹⁸. Ugyanakkor utóbbi döntően nem, illetve nem csak a fürdőlétesítményeknél, hanem a kapcsolódó szolgáltatásokat nyújtóknál áll rendelkezésre és ott jelentkezik jövedelemtermelő hatása is.

Az üzemi (üzleti) tevékenység minden évben nyereséges volt a nemzetközi jelentőségű fürdők közül **Bükön** és **Zalakaroson**, az országos jelentőségű komplex fürdők közül **Lentiben**, a szabadtéri fürdők közül **Balatonlellén**. A legmagasabb árbevétel arányos nyereséget Zalakaroson érték el. Az üzemi (üzleti) tevékenység minden évben veszteséges volt a nemzetközi jelentőségű fürdők közül **Sárváron**, az országos jelentőségű komplex fürdők közül **Pápán**, **Zalaszentgróton** és **Celldőmölkön**, a szabadtéri fürdők közül **Marcaliban** és **Sellyén**. A további fürdők üzemi tevékenységének eredménye az adott évi szezon – főként az időjárás – függvényében változóan volt nyereség vagy veszteség.

A pályázatokban a beruházók dinamikusán, összességében a vizsgált időszak végére közel a háromszorosára növekvő üzemi nyereséggel számoltak. A bevételek azonban a tervezettnél alacsonyabban, a ráfordítások pedig magasabban

⁹⁸ Fürdők kézikönyve, Tervezés – építés – üzemeltetés. Magyar Fürdőszövetség, Budapest, 2006.

alakultak⁹⁹, így a kettő különbözeteként **az üzemi (üzleti) tevékenység eredménye a tervezettnél alacsonyabb lett, illetve az ellenőrzött időszak végére veszteségessé vált¹⁰⁰.**

Az egészségturisztikai beruházások tőkeigényesek és hosszútávon megtérülő befektetések. **A pályázatokban indokolatlanul rövid idő, az üzembe helyezést követő 7,1 év alatt tervezték a beruházások megtérülését.** A megvalósított létesítményeknél azonban **a romló eredményességi mutatók miatt a befektetések megtérülése** – a legjövedelmezőbb beruházásokat kivéve – **lényegesen hosszabb időtartamra várható**, illetve a vizsgált időszakban veszteséges fürdőknél nem prognosztizálható.

Az üzemi (üzleti) tevékenység eredménye és az elszámolt értékcsökkenési leírás alapján a beruházások megtérülése átlagosan 24-25 év alatt várható. Ennél kedvezőbbek megtérülési mutatók **Bükön, Zalakaroson, Lentiben és Balatonlellén**, a veszteségesen működő fürdőlétesítményeknél azonban a várható megtérülés ideje az üzemeltetés eddigi adatai alapján nem számítható ki.

A beruházók, illetve az üzemeltetők nem végeztek beruházás gazdaságossági számításokat, nem tárták fel a tervezettnél kedvezőtlenebb eredmények alakulásának okait és hatását a befektetések megtérülésére. **A beruházások** az új munkahelyek teremtése, az egészségturisztikai kínálat, és ezáltal az idegenforgalom bővítése révén **hatással voltak a befogadó települések és tágabb környezetük társadalmi-gazdasági viszonyaira, ezzel kapcsolatban azonban a beruházók, illetve az önkormányzatok hatásvizsgálókat nem végeztek**, így a fejlesztések közvetett és gerjesztett hatásairól információkkal nem rendelkeztek. A beruházások komplex idegenforgalmi, turisztikai tényezőkkel történő összehangolása, figyelemmel kísérése is csak azoknál az önkormányzatoknál kapott figyelmet, ahol az egészségturizmusnak már korábban érzékelhető eredményei voltak.

A befogadó települések önkormányzatainak a 38,5%-a értékelte a fejlesztési programjainak, koncepcióinak tárgyalásakor a turizmusban és az idegenforgalomban bekövetkezett változásokat, ennek kapcsán tértek ki a fürdőfejlesztésekre.

Az önkormányzatok a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 30-34. §-ai alapján minden településen bevezették az idegenforgalmi adót. Két esetben az ellenőrzött időszakban, Pápán 2003-tól, Zalaegerszegen 2005-től vetették ki, amelyekben szerepe volt az ellenőrzött egészségturisztikai létesítményeknek is.

