

2019.

*Készült:
IFKA megbízásából
a **TRIS** projekt
keretében*

A fenntartható közbeszerzések magyarországi helyzete


TRIS
Interreg Europe

 European Union
European Regional
Development Fund

A projekt az Interreg Europe Programból, az Európai Regionális Fejlesztési Alap támogatásával, az Európai Unió és Magyarország társfinanszírozásával valósul meg.



Készítette: dr. Barna Orsolya

*„Az ember nem csak azért
felelős, amit tesz, hanem
azért is, amit nem tesz
meg”*

I. A fenntartható közbeszerzések az Európai Unióban

I.1. Az európai jogfejlődés

A közszféra egy nagyon nagy és szerteágazó „vállalkozás”, amely világszerte költségvetésének 45-65 százalékát költi el közbeszerzési eljárás útján. Az, hogy a fenntartható és zöld beszerzési megoldások terjesztése stratégiai célkitűzésként megjelent az Európai Unió közbeszerzési politikájában egyértelműen megmutatja a téma jelentőségét. A közszférába tartozó ajánlatkérők a legfőbb fogyasztók Európában, évente kb. 1,8 trillió eurót költenek el, ezzel az Európai Unió GDP-jének kb. 14 %-át¹ adják². A közbeszerzés körülbelül 18 %-át teszi ki az Európai Unió összes beszerzésének. Minderre figyelemmel a közbeszerzés a piac egyik alapvető mozgatórugója, a beszerzési láncok az egész világot behálózzák. Minderre figyelemmel a közbeszerzés a piac egyik alapvető mozgatórugója, a beszerzési láncok az egész világot behálózzák.

A környezetbarát közbeszerzésekben rejlő lehetőségekre konkrétan először az Európai Bizottság az Integrált Termék Politikáról szóló Zöld Könyve (2001) hívta fel a figyelmet, amely a termékek teljes életciklusát figyelembe véve határozta meg a környezeti hatások csökkentését segítő eszközöket és intézkedéseket. A Zöld Könyv fő célja az IPP-vel³ kapcsolatos megbeszélések, egyeztetések ösztönzése annak érdekében, hogy a szennyezéseket, és környezeti terheléseket ne csak az egyes nyersanyagokra, folyamatokra, vagy környezeti elemekre koncentrálnak vizsgálják, hanem a termékre, és annak teljes életciklusa alatt bekövetkező környezeti hatásokra nézve. Itt került megfogalmazásra továbbá az a tétel, figyelemmel arra, hogy a fogyasztók vásárlási szokásainak befolyásolása a megvalósítás hatékony eszköze lehet, az önkormányzatok, kormányzatok (az egyes ajánlatkérők) amellet, hogy egyfelől maguk is fogyasztók (hiszen a fogyasztók fogalom alatt nemcsak háztartásokat kell értenünk), környezetbarát beszerzéseikkel egyfajta mintát, példát is mutathatnak. Ma már számos olyan eszköz létezik, amelyek támogatják az életciklus szemlélet megvalósítását, akár a vállalati, akár az állami szférában, ilyenek például a környezeti irányítási rendszerek, mint például az ISO 14001, vagy az EMAS, amelyek önkormányzati alkalmazására is egyre több előremutató, követendő példa létezik Európában. Mindazonáltal a tagállamok IPP gyakorlatát vizsgálva arra a következtetésre juthatunk, hogy lényeges különbségek figyelhetők meg az egyes IPP intézkedések irányultságát

¹ Egyes tanulmányok az Európai Unióban lebonyolított közbeszerzések becsült értékét 2 trillió euróra becsülik, amely az Európai Unió GDP-jének közel 16-19 %-át teszi ki.

² EUROPEAN COMMISSION: What is GPP? http://ec.europa.eu/environment/gpp/what_en.htm

³ Integrated Product Policy – Integrált Termékpolitika.

tekintve. Hollandia például a kínálati oldal jelentőségét hangsúlyozza, míg Dánia és Svédország, mind a kínálati, mind a keresleti oldalra egyaránt koncentrálnak, nem véletlen talán, hogy mindkét állam különösen jeleskedik a zöld közbeszerzések megvalósításában. Ezekkel szemben az Egyesült Királyság jellemzően a keresleti oldal ösztönzését helyezi előtérbe, így például London városának önkormányzata az elsők között volt, amely zöld közbeszerzési szabályzatot alkotott, amelynek a piac több résztvevője részese, annak érdekében, hogy a legnagyobb fogyasztók újrafelhasználható anyagokból készült termékeket vásároljanak minél nagyobb arányban.

2009-ben az Európai Bizottság megjelentetett egy tanulmányt a zöld közbeszerzés elterjedésének 2006–2007. évi szintjéről hét tagállamban (Ausztria, Dánia, az Egyesült Királyság, Finnország, Hollandia, Németország és Svédország). A tanulmány azt vizsgálta, hogy a tíz termék-, illetve szolgáltatáscsoportra kidolgozott első uniós zöld közbeszerzési követelményeket hogyan alkalmazzák a közigazgatás különböző szintjein. A tanulmány a zöld közbeszerzés szén-dioxid kibocsátásra gyakorolt hatását és pénzügyi következményeit is elemezte. A tanulmány a zöld közbeszerzés alkalmazásának előmozdításához az alábbi eszközöket javasolta:

- egységes zöld közbeszerzési követelmények felállítása (GPP eszköztár kidolgozása 10 kiemelt ágazatban);
- információk a termékek teljes életciklusára vetített költségeiről;
- jogi, gyakorlati útmutatások;
- politikai támogatás (a politikai támogatás kötelező érvényű intézkedések elfogadásával növelhető a leghatékonyabban; ennek első példája a tiszta és energiahatékony közúti járművek használatának előmozdításáról szóló 2009/33/EK irányelv.).

Az egységes zöld közbeszerzési követelményrendszer vagy eszköztár (GPP Toolkit) a zöld közbeszerzési eljárásra vonatkozó képzési eszköztár keretében jött tehát létre 2009-ben, amelyben a környezetbarát közbeszerzési eljárás alkalmazására legmegfelelőbbnek tartott 10 különböző ágazat termék és szolgáltatáscsoportjaival összefüggésben határoztak meg követelményeket. A követelmények alkalmazási területtől függően egyrészt az ökocímkzésre vonatkozó, hatályos közösségi és tagállami követelményeken, másrészt az ágazati érdekeltek és a civil társadalom által biztosított információkon alapulnak. A GPP területén tevékeny tagállami képviselőket összefogó szakértői csoport jött létre, amely a követelmények felállításában szorosan együttműködött a Bizottság szolgálataival. Az így kidolgozott eszköztár 4 modulból áll:

- Bevezető, a környezettudatos vásárlás,
- Zöld Közbeszerzési Akcióterv,
- A környezetbarát közbeszerzések jogszabályi háttere,
- Zöld közbeszerzési kritériumok (GPP criteria).

2011-ben az Európai Bizottság újabb vizsgálatot indított, amely ezúttal a zöld közbeszerzés mind a 27 tagállamban való megvalósítását mérte fel ugyanabban a tíz termékcsoporthoz, 2009-re és 2010-re vetítve. Az Európai Tanulmányok Központja és a College of Europe által készített felmérésben 26 ország több, mint 850 közhivatala vett részt. A részt vevők részletes válasszal szolgáltak az utolsó általuk kötött közbeszerzési szerződésben a tíz termékcsoporthoz tekintetében használt egy alap zöld közbeszerzési követelmény alkalmazásáról, valamint általánosságban beszámoltak közbeszerzéseik zöldítéséről a 2009/2010-es évekre vonatkozóan. A tanulmány ez utóbbi általános részre vonatkozóan összesen több, mint 117,5 milliárd € értékben megkötött 230.000 darab szerződés tekintetében dolgozott fel adatokat. A tanulmány eredményét a Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatósága 2012. február 29-én publikálta. Az Európai Bizottság a fentiek szerinti, 2008-ban és 2010-ben megalkotott úgynevezett „első és második generációs” 18 termékcsoporthoz vonatkozó követelményrendszert folyamatosan felülvizsgálja és bővíti, az jelenleg már 19 termékre elérhető. A 2012. év januártól aktuális termékcsoporthoz vonatkozó egységes követelményrendszer elérhető a Bizottság zöld közbeszerzési honlapján⁴.

A kialakított zöld közbeszerzési követelmények „alap-” és „átfogó” követelményekre tagolódnak. Az „alapkövetelmények” rendeltetésük szerint a zöld beszerzés egyszerű alkalmazására nyújtanak módot. Az egyes termékek környezetvédelmi teljesítményének elsődleges területeire összpontosítanak, a lehető legkisebb mértékre szorítva a vállalatokra nehezedő adminisztratív terheket. Az „átfogó” zöld beszerzési követelmények ezzel szemben a környezetvédelmi teljesítmény több aspektusát, illetve magasabb szintjeit veszik számításba, olyan hatóságok eszközeként, melyek ambiciózusabb környezetvédelmi és innovációs eredményeket tűznek ki célul. Mivel az „átfogó” követelmények az „alapkövetelményekre” épülnek, a két rendszer közötti különbség a vállalások mértékében és a rendelkezésre álló környezetbarát termékek nagyságrendjében tapasztalható eltéréseket is jelzi, miközben a piacokat azonos irányú fejlődésre készíti.

