

# Változatos közpolitikai célok érvényesítése egyes jogintézményekben: közbeszerzési prioritások az EU 2020 stratégia fényében

GELLÉN MÁRTON

*The 2007–2013 financial planning framework has been undoubtedly a period of collecting substantial experience for Hungary, since this was the first full financial framework that the country participated in as a member state. In this period the country had three different prime ministers, and thus citing the institutional changes would exceed the limits of this study. The current article makes an attempt to offer an overview of the connection of public procurement and development priorities. It is easy to comprehend in ordinary life that what is cheap is not necessarily good and what is good is not necessarily cheap. When similar dilemmas arise on the level of grand systems, it is definite that the complexity caused by such priority contradictions can lead to problems of overwhelming complexities resulting in inefficient use of development funds and furthermore to the decay of public interest. Hopefully the unified scientific perspective of public procurement and development priorities can contribute to avoiding previous mistakes in the 2014–2020 financial framework period.*

## A téma aktualitása

A fejlesztéspolitikai és a közbeszerzési rendszerek stratégiai szemléletű áttekintése a 2007–2013-as és a 2014–2020-as pénzügyi tervezési ciklus határán, 2014-et követően kimondottan aktuális. Jelenleg rendelkezésre állnak egy teljes tervezési ciklus tapasztalatai, amelyeket célszerű lenne felhasználni a soron következő periódus során. A tapasztalatok nemcsak az éves összefoglalókba foglalt tényekre terjednek ki, hanem mindazokra az attitűdökre, percepciókra is, amelyek ajánlatkérők és ajánlattevők, a folyamatban részt vevő szakértők, továbbá a döntéshozók és az állampolgárok magatartását befolyásolják.

A következőkben azt vizsgálom meg, hogy az EU-támogatások felhasználásának folyamata mennyiben van összhangban az EU alapító szerződéseiben megfogalmazott célokkal.

Abban az esetben, ha a célrendszer világos, egyszerű, könnyen megérthető és időben stabil, úgy az intézményrendszer képes annak prioritásait szervezeti, eljárási, ellenőrzési és tájékoztatási lépésekké konvertálni. Könnyű belátni, hogy a célrendszer időbeli átalakulása a teljes fejlesztési intézményrendszert érintheti, adott esetben –

konkrét projektek életciklusán belül – okozhat elszámolási, ellenőrzési, nyilvántartási, fenntarthatósági problémákat, továbbá nehézséget okozhat a célrendszerek különböző fázisaiban megvalósult beruházások összhangjának megteremtése.

### Kutatási kérdés

A fejlesztéspolitika, ezen belül a kohéziós politika mint átfogó EU-politika arra irányul, hogy egyes területek (országok) körülményeit egy adott „A” állapotból egy annál kedvezőbb „B” állapotba mozdítsa el. E cél érvényesítésének három aspektusát érdemes elkülöníteni:

- Az első a célok megfogalmazása, vagyis a tényállapot és a végállapot azonosítása, érvényes fogalmakkal való rögzítése, és az ehhez kapcsolódó közmegegyezés kialakítása. (Mit szeretnénk?)
- A második az elosztásra kerülő pénzösszeg meghatározása, a tartós finanszírozás feltételeinek megteremtése. (Miből?)
- A harmadik azon szervezetek és eljárások sokasága, amelyeken keresztül az elosztás és a kapcsolódó eszközselekmények megvalósulnak. (Hogyan?)

A kutatási kérdés azt vizsgálja, hogy az elosztás hogyanja, azon belül az egyik legfontosabb elosztási eszközrendszer, a közbeszerzés mennyiben képes elvileg a fejlesztési célok megvalósulását szolgálni.

Az uniós és a nemzeti fejlesztéspolitika első és legfontosabb kérdése a célok meghatározása, tehát a válasz a „Mit szeretnénk?” kérdésre. A jelenleg érvényes EU 2020 célkitűzések vizsgálata önmagában rendkívül érdekes, és messze meghaladja e tanulmány kereteit. A társadalom, gazdaság és környezet kiegyensúlyozott fejlesztésének végső célja a „növekedés”, amelyet fenntarthatóan és igazságos elosztási viszonyok között kell megvalósítani. A növekedés célja önmagában azonban igencsak kérdéses, számos elemző elutasítja,<sup>1</sup> hiszen szoros oksági kapcsolatban áll a társadalmi elosztási viszonyok polarizációjával és a környezeti erőforrások túlhasználatával. Az EU 2020 céljai igencsak eltérnek a lisszaboni stratégia korábbi elképzelésétől, amely úgy fogalmazott, hogy 2010-re Európa<sup>2</sup> legyen a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdasága, amely képes megfelelő mértékű növekedés mellett több és jobb munkahelyet létrehozni, valamint társadalmi kohéziót teremteni. Az EU 2020 célkitűzéséből már hiányoznak a többi földrésszel való összehasonlításra utaló megfogalmazások, mivel azokról már megfogalmazásukkor is lehetett sejteni – 2005-ben pedig már nyilvánvaló volt –, hogy tartalmilag megalapozatlanok.

A célok tekintetében felmerül, hogy még mindig a növekedés-e az első számú cél, azaz a környezeti és/vagy társadalmi szempontok ellen ható növekedést eleve eluta-

1 Például Garvey vallási alapon elutasítja, hogy az emberi közösségeknek materiális értelemben vett gazdasági célokat kellene követniük. Állítása szerint a gazdasági (növekedési) célok csak másodlagosak lehetnek a társadalmi léptékű igazságossági szempontokkal szemben. (Garvey, 2001)

2 “The most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion.”

sítja-e az Unió. Ilyen korlát alig van, ha a versenyképesség azt követeli, hogy kevesebb munkaerőt foglalkoztasson egy vállalat, akkor az ezt lehetővé tevő innovációt a vállalat akár támogatásból is végrehajthatja. A célok közötti kapcsolat, esetlegesen a célok közötti hierarchia, lényeges vagy kiegészítő jelleg meghatározó az azok érvényesítésére szolgáló eszközrendszer szempontjából is.

A „Miből?” kérdése önmagában is hosszas elemzések tárgya lehetne. A kérdés alapjául fekvő kérdés az, hogy pénzzel valamit el lehet-e egyáltalán érni. Ez egy mérőben utilitarista felfogás, amely Thomas Hobbes elgondolására vezethető vissza, aki szerint azok a „szenvedélyek, amelyek békébe hajlítják az embert, a haláltól való félelem, a kényelmes élethez szükséges dolgok és a remény, hogy iparkodásuk révén ezeket megszerezhetik.” (Hobbes, 1651, 79.) Úgy tűnik, az uniós fejlesztéspolitika ilyenfajta lineáris elképzelésen alapul, miszerint az elmaradott térségekben a vágyak legfőbb tárgya a pénz. Ha tehát a pénz olyan tevékenységek útján lehet megszerezni, amelyekről azt lehet feltételezni, hogy elősegítik a végső célokat, akkor ilyen tevékenységek elvégzését kell a pénz megszerzése feltételül szabni. A pénz megszerzésének vágya felfogható egyéni vagy kollektív ösztönzőként, menedzsment- vagy redisztributív ösztönzőként (Laffont–Martimort, 2002), a szankciórendszeren keresztül akár tevékenységet megbénító negatív „ösztönzőként” is (Amabile, 1998). Mivel azonban a kevésbé fejlett területeken nemcsak a pénz iránti vágy magas, hanem az Unió által feltételezett amorális szintje is, ezért a források allokációját nem lehet úgy megvalósítani, hogy a pénzt előbb bocsátják a pályázók rendelkezésére, majd pedig elvégzik az egyébként a pályázók önérdeke által is megkövetelt tevékenységeket. Fordítva: előbb kell az elvileg a pályázó számára is értékkel bíró tevékenységeket elvégezni, majd ezt követően, tipikusan utófinanszírozásos rendszerben kerül sor az igazolt elszámolható költségek számláinak kiegyenlítésére. Ha pedig egyes tételek kifizetése nem igazolható, az ezekre eső támogatást vissza kell fizetni. Az eleve feltételezett, társadalmi léptékű amorális már Hobbesnál is az ember természeti állapotának fő jellemzője (Hobbes, 1651, 76.).

A „Hogyan?” kérdése az előzőekből következik. Ha az eredendően amorális, de pénzre vágyó embereket valamilyen általunk hasznosnak vélt tevékenységre szeretnénk rábírni, akkor a pénz megszerzésének feltételül kell szabnunk e tevékenységek elvégzését. A pénzzel való ösztönzés azonban egy automatikus szűrőfunkciót is tartalmaz. Mindazokat az emberi tevékenységeket eleve kizárja a racionálisan kalkuláló pályázók tervezett beruházásai közül, amelyek nettó várt hasznossága (Karni, 2014) magasabb, de legalább egyenlő a fejlesztési rendszeren keresztüli megvalósítással. E ponton kulcsszerepet kap az az intézményi és eljárási rendszer – ezen belül a közbeszerzési architektúra –, amely e döntési algoritmust befolyásolja. A nettó várt hasznosság ugyanis számítható úgy is, hogy az elérhető nyereségeket a hozzájuk tartozó bizonytalansággal szorozzuk, és ezt az eredményt vetjük össze a két alternatíva (saját finanszírozású és a fejlesztési forrás általi megvalósítás) esetében. Ilyen módon egy 100 egységnyi szubjektív elvárt hasznossággal rendelkező projektet saját megvalósításban, külső szervezetek szempontjainak figyelembevétele nélkül meg lehet valósíta-

ni, a valószínűség értéke 100%, nyereség nincs, veszteség nincs, a nyereség „csupán” annyi, hogy megvalósította szándékát minden egyéb szempont mérlegelése nélkül. Ha az elérhető fejlesztési forrás (pl. GOP pályázatokban jellemző) 30%, akkor a második forgatókönyv szerint elképzelhető, hogy a pályázó meg tudna takarítani 30% beruházási költséget, de 10% a valószínűsége, hogy valamilyen súlyos szabálytalanságot követ el, mivel tapasztalatlan. Ilyen esetben azt kockáztatja, hogy a pályázott összeget vissza kell fizetni, és a projektet sem tudja megvalósítani.

E modellben a várt szubjektív hasznosságokat az elérhető nyereségek és a kapcsolódó kockázatok szorzataként lehet megadni. Az első modellben a nyereség 100, mivel biztosan megvalósul a projekt, igaz, ez 100-ba kerül, a szubjektív hasznosság egyenlege 0, de mégis jó érzésünk van, mert elértünk valamit, amit szerettünk volna.

A támogatás esetén a várt nyereség  $100 \times 0,9$ , mivel a projektek 10%-a elbukik, viszont  $100(30 \times 0,9)$  egységet kell csak feláldozni. Tehát projekt oldalon 90 egység „eredmény”, finanszírozási oldalon pedig 73 áll, az egyenleg +17. 20%-os bukási rátánál  $100 \times 0,8$  esetén 80 „eredmény” és 76 ráfordítás áll egymással szemben, az egyenleg már csak +4. Nem valószínű azonban, hogy egy ilyen egyszerű sémával lehet közelíteni az emberi gondolkodást. Arra mindenesetre jó a fenti példa, hogy az intézményrendszer felelősségét érzékeltesse. Sürgős esetekben, komoly beruházóknál valószínűleg minimális tolerancia áll fenn a bukásokkal kapcsolatban. További, a döntéseket befolyásoló kérdés lehet, hogy az egyes eljárási lépéseknél fennálló bukási valószínűség külön-külön jelentkezik-e. Ilyen módon, ha minden lépésnél csak 10% a bukási valószínűség, akkor 100 egységnyi ráfordítás már csak 90-et ér, ha a pályázati döntéseknél 10 elbukik, 81-et ér, ha a közbeszerzéseknél 10% elbukik, és csak 72,9-et, ha ez ellenőrzési fázisban bukik el 10%. Ha a támogatási rendszernek köszönhetően a projektben csak 70 egységet kellett feláldoznunk, akkor 10%-os bukási arány esetén 3 fázisú hibaterjedési rendszerben nagyon meg kell gondolnunk, hogy belevágunk-e a fejlesztésbe.