A támogatási szerződésekben foglaltaknak¹⁰¹ eleget téve, az önkormányzatok, illetve a gazdasági társaságok évente elkészítették és megküldték a MÁK-nak,

⁹⁹ Az ellenőrzött fürdők tervezett és tényleges bevételeinek alakulását a 4. számú melléklet 2. ábra, a tervezett és tényleges ráfordításainak alakulását a 3. ábra mutatja. Az ábrákban – összehasonlítható módon – azokat a fürdőket mutattuk be, amelyeknek az adott évben a Széchenyi terv adatai rendelkezésre álltak.

¹⁰⁰ A fürdők tervezett és tényleges bevételeinek és ráfordításainak összehasonlítását a 4. számú melléklet 4. ábra mutatja be.

¹⁰¹ A hatásvizsgálati adatszolgáltatást a szerződéses kötelezettség teljesítéséig, vagyis az ingatlanok turisztikai célú hasznosítására vállalt 10 év leteltéig kell készíteni.

illetve a Magyar Turisztikai Hivatalnak a hatásvizsgálati adatlapokat a fejlesztésekhez kapcsolódóan. **A hatásvizsgálati adatszolgáltatásról azonban visszajelzést nem kaptak, értékeléséről, feldolgozásáról információkkal nem rendelkeztek.**

A hatásvizsgálati adatlapok tartalmazták a beruházások megvalósítási idejét, tervezett és tényleges költségeit, a támogatottak (üzemeltetők) mérleg és eredményadatait, a foglalkoztatottak számát és egyéb kapcsolódó információkat.

4. A KÜLSŐ ÉS BELSŐ ELLENŐRZÉSEK SZEREPE A BERUHÁZÁSOK MEGVALÓSÍTÁSÁBAN

Az ellenőrzött időszakban a pályázatkezelési feladatokat az MVF Kht. és az MFB Rt., a támogatások elszámolásával kapcsolatos ellenőrzési feladatokat a MÁK végezte. Az MVF Kht., majd az MFB Rt. feladata volt a pályázatok befogadása és a hiánypótlási eljárások bonyolítása, a támogatási szerződések megkötése, emellett helyszíni ellenőrzéseket végeztek a beruházások megkezdését megelőzően és azok megvalósításának folyamatában. A támogatási szerződések megkötését megelőzően végzett ellenőrzések a beruházások megkezdtségére, a megvalósítás folyamatában a támogatások felhasználásának szabályszerűségére, a hatósági engedélyek meglétére, a pályázati célok megvalósítására irányultak.

A támogatási szerződések megkötését megelőzően öt pályázónál, a megvalósítás folyamatában három beruházásnál végeztek helyszíni ellenőrzést, amelyek megállapításairól jegyzőkönyvek készültek. Az ellenőrzések során a beruházások megkezdtségével, illetve a támogatások felhasználásával kapcsolatban szabálytalanságokat nem állapítottak meg.

A MÁK részt vett a támogatások pénzügyi lebonyolításában, elvégezte az igénylések tartalmi és formai ellenőrzését a számlák és egyéb kifizetési bizonylatok, valamint a teljesítés igazolások alapján. Helyszíni ellenőrzéseket végzett a beruházások megvalósításának folyamatában (közbenő ellenőrzés) és a megvalósítást követően (utóellenőrzés). A MÁK által elvégzett ellenőrzések öt beruházás esetében tártak fel kisebb hiányosságokat, szabálytalanságokat. A közbenő ellenőrzések által megállapított hiányosságok javítását az utóellenőrzések során vizsgálták, az utóbbiak által előírt hiánypótlások megtörténtét később záradékban rögzítették.

A MÁK által végzett ellenőrzések **Celldömölkön** a beruházás mindkét üteménél, **Bükön, Sárváron** és **Zalaegerszegen** állapítottak meg hiányosságokat. A hiányosságok pótlása egy kivételével megtörtént, egy esetben pedig a javítás szükségességét nem írták elő az ellenőrzött részére.

Előzőektől függetlenül a KEHI nyolc beruházásnál végzett helyszíni ellenőrzést a beruházások megvalósítása során, ezek közül egy esetben állapított meg – a támogatások igénybevételenek jogszerűségét nem érintő – hiányosságokat.

Az építési és a vízügyi hatóságok ellenőrzései a beruházások engedélyezési eljárásaihoz kapcsolódtak, mindössze három esetben történt vízügyi felügyeleti ellenőrzés, és egy esetben állapítottak meg az üzemeltetési engedélyezési eljárás során engedély nélküli vízhasználatot.