A két követelményrendszer módot nyújt a tagállamoknak és az ajánlatkérőknek arra, hogy fokozatosan növeljék a zöld beszerzés alkalmazásának szintjét, emellett egyértelmű jelzést ad a piac számára a termékek és szolgáltatások környezetvédelmi teljesítményének folyamatos növelése iránti igényre. Az európai öko címkézés kivételével a fent említett rendelkezések vagy rendszerek egyikének hatálya alá sem tartozó termékek esetében ugyanezen eljárás alapján állapítanak meg „alap-” és „átfogó” követelményeket: itt az „alapkövetelményeket” a legfőbb környezeti hatásokat számba vevő és legkönnyebben teljesíthető öko címké feltételek képezik, míg az „átfogó” követelmények egy adott termék jellemzéséhez relevánsnak tartott további öko címkézési ismérveket foglalják magukban.

2010-ben fogadta el a Bizottság az Európa 2020 Stratégiát. Ezen dokumentum rögzíti az Unió által a XXI. század második évtizedére előirányzott

⁴ http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

foglalkoztatási és növekedési célkitűzéseket. Az Európai Unió a 2020-ig elérendő célkitűzéseket a foglalkoztatás, a kutatás és fejlesztés (K+F), az éghajlatváltozás elleni küzdelem és fenntartható energiagazdálkodás, az oktatás, valamint a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem területeit érintően határozta meg. Az Unió az Európa 2020 Stratégia megvalósítása során nyilvánvalóan kiemelt szerepet szán a közbeszerzéseknek, ezért napirendre tűzték a közbeszerzési szabályozás felülvizsgálatát is.

A fenti fejleményeket tehát az uniós jogalkotás is leképezte az új közbeszerzési irányelvek formájában. Az új, 2014/23/EU, 2014/24/EU, 2014/25/EU irányelvek elfogadását egy hosszabb egyeztetési folyamat előzte meg. A reformcsomag a következőket irányozta elő: a közbeszerzési eljárások egyszerűsítése, rugalmasabbá tétele, adminisztratív terhek csökkentése, a kis- és középvállalkozások részvételének, hozzáféréseinek növelése, korrupció elleni fellépés, az eljárások átláthatóságának és tisztaságának javítása, stratégiai, fenntarthatósági szempontok érvényre juttatása a közbeszerzési eljárásokban. Az új direktívák elfogadására 2011-ben feszített tempóban került sor, amely Ezt módosítási javaslatok tömkelege követte, míg három évvel később, 2014-ben az Európai Parlament és Tanács jóváhagyta a felülvizsgált direktívák végleges változatait. Az irányelvek átültetésére több lépcsőben került sor.

II. Fenntartható közbeszerzések a gyakorlatban

II.1. Fenntartható rendelkezések a közbeszerzési eljárásokban a 2015. évi CXLI. törvény⁵ alapján, a hazai ajánlatkérők joggyakorlata

Az irányelvi előírásoknak megfelelően a Kbt. több ponton is lehetővé teszi fenntartható előírások beépítését a közbeszerzési eljárás folyamatába. A közbeszerzési eljárások alábbi szakaszaiban alkalmazhatók a legeredményesebben a zöld szempontok: a szerződés tárgyának meghatározása és a műszaki leírás, kizáró okok és alkalmasság, odaítélési szempontok és a szerződéses feltételek. Az Európai Unió tagállamaiban a zöld szempontok alkalmazásának megoszlása a következőképpen alakul a felmérések szerint: beszerzés tárgyának meghatározása 25 %, műszaki leírás 38 %, műszaki, szakmai alkalmassági előírások 14 %, értékelési szempontok 10 % és szerződéses teljesítési feltételek 15 %.

Ami a hazai gyakorlatot illeti, annak megismeréséhez érdekes adalékul szolgáltak a jelen tanulmányhoz kapcsolódó kérdőíves felmérés eredményei, valamint a Közbeszerzési Hatóság adatai. A jogszabályi környezet a 2012. évtől kezdődően teszi lehetővé a zöld és szociális szempontokat tartalmazó eljárások adatainak gyűjtését, amelyre csak a nemzeti eljárásrendben van lehetőség, miután a hirdetményminták sajátosságai miatt az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű eljárásokról nem állnak rendelkezésre az ilyen jellegű adatok. Az alábbi táblázat a 2016. és 2017. évek zöld és szociális szempontokat is tartalmazó eljárásainak adatait mutatja be a nemzeti eljárásrendben lefolytatott közbeszerzéseket figyelembe véve:

Eljárások jellege	2016. év				2017. év			
	Eljárások száma (db)	(%)	Eljárások értéke (Mrd Ft)	(%)	Eljárások száma (db)	(%)	Eljárások értéke (Mrd Ft)	(%)
Zöld eljárások	613	8,64%	43,42	10,73%	831	12,14%	102,87	18,10%
Szociális szempontú eljárások	95	1,34%	5,21	1,29%	141	2,06%	22,35	3,93%

1. számú ábra, forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az adatok értelmezésével kapcsolatban azonban egy érdekes körülményre fel kell hívnunk a figyelmet. A zöld közbeszerzési eljárást az Európai Unió olyan eljárásként határozza meg, „amelynek alkalmazásakor a hatóságok azoknak az

⁵ A továbbiakban: Kbt.

árúknak, szolgáltatásoknak és munkálatoknak a beszerzését részesítik előnyben, amelyek más, azonos rendeltetésű árukhoz, szolgáltatásokhoz és munkálatokhoz képest kisebb mértékben terhelik a környezetet”. A magyar közbeszerzési jogszabályok azonban nem definiálják a zöld közbeszerzés fogalmát, így a fenti adatokból nem állapítható meg, hogy az alkalmazott zöld szempont valóban érdemben befolyásolta-e az adott közbeszerzési eljárás eredményét, vagy csupán bármelyik ajánlattevő által könnyen teljesíthető, érdemi befolyással nem bíró feltételről volt szó. A kérdőíves felmérés adatai is azt támasztották alá, hogy sok esetben a zöld közbeszerzés fogalmának definiálása is problémás a közbeszerzési szakemberek számára. Mindazonáltal a Közbeszerzési Hatóság adatai alapján mind az eljárások számát, mind értékét tekintve növekedés figyelhető meg a környezetvédelmi és szociális szempontokat is tartalmazó közbeszerzések esetében, ennek ellenére a kérdőíves felmérés eredményei arra utalnak, hogy az ajánlatkérők többsége nem alkalmaz ilyen típusú eljárást a gyakorlatban. Mivel az említett emelkedés meghaladta a nemzeti eljárásrenden belüli országos növekedési ütemet, részesedésük teljes nemzeti eljárászámon és értéken belüli növekedését eredményezte. Az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy szemben a szociális aspektust is tartalmazó közbeszerzésekkel, a környezetvédelmi szempontokat magában foglaló közbeszerzések nagyobb arányt képviselnek. Az ajánlatkérői csoportok esetében mind az eljárások számát, mind pedig értékét tekintve a regionális/helyi szintű intézmények vették figyelembe a legtöbbször a környezetvédelmi szempontokat közbeszerzéseiken belül. A lefolytatott nemzeti eljárásaik 16,01%-a tekinthető zöld eljárásnak, ami az értéket nézve 19,15%-os arányt jelent.

Amikor egy ajánlatkérő fenntartható szempontokat kíván beépíteni a közbeszerzési eljárásába érdemes már az előkészítési folyamat során megvizsgálni a rendelkezésére álló lehetőségeket. Ennek egyik első lépése lehet a fenntarthatósági előírások közbeszerzési szabályzatba történő beépítése. A közbeszerzési szabályok már 2003-tól kötelezik az ajánlatkérőket közbeszerzési szabályzat készítésére. A **zöld közbeszerzési szabályzat** a közbeszerzési szabályzat speciális változata, lehetővé teszi az ajánlatkérő számára, hogy rendszeresen, előre meghatározott belső rendszerben bonyolítsa fenntartható, és zöld feltételeket tartalmazó közbeszerzési eljárásokat, illetve magának a zöld közbeszerzési szabályzat a létevel prezentálni tudja környezettudatosságát. A zöld közbeszerzési szabályzat minden esetben az adott ajánlatkérő beszerzési igényeihez, belső szabályozási rendszeréhez igazodó módon kerül kialakításra annak érdekében, hogy rugalmasan tudjon igazodni az elvárásokhoz. A Magyar Közbeszerzési Intézet kutatásai szerint a zöld közbeszerzési szabályzattal rendelkező ajánlatkérők más téren is környezettudatosabban járnak el, és általános megítélésük is javul⁶. Egy zöld közbeszerzési szabályzat azonban csak akkor lehet sikeres, ha az adott ajánlatkérő beszerzési igényeihez, belső szabályozási rendszeréhez igazodó módon kerül kialakításra annak érdekében, hogy rugalmasan tudjon igazodni az elvárásokhoz. Figyelemmel arra, hogy a zöld közbeszerzési szabályzat minden esetben egyedi, és az ajánlatkérő igényeihez van szabva, semmiképpen sem eredményezi a beszerzések