E példa alapján érthető, hogy a fejlesztési intézményrendszer „Hogyan?”-ja rendkívül fontos, ebben összpontosul a pályázók egyéni és az Unió átfogó érdekének összekötése. Amennyiben a pályázókat amorális, egyéni érdekérvényesítőknak tekintjük, akik számára a legfőbb szubjektív hasznossággal a pénz megszerzése bír, akkor nehezen teljesíthető, többretegű, nagy fenyegető erővel rendelkező eljárási rendszereket kell alkalmaznunk. Paradox módon azonban az ilyen rendszer épp az amorális, haszonelvű szereplőket hajlamos a fejlesztésekhez csábítani, hiszen ők képesek akkora „nyereség” rátát alkalmazni, hogy az a relatíve magasabb bukási valószínűségeket is kompenzálja. Azoknak a pályázóknak, akiknek egyáltalán nincs pénzügyi tartalékuk, és őszintén meghozzák a projektben vállalt áldozatokat, könnyen keletkezhet veszteségük egy nem tökéletesen működő intézményrendszer hibáinak következtében.

## Kutatási módszer

Az elemzés logikai alapját a közigazgatás-tudomány és az általános szervezéstudomány által alkalmazott megbízó-megbízott (principal-agent) probléma fogalmával lehet megvilágítani<sup>3</sup> (Laffont–Martimort, 2002). A probléma lényege, hogy a „megrendelői”, „megbízói” pozícióban lévő fél, amely a végső kontrollt gyakorolja, és a pénzügyi források felett is rendelkezik, mennyiben van valódi irányítási pozícióban, amikor a folyamat végén lévő végrehajtó szervezet van az információk birtokában. Eközben a feleknek kölcsönösen szükségük van ugyan egymásra, de befolyásolási képességük, információs szintjük és érdekeik eltérnek.

A következőkben az EU és a hazai közbeszerzési rendszer prioritásainak viszonyát vizsgálom meg a principal-agent elmélet által felkínált logikai eszközökkel, azt feltételezve, hogy az uniós fejlesztési intézményrendszer a „principal”, a nemzeti közbeszerzési intézményrendszer pedig az „agent”. Az ilyen típusú különbségek esetén is szükséges az együttes fellépés képességének fenntartása azzal, hogy ha befelé vannak is hibák, nézeteltérések, kifelé mégis egységes aktivitást kell tudni felmutatni. A menedzsment szakirodalomban a principal-agent problémát többnyire motivációs kérdésnek szokás felfogni, ennek keretében a bérek, jutalmak, nyereségmegosztás, teljesítménybérezés, teljesítménymérés, kötvény- vagy részvényopciók, és ezek esetlegesen – a munkaviszony idő előtti megszűnése esetén – történő elvesztése.

## Történeti kontextus

Az Európai Közösség, majd az Európai Unió felé való komoly közeledést megelőzően a közép- és kelet-európai országcsoporthoz jelentős fejlesztési finanszírozásban részesült, változatos forrásokból. A kapacitás-fejlesztés céljára, ún. „technical assistance” címén Közép- és Kelet-Európának juttatott összeg<sup>4</sup> hasznosulásával kapcsolatban a nemzetközi közigazgatási szakirodalom megállapításai meglehetősen kritikusak. A közel két évtizedes perspektívából a következő megállapítások, problémák fogalmazódtak meg:

1. Az alkalmazott eszközök nem igazodtak az adott ország belső kontextusához, hanem az erőfeszítések máshol kifejlesztett metódusok átvételére irányultak: „decentralizáció, dereguláció, dekoncentráció, visszafejlesztés, privatizáció, teljesít-

3 Kovács Balázs és Takács Károly szerint is „jelentős fejtörést okoz az eredeti jelentéshez leginkább illő magyar szókapcsolat megtalálása. A választott fordítás meglehetősen magyartalanul hangzik, az angol szóösszetétel átvétele. Mellette szól, hogy magyar nyelvre ebben a formában történt meg az első átültetése (Gulyás–Tatai, 1999). A közgazdaságtanban a principal-agent modellek megfelelőként a megbízó-ügynök fordítás terjedt el, holott a magyarban az ügynök szóhoz meglehetősen korlátozott jelentéstartalom kapcsolódik (például Gömöri 2001 a megbízó-ügynök terminológiát használja). Az eredeti tartalomhoz leginkább közel álló az „autonóm cselekvőkön alapuló modellek” összetétel lehetne, viszont ez túlságosan is szabad fordítás.” (Kovács–Takács, 2003)

4 A közép- és kelet-európai térségnek adott, kormányzati átalakításra szánt technikai segítségnyújtás pénzértéke Iwona Sobis és Michiel de Vries szerint 1990 és 2004 között 40 milliárd USA dollárra rúgott. Iwona SOBIS, Michiel DE VRIES: *The Story Behind the Western Advice to Central Europe During Its Transition Period*, NISPA CEE Press, Bratislava, Slovak Rep., 2009, 9.

ménymérési eszközök alkalmazása, a kormányzat méretcsökkentése, a közszektor vonuljon vissza a szabadpiac javára, szabadpiaci versenyelemek behozatala, hatásköri szabályok megváltoztatása, tulajdonjog megerősítése, köztisztviselők képzése és tanácsokkal való ellátása a folyamat során.”<sup>5</sup> A tipikusan alkalmazott lépéssorozat szerint először a segíyezhetőség feltételeit kellett megteremteni külföldi szakértők bevonása útján, akik közreműködtek közszervezési ügyekben, szervezetfejlesztésben, szabályozók kialakításában, szakpolitikai programok átvételében a projektek hatékonyságának javítása érdekében, illetőleg képezték, és tanácsokkal látták el a helyi tisztviselőket a projektek helyes lebonyolításáról.<sup>6</sup>

2. Az igénybe vett szakértők felkészültsége gyakran hiányosnak bizonyult a saját szervezetük belső eljárásai, illetőleg az átadni kívánt technikák tekintetében. Emellett a helyi sajátosságok ismerete egyáltalán nem volt jellemző. Gyakran előfordult, hogy a futószalagon érkező modernizációs projektek szakértői egymással homlokegyenest ellentétes tanácsokat fogalmaztak meg.

3. Jenkins és Plowden szintén a kívülről érkező beavatkozások társadalmi-gazdasági kontextusának fontosságát hangsúlyozza, illetőleg az időtényező, a megvalósíthatóság, a fogadó országban belüli erőviszonyok és politikai kultúra, azon belül is a politika és a közigazgatás viszonyának hagyományosan kialakult modellje bír jelentőséggel a modernizációs erőfeszítések szempontjából.<sup>7</sup>

Mindezek következtében a térségben általánosan – így Magyarországon is – kialakult egyfajta sajátos viszony a résztvevők között a technikai segítségnyújtás során. A fogadó országok köztisztviselői nem kapták meg a kívánt segítséget, mivel nem volt választási lehetőségük abban, hogy milyen projektben, kikkel, milyen finanszírozás mellett vesznek részt. A külföldi szakértőknek az volt a tapasztalatuk, hogy nem tudták megadni azt a segítséget, amit szerettek volna felkészültségük, a projekt előkészítettségének gyenge volta, a projekt fenntarthatóságának kidolgozatlanlansága és a helyi összefüggések sajátosságai miatt. A donor szervezetek jellemzően nem tudták a megfelelő keretfeltételeket biztosítani az időbeli és pénzügyi szükségességek, valamint a rájuk nehezedő politikai elvárások miatt. A nemzeti kormányok nem érdeklődtek különösebben a technikai segítségnyújtás keretében érkező források hatékony felhasználása iránt, igyekeztek nem beleszólni a folyamatokba, szerepük a nyugati szakértők és szervezetek működésének lehetővé tételére korlátozódott.<sup>8</sup>

Az 1990-es évek meghatározó jellemzője az ún. „policy transfer” centrumok működése (OECD, WB, IMF), amelyek javaslatait a megcélzott térség szakemberei többnyire kritika, illetőleg adaptív transzformáció nélkül elfogadták, és alkalmazni próbálták a szervezetek ajánlásait. A passzív elfogadás abból fakad, hogy gyakran sem a policy transfer centrumok működése, sem pedig az általuk javasolt megoldások tágabb logi-

5 Uo., 23.

6 Uo., 23.

7 Kate JENKINS, William PLOWDEN: *Governance and Nationbuilding. The failure of international intervention*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 2006, 123–153.

8 SOBIS-DE VRIES: *i. m.*, 188.

kai kontextusa nem volt átlátható a recipiens államok döntéshozói számára. A nemzetközi szervezetek joggal abból indulnak ki, hogy egy adott országról az ország saját kormányának van a legtöbb információja. Ha ez így van, akkor ebből logikusan következik, hogy minden külső ajánlás abból a szempontból nyújt segítséget, hogy a hazai információmennyiség elemzéséhez néhány ponton nemzetközi tapasztalatokon, adatokon, összehasonlításokon alapuló szempontokat, prioritásokat tudnak adni. Ha azonban a policy transfer törekvés által támogatott állami központnak elégtelen információmennyiség állt rendelkezésére a saját szűkebb területéről, akkor a tanácsokat kritikátlanul, kellő tudás hiányában elfogadta, elégtelen eszközökkel megvalósította. Mindezek után joggal tűnhetett úgy némely esetben a nagyközönség számára, hogy a nemzetközi szervezetek diktátumának esett áldozatul valamely kormányzati szereplő.

Az 1990-es évek korai tapasztalatai, alapdilemmái ma is hatással vannak az Unió és a hazai szervek együttműködésére. E tapasztalat lényege, hogy a pénzt adó fél az aktív, kezdeményező, míg a transzferrel megcélzott fogadó ország az, amelyiknek el kell fogadnia a pénzt és az azzal járó kötelezettségeket. Ez utóbbi félben koncentrálódik a kisebbség, a hozzá nem értés és az amoralitás, míg az előbbiben a szakmaiság és az átláthatóság. Az itt kissé kisarkított attitűd tisztviselői generációkon és intézményi változásokon átívelően tartja magát, az emiatt olykor kitörő jogos vagy jogosnak vélt indulatok néha a politikai nyilatkozatok szintjét is elérik.

## A felek közötti alaphelyzet jellemzői

A kölcsönösen kiszolgáltatott helyzetekben a principal-agent szakirodalomban az információs aszimmetria, az érdekek különbözősége mellett meglévő partneri kapcsolat, valamint a bizalomhiány határozzák meg a felek viszonyát. A közigazgatás-tudományi szakirodalomban az információs aszimmetria miatt tökéletlen irányítási helyzet kezelésére a következő stratégiákat írták le:

- A **kölcsönösségi kontrollmechanizmus** egy csoporton keresztül, a csoporthoz való tartozás, az ahhoz való lojalitás eszközével gyakorol kontrollt az egyéni köztisztviselő munkája felett. Olyan intézményi folyamatok, amelyek arra készítik a köztisztviselőt, hogy elfogadják egy csoport munkaszervezését, feladatmeghatározását, a munka minőségével szemben támasztott követelményeit, értékelését: ebbe a körbe tartoznak. Ide tartoznak a döntéshozatalnak azok a módjai is, amikor szervezetek vezetői, képviselői egyeztetéseken, konszenzusos alapon kell, hogy döntéseket hozzanak. A kölcsönösség szervezőelve tehát különböző intézményi szinteken működhet. Önmagában alkalmas lehet arra, hogy egy kormányzati rendszer fő szervezőelvévé váljon, hiszen a rá jellemző személyes, bizalmi attitűd erősebb lehet, mint a felügyelet-ellenőrzés formális kategóriái.
- A **verseny** mint kontrolleszköz ez esetben tág értelemben alkalmazható, nem feltétlenül a piaci versenyre vonatkozó mechanizmust takarja. A verseny jellemző, hagyományos tétje a soron következő költségvetésből való részesedés,

a hatáskörök, státuszok, helyi, területi, országos intézményrendszerért, vezetői jogkörben elkölthető pénzkeretekért, külföldi utakért való versengés. Jóllehet e verseny mérkőzései nem a nyilvánosság előtt zajlanak, következésképpen a kutató számára sem hozzáférhetők az idevágó adatok, alaposan feltehető, hogy a bürokratikus potenciálért történő versengés alapjelenségei nem különböznek a piaci szektorban jellemző gyakorlati kategóriáktól. Ilyen módon a folyamatos növekedés iránti igény, a versenytársak piacról való kizárása, adminisztratív eszközökkel történő ellehetetlenítése, az új piacra való betörés igénye, piaci kooperációk, az alkuerő maximalizálása mind hipotézisként alkalmazható gyakorlati megjelenési formái lehetnek a bürokratikus versenynek.