Sellyén eltértek a vízjogi üzemeltetési engedélyben foglaltaktól a ténylegesen üzemelt létesítmények, ezért előírták, hogy nyújtsák be a dokumentumokat az engedély módosításához. **Gárdonyban** a vízügyi hatóság az engedély nélkül épített vízi létesítmények miatt bírság megfizetésére kötelezte az önkormányzatot, **Sárváron** az üzemeltetési engedély lejártja miatt engedély nélküli vízhasználatot állapított meg és ismételten felszólította az üzemeltetőt az engedélyezési eljárás lefolytatásához szükséges tervdokumentációk benyújtására.

A beruházó önkormányzatok és gazdasági társaságok nem végeztek belső ellenőrzést a beruházás megvalósításával és a létesítmény üzemeltetésével kapcsolatban. Nem történt ellenőrzés az Ötv. 92. § (11) bekezdése alapján¹⁰² az önkormányzatok többségi irányítást biztosító befolyása alatt álló, a fürdővagyon hasznosítására és üzemeltetésére létrehozott gazdasági társaságoknál, egy esetben pedig – annak ellenére, hogy a részvények 93,84%-a önkormányzati tulajdon – külön-külön nem volt ellenőrzési lehetősége a tulajdonos önkormányzatoknak a jogszabály előírásai alapján. A büki önkormányzat a részvénytársaság közgyűlésénél ellenőrzést nem kezdeményezett.

Bükön a Gyógyfürdő Zrt-ben az önkormányzat és a megyei önkormányzat 46,92-46,92%-os részesedéssel rendelkezik, míg a fennmaradó 6,16% dolgozói részvény. Egyik önkormányzat belső ellenőrei sem voltak jogosultak ellenőrzést végezni a gazdasági társaságnál, mivel egyik önkormányzat sem rendelkezett többségi irányítást biztosító befolyással.

Budapest, 2008. augusztus "6".

Melléklet: 4 db 5 lap
Függelék: 1 db 1 lap



Árpád Kovács
Dr. Kovács Árpád
elnök

¹⁰² Az Ötv. 92. § (11) bekezdésének 2005. augusztus 31-től hatályos előírása alapján a helyi önkormányzat ellenőrzést végezhet a többségi irányítást biztosító befolyása alatt álló gazdasági társaságoknál.

Ellenőrzött szervezetek jegyzéke

Dél-Dunántúli Régió

Baranya megye

Sellye Város Önkormányzata

Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata
(Pécs EKF 2010)

Somogy megye

Balatonlelle Város Önkormányzata Városüzemeltetési Szervezete

Barcs Város Önkormányzata

Marcali Város Önkormányzata

Közép-Dunántúli Régió

Fejér megye

Gárdony Város Önkormányzata

Veszprém megye

Pápai Termásvízhasznosító Kereskedelmi és Szolgáltató Zrt.

Nyugat-Dunántúli Régió

Vas megye

Borgáta Község Önkormányzata

Büki Gyógyfürdő Zrt.

Celldömök Város Önkormányzata

Sárvár Város Önkormányzata és a
Sárvári Gyógyfürdő Kft.

Zala megye

Lenti Gyógyfürdő Kft.

Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Önkormányzata

Gránit Gyógyfürdő Zrt., Zalakaros

Zalaszentgrót Város Önkormányzata

Kimutatás
a benyújtott és elfogadott Széchenyi terv pályázatok adatairól

adatok ezer Ft-ban

Sorszám	Támogatott szervezet	Projekt megnevezése	Benyújtott Széchenyi terv pályázat			Elfogadott/átdolgozott Széchenyi terv pályázat			Pályázott és elnyert támogatás aránya (%)
			Beruházási költség	Széchenyi terv támogatás	Támogatás aránya (%)	Beruházási költség	Széchenyi terv támogatás	Támogatás aránya (%)	
1	Büki Gyógyfürdő Zrt.	Büki gyógyfürdő bővítése	2 033 000	1 000 000	49,2	2 033 000	1 000 000	49,2	100,0
2	Sárvári Gyógyfürdő Kft.	Wellness-komplexum I. ütem	1 994 845	993 887	49,8	1 994 845	993 887	49,8	100,0
3	Sárvári Gyógyfürdő Kft.	Wellness-komplexum II. ütem	2 058 177	1 000 000	48,6	2 058 177	1 000 000	48,6	100,0
4	Gránit Gyógyfürdő Zrt., Zalakaros	Hullámmedence és élményfürdő II. ütem	1 100 000	550 000	50,0	380 000	175 000	46,1	31,8
5	Gránit Gyógyfürdő Zrt., Zalakaros	Nyári főbejárat épület és Élményfürdő III. ütem (Generációk találkozóhelye)	1 200 000	540 000	45,0	1 088 000	300 000	27,6	55,6
6	Pápai Termálvízhasznosító Kereskedelmi és Szolgáltató Zrt.	Sport- és élményfürdő építése	1 599 861	799 930	50,0	1 599 861	782 747	48,9	97,9
7	Lenti Gyógyfürdő Kft.	Szabadidős-családi medence építése	150 000	75 000	50,0	150 000	75 000	50,0	100,0
	Gazdasági társaságok összesen		10 135 883	4 958 817	48,9	9 303 883	4 326 634	46,5	87,3
8	Gárdony Város Önkormányzata	Agárdi gyógyfürdő fejlesztése	1 223 000	588 907	48,2	1 223 000	560 000	45,8	95,1
9	Zalaszentgrót Város Önkormányzata	Termálfürdő és Szabadidőközpont II. ütem	320 000	160 000	50,0	320 000	160 000	50,0	100,0
10	Celldömölk Város Önkormányzata	Vulkán-fürdő megvalósítása I. ütem	1 120 000	560 000	50,0	1 120 000	560 000	50,0	100,0
11	Celldömölk Város Önkormányzata	Vulkán-fürdő megvalósítása II. ütem	600 000	300 000	50,0	200 000	100 000	50,0	33,3
12	Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Önkormányzata	Zalaegerszeg-Aquapark termálfürdő bővítés	1 216 927	608 463	50,0	1 216 927	608 464	50,0	100,0
13	Marcali Város Önkormányzata	Gyógyfürdő építése	800 553	362 812	45,3	800 553	362 812	45,3	100,0
14	Barcs Város Önkormányzata	Új egészségturisztikai központ létesítése	1 200 000	600 000	50,0	755 313	200 000	26,5	33,3
15	Sellye Város Önkormányzata	Ökofürdő fejlesztése az Ormánságban	141 375	66 031	46,7	141 375	66 031	46,7	100,0
16	Balatonlelle Város Önkormányzata Városüzemeltetési Szervezete	Felnőtt élménymedence megépítése (fizetőstrand fejlesztése II. ütem)	39 880	19 880	49,8	39 880	19 880	49,8	100,0
17	Balatonlelle Város Önkormányzata Városüzemeltetési Szervezete	Úszómedence építése és szauna-csoport kialakítása (fizetőstrand fejlesztése III. ütem)	99 857	69 857	70,0	99 857	69 857	70,0	100,0
	Önkormányzatok összesen		6 761 592	3 335 950	49,3	5 916 905	2 707 044	45,8	81,1
	Ellenőrzött beruházások összesen		16 897 475	8 294 767	49,1	15 220 788	7 033 678	46,2	84,8