⁶ Bővebben ld.: www.kozbeszerzesiintezet.hu

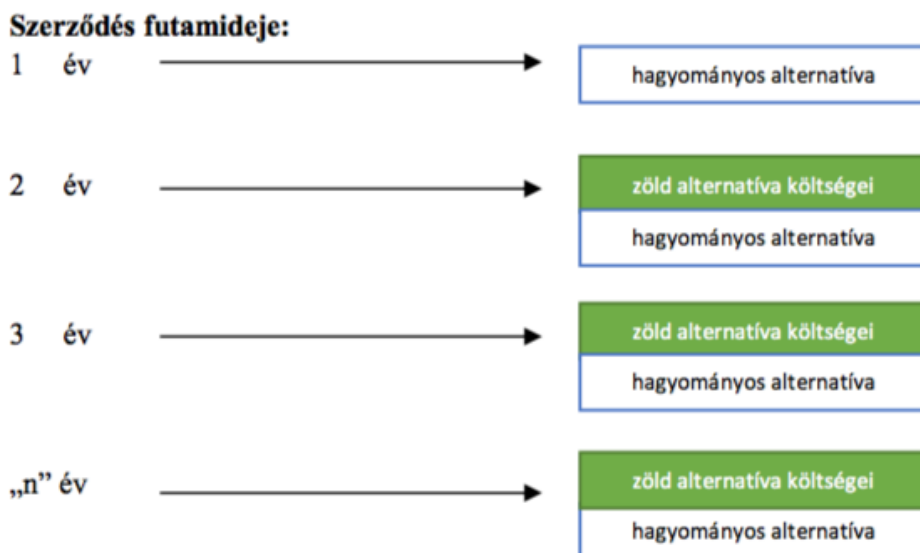
drágulását. A konkrét konstrukció minden esetben a fokozatosság elvét szem előtt tartva kerülhet kialakításra, az ajánlatkérő igényei szerint több, vagy csak néhány beszerzési tárgyra nézve.

A következő lépés az adott konkrét beszerzési igénnyel érintett **piac felmérése** az elérhető zöld alternatívák megismerése érdekében. A megfelelő előkészítés hiányosságai komoly károkat tudnak okozni a teljesítés szakaszában, nemcsak az ajánlatkérőknek, hanem akár az ajánlattevőknek is. Az ajánlatkérő érdeke az, hogy a lehető legjobb áron a lehető legmagasabb színvonalú teljesítést kapja, az ajánlattevőnek pedig az az érdeke, hogy pontosan tudja mit várnak tőle a teljesítés során, és részletesen milyen elvárásoknak, garanciális és zöld követelményeknek kell megfelelnie.

A fenntartható és zöld közbeszerzési eljárások elterjedésének egyik legnagyobb akadálya az információhiány. Az ajánlatkérők gyakran nem is tudják, hogy a beszerzési igényeik vonatkozásában vannak-e olyan megoldások, amelyek kapcsán érvényesíthetők környezetvédelmi, fenntarthatósági szempontok, és különösen nem állnak rendelkezésre olyan adatok, hogy ezek a szempontok vajon nem eredményeik-e a közbeszerzési eljárásokon beérkező árajánlatok drágulását. Sajnos még most is általános az a tévhit, hogy ha egy közbeszerzés környezetvédelmi, fenntarthatósági szempontokat tartalmaz, akkor az egyben azt is jelenti, hogy többbe kerül. Ez azonban nem feltétlenül igaz, az ajánlatkérőknek a kellő információk birtokában lehetőségük van olyan – a közbeszerzési törvény által lehetővé tett – jogtechnikai megoldások alkalmazására, amelyek amellet, hogy érvényesítik a zöld szempontokat, nem eredményezik a beszerzési ár drágulását.

A zöld és fenntartható szempontok meghatározására is az előkészítő szakaszban kerül sor egy közbeszerzési eljárásban. Egy közbeszerzési eljárás esetében azonban – tekintettel a közszféra anyagi eszközeinek korlátozottságára, valamint a közpénzekkel való takarékos bánásmód követelményére – alapvető szempont az ár. A zöld közbeszerzések kapcsán az információszerzés egyik leghatékonyabb eszköze a piacfelmérs. A jelenleg hatályos Kbt. nem teszi kötelezővé a piacfelmérs, de széles körben preferálja, és a tapasztalat azt mutatja, hogy az elmúlt időben az ajánlatkérők előszeretettel alkalmazzák is, sajnos azonban főleg az eljárás becsült értékének megállapítására, és nem az elérhető zöld alternatívák megismerésére annak ellenére, hogy ebben a körben az egyik leghatékonyabb eszköz lehetne.

Vegyünk példaként egy árubeszerzést, mivel a környezetbarát és a hagyományos alternatíva a legegyszerűbben ilyen esetekben hasonlítható össze. Egy zöld közbeszerzési eljárás kapcsán végzett piacfelmérs esetében alapvetően az alábbiak felmérése szükséges:



2. számú ábra, forrás: Magyar Közbeszerzési Intézet

A piacfelmerést tehát olyan módon kell lefolytatni, hogy az figyelemmel legyen a tervezett szerződéses időszak hosszára, valamint kiderüljön belőle a zöld és a hagyományos alternatíva költségkülönbözete, hogy az ajánlatkérő anyagi eszközeinek, és szándékainak megfelelően objektív módon meg tudja ítélni, hogy milyen lehetőségei vannak az érintett piacon a beszerzés megvalósítását illetően. Adott esetben az ajánlatkérő az ajánlattétel során arra is lehetőséget adhat, hogy az ajánlattevők alternatív ajánlatot nyújtsanak be, így téve teljessé az összehasonlíthatóságot. Természetesen a piackutatás csak az előkészítés egyik eszköze, hiszen figyelemmel kell lenni a beszerzési értéken túl, a környezetbarát alternatíva alkalmazásával elérhető hosszú távú költségmegtakarításokra is. Ennek megismeréséhez az egyik leghatékonyabb eszköz az életciklus költség-elemzés, amely az értékelés körében alkalmazható eszköz. Fentiek kapcsán megjegyzendő, hogy a hazai zöld közbeszerzések szélesebb körben történő alkalmazásának egyik jelentős hátráltató tényezője, hogy a magyar kormányzati ajánlatkérők jelentős része maximum egy éves szerződéses időszakban gondolkodik összhangban az adott költségvetési évvel.

A piacfelmerést követően lehetséges a **műszaki tartalom** meghatározása. Zöld közbeszerzés esetén a közbeszerzési műszaki előírások - a műszaki leírás részeként - tartalmazhatják a környezetvédelmi teljesítményre vonatkozó jellemzők meghatározását, ideértve a közbeszerzés tárgyára alkalmazandó, a terminológiára, a jelekre, a vizsgálatra és vizsgálati módszerekre, a csomagolásra, a jelölésre, a címkézésre, a használati utasításra, a gyártási folyamatokra, és módszerekre vonatkozó követelményeket.

A műszaki leírás vonatkozásában mutatkozik meg igazán az Európai Unió által kidolgozott zöld követelményrendszer jelentősége, mivel az ott meghatározott követelmények inspirációul szolgálhatnak az ajánlatkérőknek abban a tekintetben, hogy milyen fenntarthatósági előírásokat lehet beépíteni a műszaki tartalomba. A hazai gyakorlat is azt mutatja, hogy az ajánlatkérők leginkább a műszaki leírásban hajlandóak fenntarthatósági kikötéseket alkalmazni, illetve bizonyos esetekben ez kötelező is számukra, jó példa erre a környezetkímélő és

energiahatékony közúti járművek beszerzésének előmozdításáról szóló 48/2011. (III. 30.) Korm. rendelet, amelynek értelmében a hatálya alá tartozó ajánlatkérők kötelesek közúti jármű beszerzésekor figyelembe a jármű üzemeltetésével járó, annak teljes élettartamára megállapított energetikai és környezeti hatásokat, a rendeletben foglalt követelmények közül legalább egyet alkalmazva.

Amennyiben az ajánlatkérő a teljesítmény-, illetve funkcionális követelmények körében környezetvédelmi jellemzőket állapított meg, a közbeszerzési műszaki leírásban hivatkozhat a vonatkozó az európai vagy nemzeti - illetve nemzetközi - öko címkékre vagy bármely más öko címke által meghatározott részletes leírásokra, vagy szükség esetén azok egy részére feltéve, hogy:

- ezek a leírások alkalmasak a közbeszerzés tárgya tekintetében megkövetelt jellemzők meghatározására,
- a címke követelményeit tudományos adatok alapján állapították meg,
- az öko címke olyan eljárás keretében került elfogadásra, amelyben valamennyi érdekelt fél részt vehetett, és
- a leírások valamennyi érdekelt számára hozzáférhetők.

