

# TÖRÖK ÁGOTA

## Nemzeti vásárlás profittal

### Bevezetés

Tanulmányom célja egyes uniós és hazai adatok alapján bemutatni, hogy a nemzeti kifizetésekben, a nemzetgazdasági igényekben tükröződnek-e a piaci hatások, a nemzeti vásárlás volumene, hogyan keletkezett megtakarítást a költségvetési gazdálkodásban.

Az Európai Bizottság első alkalommal tette közzé a közbeszerzési szabályok tagállami alkalmazásáról szóló éves jelentését.<sup>1</sup> A jelentés összefoglalja a tagállamok éves közbeszerzési szabályainak alkalmazásából származó eredményeket, hiányosságokat azonosít a továbblépéshez, valamint célul tűzi, hogy a közbeszerzési szabályok ellenőrzése során nagyobb hangsúlyt kapjon a közbeszerzéssel kapcsolatos információgyűjtés és a jelentés a jövőben éves gyakorisággal készüljön. Az értékelésre került adatok forrása a 2011-es tagállami adatgyűjtésből, az uniós jogsértéseket összegző bizottsági adatbázisból, a gazdasági adatok a hivatalos közbeszerzési értesítőből a TED/MAPPS adatbázisból származnak.

A kormányzat és a közszolgáltatók kifizetései a nemzetgazdaságban jelentős tényezőt tesznek ki. 2010-ben az uniós GDP egyötöde került kifizetésre a központi és helyi tagállami szervek és közjogi intézmények közbeszerzési szerződéseiből. A jelentés szerint 2010-ben a Bizottsági becslés szerint a közbeszerzési ajánlattételi felhívások összértéke 447,03 milliárd euro, ami az uniós GDP 3,6 %-a, a tagállami éves statisztikai jelentések szerint 340 milliárd euro.<sup>2</sup> A becslés és a valós érték nem lehet azonos, de a különbséget a statisztikai kötelezettségek elégtelen teljesítése is adja. Magyarországon a statisztikai jelentés alapján a felhívások összértéke 3,95 milliárd euro volt, az ajánlatkérők száma 9856.

A tagállamokban egyre gyakoribb a nemzeti, centralizált – központi és helyi szintű – központosított beszerzést bonyolító szervezetek működése. Az összevont vásárlási igényt központi beszerző szervek által kötött közbeszerzési keretszerződések biztosítják. Néhány uniós országban – például: Dánia, Észtország, Görögország, Lettország, Svédország, Egyesült Királyság – a közbeszerzési szerződések 10 %-át is kiteszik a központosított beszerzések.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document_en.pdf) (2013. 02. 18.)

<sup>2</sup> Uo. 6.

<sup>3</sup> Uo. 25.

Az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve (2004. március 31.) 1. cikk (10) bekezdése szerint a „Központi beszerző szerv”: olyan ajánlatkérő szerv, amely

- ajánlatkérő szervezetnek szánt árukat szerez be és/vagy szolgáltatásokat rendel meg, vagy
- ajánlatkérő szervezetnek szánt építési beruházásra, árubeszerzésre vagy szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződéseket ítél oda, vagy ilyen keret-megállapodásokat köt.<sup>4</sup>

A tagállamokban kifejlesztettek bizonyos központosított beszerzési módszereket. Számos ajánlatkérő szervezet az a feladata, hogy beszerzéseket bonyolítson, vagy szerződéseket/keret-megállapodásokat kössön más ajánlatkérő szervezetek számára. Tekintetbe véve a beszerzések nagy mennyiségét, e módszerek segítik a verseny fokozását és a közbeszerzés egyszerűsítését. Rendelkezni kell tehát az ajánlatkérő szervezet által igénybe vett központi beszerző szervezet közösségi fogalom-meghatározásáról. Meg kell határozni továbbá azokat a feltételeket, amelyek alapján – a megkülönböztetés-mentesség és az egyenlő bánásmód elvével összhangban – a központi beszerző szervezeteken keresztül építési beruházásra, árubeszerzésre és/vagy szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződést kötő ajánlatkérő szervezetek úgy tekinthetők, mint amelyek megfeleltek ennek az irányelvnek.<sup>5</sup>

Aki a központi beszerző szervezet által lebonyolított közbeszerzési eljárás alapján odaítélt szerződések alapján biztosítja a saját beszerzését, az az irányelvnek megfelelően vásárol, illetve köt megállapodást a beszerzési igényének kielégítésére. Ennek alapján eljárása – ismerte a beszerzési sajátosságokat és kényszereket – bizonyos szempontból egyszerűbb, kiszámíthatóbb, így az adminisztrációs terheket csökkentve valóban olcsóbb lesz. Jogos lehet a kérdés, ha elégtelen a beszerzés eredménye és feltehető, hogy a meglévő jogi keretek elégségesek akkor a *végrehajtás* az, ami fejlesztésre szorul.