- A **tervezett káosz** (contrived randomness) kontrolltechnika lényege, hogy alkalmazása többé-kevésbé kiszámíthatatlanná teszi az adott tisztviselő, szervezeti egység vagy szerv helyzetét. A hivatalnokok határozott időre való kinevezése vagy határozatlan kinevezés melletti többé-kevésbé rendszeres, szervezeten belüli vagy szervezetközi áthelyezése eredeti funkciója szerint azt a célt szolgálta, hogy minimalizálja a korrupciós veszélyt, illetőleg a helyi befogadó közeggel való túlzott szimpátia vagy antipátia kialakulását. A köztisztviselők hivatali rendszeren belüli mozgatása például az EU Bizottság apparátusára jellemző.
- A fentiek mellett természetesen a **hierarchikus típusú irányítás-felügyelet-ellenőrzés** a legmeghatározóbb és kulturálisan a legelterjedtebb.

### A fejlesztéspolitikai és közbeszerzési célrendszerek összhangjának fontossága

A fejlesztéspolitika lehet nemzeti és európai szinten integrált szakpolitika egyaránt. Az Európai Unió létrehozataláról, illetőleg működéséről szóló egyezmények nem tiltják, hogy bármely tagállam önálló fejlesztéspolitikát alakítson ki az uniós prioritásokra való tekintet nélkül, amennyiben az egyéb uniós előírásokat nem sért, tehát nem torzítja a versenyt, nem diszkriminatív, átlátható stb. Az intézményi stratégiákat tanulmányozó szakirodalom megkülönbözteti a vallott és a követett stratégiákat. Ideális esetben ezek egybeesnek, a gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a gyakorlatban többnyire eltérések mutathatók ki. Egyes, a közintézmények sajátosságait kutató, magyarázó tudományos irányzatokhoz sorolható szerzők, mint például a public choice (Niskanen) vagy az intézményi szociológia hívei (Simon) nagy meggyőző erővel mutatták ki ezen eltérések szisztematikus sajátosságait és motivációit. Tekintettel arra, hogy a fejlesztéspolitikai és a közbeszerzési intézményrendszer egyaránt rendelkezik sajátos érdekekkel, egyéni és csoportmotivációkkal, tudományosan megalapozottan lehet arra következtetni, hogy a vallott és követett célrendszerek között ez esetben is lehet eltérés. Nagy részben ezen természetes folyamatok kordában tartása, sőt, lehetőség szerinti kiszűrése, megakadályozása a fejlesztési források és a közbeszerzések többszörös ellenőrzési, igazolási, nyilvántartási, adatszolgáltatási, tájékoztatási rendszereinek végső célja.



A magyar fejlesztéspolitika mint szakpolitika azonban alig tartalmaz olyan fejlesztéseket, amelyeket kizárólag nemzeti forrásból valósítana meg hazánk. (Ágh, 2006, 8.) A magyar fejlesztéspolitika kialakulásának meghatározó időszakában, vagyis a csatlakozási szerződés aláírásától az első hétéves nemzeti stratégiai referenciakeret elindításának ideje között kialakult és uralkodóvá vált a támogatások összegét maximalizáló szemlélet. Ezen szemléletet tartalmilag helyesen lehetne uralkodó fejlesztéspolitikai paradigmának tekinteni (Kuhn, 1962, 10.), hiszen minden érvényes tudás, tapasztalat, cselekvés e szemléleten keresztül érvényesül, minden döntést ez határoz meg. Ezt a szemléletet hazánkban, sem más 2004-ben vagy azt követően csatlakozott államok politikai szereplői, kormányai nem kérdőjelezték meg érdemben. A célrendszerek kialakítása szempontjából ez a paradigma a nemzeti forrásokkal kapcsolatos döntések súlyának az EU-támogatott forrásokról való döntések javára való eltolódását idézte elő, hiszen az EU támogatások rendszerének kialakítása és felhasználása már nincs teljes mértékben a tagállami kormányok kezében, a kizárólagos nemzeti forrás-allokáció helyett a tagállam és az Unió közös eljárása valósul meg, végső soron a pénzügyi kontroll az Unió szerveit illeti meg. A támogatás-felhasználási képesség elvi felső korlátja a rendelkezésre álló hazai források társfinanszírozásként való felhasználásának maximuma. A 7 éves pénzügyi tervek kialakítása során a nemzeti tárgyalók – ismereteim szerint – ezt az elvi felső korlátot igyekeztek megcélozni. Erre a szereplők politikai jellegű nyilatkozataiból lehet következtetni.

Amennyiben a nemzeti finanszírozású fejlesztéspolitika ilyen mértékben háttérbe szorul, úgy lényegében a nemzeti fejlesztési prioritások csak annyiban érvényesülhetnek, amennyiben azok az EU prioritásokkal összhangban vannak. Ez a prioritási összhang hatással van a tagállamok választott döntéshozóinak mozgásterére, hiszen míg a tervezési ciklusok hétévesek, a politikai ciklusok csak négyévesek, így végső soron egy nemzeti kormány akár két utána következő kormány forrásallokációs tevékenységére is befolyással lehet.

Az EU által fenntartott intézményrendszeri monitoring- és ellenőrző funkciók a társfinanszírozási rendszer következtében az uniós prioritások uniós szervezetek általi érvényesítése kiterjed a nemzeti forrásokra is, azonban természetesen a nemzeti hatóságok ellenőrző vagy felügyeleti tevékenysége nem terjed ki az uniós szervezetek tevékenységére olyan esetben sem, ha azok az adott ügyben nemzeti társfinanszírozással megvalósuló projekttel kapcsolatban hoznak döntést. Az elvileg elérhető uniós források teljességének felhasználására irányuló átfogó nemzeti stratégia tehát a hazai döntéshozatal kizárólagossága alól alapesetben elvonja a nemzeti források teljességét a társfinanszírozáson keresztül. Természetesen az operatív programok és akciótervek kialakítása nemzeti hatáskörben van, így formálisan a nemzeti döntési kompetencia az átfogó és konkrét programcélok kialakításában nem sérül, azonban egyrészt a nemzeti kormányzatok a már elindított folyamatokat nem vagy alig befolyásolhatják, másrészt az uniós források maximalizálására irányuló stratégia valójában önkorlátozó: a nemzeti döntéshozók számára a forrásmaximalizálás parancsa az Unió számára kívánatos vagy kívánatosnak vélt fejlesztési stratégia kialakítását irányozza elő. Az

ország tényleges belső igényeinek, a társadalom és a gazdaság belső összefüggéseinek részletes, nyilvános, a tudományos megismerés formális kritériumait is teljesítő (tudományos módszer, megismerhetőség, kritizálhatóság, tudományos közösség elismerése – businessdictionary.com, 2014) feltárása, a belső konfliktusok őszinte és tartós feloldása helyett az elérhető finanszírozási lehetőségek maximumát megnyitó stratégiai tervezés zajlik. A tervezés fázisában tehát erős kísértés, hogy komoly, anyagi és intellektuális erőforrásokat igénylő tényfeltárás helyett az aktuális uniós stratégiák szempontjainak leképezése történjen meg.

### *Célrendszerek összhangjának feltételei*

„A kohéziós politika célja ... a közösség gazdasági, szociális és területi összetartásának erősítése, a közösség egészének harmonikus fejlődése és különösen a régiók közötti különbségek mérséklése, a kevésbé előnyös helyzetű régiók elmaradottságának leküzdése érdekében. A fejlesztési célkitűzések között a versenyképesség és a felzárkóztatás egyaránt megjelenik...” (Nyikos, 2013, 166.) A közösségi politikákon belül a kohéziós politika e megfogalmazás szerint a nemzeti fejlesztéspolitikai törekvésekhez nyújtott segítség, nem pedig azokat helyettesítő politika. A területi kiegyenlítés és a fejlődés harmóniájának biztosítása kétségkívül nemes gondolat, azonban nem hordozza-e magán a döntéshozatal elszigeteltségének logikai kötelékeit?

### *A célrendszer meghatározása*

A Közbeszerzési Hatóság 2012-ről szóló beszámolója szerint (sajnálatos módon a tanulmány írásakor a 2013. évi számok még nem érhetők el a Hatóság honlapján) a közbeszerzések útján elköltött összeg 1333,5 milliárd forint volt, míg a teljes magyar GDP összege abban az évben folyó áron 28 276 milliárd forint volt, tehát a GDP 4,7%-a került közbeszerzési úton elosztásra. Ezen összegből a fejlesztési források értéke 2012-ben elérte a 721,7 Mrd Ft-ot, ami a teljes közbeszerzési összérték 54,1%-a, szemben a korábbi évben regisztrált 44,3%-kal. (Beszámoló, 2012.) A Hatóság fontosnak tartja a tényt rögzíteni, hogy az uniós forrásokhoz kapcsolódó eljárások átlagos értékének 2009. óta tartó csökkenése megszakadt; a beszámolási időszakban átlagosan 197,9 millió Ft jutott egy-egy ilyen eljárásra, ami közel 55%-os növekedést jelent.

A közbeszerzési és a fejlesztési intézményrendszer tehát szoros kapcsolatban van egymással, az érthető eltérő érdekek mellett bizonyos mértékig érdekelték egymás sikerében.

Melyek tehát az EU deklarált céljai?

- Kiegyensúlyozott gazdasági növekedés,
- Foglalkoztatás javítása a konvergencia régiókban.
- A környezeti fenntarthatóság biztosítása.

Ezenkívül fontos hangsúlyozni azt a de facto stratégiai elemet, miszerint a konvergencia stratégia végrehajtása szignifikánsan javítja a centrum országok GDP adatait

is, ezáltal másodlagosan épp a leküzdeni vágyott különbségek fenntartása irányában is hat. Nyíkos ezzel kapcsolatban idézi a lengyel fejlesztési minisztérium kutatási eredményeit a következők szerint: A tanulmány legfőbb megállapításai szerint 2004 és 2015 között összesen 140 milliárd euró kohéziós támogatás áramlik a visegrádi országokba, ebből az EU-15-öknek körülbelül 75 milliárd euró nyeresége keletkezik – minden, a visegrádi országokban elköltött egy euróból a régi tagállamokban átlagosan 61 cent közvetlen és közvetett haszon keletkezik. Ebből 50 cent közvetett hatásként exportbővülést, 11 cent pedig közvetlen hatásként vállalkozói, esetleg alvállalkozói pozíciót jelent a centrumországok vállalatai számára. Tekintettel arra, hogy deklarált célokat lerontó másodlagos hatások kiküszöbölésére az integráció jelenlegi fázisában nincs igény, kijelenthetjük, hogy a kohéziós politika legalábbis kettős rendeltetésű.