A műszaki leírásban akkor lehet öko címkére hivatkozni tehát, ha annak kritériumrendszere beilleszthető a közbeszerzési eljárásba. Ugyanakkor az öko címke alkalmazása azzal is járhat, hogy ha nem a célszerű körben kerül alkalmazásra, megfelelő ajánlattevő hiányában az eljárás eredménytelen lesz, így ebben a körben kiemelt szerepe van a piackutatásnak, mint lehetőségnek az ajánlatkérő számára, hiszen ily módon – a Kbt. keretei között - meggyőződhet arról, hogy a potenciális ajánlattevői körben lesz olyan aki meg tud felelni. Az öko címkék alkalmazásának körében többféle variáció áll az ajánlatkérő rendelkezésére, nevezetesen:

- az öko címke kritériumai nem kerülnek bele a közbeszerzési eljárás követelményrendszerébe, pusztán inspirációt ad az ajánlatkérőnek arra nézve, hogy jobb környezetvédelmi teljesítményt követeljen meg;
- az öko címke kritériumrendszeréből az ajánlatkérő csak néhány – de nem minden – elemet követel meg, tehát nem kéri magának a címkének való megfelelést;
- az öko címke teljes kritériumrendszere kiírásra kerül a műszaki leírás körében.

Az Európai Unió 1992-ben hozta létre a saját öko címke rendszerét – the flower – amelyet azután több tagállami kezdeményezés is követett. A legismertebb többkritériumú öko címkék közé tartozik még a skandináv Nordic Swan, és az olyan nemzeti címkék mint például a német Blue Angel. A fő, állami kibocsátású címkék mellett van számos, nem állami szervezet, ipari csoport vagy szereplők együttese által kibocsátott magáncímke is. Ilyenek pl. az

erdészeti hitelesítési rendszerek, mint például az FSC⁷, vagy a PEFC⁸, illetve a biocímkék, mint például az IFOAM rendszer⁹. Végezetül nem szabad elfelejtkeznünk a magyar Környezetbarát Termék címkéről sem, amelynek körébe számos szolgáltatás és termék tartozik¹⁰.

A magyar gyakorlatot figyelve arra a megállapításra juthatunk, hogy bár vannak előremutató kezdeményezések az ökocímkék alkalmazása körében, ezek inkább a gazdasági szereplők oldaláról megjelenő törekvések, és egyelőre inkább a közbeszerzési piacon kívül jelentenek versenyelőnyt. Ennek egyrészt a közszférában az ilyen típusú termékeket övező információhiány az oka, másrészt az a zöld közbeszerzések elterjedését rendkívüli mértékben akadályozó hiedelem, mely szerint egy fenntarthatósági kritériumokat tartalmazó műszaki tartalom jelentősen megnöveli az ellenértéket. Ez a szemlélet azonban pont az ilyen jellegű szolgáltatások, termékek alkalmazásával elérhető egyéb előnyöket, illetve hosszú távú megtakarításokat nem veszi figyelembe, amelynek egyik kifejezett oka, hogy a magyar ajánlatkérők igen jelentős százaléka – egyébként pénzügy-technikailag áthidalható - költségvetési okokból maximum egy éves szerződéses időszakban gondolkodik, ami eleve ellehetetleníti a fenntarthatósági előírások komolyabb megjelenítését a műszaki tartalomban, mivel az ilyen típusú zöld közbeszerzések megtérülési ideje 12 hónapnál jellemzően hosszabb.

Ismertek azonban hazai jó példák is, így az az önkormányzati tulajdonban lévő gyógyfürdőt üzemeltető ajánlatkérő esete, aki fürdőiben a saját márkás gyógyvíz tartalmú kozmetikumok kifejlesztése során olyan minőségi kritériumokat várt el a közbeszerzési eljárás során megajánlott terméktől, mely alkalmassá teszi azt a minősített natúrkozmetikum megnevezés elnyerésére.

A fenntarthatósági elemeket tartalmazó műszaki leíráshoz gyakran kapcsolódnak **szerződéses feltételek** is, sőt az is előfordul, hogy magának a beszerzésnek a tárgya nem valamilyen fenntartható termékre, vagy szolgáltatásra irányul, hanem az ilyen típusú előírások csak a szerződéses feltétel körében jelennek meg. A hazai ajánlatkérők gyakorlatában leginkább az alábbiakhoz hasonló feltételek kikötése a jellemző a szerződés szövegében:

- a teljesítés során a papírfelhasználás minimalizálása, környezetbarát csomagolóanyagok használata, csomagolási hulladék begyűjtése,
- keletkező inert hulladék feldolgozásra, újrahasznosításra történő átadása,
- építési és bontási hulladék újrafelhasználása,
- csökkentett anyag- és energiafogyasztás,
- csökkentett káros anyag, illetve üvegházhatású gáz kibocsátás,

⁷ Forest Stewardship Council – Felelős Erdőgazdálkodás Tanácsa.

⁸ Pan European Forest Certification - Pán-Európai Erdőtanúsítás.

⁹ Biogazdálkodók Szövetsége.

¹⁰ Bővebb felvilágosítás: Környezetbarát Termék Közhasznú Társaság.

- keletkező veszteség (pl. víz-, hőveszteség), hulladék, illetve veszélyes hulladék mennyiségének csökkentése érdekében tett intézkedések megkövetelése.

Ezek a feltételek adott esetben nagyon hasznosak, ám ha nem kapcsolódnak hozzájuk konkrét műszaki követelmények, illetve ellenőrzési előírások, akkor viszonylag könnyen kijátszhatóak, és érdemben nem zöldítik a teljesítést.

Míg a műszaki leírásban és a szerződésben foglaltaknak csak a nyertes ajánlattevőnek kell eleget tennie, az alkalmassági követelmények előszűrik a piacot, így az azoknak való megfelelési képesség valódi versenyelőnyt jelenthet.

Az **alkalmassági követelményeket** és az azoknak való megfelelés igazolására benyújtandó dokumentumokat az eljárást megindító felhívásban pontosan meg kell jelölni. Az alkalmasság tekintetében a Kbt. kifejezetten tartalmazza azt a garanciális rendelkezést, amelynek értelmében az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelmények meghatározását a közbeszerzés tárgyára kell korlátoznia, és azokat - a közbeszerzés becsült értékére is tekintettel - legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek 75%-nak mértékéig lehet előírni. Nem lehet tehát a zöld és fenntartható szempontokat piacszűkítő módon alkalmazni. Az alkalmassági feltételrendszer körében a fenntarthatósági előírások tipikusan az alábbiak szerint jelennek meg a hazai gyakorlatban:

- referenciakövetelmények: korábbi zöld, környezetbarát teljesítés igazolásának megkövetelése az arányosság követelményével összhangban, értelemszerűen csak ebben a körben csak a kiírt műszaki tartalommal összhangban lévő előírás tehető. Gyakori probléma a hazai joggyakorlatban, hogy a referenciakövetelmények fenntarthatósági előírásai nincsenek összhangban a műszaki leírásban foglaltakkal;
- a műszaki-technikai felszereltségének, a minőség biztosítása érdekében tett intézkedéseinek igazolása körében környezetbarát és zöld elemek megkövetelése. Itt lényeges követelmény, hogy az előírtaknak tükröznie kell az ajánlatkérő valós beszerzési igényét;
- szakemberek igény körében a beszerzés tárgyától függően környezetvédelmi szakértelem megkövetelése. Itt jellemzően a visszajelzések alapján gyakori probléma, hogy az ajánlatkérők gyakran nem csak a kulcsszakembereket építik be az alkalmassági előírásokba, hanem túlzásba esnek.

Ezeknek a szempontoknak a közbeszerzés során történő szakszerű, arányos és indokolt figyelembevételével segítheti a zöld közbeszerzés gyakorlatának elterjesztését, és képes megfelelő piacot teremteni a környezettudatos ajánlattevők számára, hosszú távon támogatva ezzel a hazai zöld gazdaság fejlődését.

Végezetül elérkeztünk a fenntartható közbeszerzések egyik leghatékonyabb eszközéhez, az **értékelési szempontrendszer** kialakításához. Az új közbeszerzési irányelvek széles körben preferálják a legjobb ár-érték arány vizsgálatát, tehát az ár mellett a minőségi szempontok alkalmazását. Ennek leképezéseként a magyar Kbt. az alábbi értékelési szempontokat határozza meg.

- a legalacsonyabb ár,
- a legalacsonyabb költség, amelyet az ajánlatkérő által meghatározott költséghatékonysági módszer alkalmazásával kell kiszámítani, vagy
- a legjobb ár-érték arányt megjelenítő olyan - különösen minőségi, környezetvédelmi, szociális - szempontok, amelyek között az ár vagy költség is szerepel.

A Kbt. értelmében – összhangban az irányelvi elvárásokkal - a legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempontok vonatkozhatnak különösen a minőségre, műszaki értékre, esztétikai és funkcionális tulajdonságokra, a valamennyi felhasználó számára való hozzáférhetőségre, hátrányos helyzetű munkavállalók alkalmazására és egyéb szociális, környezetvédelmi és innovatív tulajdonságokra.

Ugyancsak összhangban az uniós elvárásokkal, a Kbt. értelmében az ajánlatkérő csak akkor választhatja a legalacsonyabb ár egyedüli értékelési szempontját, ha az ajánlatkérő igényeinek valamely konkrétan meghatározott minőségi és műszaki követelményeknek megfelelő áru vagy szolgáltatás felel meg, és a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztását az adott esetben további minőségi jellemzők nem, csak a legalacsonyabb ár értékelése szolgálja. Az ajánlatkérő nem alkalmazhatja a legalacsonyabb ár szempontját egyedüli értékelési szempontként tervezési, mérnöki és építészeti szolgáltatások, valamint építési beruházások esetében.