A közpénzek<sup>6</sup> felhasználása során olyan javak összességéről beszélhetünk, amit a polgárok közvetlenül, vagy közvetve – szervezeteken keresztül, szabályozók által biztosítottan – közösségük rendelkezésére bocsátanak, közcélra szántak. Annak kezeléséről, költségéről, ellenőrzéséről az állam gondoskodik. Amikor közpénz felhasználás történik akkor a közbeszerzési törvény – jelenleg a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény<sup>7</sup> – illetve végrehajtási rendeletei alapján kell a szerződést megkötöni. A közbeszerzési törvényi eljárás törvény, a lebonyolított eljárás alapján kötött szerződés érvényességi feltétele a megelőző eljárás szabályossága.

A kormányzati politika konzorciális erejének érvényesülnie kell a közpénzfelhasználás során úgy, hogy a közbeszerzési törvényt alkalmazni köteles intézményrendszerekkel kapcsolatos megfelelő információ tömeg hatásait vizsgálni lehessen nem csupán termék oldalról, hanem a célok meghatározásával. A vonatkozó adatok megítélés szerint ma adatbázisokból nehezen elérhetők, elemzésük nehézkes.

Magyarországon a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium felügyelete alá tartozik a közbeszerzések rendszerének felügyelete.<sup>8</sup> A nemzeti fejlesztési miniszter az állami normatíva

<sup>4</sup> <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0018:HU:HTML>. (2013. 02.18.)

<sup>5</sup> Uo. 15.

<sup>6</sup> *Közpénz*: valamely közület tulajdonában levő, közcélokra szánt pénz. In: JUHÁSZ József – SZÓKE István – O. NAGY Gábor – KOVALSZKY Miklós (szerk.): *Magyar Értelmező Kéziszótár A-LY*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1982. 792.

<sup>7</sup> 2011. évi CVIII. törvény. A közbeszerzésekről. *Magyar Közlöny* 86 (2011) 25268.

<sup>8</sup> NFM utasítás a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról. *Hivatalos Értesítő* 41 (2012) 7448. 25/2012. (IX. 17.).

utasításba foglalásával<sup>9</sup> a termékekre vonatkozó műszaki-szakmai paramétereket és funkciókat meg tudja határozni, ugyanakkor a minisztérium Közbeszerzésért Felelős Helyettes Államtitkárságának feladata, hogy kialakítsa a közbeszerzések egyszerű, ésszerű, korrupciómentes feltételeit, elvégezze az ehhez szükséges jogalkotási feladatok előkészítését, valamint irányítsa és koordinálja az állami szervek, a központi közigazgatási szervek és az egyéb jogi személyek közbeszerzéseit, szerződéseit. Irányítja és felügyeli továbbá a központi beszerző szervezet tevékenységét, így a tárca az országosan kiemelt (központosított) termékek körére vonatkozó kezdeményezést tud tenni, hatással van a termékkör változására. A minisztérium szakértői egyes eljárások műszaki tartalmát összehangolhatják más eljárások műszaki tartalmával, mindezek összességén keresztül a kormányzati politika képes a stratégia-építésre úgy, hogy az igénybevevői körre, vagyis a beszerzési volumen nagyságára is hatással van. Ha a beszerzések tartalmára és nagyságára is hatni lehet, akkor a piac nyújtotta előnyök, a versenyztetés határainak megadásával – a piaci előnyök és elvárások – beépíthetők a központosított beszerzések rendszerébe.<sup>10</sup>

*Igaz lehet az az állítás, hogy ha elégtelen az eredmény, akkor a végrehajtásra kell figyelemmel lenni és arra, hogy a jogi szabályozókat megfelelően alkalmazzák-e, semmint hogy a jogi keretek kerüljenek módosításra?*

Nem tűztem célul a kérdésre választ adni, remélhetően a felmerülő problémák nem csupán a jogszabályok folyamatos újrakodifikálásával, vagy tisztán a végrehajtás reformjával orvosolhatók. Elengedhetetlen a magas színvonalú jogalkalmazás jelentősége. Az önálló logikus gondolkodás mellett a tudásunk megtöbbszörözhető a közös tudásbázis létrehozásával.