A fejlesztési források elköltését biztosító közbeszerzési rendszer deklarált elosztási prioritásait a Kbt. tartalmazza:

1. E törvény szabályozza a közbeszerzési eljárásokat és az azokhoz kapcsolódó jogorvoslat szabályait a közpénzek észszerű, hatékony felhasználása és
2. nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése,
3. továbbá a közbeszerzések során a verseny tisztaságának biztosítása érdekében.
4. E törvény és a végrehajtása alapján alkotott jogszabályok célja továbbá a mikro-, kis- és középvállalkozások közbeszerzési eljárásban való részvételének,
5. a fenntartható fejlődés,
6. az állam szociális célkitűzései és
7. a jogszerű foglalkoztatás elősegítése.
8. A közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő köteles biztosítani, a gazdasági szereplő pedig tiszteletben tartani a verseny tisztaságát, átláthatóságát és nyilvánosságát.
9. Az ajánlatkérőnek esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot kell biztosítania a gazdasági szereplők számára.
10. Az ajánlatkérőnek a közpénzek felhasználásakor a hatékony és felelős gazdálkodás elvét szem előtt tartva kell eljárnia.
11. Az Európai Unióban letelepedett gazdasági szereplők és a közösségi származású áruk számára nemzeti elbánást kell nyújtani a közbeszerzési eljárásban. Az Európai Unión kívül letelepedett gazdasági szereplők és a nem közösségi származású áruk számára nemzeti elbánást a közbeszerzési eljárásban Magyarországnak és az Európai Uniónak a közbeszerzések terén fennálló nemzetközi kötelezettségeivel összhangban kell nyújtani.

E felsorolást szükséges kiegészíteni az Alaptörvény 39. cikkének rendelkezéseivel is, amely megfogalmazza az átláthatóság és elszámoltathatóság elvét:

- A központi költségvetésből csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás, vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható.
- A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt *el-számolni* a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.

A fenti közösségi stratégiai és az ezekkel nagyrészt összhangban lévő konkrét elosztási célok rendszere között egy további kapcsolópont is működik, nevezetesen a nemzeti fejlesztési intézményrendszer. Ennek alapidokumentuma a 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet, amely „a 2007–2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről” címet viseli ugyan, de célrendszerét tekintve feltehetően a következő tervezési ciklusra is érvényes lesz.

Ennek lényege, hogy nemzeti elosztási rendszeren keresztül megvalósuló projektek javaslatai a Fejlesztési Kormánybizottságon keresztül jutnak el az EU Bizottsághoz. A Fejlesztési Kormánybizottság tehát a nemzeti érdekek kialakítója és képviselője. A Miniszterelnökséget vezető miniszter (korábban: Miniszterelnökséget vezető államtitkár) a célok érvényesítése körében érdekes, kettős feladatot lát el. Egyrészt a fejlesztéspolitikai konkrét tartalmi elemek körében a nemzeti érdekeket képviseli, amikor a Fejlesztési Kormánybizottság részére javaslatokat készít, amelyekben tartalmilag „biztosítja az operatív programoknak az átfogó kormányzati stratégiákkal való összhangját”, valamint „képvisei Magyarország álláspontját az európai uniós források felhasználására vonatkozó fejlesztéspolitikai kérdésekben”. Másrészt azonban a végrehajtás során maga is az Unió által előírt szabályok betartása felett őrködik, hiszen ellenőrzési feladatkörében tartalmi és formai szempontból is kontrollálja a forrásfelhasználást, továbbá igyekszik a forrásvesztés elkerülését garantálni. Elméletileg tehát ugyanaz a vezető képviseli a magyar érdeket a brüsszeli fórumok előtt, mint aki az uniós érdekeket tartalmazó előírásokat érvényesíti belföldön. Ez kétségkívül nehéz feladat. Egyúttal a forrásvesztés elkerülése felett is őrködik, vagyis a 2004-től élő átfogó prioritás továbbra is meghatározó. A Miniszterelnökséget vezető miniszternek azonban korábban nem volt hatásköre a közbeszerzések rendszerét alakítani, legfeljebb javaslattételi lehetősége volt a Fejlesztési Kormánybizottságon keresztül a nemzeti fejlesztési miniszter részére, aki NFM rendeletet alkothatt, kormányrendelet-tervezetet terjeszthetett a Kormány elé, vagy törvénymódosítás kezdeményezését javasolhatta a Kormány részére.

## **A forrásallokációban részt vevő szereplők eszközei saját szempontjaik érvényesítésére**

### *Az Európai Bizottság eszközei*

A Bizottság (principal) érdekérvényesítő eszközei közül a legerősebb, hogy ő rendelkezik a források felett, ő dolgozza ki a felhasználás stratégiáját, és végső soron ő engedélyezi a kifizetéseket. Annak érdekében, hogy érdekeit érvényesítse, szüksége van a principal-agent probléma feloldására szokásos eszközökre: guideline-ok meghatározása, szabályok kikényszerítése generális és speciális prevenció útján, partnerségi kapcsolatok kialakítása, ösztönzőrendszerek működtetése.

Fontos tényező, hogy az informatika fejlődésével átértékelődik a principal-agent eszköztár, hiszen a principal által képviselt stratégia megvalósításához viszonylagosan nagy önállósággal rendelkező „ügynökségek” (agency) kiépítése hatékonyságot fokozó strukturális elem. Amennyiben az irányítási folyamatok kellően standardizálhatók, ebből természetesen következik, hogy elektronizálhatók is. A pénzügy, a humánadminisztráció és a beszerzések területén ez egyértelmű. Az előzetes, folyamatba épített és utólagos adatszolgáltatás, kontroll, összehasonlítás, valamint az ezekhez kapcsolódó információtárolás, -feldolgozás, továbbítás aligha okoz technológiai problémát. Mindezek a tényezők együttesen oda vezethetnek, hogy az igazgatási rendszerekben a középvezetés jelentősége lecsökken, ezáltal a korábban jelentős alkupozícióval rendelkező nemzeti kormányzatok szerepe is elhalványulhat. A technológiai fejlődés tehát jelentősen elmozdíthatja és leegyszerűsítheti az EU által megoldandó principal-agent dilemmát oly módon, hogy a források felett rendelkező szervezetet képes közvetlenül összekötni a végfelhasználóval.

Mindez természetesen nem érdeke a nemzeti kormányzatoknak, amelyek érthetően szeretnék eredményeket felmutatni választópolgáraik előtt. Magyarország esetében ezt az első tervezési ciklusban a fizikai infrastrukturális beruházások uralták, melyek a kevés nagy projekt filozófiáját érvényesítették. Az ehhez kapcsolódó gazdasági érdekek monocentrikus elrendeződése is egyértelmű volt. E mögött a sajtó és a mindenkori ellenzék többnyire a gazdasági háttérhatalom érdekeit látta megvalósulni. Van azonban más kézenfekvő és nem kevésbé logikus magyarázat is, nevezetesen a forrásfelhasználás maximalizálásának axiómája. Amennyiben a stratégiai célkitűzés a forrásfelhasználás maradéktalan volta, úgy a legkisebb adminisztratív tranzakciós költséget ígérő stratégiát kell követni. A források „elaprózása” helyett ezért logikus volt a források „koncentrált” felhasználása. E stratégia összefüggésben van a négyéves kompetitív választási ciklusok alkalmával sikert felmutatni kényszerülő döntéshozók törvényszerű igényeivel is. Ezekről eltérő logikai magyarázatot javasol Nyikos, aki szerint általánosan jellemző, hogy az újonnan csatlakozó országokban először az infrastrukturális hátrányok kiküszöbölésére volt szükség. (Nyikos, 2013) Ez álláspontom szerint vitatható állítás, mivel az ismert sikeres felzárkózási példák: Finnország és Írország esete nem ezt támasztja alá, hanem ellenkezőleg, a humántőke-beruházás volt a felzárkózás húzóereje. Tekintettel arra, hogy a dél-koreai és taiwani felzárkózási pályának is e tényező volt a kulcsa, azt lehet állítani, hogy e recept sikeressége nem kultúrafüggő. Azt azonban el lehet ismerni, hogy más a kohéziós politika feladata és más a nemzeti kormányzatok feladata. Valószínűleg helyes, ha a kettő között feladatmegosztás van.

### *A nemzeti fejlesztéspolitika prioritásai*

A nemzeti fejlesztéspolitikai intézményrendszer, élén a Miniszterelnökséget vezető miniszterrel és a Fejlesztési Kormánybizottsággal – mint jeleztük – egy rendkívül nehezen kiegyensúlyozható, stratégiai léptékű konfliktusokkal terhes pályán kényte-

len haladni. A konfliktus tehát állításom szerint nagyrészt független a személyektől. A személyekhez való kapcsolódás a modern tömegdemokrácia járulékos tulajdonsága, mely igényli a közfigyelmet érdemlő szakpolitikai kérdések perszonalizációját és mediatiszációját. (Böhm, 2003) A konfliktusok hátterében az EU fejlesztéspolitika látens prioritása áll, nevezetesen hogy a versenypolitika érvényesítésén keresztül a centrumországok vállalatainak bevételei növekedjenek akár közvetett vagy közvetlen úton. Ha e látens prioritás nem létezne, akkor a célországok vállalatait kellene előnyben részesíteni, így amennyiben a vallott felzárkóztatási prioritás hierarchiában megelőzné a látens prioritást, akkor akár kevésbé versenyképes, tehát drágábban és kevésbé fejlett technológiával is rendelkező cégeket is előnyben lehetne részesíteni a konkrét beszerzésekben. A felzárkóztatási prioritás részeként is értelmezhető az Alaptörvény átláthatóságot követelő normája, így jogilag belföldi szereplők elvileg nem vihetnék offshore területekre a megszerzett bevételüket. Az offshore tilalma azonban könnyen vezethet előnytelenebb árhoz, hiszen épp az adóelőny miatt választják egyébként elismert, valós cégek is az offshore technikát. A nemzeti fejlesztéspolitikai kormányzatnak tehát azokat a területeket kell megtalálnia – amennyiben szerepét politikusan és nem technikai értelemben értelmezi –, ahol azt tudja elérni, hogy a nem adóssággeneráló fejlesztési bevételek valóban az országban maradjanak, és azok sem vállalkozói díj, sem osztalék, sem hitelkamat formájában ne hagyják el az országot, hanem multiplikatív módon járuljanak hozzá a belföldi növekedéshez.

A célokban meglévő nyílt konfliktus tehát adott: míg az EU a forrásfelhasználás hatékonyságát – implicite a piaci verseny érvényesülését – helyezi a felzárkózási, foglalkoztatási és környezeti célok fölé, addig a nemzeti politika első számú célkitűzése a felzárkózási pálya felgyorsítása, ami közvetlen módon a verseny és a hatékonyság ellen hat.

A nemzeti politika eszközei azonban nem irányulhatnak közvetlenül az uniós jog ellen, erre nincs tartósan lehetőség. A fejlesztéspolitika egyik lehetősége, hogy igyekszik a nemzeti stratégiai célkitűzéseket helyesen megfogalmazni, és azokkal úgy célozni, hogy valós, fenntartható hatást érjenek el. Ez rendkívül nehéz feladat. A fejlesztési szakirodalomban Acemoglu és Robinson (2012), Jenkins és Plowden (2008) meggyőzően kifejtették, hogy minden fejlesztési forrás függőséget hoz létre. Minél fejletlenebb a célterület, annál inkább. Mintha egy teljesen terméketlen homoksivatagban egyszer csak valaki megnyitna egy vízcsapot: az élet gyorsan megjelenne a víz környékén, azonban az teljes mértékben a vízforrásra lenne utalva. Így még a legszebb élőlények is hamarosan elpusztulnának, ha a vízcsapot elzárnánk. A beérkező fejlesztési forrás tehát létrehoz ugyan növekedést, mint ahogy ez ténylegesen kimutatható is, de ennek tartósságáról csak akkor lehetne meggyőződni, ha a pénzforrást megszüntetnénk. Infrastrukturális beruházások esetén nyilvánvaló, hogy meg kell oldani az eszközök amortizációjának pótlását hosszú távon, amennyiben ez nem sikerül, még a legszebb autópályák, hidak, uszodák is idővel az enyészeté lesznek. A humántőkébe való beruházás kérdése komplexebb. Jól konvertálható tudás birtokában ma már nincs határ: a tudás birtokosa bármikor elhagyhatja az országot, ami jelentős

veszteség a nemzetgazdaság számára. A csekély értékkel rendelkező tudás birtokosa azonban könnyen depresszióba süllyedhet, ha azzal szembesül, hogy a projekt véget ért, rá már nincs szükség, vissza kell térni korábbi életformájához.