A kötelező minőségi szempontok alkalmazása a tervezési szolgáltatások és építési beruházások esetében mindenképpen előremutató kezdeményezés, azonban párosulva azzal a szintén kötelező előírással, hogy építési beruházások esetében az ajánlati ár legfeljebb a súlyszámok 70 %-át, tervezési szolgáltatás esetében pedig maximum 50 %-át teheti ki, igen súlyos terhet jelent az ajánlatkérők többségének. Főleg a kisebb ajánlatkérők esetében komoly gondot jelent az ár szempont háttérbe szorulása egyrészt a szűkös költségvetési keret miatt, másrészt a minőségi követelmény meghatározásához szükséges ágazatszakmai szakértelem hiánya. Ezek a gyakorlati problémák sajnos jelenleg azt eredményezik, hogy a kötelezően alkalmazandó minőségi szempont a legtöbb esetben csak mechanikusan kerül alkalmazásra, és jellemzően megmarad az alkalmasság körében megkövetelt szakemberek többlet szakmai tapasztalatának értékelése szintjén. Az értékelés körében előírtak tehát jelenleg a magyar közbeszerzési piacon jellemzően nem eredményeznek kedvezőbb versenyhelyzetet a fenntartható szolgáltatásokat és termékeket nyújtó ajánlattevőknek, annak ellenére, hogy a közbeszerzési jogszabályok által meghatározott keretek között a közbeszerzési értékelés a legalkalmasabb arra,

hogy az ajánlatkérő környezetvédelmi szempontokat építsen be az eljárásba, anélkül, hogy azzal különösebb kockázatot vállalna, hiszen a súlyozás helyes alkalmazásával lehetősége van a piac szondázására a zöld kritériumok teljesítése tekintetében anélkül, hogy a beszerzés tárgyának drágulásával kellene számolnia.

Amennyiben az ajánlatkérő zöld közbeszerzési eljárás esetén fenntarthatósági kritériumot értékelési szempontként alkalmaz, meg kell határoznia a részszerzőpontok körében azokat a fenntarthatósági tulajdonságokat, amelyeket a beérkezett ajánlatok elbírálása során figyelembe vesz, illetve azokat oly módon kell meghatároznia, hogy azok mennyiségi vagy más – objektív, mérhető – módon értékelhető tényezőkön alapuljanak, továbbá a közbeszerzés tárgyával, illetőleg a szerződés lényeges feltételeivel kapcsolatban álljanak.

A konkrét zöld kritérium, részszerzőpont meghatározása természetesen nagyban függ a beszerzés tárgyától, nézzünk mégis néhány lehetséges példát általánosságban:

- CO2 kibocsátás;
- szállítási távolság a közelség elvének alkalmazásával, a környezetterhelés csökkentése érdekében;
- egyes környezeti jellemzők megkövetelése;
- egyes ökocímke kritériumok hivatkozása.

Természetesen a meghatározni kívánt zöld és fenntarthatósági részszerzőpontnak minden esetben összhangban kell lennie a beszerzés tárgyával, és objektívnek kell lennie, erre az ajánlatkérőnek minden esetben figyelemmel kell lennie. Jó példa a fenntarthatósági kritériumok értékelés körébe történő bevonására az a többféle műanyagfólia hulladék feldolgozására alkalmas regranuláló berendezés beszerzésére irányuló közbeszerzés, ahol a támogatásból megvalósuló közbeszerzés során a gazdasági társaság ajánlatkérő az alábbi részszerzőpontokat határozta meg a kiírásában:

- nettó ajánlati ár (EUR) – a kapcsolódó súlyszám: 60
- Névleges garantált összkapacitás (kg/óra, de minimum 1000 kg/óra) – kapcsolódó súlyszám: 30
- Névleges garantált összkapacitás (kg/óra, de minimum 1000 kg/óra) – kapcsolódó súlyszám: 10

Érdekességképpen megemlítenénk, hogy a konkrét eljárásban az ajánlatkérő eredetileg 50-es súlyszámot kívánt az ajánlati árhoz rendelni, hogy az ár és a minőségi szempont egyenlő arányban legyen jelen, de ezt pont a támogatásból megvalósuló közbeszerzést ellenőrző szerv vétőzta meg, megkövetelve az ár magasabb súlyozását. Mindez jól példázza azt a fenntartható és zöld közbeszerzéseket hazánkban széles körben érintő tévhitet, hogy a fenntarthatósági szempontok szükségszerűen drágítják a közbeszerzéseket, figyelmen kívül hagyva azt az egyszerű tény, hogy szakértő módon, alapos

piacismeret birtokában meghatározott feltételrendszer mellett, adott esetben figyelembe véve a több éves megtérülést, a fenntarthatósági kritériumok nem csak hogy nem feltétlenül drágítják a közbeszerzést, hanem sok esetben kifejezetten megtakarításokat eredményeznek.

A környezet védelme iránti fokozódó tudatosság megjelenése, valamint a termékek és szolgáltatások gyártásával és használatával kiváltott esetleges környezeti hatások csökkentésének igénye megnövelte az érdeklődést az olyan módszerek kifejlesztése iránt, amelyek a termékek és szolgáltatások negatív környezeti hatásait csökkenteni tudják. E célból kifejlesztett technikák egyike az életciklus elemzés, amelynek alkalmazására az értékelés körében szintén van mód.

Közbeszerzési környezetben az életciklusköltség tehát minden olyan esetben értelmezhető, amelyben a beszerzés tárgya, vagy annak egy része, fizikai formában megjelenő tárgy, rendszer, létesítmény, illetve ezek létrehozására irányuló építési, gyártási feladat, tehát tipikusan árubeszerzés, illetve építési beruházás esetén. Szolgáltatás megrendelése esetén is értelmezhető az életciklusköltség, amennyiben a szolgáltatás nyújtásához szükséges eszközök, illetve azok létrehozása is a beszerzés tárgyát képezik. A Közbeszerzési Hatóság vonatkozó útmutatója értelmében az életciklusköltség (LCC), mint értékelési szempont alkalmazása ajánlott például a következő esetekben:

- rövidebb élettartamú eszköz, mely élettartama végén jelentős költségtételt jelent (pl.: elektronikai, veszélyes hulladék, terület-helyreállítási kötelezettség stb.),
- kifejezetten hosszú élettartamú eszköz, rendszer, létesítmény, mely folyamatos és alapvető szolgáltatást nyújt, üzemelési, fenntartási költsége hosszú időn keresztül jelentkezik, és üzembe helyezése után, költséghatékonysága hosszú időn keresztül érdemben már nem javítható (pl.: infrastruktúra),
- komplex rendszer, létesítmény, mely nagy arányban tartalmaz az élettartam szempontjából jelentősen eltérő rendszerelemeket, tartozékokat, alkatrészeket (pl.: szennyvíztisztító telep és annak gépészeti berendezései), melyeknek cseréje, pótlása jelentős költséget jelentenek a komplex eszköz használata során,
- ahol az életciklusköltség meghatározásához szükséges adatok rendelkezésre állnak, (pl. megvalósíthatósági tanulmányból) vagy ésszerű ráfordítások mellett elérhetőek, illetve előállíthatóak (pl.: jellemző költségtételekre, teljesítményekre, kibocsátásokra vonatkozó ágazati ajánlások, adatbázisok léteznek).

A költségszámítás kapcsán ugyancsak említésre méltó az ún. SMART SPP (LCC-CO2 program) is. A SMART SPP specialitása más életciklusköltség-elemzésekhez képest az, hogy kifejezetten az olyan innovatív termékek értékelését célozza, amelyek még fejlődési szakaszban, valamint piaci bevezetés előtt állnak. Az LCC-CO2 program úgy került megtervezésre, hogy

a közbeszerzési eljárás teljes folyamatában használható legyen oly módon, hogy egy olyan, fenntarthatóbeszerzésen keresztül energiatakarékos innovációhoz vezessen, amely különösen az értékesítést megelőző pályáztatási kötelezettségre összpontosít.