*A bemutatott rendszerben szabályozott, a rendelkezésre álló nemzeti és uniós forrásból biztosított lehetőségek között a jelenlegi piaci keretek milyen minőségű termékekhez, szolgáltatásokhoz juttatja hozzá a beszerző szervezeteket?*

Nézzük meg például, hogy hogyan valósul meg a kormányzati informatikai rendszer korszerűsítése. Több mint egy éve kezdődött meg az Európai Unió forrásból finanszírozott központi közigazgatás információs és kommunikációs technológiájának magyarországi korszerűsítése, azaz a Központosított Kormányzati Informatikai Rendszer Kialakítása (KKIR) nevű projekt. A KKIR projekt elsődleges célja, hogy központosított, korszerű szolgáltatások váltsák ki az egyes intézményekben működő informatikai megoldásokat. Ez a jelenleg különálló minisztériumi informatikai rendszerek konszolidálásával, valamint az elavult eszközpark korszerűsítésével érhető el.

A tervezett közbeszerzési eljárások nagy része sikeresen lezárult. Az eddig beszerzett eszközök üzembeállítása, továbbá a Miniszterelnökségen és az érintett hat minisztériumban (NFM, KIM, VM, NGM, BM, EMMI) az asztali számítógépek, notebookok és monitorok cseréje megtörtént. Az elmúlt egy évben az összesen 15 közbeszerzési eljárás lefolytatásával a megkötött szerződések alapján beszerzett eszközök a felhasználók számára hozzáférhetővé váltak. 2391 darab asztali számítógép és 300 darab notebook, valamint 400 darab monitor beüzemelése fejeződött be az érintett minisztériumoknál 2012. november végéig. Ezzel párhuzamosan a meglévő szoftverkörnyezet frissítése, illetve az adott minisztériumoknál az egységes környezetbe történő migráció valósult meg. Az új egységes desktop környezetnél

<sup>9</sup> NFM utasítás az országosan kiemelt termékekre vonatkozó állami normatívákról. *Hivatalos Értesítő* 24 (2012) 3687. 14/2012. (VI. 8.).

<sup>10</sup> Vö.: A központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről szóló 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet, valamint a központosított informatikai és elektronikus hírközlési szolgáltatásokról szóló 309/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet.

mindenhol azonos korszerű platform, és Open DocFormat (ODF) formátum került bevezetésre.<sup>11</sup>

Az infrastruktúra központ georedundáns<sup>12</sup> környezete kialakításra került, és az intézmények közötti biztonságos adatátvitelt lehetővé tevő eszközöket üzembe állították. A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium migrációját megvalósították, és a további érintett intézmények integrációja előkészítésre került.

A KKIR projekt a NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.<sup>13</sup> által kerül lebonyolításra és a projekt megvalósítása során a beszerző szervezet a megfelelő szerverkörnyezet kialakítását hivatott biztosítani. A projekt megvalósítás következő fázisában a korábbi géptermi rendszerek költöztetése és az infrastruktúra hardver és szoftver frissítése fog megtörténni és várhatóan egy új központi gépterem kialakítás is sikeresen lezárul.

Az üzemeltetés költségsökkentése, a biztonsági szint növelése fontos projektfeladat. A fejlesztések területén a minisztériumok a korszerű csoportmunka és feladatkezelést valósíthatják meg. A licencgazdálkodás a hosszú távú megtakarítások alapját képező rendszer, mely szintén a projekt keretén belül kerül megvalósításra. A projekteljárások sikeres végigvitele magában hordozza, a hatékony, korszerű, biztonságos minisztériumi informatikai környezet létrehozását és mindez az Európai Bizottság ellenőreinek, illetve a Projekt Felügyelő Bizottság ellenőrzései mellett az előírások teljes betartásával történik.<sup>14</sup>

A lebonyolításra került eljárások sikere a projektgazda szakértőinek alaposágán, felkészültségén múlik és azon, hogy az eljárások műszaki tartalma olyan gazdasági szereplőket céltzott meg és ért el, akik a szerződések teljesítését kiváló minőségben tudják nyújtani.

Egyes szerződések eredményeként a beszerzésre kerülő termékek és szolgáltatások árát azonban össze kellene mérni az azonos áru piaci termékekkel és szolgáltatásokkal, azoknak a termékeknek és szolgáltatásoknak a tulajdonságait is összehasonlítva.

*Mit ért el a beszerző az elektronikus árlejtés alkalmazásával, valódi versenyt biztosít-e ezen beszerzés technika?*

A verseny indikátora az eljárásban résztvevő ajánlattevők megfelelően magas száma. Ha nincs kivel versenyezni nincs verseny. Egy ajánlattevő hova jut a saját magától kialakított induló árral? Várhatóan a megajánlott termék darab ára messze felette lesz a piacon elérhető árnak, hiszen ajánlattevő tervei szerint a licit során alacsonyabb árat kívánt nyújtani, versenyezni akart. Meglátásom, hogy a közbeszerzési eljárások sikeressége nem múlik azon, hogy ajánlatkérő az ajánlati árat elektronikus árlejtés alkalmazásával éri-e el vagy csupán a keret-megállapodást újrainyitva versenyztetet ún.: kiseljárásokkal.