Kimutatás az ellenőrzött beruházások pénzügyi forrásösszetételének változásáról

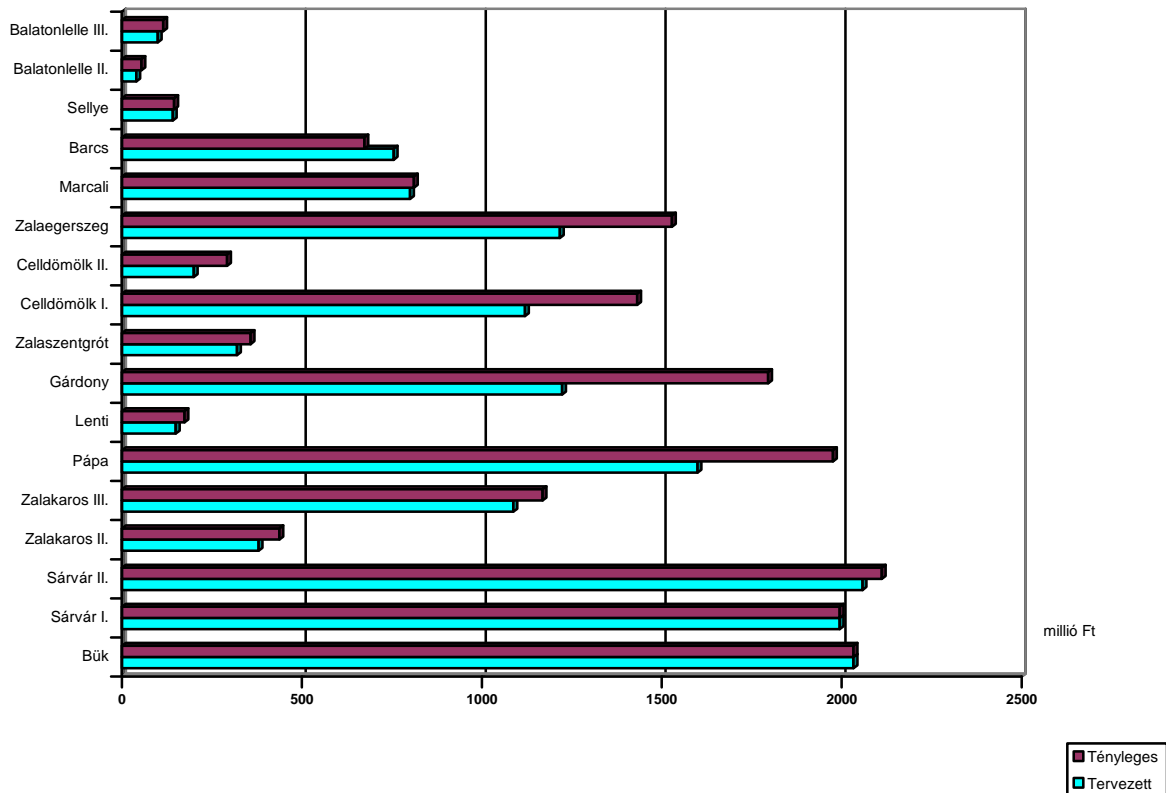
adatok ezer Ft-ban

Sorszám	Projekt megnevezése	Elfogadott Széchenyi terv pályázatban					Tény adatok szerint					Beruházási költségek növekedése (%)
		Beruházási költség	Ebből				Beruházási költség	Ebből				
			Széchenyi terv tám.	Saját forrás	Hitel	Egyéb		Széchenyi terv tám.	Saját forrás	Hitel	Egyéb	
1	Bük, gyógyfürdő bővítése	2 033 000	1 000 000	533 000	500 000	0	2 033 047	1 000 000	533 047	500 000	0	100,0
2	Sárvár, Wellness-komplexum I.	1 994 845	993 887	500 479	500 479	0	1 994 845	993 887	500 479	500 479	0	100,0
3	Sárvár, Wellness-komplexum II.	2 058 177	1 000 000	518 177	480 000	60 000	2 111 025	1 000 000	571 025	480 000	60 000	102,6
4	Zalakaros, Hullámmedence és élményszerető II. ütem	380 000	175 000	205 000	0	0	437 844	175 000	262 844	0	0	115,2
5	Zalakaros, Nyári főbejárat és Élményszerető III. ütem (Generációk találk.)	1 088 000	300 000	428 000	360 000	0	1 168 821	300 000	588 821	280 000	0	107,4
6	Pápa, Sport- és élményszerető	1 599 861	782 747	417 114	0	400 000	1 975 576	782 747	703 814	471 832	17 183	123,5
7	Lenti, Szabadidős-családi medence	150 000	75 000	37 500	37 500	0	174 168	75 000	58 494	40 674	0	116,1
	Gazdasági társaságok összesen	9 303 883	4 326 634	2 639 270	1 877 979	460 000	9 895 326	4 326 634	3 218 524	2 272 985	77 183	106,4
8	Gárdonyi, Agárdi gyógyfürdő fejlesztése	1 223 000	560 000	365 907	297 093	0	1 795 475	560 000	1 235 475	0	0	146,8
9	Zalaszentgrót, Termálfürdő és Szabadidőközpont II. ütem	320 000	160 000	160 000	0	0	357 177	160 000	165 177	0	32 000	111,6
10	Cellőmölk, Vulkán-fürdő I. ütem	1 120 000	560 000	280 000	280 000	0	1 431 827	560 000	497 895	373 932	0	127,8
11	Cellőmölk, Vulkán-fürdő II. ütem	200 000	100 000	100 000	0	0	292 280	100 000	142 280	0	50 000	146,1
12	Zalaegerszeg, Aquapark építése	1 216 927	608 464	608 463	0	0	1 528 074	608 464	919 610	0	0	125,6
13	Marcali, Gyógyfürdő építése	800 553	362 812	200 138	237 603	0	811 123	362 812	170 711	237 600	40 000	101,3
14	Barcs, Új egészségturisztikai központ*	755 313	200 000	555 313	0	0	673 914	178 436	16	319 436	176 026	89,2
15	Sellye, Ökofürdő fejlesztése	141 375	66 031	35 344	0	40 000	145 225	66 031	39 194	0	40 000	102,7
16	Balatonlelle, Felnőtt élményszerető	39 880	19 880	20 000	0	0	54 244	19 880	34 364	0	0	136,0
17	Balatonlelle, Uszómedence építése és szauna-csoport kialakítása	99 857	69 857	30 000	0	0	115 256	69 857	15 399	0	30 000	115,4
	Önkormányzatok összesen	5 916 905	2 707 044	2 355 165	814 696	40 000	7 204 595	2 685 480	3 220 121	930 968	368 026	121,8
	Ellenőrzött beruházások összesen	15 220 788	7 033 678	4 994 435	2 692 675	500 000	17 099 921	7 012 114	6 438 645	3 203 953	445 209	112,3

* Tervezett adatok le nem vonható áfával, tény adatok a levonhatóvá vált áfa nélkül.