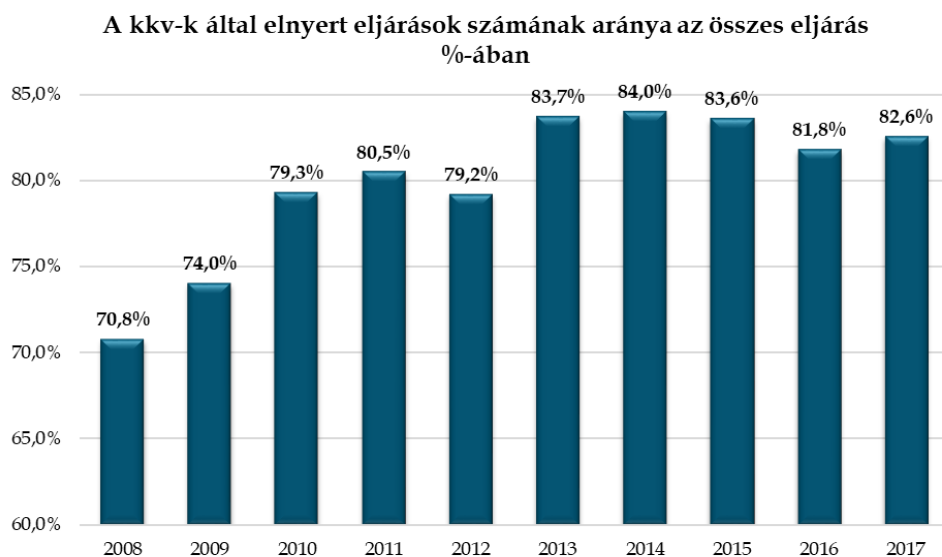
II.2. KKV-védelem és a fenntarthatóság összefüggései

Hazánkban a piacon jelen lévő vállalkozások kétharmada egyéni, egyharmada társas vállalkozás. A KKV-ék állítják elő hazánkban a nem pénzügyi üzletgazdaságban létrehozott hozzáadott érték több mint felét, a foglalkoztatásban pedig részarányuk mintegy 70%. A KKV-k szerepe döntő az ingatlanügyletek, a szakmai tevékenységek és az építőipar területén, ahol a munkahelyek több mint 90%-át adják. A munka termelékenység terén a hazai KKV-k az uniós átlag alatt teljesítenek. A kisvállalkozások jelentőségét az EU is komolyan veszi, a 2000-ben elfogadott Európai Kisvállalati Charta (EC, 2004) utal arra, hogy a gazdaság gerincét a kisvállalatok képezik. A KKV-k versenyképességének javítása fontos célkitűzés, a 2014-2020 közötti időszak kohéziós politikájának 11 tematikus célkitűzése közé tartozik. A beruházások is ehhez kapcsolódnak, főként a kutatás és innováció, az alacsony CO₂ kibocsátású gazdaság, valamint az információs és kommunikációs technológiák a fő területek. Nem véletlen az sem, hogy az irányelvi elvárásokkal összhangban a magyar Kbt. is számos KKV-védelmi rendelkezést tartalmaz.

A magyar KKV-ék tipikusan magas munkaerő- és alacsony tőkeigényű tevékenységet folytatnak, és nagyobb mértékben részesednek a foglalkoztatásból, mint az árbevételből vagy a jövedelemtermelésből. Az utóbbi években a KKV-ék helyzete egyes területeken javulást is mutat – így például finanszírozás, menedzsment, infokommunikáció - teljesítményük azonban a fejlett országok kisvállalatainál kisebb. Minderre figyelemmel a jövőben szükséges, hogy versenyképességük – teljesítményük, hatékonyságuk, humántőke állományuk, stb. – érzékelhetően javuljon. A KKV-ék részvétele a magyar közbeszerzési piacon is jelentős, ám ez nem jelenti azt, hogy ne lenne még hová fejlődni ezen a téren.

A Közbeszerzési Hatóság adatai alapján a mikro-, kis- és középvállalkozások 2017-ben 7276 esetben, az összes eljárás 82,6%-ában nyújtottak be nyertes ajánlatot, szemben az előző évi 81,8%-kal. A közbeszerzési eljárások értékét tekintve, a mikro-, kis- és középvállalkozások a tárgyévben 1 458,97 Mrd Ft értékű közbeszerzést nyertek el, mely az előző évhez viszonyítva 76,6%-os növekedést jelent. Mivel a KKV-k esetében az eljárások értékének növekedési üteme ugyanakkor alatta maradt az országos szinten bekövetkezett változásnak (80,9%), az összes közbeszerzési eljárás értékén belüli részesedésük minimális csökkenését (41,2%-ról 40,2%-ra) eredményezte. A KKV-k közbeszerzésekben

elért részesedésének 2008 és 2017 közötti változását az eljárások száma tekintetében az alábbi ábra szemlélteti.



3. számú ábra, forrás: Közbeszerzési Hatóság

Jelenleg az egyik legkomolyabb akadálya a KKV-ék részvételének a közbeszerzési eljárásokban, hogy az alkalmassági követelmények a kiírásokban túl szigorúak, kizárva így a dinamikusan fejlődő kisebb ajánlattevőket az eljárásból. Számos lehetősége van azonban az ajánlatkérőknek, hogy elősegítsék a nagyobb arányú részvételt. Nézzünk néhány lehetséges megoldást:

- a közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően lefolytatott piacfelmérés, konzultáció körében a helyi KKV-ék fenntarthatósági szempontú erősségeinek felmérése
- a pénzügyi, gazdasági alkalmasság körében a pénzügyi intézménytől származó nyilatkozatot részesíti előnyben, szemben a beszámoló megkövetelésével, vagy a pénzügyi alkalmassági követelmények teljes mellőzése, amelyre a Kbt. immár lehetőséget ad, mivel az esetek többségében a valódi gazdasági teljesítőképesség megítélésére ezek a típusú követelmények nem alkalmasak;
- az értékelés körében a közelség elvének alkalmazása,
- ugyancsak az értékelés körében azon ajánlattevők előnyben részesítése objektív szempontú pontozás alapján, akik minél nagyobb arányban vesznek igénybe KKV alvállalkozókat,
- a részajánlattétel még szélesebb körben történő alkalmazása.

Az előzőekben bemutatott gyakorlat az alkalmasság körében lehetővé teszi a KKV-ék széles körű részvételét a közbeszerzési eljárásokban, ugyanakkor csak olyan mértékben könnyíti a részvételen, amely még összhangban van az ajánlatkérő megfelelő minőségű teljesítéshez fűződő érdekével.

Több szervezet is dolgozik azon, hogyan lehetne a hazai KKV-ék részvételét elősegíteni a közbeszerzések terén, mind a magyar, mind a tagállami piacok vonatkozásában. Elsőként a Magyar Közbeszerzési Intézet kezdeményezését

kell megemlítenünk, amelynek körében az Intézet más szakmai szervezetekkel együttműködve a KKV-kat segítő szakmai anyagokat dolgoz ki egy-egy ágazat számára, elősegítve az ajánlattételt, illetve modell értékű közbeszerzési eljárásokat bonyolít például önkormányzatok bevonásával, továbbá kutatásokat végez a helyi pénzrendszerek ösztönzése, és közbeszerzési eljárásba történő bevonásuk érdekében. A kérdőíves felmérés is arra utal, hogy az ajánlatkérők többségének nincs ellenére, hogy KKV-kat támogató eljárásokat, adott esetben értékelési szempontokat építsenek bele az eljárásaikba.

Az együttműködő szervezetek közül külön ki kell emelnünk a Magyar Tisztítás-technológiai Szövetséget (MATISZ) , mint a takarítási ágazatban jelen lévő egyik érdekképviselői szervezet, aki számos téren igyekszik az ágazatbeli KKV-ék közbeszerzési részvételét elősegíteni, valamint a fenntarthatóság kérdését is felelősen kezeli, és igyekszik a zöld megoldások elterjedését elősegíteni.

II. Egy kormányzati szintű jó példa – az Egyesült Királyság fenntarthatósági intézkedései

Sok közbeszerzési útmutató foglalkozik a különböző európai jó példákkal, előremutató kezdeményezésekkel, az alábbiakban azonban mi most kifejezetten egy olyan tagállami kezdeményezést mutatnánk be, amely egyrészt az uniós fenntarthatósági célkitűzésekből nőtte ki magát, másrészt a magyar sajátosságok mellett jól adaptálható elemeket tartalmaz. Nem utolsó sorban azért választottuk az angol példát, mert tényszerűen a közpénzek igen jelentős megtakarítását sikerült általa elérni, míg Magyarországon – amint azt már többször említettük – pontosan az attól való félelem a legnagyobb akadálya a fenntartható szempontok szélesebb körben történő alkalmazásának, hogy azok jelentősen drágítják a közbeszerzéseket.

Az angol fenntarthatósági, zöld közbeszerzési célkitűzések (GGC - Greening Government Commitments) a kormányprogram érdemi részeit képezik, amelyek érvényre juttatását az illetékes szervek folyamatos monitoringja biztosítja. A megfogalmazott fenntarthatósági célkitűzések 2020-ig:

- az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának csökkentése legalább 32% -kal a 2009 és 2010 közötti időszak kiindulási értékével összevetve,
- kormányzati szinten a belföldi üzleti célú utak számának 30%-os csökkentése,
- a hulladéklerakóba kerülő hulladék mennyisége kevesebb mint 10% -ra csökkenjen, újrafeldolgozási arány növelése,
- a kormányzati papírhasználat csökkentése legalább 50% -kal a 2009-2010-es alapértékekhez képest ,
- a vízfogyasztás csökkentése: a minisztériumok belső célokat fogalmaznak meg és beszámolnak az irodai vízhasználatról (m³ / teljes munkaidő-egyenérték (FTE)).