A nemzeti fejlesztéspolitika lehetséges politikai szempontja, hogy a politikus újra-választását úgy igyekszik a modern tömegdemokrácia körülményei között előmozdítani, hogy a számára kedves tartalmi prioritások és felmutatható, látványos beruházások mellett igyekszik saját bázisát helyzetbe hozni, erősíteni.

A harmadik, intézményi prioritás lehet magának a fejlesztéspolitikai intézményrendszernek a fejlesztése, karbantartása, javítása. E körben a hagyományos motivációs eszközök igen szűkek, mivel a kormánytisztviselői bértábla korlátozott eltérítést tesz lehetővé, tehát a tartósan jó vagy kimagasló teljesítmény alig ismerhető el. Ha valaki már korábban elérte a maximális eltérítést, és képes volt tovább fokozni a teljesítményét, akkor ezt a többletet már nem lehet újabb kompenzációval elismerni. A másik teljesítményfokozó technika az utasítás vagy fenyegetés lehet, aminek azonban igen csekély tartósan kedvező hatása lehet. Ennek oka, hogy fővárosi vagy Pest megyei magas státusú tisztviselők esetében ma már erőteljesen érezhető az Y generációra jellemző munkaerő-piaci flexibilitás (Gellén, 2013), így kellemetlen, túlságosan változékony, tartós stressznek kitett munkahelyüket hajlamosak egyszerűen felhagyni. Bár konkrétan a fejlesztéspolitika esetében empirikus kutatás nem ismert, a hivatkozott kutatás alapján is valószínűnek tűnik, hogy a nyelveket beszélő, a piaci szféra számára is értékes tudással bíró fejlesztéspolitikai szakemberek könnyedén kapnak ajánlatokat, ha akarnak.

A Miniszterelnökséget vezető miniszternek a nemzeti stratégiák Unió előtti képviselésén keresztül kellene a jogszabály szerint a nemzeti érdekeket képviselnie.

### *Kormányzati stratégiai prioritások*

A közbeszerzések legnagyobb részét lebonyolító kormányzat stratégiai szempontjait stratégiai dokumentumokban jeleníti meg. E dokumentumok egyes paramétereiről a 2011-ben megjelent Magyar Program ad áttekintést. E szerint a Kormány egy év alatt 30 stratégiai jelentőségű szakterületi dokumentumot fogadott el, emellett azonban további mintegy 110 áll kidolgozás alatt. A dokumentumok áttekintéséből kiderült, hogy:

- a tárcák által használt megnevezések alapján 20-féle típusú stratégiai dokumentum létezik,
- jelenleg a szakpolitikai stratégiák sem egymással, sem a magasabb szintű dokumentumok tartalmával nincsenek megfelelő összhangban,
- a stratégiai dokumentumok kidolgozottsága és részletezettsége nagymértékben eltérő,
- több esetben sem látszik a stratégiák kapcsolódása a kormányprogram érintett célkitűzéseire,
- kétharmadukhoz nem készült költségbecslés.

Az elvégzett helyzetelemzés tapasztalatai alapján szabályozásra kerül a kormányzati stratégiai tervezési folyamat, ennek részeként lehatárolásra kerül a kormányzati stratégiai tér, ez tartalmazza a stratégiai dokumentumok típusait és kötelező formátumát, tartalmát és rangsorrendszerét is. Mindezek alapján a hazai stratégiaalkotási képesség kialakítása nem tűnik zökkenőmentesnek. Az OECD 2008-as országtanulmányában a következő kritikai megjegyzést olvassuk ezzel kapcsolatban. „Noha Magyarország sikeres volt a piacgazdaság intézményi alapjainak megteremtésében, a kormányzat mai keretek közötti működése számos kihívással küzd. A 'kormányzati gépezet' hiányosságai a következők: a stratégiai összpontosítás hiánya és a bizonyíték alapú szakpolitika-alkotás hiánya, a kormányzattal és a közszolgálat azon képességével kapcsolatos alacsony bizalom, hogy az képes a politikai szint által kidolgozott reformok végrehajtására; továbbá az átláthatóság alacsony mértéke, ami a közszférát illeti.”<sup>9</sup> Ezen alapvető fontosságú állítást követően az OECD tanulmánya az általa feltételezett legnagyobb hatékonysági tartalékot a helyi közigazgatás rendszerében találja meg, és javasolja a szétaprózott települési rendszerre telepített közigazgatási és közszolgáltatási funkciók regionális elvű összevonását a kedvezőbb üzemméret kialakításával elérhető nagyobb hatékonyság reményében. Ezzel a logikai váltással, nevezetesen, hogy a stratégiai irányítási funkció hiányát követően az OECD tanulmány rögtön áttér a szervezetrendszer kérdéskörére, az OECD tartalmilag azt az álláspontot fogadja el, hogy az áttekinthetőbb szervezetrendszer egyben a jobb koordinációt és ezáltal a hatékonyságot is fokozza.

### *A közbeszerzési politika mozgástere*

A konkrét közbeszerzési szervezeti célokra a Hatóság legutóbbi (2012. évre vonatkozó) éves beszámolójából lehet következtetni. Ennek 5. fejezete foglalkozik a jövőre vonatkozó célkitűzésekkel, amelyeket nyugodtan lehet a Hatóság általános stratégiai víziójának tekinteni, mivel egyébként a Hatóság stratégiai cél nélkül működik, honlapján sem találni egyéb ilyen jellegű dokumentumot. Ez egyébként elterjedt a közigazgatásban, mivel az a nézet dominál, hogy a stratégiaalkotáshoz bizonyos saját mozgástér szükséges, nem lehet önálló stratégiáról beszélni, ha egy szervezet minden lényeges körülményét külső szereplők által meghatározott jogszabályok determinálják. A Hatóság tehát feltehetően ugyanezt gondolja a saját szerepéről, ugyanakkor mégis megfogalmaz ön maga számára stratégiai fejlesztési irányokat.

### **Az EU 2020 és a közbeszerzési irányelv kapcsolata**

A közbeszerzésekről szóló 2014/24-es számú EU-irányelv preambuluma (2) bekezdése felhívja az EU 2020 stratégiát a következők szerint: „A közbeszerzés kulcs szerepet játszik az 'Európa 2020, Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés

<sup>9</sup> OECD: *Reforms for Stability and Sustainable Growth*. An OECD Perspective on Hungary, 2008, 206.



stratégiája’ című, 2010. március 3-i bizottsági közleményben szereplő Európa 2020 stratégiában (a továbbiakban: az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célzó Európa 2020 stratégia) mint a közforrások *leghatékonyabb felhasználásának* biztosításához, egyúttal *az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés eléréséhez alkalmazandó egyik piaci alapú eszköz*. Ezért a közbeszerzési szabályokat, amelyeket a 2004/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, valamint a 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján fogadtak el, felül kell vizsgálni és modernizálni kell a *közkiadások hatékonyságának növelése érdekében, elősegítve különösen a kis- és középvállalkozásoknak (kkv-k) a közbeszerzésben való részvételét*, valamint annak érdekében, hogy a beszerzők jobban fel tudják használni a közbeszerzést a *közös társadalmi célok támogatására*. Szükség van ezenkívül az alapfogalmak tisztázására a *jogbiztonság* érdekében, valamint az Európai Unió *Bírósága vonatkozó állandó ítélezési gyakorlata* egyes aspektusainak beépítésére.”

De vajon az EU 2020 egyéb, tágabb célkitűzéseit mennyiben képezik le azok a célok, amelyeket a közbeszerzések szabályozásának átalakítása útján kívánnak elérni? E fentiek által esetleg sugallt képpel ellentétben ugyanis az EU 2020 végcélja a gazdasági és társadalmi progresszió, eszköze a növekedés. A növekedésnek egyszerre kell „smart”-nak, vagyis informatikai technológiák által dominált, tudás és innováció alapú karakterrel rendelkeznie, továbbá fenntarthatónak lennie, amely egyszerre zöld és versenyképes, valamint inkluzívnak, vagyis magas foglalkoztatottságot, társadalmi és területi kohéziót kell szolgálnia. Mindezek elérése érdekében 2020-ra a Bizottság álláspontja szerint a 20–64 éves népesség 75%-ának kell dolgoznia, az EU GDP 3%-át kell kutatás-fejlesztésre fordítani, el kell érni a klíma-, kibocsátási és energia-célkitűzéseket. Mindezekkel összhangban az EU2020 7 „zászlóshajó” projektet indított el:

- innováció támogatás,
- fiatalok pályakezdése,
- digitális célkitűzések (még mindig a széles sávú infrastruktúra fejlesztésének jegyében),
- erőforráshatékonyság (környezeti fenntarthatóság),
- kkv-támogatás (felkészítés a globális korszak kihívásaira),
- munkaerőpiacon alkalmazható képességek fejlesztése,
- szegénységellenes célkitűzések.

### ***Közbeszerzési prioritások az EU 2020 programon belül***

Az EU 2020-ban foglalt stratégiai elképzelések a közbeszerzések szerepét úgy tárják az EU és a nemzeti intézmények, vezetők, piaci szereplők elé, mintha a közbeszerzés egy multifunkcionális közpolitikai eszköz lenne. Az EU 2020 a következő szerepeket szánja a nemzeti közbeszerzési rendszereknek:

1. Az innovációpolitikát kell segítenie. Ennek érdekében az EU Bizottság mindent megtesz, hogy teljes mértékben kihasználja a közbeszerzések keresleti hatását az innováció élénkítésében. (10. oldal)

2. A természeti erőforrásokkal való hatékony gazdálkodás jegyében az EU Bizottság feladata, hogy piaci eszközöket is alkalmazzon. Ennek egyik technikája a közbeszerzési politika alakítása, azon belül a zöld közbeszerzések ösztönzése. E körben a nemzeti kormányok feladata a közbeszerzésnek mint piacbefolyásoló eszköznek az alkalmazása a termelési és fogyasztási minták, módok erőforrás-hatékonyra tétele érdekében. A tagállamok középületeit érintő építési, felújítási projektek beszerzései, valamint a hulladékok újrahasznosítása során az energiahatékonyság és a természeti erőforrásokkal való hatékony gazdálkodás szempontjait kell érvényesíteni.
3. A globális kornak megfelelő iparpolitika kialakítása érdekében az EU Bizottság az iparpolitikát olyan szakpolitikai eszközökkel (policy instruments) kívánja előmozdítani, mint a modernizált közbeszerzések, a „smart” szabályozás, a versenyszabályok és a szabványok felállítása. A tagállamok kötelessége, hogy közbeszerzéseiken keresztül az innovatív kis- és középvállalkozások üzleti környezetét javítsák.
4. A költségvetési kiigazításnak és a hosszú távú fenntarthatóságnak a strukturális reformokkal együtt kell járnia a nyugdíj, egészségügy, szociális gondoskodás és oktatás ágazataiban. A közigazgatásnak mindezt lehetőségként fel kell használnia arra, hogy a hatékonyságát és a szolgáltatás minőségét fokozza. Ezen erőfeszítéseken belül a közbeszerzésnek garantálnia kell a közpénzek felhasználásának legmagasabb fokú hatékonyságát, a közbeszerzési piacokat pedig az egész EU-ban ki kell nyitni.

