

Összefoglaló

a Művészetek Palotája megvalósításának és működésének ellenőrzéséről (0660)

A hangversenytermet, kortárs művészeti múzeumot és fesztiválszínházat magában foglaló Művészetek Palotája a köz- és magánszféra együttműködésével – Public Private Partnership konstrukcióban – valósult meg. Az együttműködést a többfunkciós kulturális létesítmény hiánya, a vállalkozói szféra innovatív szerepvállalása és a közpénzek felhasználásának rövidtávú megtakarítási lehetősége indokolta.

Az ÁSZ-vizsgálat a projekt előkészítésére, megvalósulására, valamint a létesítmény működésére irányult, s a 2001. január 1. – 2006. július 31-ig terjedő időszakot tekintette át. A teljesítményszemléletű ellenőrzés az állami megrendelőre, az „üvegseb” törvény alapján a szerződéses együttműködésben résztvevő beruházó és üzemeltető társaságokra, valamint a létesítményt hasznosító kulturális intézményekre egyaránt kiterjedt.

Az ellenőrzött időszakban a köz- és magánszféra együttműködésének szabályozottsága nem volt kielégítő, hiányzott a PPP-típusú együttműködések jogi szabályozása, egységes eljárásrendje. A projekt megvalósítását célzó kormányhatározatok csak a fejlesztés pénzügyi forrásait biztosították, a létesítmény fenntartásához, működtetéséhez szükséges fedezetet nem.

A projekt, illetve abban az állami szerepvállalás nem volt kellően átgondolt, a beruházás menetközben kialakított célkitűzések szerint zajlott. A döntés megalapozásához nem készült gazdasági számításokkal alátámasztott fejlesztési terv, hatástanulmány, költség összehasonlító számítás. A fejlesztés megkezdésekor nem volt kialakított koncepció a többfunkciós létesítmény szakmai működtetésének módjáról sem.

A Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma (NKÖM), mint megrendelő a három eltérő kulturális funkció építészeti megalapozásához önálló szakmai programokat készíttetett. Nem történt meg ezek összehangolása, figyelembe véve a területi adottságokat és a rendelkezésre álló forrásokat. Emiatt szükségessé vált a tervek módosítása, az eredeti műszaki-építészeti megoldások redukálása. A beruházás befejezéséig a szakmai programok többször is módosultak, ami közel két és fél éves határidőcsúszáshoz vezetett.

A beruházást 31,3 Mrd Ft-ban maximált fejlesztési összegből, a NKÖM és döntően a magánpartner törzsbetéttel alapított projektársaságok bonyolításában tervezték. Az eredeti szerződések szerint az állam 10 éves időtartamra bérbe vette volna az épületet, melynek üzemeltetését, szakmai működtetését állami feladatként határozták meg. A létesítmény állami tulajdonba kerülését a magánpartner projektársaságokban levő üzletrésének eladása biztosította volna.

A beruházási folyamat befejező szakaszában az állami fél a PPP-konstrukció váltását kezdeményezte a szerződéses fizetési kötelezettségek elhalasztása és a beruházás központi költségvetésen kívüli elszámolhatósága érdekében. Az eredeti szerződéseket felváltotta egy 30 éves futamidejű, a fejlesztés költségeit, azok adósságszolgálatát és a vállalkozói hozamot megtérítő – 97,9 Mrd Ft-os nettó jelenértékű, költségvetési törvényi kötelezettségvállaláson alapuló – szolgáltatásvásárlási szerződés (nominálértéke: 206,9 Mrd Ft). Ebben a magánpartner vállalta az épület minőségi színvonalú rendelkezésre tartását és üzemeltetését. A szerződésben rögzített rendelkezésre állási díj nem tartalmazza a szakmai működtetés költségeit és a közüzemi díjakat.

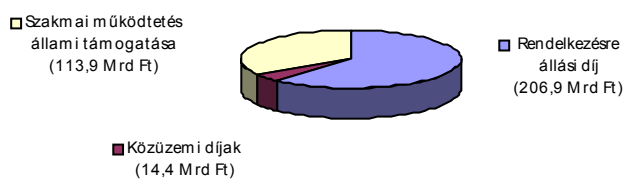
A 2005. évi költségvetési törvény felhatalmazása alapján a szerződő felek a fizetési kötelezettségeket szétterítették és a magánpartner számára további kockázatokat adtak át. A költségvetési hiány növekedésének elkerülése nem valósult meg, mivel az Eurostat a fejlesztést állami beruházásnak minősítette. Az új változat az összehasonlítható adatok figyelembevételével, nominálértéken 66,6 Mrd Ft-os – 2004. évi nettó jelenértéken a rendelkezésre állási szerződésben rögzített diszkontráták mellett 6,9-17 Mrd Ft-os – többletkiadást jelent a központi költségvetés számára, mint az eredeti konstrukció.

A létesítmény üzemeltetése, szakmai működtetése alapvetően megfelel az állami megrendelő és a hasznosító kulturális intézmények elvárásainak. Ugyanakkor a funkcionális változásokkal járó termódosítások kényszermegoldásokat is eredményeztek (parkolási, légtechnikai, raktározási problémák). A szerződésekben nem határozták meg pontosan az üzemeltetési szolgáltatások részletes díjtételeit. A Megrendelő nem dolgozott ki a hibás teljesítés szerződés szerinti szankcionálásának érvényesítését biztosító, kontrollálható módszereket.

A projekt az üzleti tervekben maximált 31,3 Mrd Ft fejlesztési keretösszegegen belül, az alapterület 17 000 m²-es növekedése, a műszaki tartalom egyidejű csökkentése mellett valósult meg. A fejlesztési összeg csaknem felét kitevő hangversenyterem fajlagos beruházási költsége (3104 EUR/m²) nemzetközi összehasonlításban megfelelő, átlag alatti. A létesítmény ez évben elnyerte a „FIABCI Prix d' Excellence 2006” nemzetközi ingatlanfejlesztési díját.

Összességében az állami és magánszféra együttműködése színvonalas, Európában is egyedülálló, többfunkciós kulturális létesítményt eredményezett. A nem megalapozott előkészítés, valamint az ebből következő funkció- és finanszírozási konstrukcióváltás azonban a megvalósítás gazdaságosságát és hatékonyságát hátrányosan befolyásolta. A létesítmény fenntartása, működtetése 30 év alatt nominálértéken, áfa nélkül 335,2 Mrd Ft-os költségvetési kiadást jelent.

A Művészetek Palotája projekt teljes 2005.-2035.közötti pénzáramlásának megoszlása (áfa nélkül)



A köz- és magánszféra együttműködésének bővülése miatt, az ellenőrzés megállapításai alapján javasoltuk a Kormánynak, hogy a PPP-konstrukciók alkalmazásához – az állami érdekérvényesítés erősítése érdekében – gondoskodjon megfelelő jogi háttérszabályozás és egységes állami eljárásrend kialakításáról. Az oktatási és kulturális miniszternek indítványoztuk, hogy kezdeményezze a rendelkezésre állási szerződés üzemeltetési díjtételeinek felülvizsgálatát, és alakítasson ki megfelelő monitoring rendszert a díjfizetést érintő üzemeltetési változások nyomán követésére és kontrollálható módszert a nem megfelelő teljesítés szerződés szerinti szankcionálásának érvényesítésére.

Az elkészített jelentés az Interneten a www.asz.hu címen olvasható.