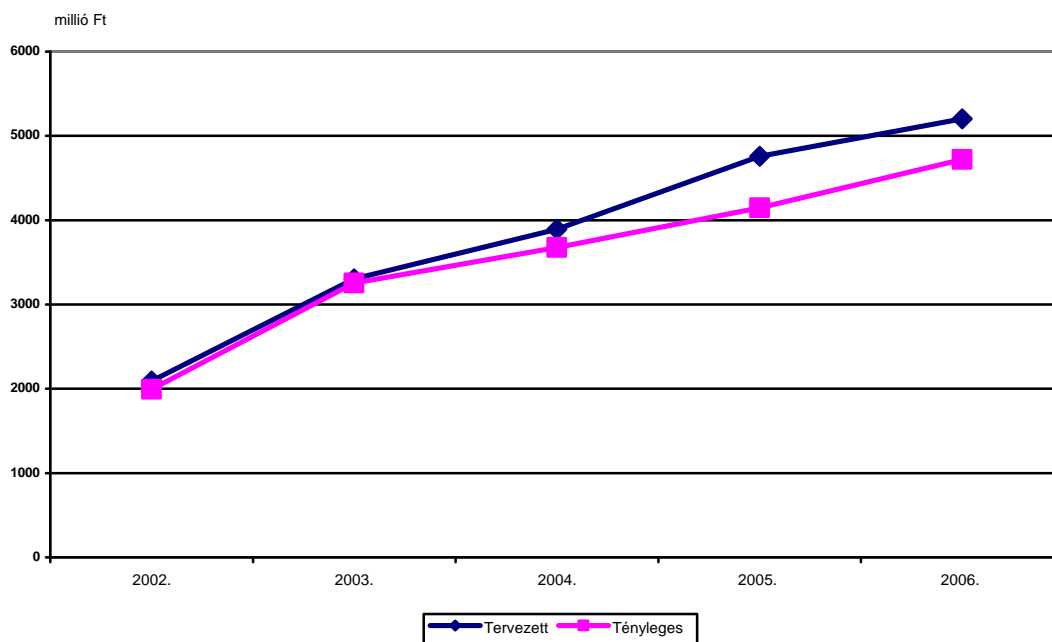
1. ábra

A tervezett és a tényleges beruházási költségek alakulása az ellenőrzött beruházásoknál