### *A közbeszerzési irányelv stratégiai prioritásai*

A fentiekkel szemben az irányelvi stratégiai prioritások a következők: hatékony közpénzfelhasználás, intelligens (?) fenntartható és inkluzív növekedés, kkv-támogatás, közös társadalmi célok, jogbiztonság és – a (3) bekezdés alapján – az esélyegyenlőség.

E fogalmak közül az intelligens növekedés és a közös társadalmi célok támogatása magyarázatot igényel. A magyarázathoz érdemes az angol szöveggel összevetni a magyar fordítás szövegét.<sup>10</sup> A magyar változatban „intelligens” szóval fordított kifejezés angolul „smart”, amit ebben az esetben az informatikai alkalmazásokra alapozott növekedésként kell értelmezni. Ez távol áll a szó eredeti nyelvtani értelmétől,

<sup>10</sup> Public procurement plays a key role in the Europe 2020 strategy, set out in the Commission Communication of 3 March 2010 entitled ‘Europe 2020, a strategy for smart, sustainable and inclusive growth’ (‘Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth’), as one of the market-based instruments to be used to achieve smart, sustainable and inclusive growth while ensuring the most efficient use of public funds. For that purpose, the public procurement rules adopted pursuant to Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council and Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council should be revised and modernised in order to increase the efficiency of public spending, facilitating in particular the participation of small and medium-sized enterprises (SMEs) in public procurement, and to enable procurers to make better use of public procurement in support of common societal goals. There is also a need to clarify basic notions and concepts to ensure legal certainty and to incorporate certain aspects of related well-established case-law of the Court of Justice of the European Union.

ami „eszes, ügyes, agyafúrt”, és csak sokadik értelemben „intelligens”. A „közös társadalmi célok” kifejezés helyén az angolban a „common societal goals” szerepel. Itt az első kérdés, hogy a „common” kifejezés közösségi, azaz EU szinten értelmezett közös célokat jelent-e, vagy a közös célokat társadalmanként kell-e értelmezni. Ezen értelmezést gyengíti, hogy ebben az esetben elegendő lenne csak „társadalmi” célokat megjelölni, hiszen a társadalmi célok eleve közös célok is egyben. A következő kérdés, hogy miért „societal” és miért nem „social” kifejezés szerepel. E kettő jelentését úgy lehet megfogalmazni, hogy a „societal” jelentése „társadalomra vonatkozó”, a „social” jelentése pedig „társadalmi”. A „közös társadalmi célok” magyar fordítás helyett tehát a „társadalomra vonatkozó közösségi célok” kifejezés lenne helyesebb. Az EU 2020 a „societal” kifejezést a társadalomra vonatkozó kihívásokra való utalásra használja<sup>11</sup> általánosságban (pl. előregedés, migráció, elszegényedés), míg a „social” kifejezéssel az inkluzív fejlődési pályát igyekszik sajátosan bemutatni. Ez alatt nem az Acemoglu-Robinson által kialakított, az elosztási rendszereket működtető intézményekbe belefűrt esélykiegyenlítő, a javakhoz való hozzáférés esélyét egyenlően, de legalábbis méltányosan szétterítő ösztönzőrendszereket érti, hanem a munkaintenzív foglalkoztatási formák elterjedését. Sajátosan ez alatt az informatika intenzív felhasználását is érti, holott épp az informatika teszi lehetővé az emberi munka kiváltását a mechanikus információfeldolgozást igénylő területen (például: vállalatirányítás), de a robotikán keresztül ez a fizikai munkák kiváltására is vonatkozik. A közbeszerzési rendszernek tehát olyan prioritáshalmazt kell sajátosan szolgálnia, amely maga sem tudja pontosan, hogy a divatos hívószavakból éppen melyiket tekintse előrébb valónak.

### *A fejlesztéspolitika és a közbeszerzés kapcsolata*

Mi kapcsolja össze a fejlesztéspolitikát a közbeszerzéssel a stratégiák szintjén? A források és a közbeszerzés kapcsolatát az EU közszervező tevékenysége és a nemzeti közigazgatások közötti kapcsolat analógiájára lehet megfogalmazni. E kapcsolat lényege, hogy – legalábbis az EU Bizottság nézőpontjából – a nemzeti közigazgatási rendszerek az EU egyezmények által érintett területeken az EU döntéshozatali rendszer által kialakított döntéseket végrehajtják, a kapcsolódó feladatok ellátásának megszervezéséről gondoskodnak, az ezekhez szükséges feltételeket pedig nemzeti szinten biztosítják.

Nyikos ezt az összefüggést a kohéziós politika és a közbeszerzések kapcsolatában a következők szerint fogalmazza meg: „A kohéziós politika egyik fő jellemzője a decentralizált végrehajtási rendszer. A programvégrehajtás területi és helyi szinteken zajlik, így a projektkiválasztás szempontjait is befolyásolják ezeknek a szinteknek a prioritásai. Osztott felelősségi rendszerben működnek együtt a közösségi, nemzeti és területi szintek szervezetei.”<sup>12</sup>

11 Forrás: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>, 10. (a letöltés ideje: 2014. június 7.)

12 NYIKOS Györgyi: *Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában*, Polgári Szemle, 8(2012)/3–6. Forrás: [http://www.polgariszemle.hu/index.php?view=v\\_article&ID=508](http://www.polgariszemle.hu/index.php?view=v_article&ID=508) (a letöltés ideje: 2014. június 1.)

A nemzeti és az uniós közszervezési rendszerek tehát egymásra épülnek, megosztott felelősségi rendszerben, a nemzeti szintű szervezet végrehajt, közösségi szinten pedig tervezés és allokáció zajlik. Eszerint tehát a „tagállamok felelősek a programok menedzseléséért. Ez magában foglalja a projektkiválasztást, az ellenőrzést és monitoringot – megelőzendő, felfedezendő és kijavítandó a szabálytalanságokat –, illetve a megvalósult projektek értékelését is. A tagállamnak biztosítania kell azt is, hogy más közösségi jogi területek – úgymint *közbeszerzés*, állami támogatási szabályok, környezetvédelem – szabályai is megfelelően alkalmazásra kerüljenek. A Bizottságnak meg kell bizonyosodnia arról, hogy a tagállam olyan végrehajtási és ellenőrzési rendszert állított fel és működtet, amely összhangban van a szabályozással, és megfelelően, hatékonyan működik.”<sup>13</sup>

A közbeszerzések területe tehát fejlesztési nézőpontból a környezetvédelem és az állami támogatási szabályok (értsd: versenyszabályok) horizontális szempontjaival van egy sorban, tagállami hatáskörben. Később Nyikos pontosítja a korábban írottakat, miszerint e horizontális szempontok szabályozási szempontból közösségi kompetenciába tartoznak, a nemzeti szinthez csupán a közösségi szempontok, stratégiák és szabályok megvalósításának, lebonyolításának a szerepe tartozik: „Többszintű szabályozás működik tehát a kohéziós politika végrehajtásában:

- EU-szabályozások, így különösen a kohéziós politikai szabályozás, a környezetvédelmi, állami támogatási, *közbeszerzési szabályozás*;
- nemzeti szabályozás: speciális tagállami szabályok az EU-szabályozás nemzeti alkalmazásáról.”<sup>14</sup> A nemzeti jogalkotás szerepe tehát „azoknak a hazai törvényeknek a módosítására, illetve meghozatalára korlátozódik, melyek az uniós források felhasználásának hazai háttérfeltételeit biztosítják. A vonatkozó törvények elsősorban az államháztartási törvény, a *közbeszerzési törvény*, a közigazgatási eljárási törvény, de bizonyos ágazati törvények (pl. építésügyi, környezetvédelmi) módosítását jelentheti.”<sup>15</sup> A fejlesztéspolitika ezek szerint rendelkezik bizonyos horizontális szempontokkal, mint például a környezetvédelmi (zöld) szempontok érvényesítése, illetőleg az államháztartási törvény által képviselt átláthatóság és hatékony forrásfelhasználás elve, e szempontokat a vonatkozó jogszabályok által általánosan lefedett területeknek tekinti. Azonban a szemlélőben az a benyomás alakulhat ki, hogy e szempontok úgyszólván duplikálódnak a közbeszerzésen belül. Az természetes és érthető, hogy az átláthatóság és szabályszerűség elvének a teljes folyamat minden elemében érvényesülnie kell, hiszen ha bármely tervezési, döntési vagy végrehajtási lépcsőfoknál kimaradnának ezek az elemek, úgy a teljes folyamat integritása sérülne. Ez egyes esetekben azonban mégis furcsaságokhoz vezethet, hiszen hogyan lehet egy környezetvédelmi fejlesztési prioritás környezetvédelemtől eleve áthatott projektjét zöld közbeszerzéssel érdemben zöldíteni?

13 Uo.

14 Uo.

15 Uo.

## Stratégiai prioritások kollíziója

Logikai úton végigkövetve a források elköltésének prioritásait nem csak ugyanazon szempontok többszörös újrafogalmazását találjuk, hanem egyes esetekben eltéréseket is tapasztalunk.

A közbeszerzésekben az esetleges prioritási diszharmónia stratégiai léptékű problémaként való felismerése Tátrai és Nyikos nevéhez fűződik.<sup>16</sup> Az logikai alapon is világos, hogy két eltérő működési elvű bürokratikus rendszer illeszkedési területe sűrűlódásokhoz vezethet. Ezt az állítást hipotézisként kezelve Tátrai és Nyikos empirikus alapon bizonyította a sűrűlódási felület létét, részletesen bemutatta e jelenség karakterét, minőségi és mennyiségi paramétereit.<sup>17</sup> Megállapításaikat az Európai Számvevőszék adataira támaszkodva tették. Adataikból látható, hogy míg a közbeszerzésnek kevésbé kitett, ám nagy összegeket lefedő (55 990 M EUR 2010-ben) mezőgazdasági politika (Agriculture and Natural Resources) hibaszázaléka 2,3%, addig a kohéziós, energetikai és közlekedési politika (volumene 37 556 M EUR 2010-ben) már elgondolkodtató, 7,7%. Az okokat kutatva a szerzők megállapítják, hogy a hibák forrása zömmel adminisztrációs, ami teljesen érthető, a második hibaok azonban a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos. E hibaforrás csak abban az esetben második a rangsorban, ha az esetek darabszámát tekintjük. Ha azonban a hibák pénzürtékét tekintjük viszonyítási alapnak, úgy a közbeszerzéssel kapcsolatos hibák okozzák a fő problémát. Ez is mutatja, hogy a közbeszerzési hibákat logikailag el kell különíteni az apró hibáktól (dummy constraints). Az apró hibák nagy mennyisége is problémát okozhat mind a fejlesztéspolitika, mind a közbeszerzési rendszerek hatékonysága szempontjából, amennyiben azok valamilyen rendszertani hiányosságra mutatnak rá. A közbeszerzési hibák azonban – értéksúlyozást alapul véve – nem az apró hibák kategóriájába tartoznak.