<sup>11</sup> Forrás: NISZ sajtóközlemény 2012. november 1.

<sup>12</sup> <http://www.nisz.hu/node/110> (2013. 02. 18.)

<sup>13</sup> A NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. (NISZ) jogelődjei révén 47 éves múltta tekint vissza. Elődei, az 1964-ben alapított Konjunktúra- és Piackutató Intézet (KOPINT) és az 1968-ban létrehozott Datorg Külkereskedelmi Adatfeldolgozó és Szervező Rt., melyeknek összevonásával 1987-ben jött létre a KOPINT-DATORG Konjunktúra-, Piackutató és Informatikai Intézet. 2005 júliusától a társaság egyedüli tulajdonosa a magyar állam lett, azóta zártkörűen működő részvénytársaságként működik. 2008-ban a tulajdonosi jogokat a Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodó Zrt. vette át. 2007 óta a vállalat fő tevékenysége teljes körű infokommunikációs szolgáltatások nyújtása. 2011-től a Magyarország stratégiai fontosságú vállalata. A NISZ kormányzati, és a közigazgatási működést segítő infokommunikációs szolgáltatást, és eszközöket biztosít. Leányvállalatai: Kopint-Datorg Kft., Pro-M Zrt., IdomSoftInformatikai Zrt. – <http://www.nisz.hu>

<sup>14</sup> Lásd pl.: 4/2011. (8. 28.) Korm. rendelet 23. cím.

### Összegzés

A magyar szabályozás teljes mértékben közösségi kereteken nyugszik. A belső jogalkotás, a létrehozott joganyag szakmai minősége, valamint a végrehajtás gazdasági-társadalmi hatásai tehető felelőssé azért, hogy a speciális szakmai tevékenységet igénylő és a megfelelő törvényi garanciák által meghatározott közbeszerzési rend betölti-e valódi funkcióját: biztosítja-e a színvonalas beszerzési munkát és biztosítja-e az ország érdekeit a beszerzések lebonyolítása során vagy folyamatos beavatkozásra van szükség mind a jogalkotás, mind a végrehajtás területén.

Az előző gondolatok összegzéseként véleményem szerint akár az uniós forrásokat érintő beszerzéseknél, akár a költségvetést érintő közbeszerzési értékhatárt meghaladó közbeszerzéseknél előzetesen hatásvizsgálati és értékelési eszközökkel vizsgálandó, hogy a közbeszerzési törvény, illetve végrehajtási rendeletei mikor biztosítják a beszerzési célhoz illeszkedő megfelelő fajta eljárási rend kiválasztását úgy, hogy az érintett ajánlatkérők a beszerzés megvalósíthatóságáig úgy jussanak el, hogy az ismert kockázatokat minimalizálják.

A hatásvizsgálatoknak természetes beavatkozásoknak kellene lenniük az eljárások kezdetekor, és a lezárult eredményes vagy eredménytelen eljárások tapasztalatainak összegezésére úgy van szükség, hogy az adatokból leszűrűt következtetések a döntéshozók asztalára kerüljenek annak érdekében, hogy az azonos hibák elkerülhetővé váljanak.

A közbeszerzési szabályok által meghatározott eljárási kényszerek így tudnának lehetőséget adni arra, hogy a nemzeti beszerzések a jövőben mind gazdaságosabban valósuljanak meg. Nem csupán a tagállami adatoknak kell illeszkedniük az uniós adatbázisokhoz, hanem továbbmegyek – a létező tagállami elemzések illeszkedése az uniós tapasztalatok összegzéséhez – juttathatja előrébb az uniós közbeszerzési intézményrendszerekkel kapcsolatos fejlődést. A minőségi végrehajtás elérése többek között hozzájárulhat a kívánt megtakarítások eléréséhez és a közbeszerzés-politika által tűzött célok sikeres megvalósításához.

## ÁGOTA TÖRÖK

### National Purchas with Profit

#### (Summary)

The purpose of the study is demonstrating, based on community and national figures, the efficiency of public procurement regulations reflected in community and national payments and in the requirements of the national economy, presenting any market-related impacts on budget management and possible savings in budget management achieved via large volume national purchases.

The study also aims at presenting how the consortium power of government policy prevails in Hungary in the use of public funds, facilitating the study of the impact of large volume procurement needs generated by institution systems required to apply the Act on Public Procurements, on various levels of the public procurement organisation system, not only with regard to products but also in terms of setting goals.