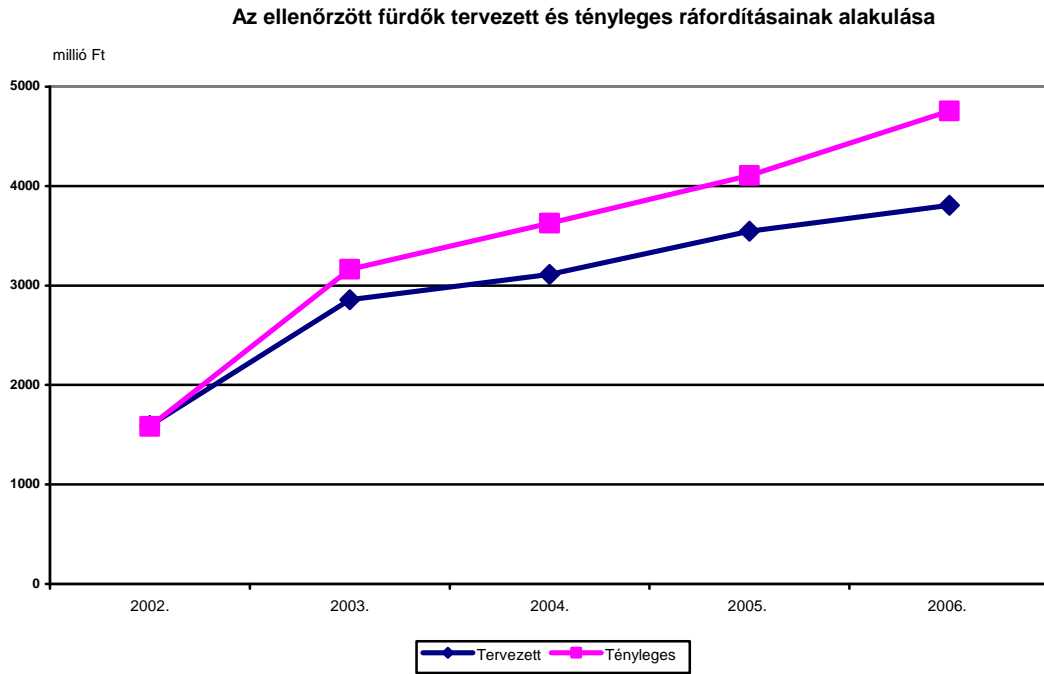


2. ábra

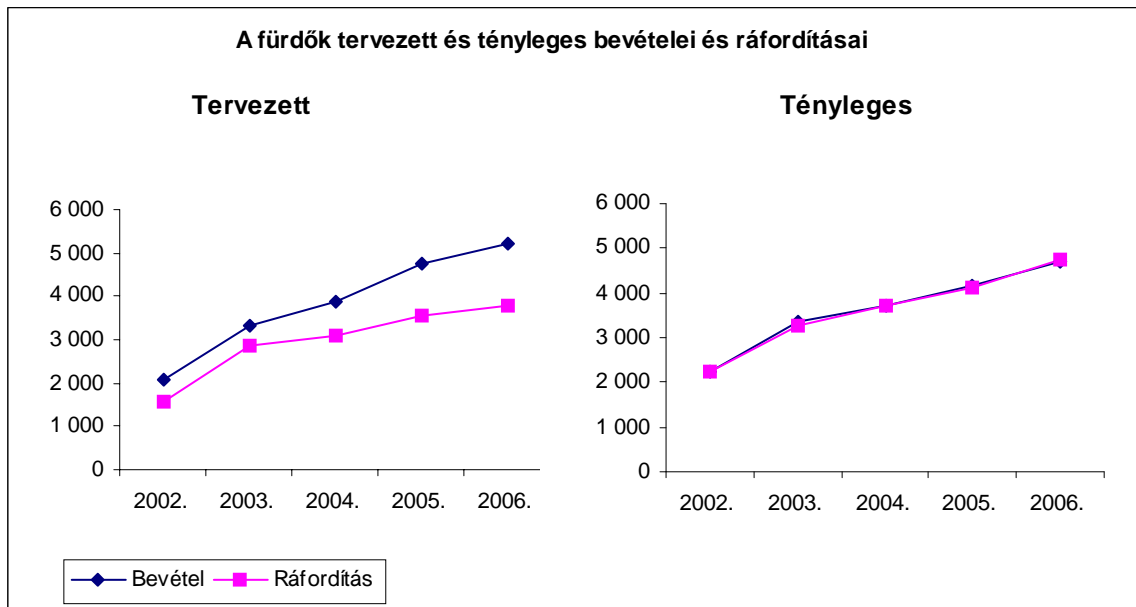
Az ellenőrzött fürdők tervezett és tényleges bevételeinek alakulása



3. ábra



4. ábra



5. számú melléklet
a V-1025/2007. számú jelentéshez



ÖNKORMÁNYZATI MINISZTER

Iktatószám: ÖM / 10522/1 / 2008

Dr. Kovács Árpád úrnak
elnök
Állami Számvevőszék

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

Érkezett: 2008.08.05.

Iktatószám: V-1025-55/2007.

Melléklet: *[Handwritten signature]*

Budapest

Tisztelt Elnök Úr!

A helyi önkormányzatoknál végzett turisztikai beruházások ellenőrzéséről készített jelentésüket áttekintettük. A vizsgálati megállapítások alapján megfogalmazott javaslatokkal egyetértünk.

Az önkormányzatok egészségturisztikai fejlesztéseinek előkészítésével, megvalósításával kapcsolatos gyakorlat részletes elemzése úgy véljük tanulságos. Az Új Magyarország fejlesztési terv regionális operatív programjai keretében meghirdetett egészségturisztikai pályázatok értékelése, új támogatási pályázatok előkészítése során is alkalmazhatók a javaslataik (fejlesztési projektek összehangolásának igénye, beruházások szakmai előkészítésének megalapozottságának javítása, stb.). Ezt lehetőségeinknek megfelelően érvényesíteni fogjuk a bíráló bizottságokban, illetve a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséggel folyó egyeztetések során.

Budapest, 2008. augusztus „05” ...



Tisztelettel és barátsággal:

[Handwritten signature]
Dr. Gyenesei István

NEMZETI FEJLESZTÉSI ÉS GAZDASÁGI MINISZTERIUM
MINISZTER

NFAH/806/2/2008.