Egy másik publikációjában Tátrai arra hívja fel a figyelmet, hogy a nemzeti jogalkotók igyekeznek a kis- és középvállalkozásokat támogatni a közbeszerzések útján.<sup>18</sup> Ez önmagában nem is jelentene problémát, hiszen a kkv-támogatás az EU törekvéseinek is része. A problémát ott találjuk, hogy az EU és a nemzeti döntéshozók tipikusan eltérően értelmezik a kkv fogalmát. Az eltérés alatt nem a statisztikai szemléletű eltérést kell érteni, miszerint X éves árbevétel vagy foglalkoztatotti létszám alatt minősül egy cég kkv-nek. Az eltérést abban találjuk, hogy a nemzeti döntéshozók a kkv fogalmát a honi cégekkel azonosítják. Ez a gondolat feltehetően onnan adódik, hogy a kkv-k határátlépő képessége összességében csekélyebb, mint az eleve nemzetközileg szervezett cégbirodalmaké. Ez önmagában helytálló, azonban a határon átnyúló

16 TÁTRAI–NYIKOS: *The Uses and Abuses of Public Procurement in Hungary* = Gian Luigi ALBANO, Keith F. SNIDER, Khi V. THAI: *Charting a Course in Public Procurement: Innovation and Knowledge Sharing*, Pracademics Press, Boca Raton, 2013, 29–54.

17 NYIKOS Györgyi, TÁTRAI Tünde: *Public Procurement and Cohesion Policy*, IPPC konferencia, 2012. Forrás: <http://www.ippe.org/IPPC5/Proceedings/Part8/PAPER8-6.pdf>

18 TÁTRAI Tünde: *What kind of support do we need when favouring sme-s in public procurement. The Hungarian case*, Piccola Impreza, No. 3., 2013. Forrás: <http://rivistapiccolaimpresa.uniurb.it/index.php/piccola/article/view/154>

termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás – nem kis részben éppen az EU-integráció sikereinek köszönhetően – ma már nemzetközi. Ezzel kapcsolatban Pitti Zoltán már 2010-ben megállapította a következőket „A hazai kkv-szektor – részben a kormányzati ciklusonként változó gazdaságfejlesztési stratégia kiszámíthatatlansága, részben a tevékenységi struktúra aránytalansága, részben a vállalkozások atomizáltsága következtében – ma még nem képes olyan szabadon felhasználható eredmény (profit) kitermelésére, amelyből – pótlólagos külföldi források igénybevétele nélkül – a hazai gazdaság dinamizálása tartósan finanszírozható lenne. Sőt, a kívánatos folyamattal szemben a kkv-szektorban is megjelentek a külföldi befektetők, s megkezdődött a tulajdonosi struktúra átalakulása.”<sup>19</sup> Megállapítása szerint tehát már 2010-ben sem volt igaz, hogy egy kkv feltétlenül honi vállalat lett volna, miközben a strukturális ellehetetlenülés állapotában lévő honi kkv-k képtelenek külpiazi pozíciókat építeni. Ez tehát a magyar perspektíva, de korántsem biztos, hogy horvát, bolgár vagy máltai kkv-k nincsenek ugyanilyen helyzetben.

### *A közbeszerzési célrendszer*

EU 2020, a kohéziós politika, a közbeszerzési irányelvek és a nemzeti szabályozás célrendszerét számos módon lehetne ábrázolni. A következőkben az összefüggések láttatása érdekében táblázatos formába gyűjtöttem az egyes prioritásokat.

| EU 2020  | Közbeszerzés az EU 2020-ban                    | Kohéziós politika                         | Közbeszerzési irányelvek | Közbeszerzés nemzeti szabályai |
|--|--|---|--------------------------|--------------------------------|
| innováció-támogatás  |  | gazdasági-területi különbségek mérséklése | intelligens növekedés    |                                |
| fiatalok pályakezdése  |  | társadalmi különbségek mérséklése         |                          |                                |
| digitális célkitűzések (még mindig a széles sávú infrastruktúra fejlesztésének jegyében) | innovációpolitika támogatása (K+F) értelem-ben | területi különbségek mérséklése           |                          |                                |

19 PITTI Zoltán: *A gazdasági teljesítmény vállalkozásiméret-függő jellemzői Magyarországon*, Nemzeti Érdek, 2010/4, 110.

|  |   |   |   |   |
|--|---|---|---|---|
| erőforrás-hatékonyság (környezeti fenntarthatóság) | erőforrás-hatékonyság, zöld közbeszerzés              | gazdasági-területi különbségek mérséklése | zöld közbeszerzés hatékony közpénz-felhasználás | észszerűség, hatékonyság, verseny, ellenőrizhetőség, fenntarthatóság, esélyegyenlőség |
| kkv-támogatás                                      | kkv-támogatás   | gazdasági-területi különbségek mérséklése | kkv-támogatás                                   | mikro és kkv  |
| munkaerőpiacra alkalmazható képességek fejlesztése | strukturális reformok, azaz megszorítások elősegítése | gazdasági különbségek mérséklése          | inkluzivitás                                    | jogszerű foglalkoztatás   |
| szegénység-ellenes célkitűzések                    | strukturális reformok, azaz megszorítások elősegítése | szociális különbségek mérséklése          | inkluzivitás                                    | állam szociális célkitűzései  |

1. táblázat. Az EU 2020, a kohéziós politika, a közbeszerzési irányelvek és a nemzeti szabályozás célrendszerének bemutatása

A következőkben értelmezzük a fenti ábrát. Az első, ami szembetűnik, hogy a feladatok nem azonos dimenzióban szerepelnek. Az EU 2020 lényegesen tágabb stratégia, mint a kohéziós politika vagy a közbeszerzés. A közbeszerzési irányelvekbe írott EU 2020 hivatkozás szűkebb, mint az EU 2020-ban írott területek, ahol a közbeszerzéseket eszközként kell használni. A közbeszerzés az EU 2020 számára deklaráltan közpolitikai eszköz a megszorítások, ezzel összefüggésben a hatékonyság, a kkv-támogatás és a zöldítés területén. Összességében a jelenlegi rendszer úgy közelíthető meg, hogy az EU 2020 az általános célokat fogalmazza meg deklaratív jelleggel, a fejlesztéspolitikai és közbeszerzési szabályrendszer pedig e célok megvalósításához kínál eszközöket. Mi az oka azonban, hogy az EU 2020 közvetlenül kiemeli a közbeszerzéseket a közpolitikai eszközök tárházából? A közpolitikai eszköz fogalmát lentebb vizsgáljuk. A fenti táblázatban látható, hogy a kohéziós politika a saját szerepét ténylegesen igyekszik a földrajzi alapon közelíthető szociális, társadalmi, gazdasági különbségek mérséklésére koncentrálni. A kohéziós politikai intézményrendszer a kohéziós források elköltésekor tehát tartalmi és formai követelményeket egyaránt figyelembe vesz, nevezetesen a tartalmi követelményeket a forrásokra épített operatív programok, akciótervek és projekt-megvalósíthatósági tanulmányok tartalmazzák, a hatékonysági és egyéb adminisztratív (átláthatóság, dokumentáltság, ellenőrzöttség, szabályszerűség) szempontokat pedig a közbeszerzési szabályok hordozzák. Feltűnő azonban, hogy akadnak olyan stratégiai szempontok, amelyek tartalmiak ugyan,

mégis szerepelnek a közbeszerzési rendszer mint közpolitikai eszköz formai követelményei között. Ide tartozik a zöldítés, a kkv-támogatás és a foglalkoztatás javítása. A rendszer inkonzisztenciájára épp ezen konstans prioritásokon keresztül lehet rávilágítani. Különböző céllal megfogalmazott, eltérő absztrakciós szinten lévő stratégiai céloknak hogyan lehet azonos eszköze?

### *A közbeszerzés mint közpolitika*

Az EU 2020 minden bajra orvosságként ható panaceát lát a közbeszerzésekben, miközben a közpolitikai eszközök fajtáit, jellegét, alkalmazhatóságát a tudomány évtizedekkel korábban kidolgozta. A közpolitika eszköze lehet bármely, a kormányzat által a közpolitikai célok elérése érdekében alkalmazott eszköz, módszer. A közpolitikai eszközök felsorolása, csoportosítása körében regulációs, gazdasági és információs eszközöket szokás elkülöníteni. (van der Doelen, 1989)

#### *a) Regulációs eszközök*

A közpolitika regulációs eszközéről akkor beszélünk, amikor az állam (önkormányzat) a társadalmi szereplők egészére vagy bizonyos meghatározott körére vonatkozóan magatartást (tartózkodást/tűrést) ír elő. A regulációs eszközök alkalmazása tipikusan jogi formában történik. A jogi forma megkülönböztető jellegzetessége a többi eszközhöz képest, hogy szankciók megállapítására van lehetőség. A közpolitikai regulációs eszköz fogalma azonban nem esik egybe a jogszabály fogalmával. A jogszabályok körében ismerünk olyan normákat is, amelyek „csak” kijelentenek (deklarálnak) bizonyos elveket, közvetlen magatartás-befolyásoló szerepük nincs.

#### *b) Gazdasági eszközök*

A gazdasági eszközök körében az elvonások, a kedvezmények és támogatások rendszeréről beszélünk. A gazdasági növekedésre ható gazdasági eszköz lehet például az államilag támogatott lakáshitel vagy az alacsony kamatozással igénybe vehető beruházási hitel. A gazdasági eszközök alkalmazása számos esetben regulációs támogatással történik. Adóztatni például csak jogszabályi rendelkezés alapján lehet. A közbeszerzések elméletileg kitűnő gazdasági eszközt kínálhatnak egyes preferált vállalati magatartások elterjesztésére. Ide tartozik például, hogy közbeszerzéseken részt venni kívánó vállalatnak meg kell fizetnie a közterheit, és nem lehet munkaügyi bírsága. Megtakarítást azonban messze nem csak közbeszerzések útján lehet elérni, sokkal inkább a közbeszerzések megakadályozása révén. Például a zárolások vagy egyes beszerzéstípusok megakadályozása is ide tartozott a közelmúltban. A 1036/2012. (II. 21.) Korm. határozat a beszerzéseket korlátozta adminisztratív eszközökkel, korábban a 1316/2011. (IX. 19.) Korm. határozat írt elő zárolási, maradványtartási feladatokat, 2012-ben pedig a 1122/2012. (IV. 25) Korm. határozat végzett éven belüli zárolást.



*c) Információs eszközök*

Ha valamilyen kormányzati törekvést végig kívánunk vinni, akkor nagyon fontos figyelmet fordítani arra, hogy intézkedéseink fogadó közege, a társadalom kellően értse és elfogadja lépéseinket. Ebből a megfontolásból a közpolitikai eszközök között kiemelt szerepet kapnak az ún. információs eszközök.

„A közpolitika információs jellegű eszközei a megcélzott társadalmi cselekvőket információk, érvek, ismeretek, és a morális meggyőzés egyéb eszközei révén kívánják a kívánt irányba orientálni. Az információs, propaganda- vagy PR-kampányok, a különböző tréningek és képzések is ebbe a kategóriába tartoznak. Az információs eszközöket a regulációs eszközöktől a kényszer hiánya különbözteti meg. A gazdasági eszközöktől pedig az, hogy míg ott a közpolitika céljaival egyező (vagy azokkal ellentétes) magatartásoknak az „elkövető” közvetlen anyagi érdekeit érintő következményeik vannak, addig az információs eszközök révén kapott információk felhasználása esetében „szabad a vásár”; vagyis itt hiányzik a közvetlen anyagi érdekelttség mozzanata.” (Idézi: Gajduschek–Hajnal, 2010)

Amennyiben az információáramlás egyirányú, azt inkább tájékoztatásnak, szélsőséges esetben propagandának kell nevezni, nem pedig kommunikációnak. Fontos információs eszköz lehet az oktatás. Például a drogmegelőzés témakörét vagy akár a felelős háztartásvezetést tudatosan be lehet építeni az iskolai tananyagba.

*d) Az eszközök együttes alkalmazása a közpolitika lényegi eleme*

Végső soron az információs eszközök tudatos alkalmazása előnyös hatással lehet a kultúrára, ugyanakkor a kulturális tényezőkkel nem számoló információs erőfeszítések gyakran nem váltják ki a kívánt hatást. A legutóbbi ilyen eset a 2013. március 15-e környékén történt hóviharak kapcsán merült fel, amikor a többszöri, határozott felhívások ellenére sokan indultak útnak, mivel a lakosság tapasztalatai között egyszerűen nem szerepelt a márciusi hóvihár lehetősége.