A közbeszerzések terén a program többek között az alábbi vállalásokat tartalmazza:

- a kormányzati ajánlatkérők részéről a közbeszerzési eljárásaik során kötelező a fenntarthatósági szempontok figyelembevétele, ennek érdekében minden egyes kormányzati szerv saját fenntarthatósági politikát dolgoz ki a meghatározott kereteken belül,
- kormányzati beszerzési szabványok meghatározása a fenntartható beszerzések és közbeszerzések szakmai elősegítése érdekében,

- már az új közbeszerzési irányelvek megjelenése előtt széles körben alkalmazásra került a legjobb ár-érték arány, mint értékelési módszer,
- kötelező beszámolás, folyamatos monitoring,
- minden kormányzati szerv saját, a zöld közbeszerzésekért felelős munkatársat alkalmaz
- home office preferálása minél szélesebb körben a környezetterhelés csökkentése érdekében.

Az előzőekben bemutatott program egyik legérdekesebb, és a hazai körülmények között is jól alkalmazható vonatkozása, hogy a kormányzati ajánlatkérők már 2009. óta folyamatosan vizsgálják a beszerzések során a teljes ellátási láncot, elsősorban az átláthatóság, a fenntarthatósági előírások alkalmazása, a környezettudatosság, és a munkaügyi normák betartása vonatkozásában. Az egy évnél hosszabb időre szóló szerződések esetén a nyertes ajánlattevők kötelesek fenntarthatósági cselekvési tervet készíteni, illetve beszámolni a fogyatékkal élő, vagy más okból hátrányos helyzetű, vagy pályakezdő munkavállalók alkalmazásáról, mindez tényszerűen, mutatókkal alátámasztva, megfelelve az elvárt standardoknak. Az egyes ajánlattevőket, és alvállalkozóikat egy előre meghatározott fenntarthatósági szempontokat tartalmazó módszertan szerint folyamatosan értékelik, és pontozzák. Az elért pontok a későbbi közbeszerzési eljárásokban objektív módon konkrét versenyelőnyre válthatóak. A rendszer eredményeképpen a rendszeresen vizsgált vállalkozások átlagos pontszáma 12% -kal emelkedett az elmúlt években.

Az eddig elért eredmények önmagukért beszélnek:

- az érintett kormányzati szervek 2016 és 2017 között 33% -kal csökkentették a kibocsátásokat, meghaladva a 2020-ra kitűzött 32% -os csökkentést,
- a becslések szerint 104 millió euró (!) értékű megtakarításokat értek el kormányzati szinten a csökkentett energiafogyasztással,
- az érintett ajánlatkérők által előállított összes hulladék összértéke 32% -kal csökkent, négy ágazat pedig kizárólag újrahasznosításra kerülő hulladékot termel,
- elérték a kitűzött 50%-os papírhasználati csökkenést.

Véleményünk szerint a kormányzati szinten jól alkalmazott, és ellenőrzött fenntarthatósági előírások túl azon, hogy előre mutatóak, képesek igen jelentős közpénz megtakarítást generálni.

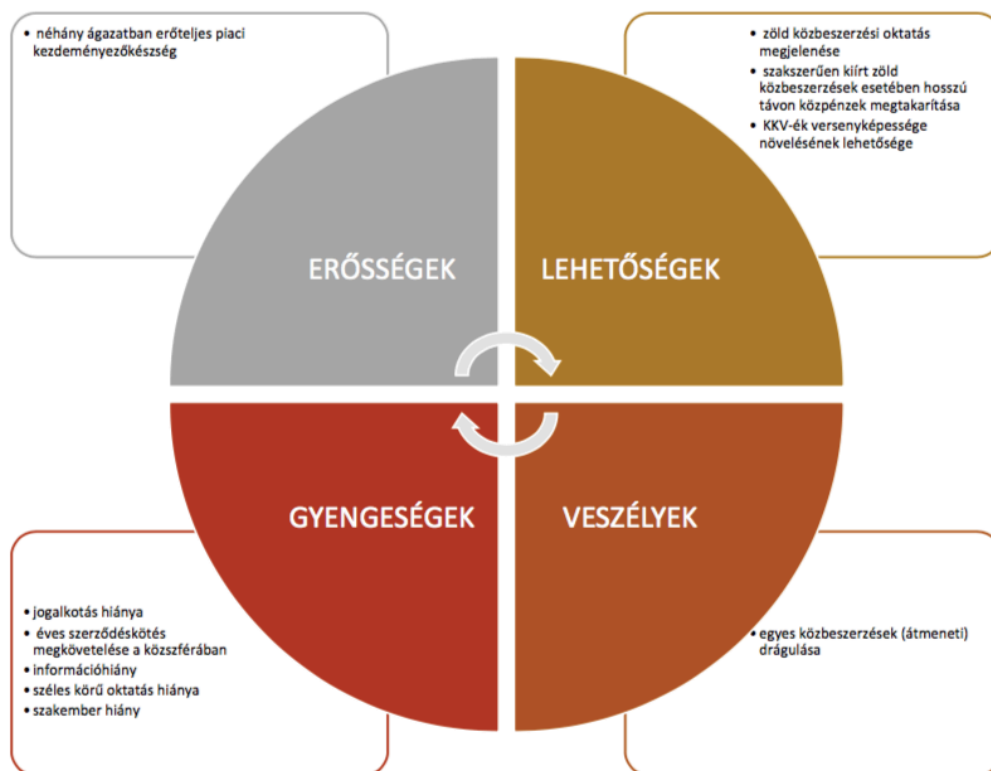
III. Megállapítások

A zöld és fenntartható közbeszerzések gyakorlata régóta jelen van az uniós tagállamokban, ma már kézzelfogható jelei vannak a zöld közbeszerzések hatásának az ajánlatkérők eljárásaiban, és az ajánlattevők vonatkozásában is egyre több példa mutat arra, az ajánlattevők rájöttek, sok esetben, ha nem alkalmazkodnak a környezetvédelem követelményeihez, akkor annak versenyképességük látja kárát, mégis ezen a téren még számos ponton szükséges az előrelépés.

Felmérésünk alapján az volt megállapítható, hogy általánosságban Magyarországon is pozitív trend figyelhető meg ezen a téren, a fenntartható és zöld közbeszerzés oktatása megjelent a szakjogászai képzés tananyagában, legalábbis a PPKE Deák Ferenc Jogi Továbbképző Intézet tematikájában, egyre több közbeszerzési szakember van tisztában a zöld közbeszerzések fogalmával, és a Közbeszerzési Hatóság adatai alapján egyre több azon közbeszerzési szerződés száma, amelyben legalább egy alap zöld közbeszerzési követelmény került alkalmazásra, azonban ezen eljárások száma még mindig jelentősen elmarad más tagállamok hasonló szerződéseivel képest.

A hazai ajánlatkérők túlságosan bonyolultnak tartják a fenntarthatósági szempontok beépítését a közbeszerzési eljárásokba. Valóban, a zöld közbeszerzések érzékeny téma, kellő piacismeret és információ hiányában az ajánlatkérőt kellemetlen meglepetések érhetik. Ugyanakkor egy megfelelő szakértelemmel előkészített zöld közbeszerzési eljárással akár már az első alkalommal is jelentős megtakarítások érhetőek el a közszférában. Azért is nagyon fontos, hogy ennek tudatában legyenek az ajánlatkérők, mivel a zöld közbeszerzésekkel kapcsolatosan az egyik legfőbb ellenérv a költségek növekedése szokott lenni. Ennek kapcsán a legnagyobb probléma, hogy a kormányzati ajánlatkérők többsége egy költségvetési évre vállalhat csak kötelezettséget, ezzel szemben a zöld közbeszerzések gyakori jellemzője, hogy az első évben valóban drágábbak, de hosszabb – 3-4 éves – távlatban nem kerülnek többre, sőt megtakarítások is elérhetőek általuk. A hazai közbeszerzési piacot az jellemzi, hogy az ajánlatkérők jobban szeretik, ha kifejezett jogszabályi rendelkezésekre tudják alapozni kiírásaikat, mivel így csökkenthető a jogorvoslati kockázat, nincs ez másként a fenntartható követelmények esetében is. Hiába érhető el számos jó példa, gyakorlati útmutató magyar nyelven is, a zöld közbeszerzések alkalmazása inkább azon ajánlatkérők gyakorlatát jellemzi, akiket a rájuk vonatkozó ágazati jogszabályok amúgy is köteleznek bizonyos mértékű fenntarthatósági előírások beépítésére a kiírásaikban. Minderre figyelemmel annak ellenére, hogy a hatályos

közbeszerzési szabályok széles körben teszik lehetővé a fenntarthatósági szempontok alkalmazását, valódi előrelépést egy kifejezetten a zöld közbeszerzések részletszabályait rendező végrehajtási rendelet megalkotása jelentene, amelyre nézve a hatályos Kbt. tartalmaz is felhatalmazást, már a kezdetektől fogva, de amelynek elkészítésére mindeddig nem került sor.