Dr. Kovács Árpád úrnak
elnök
Állami Számvevőszék

Budapest
Apáczai Csere János u. 10.
1052

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK	
Érkezett:	2008.08.05
Iktatószám:	V-1025-56/2007.
Melléklet:	0

Tisztelt Elnök Úr!

Az Állami Számvevőszék - éves ellenőrzési munkaterve szerint - a helyi önkormányzatok 2001 és 2006 közt végrehajtott kiemelt beruházásait tette vizsgálat tárgyává. A vizsgált fejlesztések az egészségturizmust szolgálták, s kivétel nélkül a Széchenyi terv támogatásával valósultak meg. Az ellenőrzés fontosabb megállapításairól jelentés készült, V0364 számon.

A jelentés közreadását megelőzően, annak tervezetéhez az érintett minisztériumok észrevételeiket megfogalmazhatták. Ezzel a lehetőséggel a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium is élt, 2008. július 2.-n kelt TER/686/2008 számú levelében. A tervezethez fűzött kiegészítések a tisztán hazai költségvetésből finanszírozott területfejlesztési támogatási konstrukciók szemszögéből értelmezték a javaslatokat. A Minisztérium különösen fontosnak tartotta a központi támogatásokkal megvalósuló beruházások esetében a műszaki tartalom jelenleginél magasabb szintű ellenőrzését, ennek szigorúbb megkövetelését. A Számvevőszék jelentése e kiegészítést javaslatai közé emelte.

A jelentéshez - a tervezethez fűzött kiegészítéseken túl - újabb észrevételeket megfogalmazni nem kívánok.

További jó együttműködésünk reményében munkájához sok sikert kívánok.

Budapest, 2008. július 31.

Tisztelettel:

Bajnai Gordon



Az ellenőrzött szervezetek fürdőberuházásai

Sárváron két beruházási ütemben épült meg a gyógy- és egészségturizmusra alapozott új fürdő tíz medencével, gyógyászati épülettel, wellness részleggel és a hozzá kapcsolódó kiszolgáló létesítményekkel. Ezzel egyidejűleg az 1960-as években épített, korszerűtlenné és szűkössé vált korábbi fürdőt bezárták.

Celldömölkön az I. ütemben öt medencés fedett fürdő és kettő szabadtéri, a II. ütemben két további szabadtéri medence készült.

Pápán nyolc fedett és négy szabadtéri medencét építettek élményelemekkel, kiszolgáló épületekkel és wellness részleggel.

Zalaegerszegen Aquapark épült 12 medencével, különféle élményelemekkel, csúszdákkal és kiszolgáló létesítményekkel.

Marcaliban az új szabadtéri fürdő öt medencét és a kiszolgáló létesítményeket, infrastrukturális hálózatot foglalja magában.

Barcson a korábbi városi strandfürdő lebontásra került, és új rekreációs termálközpontot építettek, melynek ellenőrzött I. ütemében négy szabadtéri medence készült a kapcsolódó kiszolgáló létesítményekkel.

Lentiben a komplex fürdő szabadtéri részét egy medencével bővítették.

Zalaszentgróton a korábban üzemelt strandfürdőhöz egy további szabadtéri medencét és négy medencével fedett fürdőt építettek, ezzel a létesítmény téli-nyári üzeművé vált.

Balatonlellén a strandfejlesztés két ütemében élménymedencét és úszómedencét építettek, valamint a meglévő épületben szaunát alakítottak ki a kapcsolódó kiszolgáló létesítményekkel.

Zalakaroson a strand- gyógy- és élményfürdőt magában foglaló komplex létesítményt az I. ütemben hullámmedencével és három szabadtéri élménymedencével, a II. ütemében a fedett élményfürdőt új szárnyal, négy medencével bővítették, átépítették a nyári bejáratot, öltözőket és Dísz tért építettek.

Bükön a fejlesztés előtt szintén már komplex fürdő működött, a fejlesztés során közmű és a medencetér rekonstrukció, épület felújítás, szigetelés, öltözők kialakítása, Fizioterápiás Intézet bővítése történt, a fejlesztéssel négy fedett és kettő szabadtéri medencével nőtt a medence-szám.

Gárdonyban a korábban működött komplex fürdőben a gyógyászati és a wellness funkciók erősítése volt a cél, egy szabadtéri és két fedett medencét, öltözőket építettek, továbbá megtörtént a meglévő épület belső átalakítása.

Sellyén a városi termál-strandfürdő mindkét medencéjét kettéválasztották és vízforgatóval látták el.