Lehetőség van a közpolitikai eszközöket egyéb módon is csoportosítani, a következők szerint:

- Ellenőrzés-felügyelet-irányítás
- Engedélyezés
- Adóztatás
- Hitelek és gazdasági támogatások
- Közvetlen előállítás
- *Közbeszerzés*
- Piaci/tulajdonosi beavatkozás
- Civil szervezetek bevonása
- Információátadás

### *A közbeszerzés szerepe a közpolitikai folyamatban*

A közpolitikai eszközök, így a közbeszerzés mint közpolitikai eszköz maga is egy folyamat, az úgynevezett közpolitikai folyamat része. A közpolitikai folyamatot az elemzők jelentős része racionális folyamatként kezeli. Ez nem azt jelenti, hogy a közpolitika folyamata minden elemében és minden nézőpontból feltétlenül racionális, hanem azt, hogy a közpolitika alkotóival szemben az a tudomány és a közvélemény elvárása, hogy racionálisan működjenek. Ha tehát a közösség kijelöl egy adott célt (például, hogy minden gyermek lakjon jól), akkor a megtett intézkedésekkel szemben joggal fogalmazhatjuk meg azt az elvárást, hogy azok észszerűen, belátható módon, reális időben és elfogadható költségekkel vezessenek is el a kívánt célhoz.

A közpolitika tudományának normatív ága azt vizsgálja, hogyan kell eljárni ahhoz, hogy a közösségi célok ténylegesen megvalósuljanak. Ez a racionális, tervszerű intézkedések megvalósításának logikai sorrendjét a következőkben határozta meg:

1. Közpolitikai probléma észlelése
2. Alternatívák kidolgozása
3. Alternatívák értékelése
4. Döntés
5. Megvalósítás
6. Értékelés – visszajelzés

Mindezeket az állomásokat egy körkörös modellbe, ciklusba szokás rendezni a következők szerint:



1. ábra. Közpolitikai ciklus

A közpolitikai folyamat a probléma észlelésével és meghatározásával indul. Ez azt is jelenti, hogy csak azok a közösségi témák kezdenek közpolitikai problémaként viselkedni, amelyeket a közpolitikai szereplők valódi problémaként észlelnek, azaz ha egy jelenségről úgy ítélik meg, hogy valamilyen közösségi cselekvést igényel.

Ha van problémaként észlelt jelenség, akkor indul a közpolitikai folyamat, ha nincs észlelés vagy van észlelés, de a döntéshozók nem érzik úgy, hogy az probléma, akkor nem indul el a folyamat. (Például a magyarországi sasokat tizedelő, évek óta zajló mérgezésekkel kapcsolatban az egyik civilszervezet régóta küzd az állomány megmentését célzó intézkedésekért – különösebb figyelem hiányában kevés sikerrel. Ebben az esetben tehát vagy nincs észlelés, vagy nem érzik a szereplők problémának az észlelt jelenséget.)

### *A probléma értelmezése*

A közpolitikai folyamat egészét meghatározza, hogy milyen elképzelést társítunk egy adott jelenséghez. Ezt nevezzük értelmezésnek. Ha például azt tapasztalja egy kormányzat, hogy romlik éves költségvetésének egyenlege, vagy túlzottan eladósodott, és ezt csökkenteni próbálja, akkor a megoldás is attól fog függeni, hogy ezt a jelenséget miként értelmezi.

1. Ha egy adott kormányzat úgy értelmezi, hogy a nemzetgazdaság nem más, mint a társadalom egyik produktuma – és egyébként az általa felismert problémák ilyen jellegűek –, akkor elsősorban a társadalmi okokat fogja kutatni, megoldásait is erre összpontosítja. Elsődleges kérdésként felvethető, hogy nőhet-e a bevételek alapja csökkenő létszámú és elöregedett társadalom esetén. Az elemzett területen több társadalmi nézőpontú közpolitikai eszköz is felbukkant, például a szegénység elleni küzdelem az EU 2020 stratégiában, a földrajzi és társadalmi különbségek mérséklése a kohéziós politikában, az inkluzivitás a közbeszerzési irányelvben, továbbá az állam szociális célkitűzései a nemzeti közbeszerzési szabályokban. Ezek azonban csak egyes eszközök a tágabb probléma megoldására, hiszen az oktatáspolitikától kezdve az adópolitikáig számos eszközcsoport rendelkezésre áll. Az látható azonban, hogy ez a közbeszerzések olyan közpolitikai eszközként való értelmezése, amely a gazdaságpolitika társadalmi oldalról való megközelítését célozza. Ezen eszközökkel kapcsolatban az merülhet fel, hogy a tagállami költségvetési vagy akár társadalmi problémák kezelése nem uniós, hanem nemzeti hatáskör. E területen tehát az Unió indirekt befolyásgyakorlását figyelhetjük meg (amit a szakirodalom metakormányzásnak is nevez).
2. Ha úgy értelmezzük az európai uniós térség problémáit, hogy azok nem elsősorban társadalmiak, hanem versenyképességi jellegűek, akkor ebből az következik, hogy az EU nemzetgazdaságainak versenyképességi hátrányait kell lefaragni. Ilyen lehet a finanszírozási, nyersanyag- vagy munkaerőköltségek csökkentése, ami kívül esik a közbeszerzések területén. Ha azonban a közbeszerzésekkel kapcsolatos dokumentumokat tekintjük, akkor az innovációpolitika támogatását lát-

juk. Az EU döntéshozói szerint tehát a versenyképességi hátrány elsősorban tudásbeli, technológiai hátrányt jelent, a közbeszerzés pedig olyan eszköz, ami ezt a különbséget képes csökkenteni. Ez merőben furcsa, hiszen az innovatív termékek, technológiák kifejlesztése, kipróbálása, elterjesztése és finanszírozása a világ legversenyképesebb területein kimondottan a piaci szereplők feladata, amelyeket az erős piaci verseny készítenet intenzívebb innovációs tevékenységre. A közpénzek innovatív technológiákba való fordítása kockázatos lehet, hiszen ez az új technológiák sajátossága. Ilyen módon a közbeszerzésekkel kapcsolatos ezen feladat ellentétbe kerülhet a költséghatékonyság és az átláthatóság szempontjaival.

3. Ha úgy értelmezzük az esetlegesen fellépő gazdasági problémákat, hogy azok valójában fiskális jellegűek, tehát tisztán technikai egyenlegjavítással kezelhetők, akkor a közpénzköltés hatékonysága, átláthatósága kerül előtérbe akkor is, ha annak környezetvédelmi vagy társadalompolitikai hatásai esetleg kedvezőtlenek. Ilyen módon adott esetben a hatékonysági paraméterek erőltetése ellenében állhat az innovációs vagy a kkv-védelmi törekvésekkel.

A fenti példából látható, hogy a probléma észlelése és értelmezése összetartozik, az értelmezés ugyanazt a jelenséget gyökeresen eltérő megvilágításba helyezheti, így eltérő állami, közösségi cselekvéshez vezethet.

Összességében elmondható, hogy a közbeszerzések univerzális közpolitikai eszközként való alkalmazása túlterheli ezt az eszközt, a szigorúan vett gazdálkodási racionalitás feloldása mögött azonban nem lehet azt mondani, hogy egy egységes koncepciót találunk, ehelyett különböző divatos, esetenként önmagukban indokoltnak látszó szempontokat találunk.

## Felhasznált irodalom

- Theresa AMABILE: *How to Kill Creativity*, Harvard Business Review, September 1998, 77–87.
- ÁGH Attila: *A magyar közigazgatási reform alapjai* = szerk. ÁGH Attila, SOMOGYVÁRI István: *A közigazgatási reform új perspektívái*, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2006, 7–28.
- BÖHM Kornél: *Politikai kommunikáció: helyzetek és gyakorlatok*, Politikatudományi Szemle, 2003/3, 195–210.
- GAJDUSCHEK György, HAJNAL György: *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*, Budapest, HVG-ORAC, 2010.
- E. George GARVEY: *A Catholic Social Teaching Critique of Law and Economics* = Michael W. MCCONNELL, Robert F. JR. COCHRAN, Angela C. CARMELLA: *Christian Perspectives on Legal Thought*, Yale University Press, New Haven & London, 2001, 224–241.
- GELLÉN Márton: *A közszféra és a magánszféra viszonya az egyéni karrierutak tervezésében*, Pro Publico Bono, 2013/4, 36–47. oldal.
- GÖMÖRI A.: *Információ és interakció: Bevezetés az információs asszimetria közgazdasági elméletébe*, [közrem. Badics J.; Bognár K.; Csorba G.; Hünlich Cs. és Kocsis V.] Typotex, Budapest, 2001
- GULYÁS L. – TATAI G.: *Ágensék és multi-ágens rendszerek* = Futó I. (szerk.): *Mesterséges Intelligencia*, Aula Kiadó, Budapest, 1999, 709–755.
- Thomas HOBBS: *Leviathan or the Matter, Forme & Power of a Common-Wealth Ecclesiasticall and Civill*, printed for Andrew Crooke, at the Green Dragon in St. Pauls Church-yard, London, 1651.

- eds. Christopher HOOD, Oliver JAMES, B. Guy PETERS, Colin SCOTT: *Controlling Modern Government. Variety, Commonality and Change*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2004.
- KOVÁCS Balázs, TAKÁCS Károly: *Szimuláció a társadalomtudományokban*, Szociológiai Szemle, 2003/3, 27–49.
- Edi KARNI: *Axiomatic Foundations of Expected Utility and Subjective Probability* = eds. J. Mark MACHINA, W. Kip WISCUSI: *Handbook of the Economics of Risk and Uncertainty*, Elsevier, Oxford, North Holland, 2014.
- Thomas KUHN: *The Structure of Scientific Revolutions*, The University of Chicago Press, USA, 1962, 1970, 1996.
- Jean-Jaques LAFFONT, David MARTIMORT: *The Theory of Incentives. The Principal-Agent Model*, Princeton University Press, 2002.
- NYIKOS Györgyi: *Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában*, Polgári Szemle, 8(2012)/3–6. Forrás: [http://www.polgariszemle.hu/index.php?view=v\\_article&ID=508](http://www.polgariszemle.hu/index.php?view=v_article&ID=508) (a letöltés ideje: 2015. június 1.)
- NYIKOS Györgyi: *A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára*, Pénzügyi Szemle, 2013/2, 165–185. Forrás: <http://www.businessdictionary.com/definition/scientific-knowledge.html> (a letöltés ideje: 2014. május 17.)
- NYIKOS Györgyi, TÁTRAI Tünde: *Public Procurement and Cohesion Policy*, IPPC konferencia, 2012. Forrás: <http://www.ippa.org/IPPC5/Proceedings/Part8/PAPER8-6.pdf> (a letöltés ideje: 2015. szeptember 30.)
- TÁTRAI T., NYIKOS Gy.: *The Uses and Abuses of Public Procurement in Hungary* = Gian Luigi ALBANO, Keith F. SNIDER, Khi V. THAI: *Charting a Course in Public Procurement: Innovation and Knowledge Sharing*, Praacademics Press, Boca Raton, 2013, 29–54. (ISBN: 096688647X)
- PITTI Zoltán: *A gazdasági teljesítmény vállalkozásiméret-függő jellemzői Magyarországon*, Nemzeti Érdek, 2010/4, 87–112.
- TÁTRAI Tünde: *What kind of support do we need when favouring sme-s in public procurement. The Hungarian case*, Piccola Impreza, No. 3., 2013. Forrás: <http://rivistapiccolaimpresa.uniurb.it/index.php/piccola/article/view/154>
- F. C. J. van der DOELEN: *Beleidsinstrumenten en energiebesparing*, Universiteit Twente, Enschede, 1989.