3. számú ábra

Lényegi elvárás a remélhetőleg a közeljövőben megalkotásra kerülő végrehajtási rendelettel szemben, hogy megfeleljen a környezeti integritás követelményének, amelynek kapcsán az egyik lényegi követelmény az egyes környezetvédelmi tárgyú jogszabályokkal kapcsolatos összhang megteremtése, illetve – tekintetbe véve az irányadó tagállami gyakorlatot – célszerű, ha ezek a környezetvédelmi vonatkozású jogalkotási kérdések egyetlen szervezet kezében futnak össze, amely nem ismeretlen gyakorlat a tagállamok körében. Ezen szervezet jogosítványai az egyes környezetvédelmi, zöld közbeszerzési kérdésekben eltérőek tagállamonként, és a javaslatlételtől, véleményezési jogtól egészen a kötelezésig terjedhetnek. Ma Magyarországon más kormányzati szerv felel a közbeszerzésekért, és más felelős a környezetügyért. Célszerű lenne egy közös pont, akár szervezet létrehozása, amely képes a különböző szempontok, elvárások integrálására, és a fenntarthatósági követelmények hatékony támogatására, vagy bármely megfelelő formában az információáramlás és felügyelet megteremtése a magyar közigazgatás szervezetrendszerében. Ugyanígy számos olyan jogszabály van, amely fenntarthatósági, környezetvédelmi kérdéseket szabályoz, ilyen módon hatással van a zöld közbeszerzésekre, de nagyon sok olyan jogszabály is létezik, amely tartalmában ugyan nem érint környezetvédelmi szempontokat, mégis lehetnek ilyen összefüggései. A zöld beszerzések elősegítése a jogszabályi eszközökkel nem feltétlenül korlátozódik csak a közbeszerzési jogra, a környezetvédelmi jog,

vagy akár a munkajog, büntetőjog is tartalmazhat olyan rendelkezéseket, amelyek érintik a fenntartható és zöld közbeszerzéseket. Reméljük, hogy a jogalkotó a fenti elvek és követelmények mentén alakítja ki a megalkotandó zöld végrehajtási rendelet szabályait, és előremutató, a fenntarthatóságot ténylegesen elősegítő, a zöld gazdaságot támogató szabályozás jön létre, amely mind az ajánlatkérők, mind az ajánlattevők érdekeire figyelemmel van.

Ugyancsak kulcsfontosságú kérdés a fenntartható és zöld közbeszerzések megfelelő oktatásának kérdése is, hiszen megfelelő ismeretek hiányában nem várhatunk el komolyabb változást, és az ajánlatkérők saját bevallása szerint is az információ, és a képzett szakemberek hiánya jelentős akadályát képez ezen a téren. Nem csak a közbeszerzési szakemberek oktatásáról van itt szó azonban, hanem az állampolgárok képzéséről, információval való ellátásáról is, amely az előfeltétele annak, hogy lehetőség szerint mindenki megszerezze a fenntartható fejlődés eléréséhez szükséges kulcsfontosságú kompetenciákat. A nem fenntartható tendenciák visszafordításában elért siker álláspontunk szerint nagymértékben függ a fenntartható fejlődést elősegítő magas színvonalú oktatástól, amely kiterjed többek között olyan kérdésekre, mint például az energiák és a közlekedési rendszerek fenntartható használata, a fenntartható fogyasztási és termelési modellek, az egészség, a médiakompetencia és a felelős globális polgárság. Reméljük ez a kiadvány is segítséget nyújt ebben.

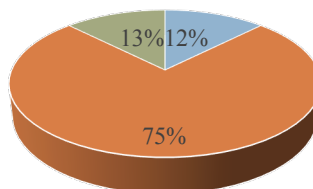
MELLÉKLETEK

1. A tagállami tapasztalatok alapján a zöld és fenntartható közbeszerzések kapcsán beazonosítható eszközök és azok hatásai

Elérendő cél	megvalósítási eszköz	kedvező hatás
<i>fenntarthatósági, ökohatékony szempontú közbeszerzési eljárások támogatása</i>	<ul style="list-style-type: none"> - jogszabályi szövegben az eljárási szabályok körében meghatározott szempontok (kizáró okok, alkalmasság, bírálat, műszaki leírás, szerződéses feltételek) - belső zöld közbeszerzési szabályzat, irányelvek készítésére vonatkozó megállapodások, dokumentumok - zöld közbeszerzési ismeretek oktatása - monitoring megkövetelése a teljesítés során 	<ul style="list-style-type: none"> - fenntarthatóság egyre nagyobb arányban történő megvalósulása - zöld gazdaság fejlődése
<i>megtakarítások elérése, költséghatékonyság</i>	<ul style="list-style-type: none"> - életciklus költségek vizsgálata - ökohatékonyság megkövetelése 	<ul style="list-style-type: none"> - valós költségmegtakarítások elérése a közsférában - energiaszámlák jelentős mértékű csökkentése
<i>KKV-ék érdekeinek védelme, közbeszerzési részvételük elősegítése</i>	<ul style="list-style-type: none"> - jogszabályi szinten a KKV-ék bevonását célzó részletszabályok - a közelség elvének alkalmazása a közbeszerzési eljárások során 	<ul style="list-style-type: none"> - gazdaságélénkítő hatás - KKV-ék megerősödése, piaci részvételük növekedése

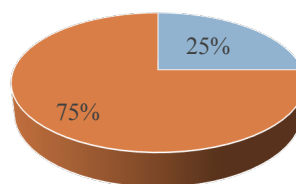
2. Kérdőíves kiértékelés eredményei

Részvétel a közbeszerzésekben



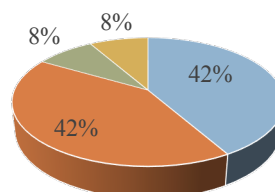
■ ajánlattevői oldal ■ ajánlatkérői oldal ■ egyéb

Hol hallott a zöld közbeszerzésekről?



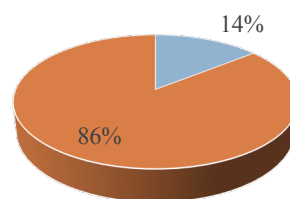
■ hatósági tájékoztatás (előadás, honlap stb.) ■ egyetemi oktatás

Zöld közbeszerzések jellemzői a válaszadók szerint



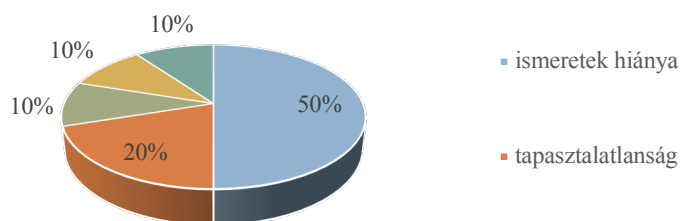
■ környezetvédelem ■ fenntarthatóság
■ szociális szempontok ■ életciklus vizsgálata

Részt vett-e már az ajánlatkérő zöld közbeszerzésben?



■ igen ■ nem

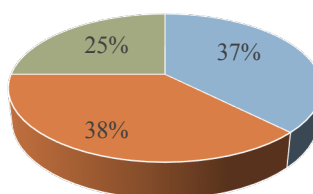
Azon főbb okok, amelyek a válaszadók véleménye szerint gátolják Magyarországon a zöld szempontok elterjedését.



■ ismeretek hiánya

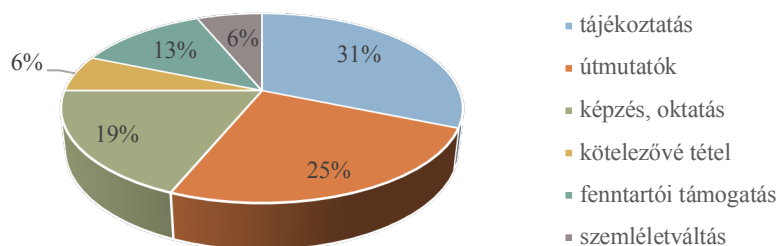
■ tapasztalatlanság

A válaszadók véleménye szerint hogyan befolyásolná a zöld szempontok alkalmazása a közbeszerzések költségeit.

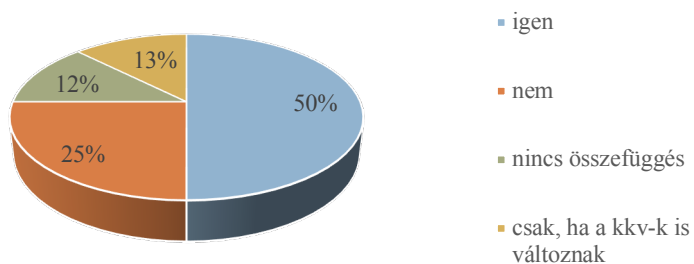


■ drágábbá tenné ■ olcsóbbá tenné ■ nem tenné drágábbá (szinten marad)

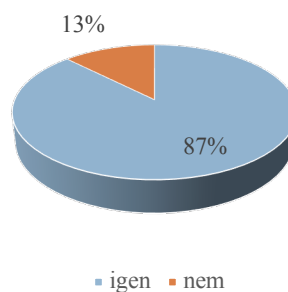
Hogyan lehetne elősegíteni a zöld közbeszerzések szélesebb körű alkalmazását Magyarországon?



A válaszadók szerint segítené-e a magyar KKV-k nagyobb arányú részvételét a közbeszerzési eljárásokban, ha azokban szélesebb körben alkalmaznának fenntarthatósági, innovatív, vagy szociális szempontokat?



Hajlandó lenne-e olyan értékelési szempontrendszer alkalmazni, amely többletpontokkal jutalmazza azokat az ajánlatokat, amelyek teljesítésre során nagyobb arányban vonnak be KKV-nak minősülő ajánlattevőket?



Források

CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES (CEPS) AND COLLEGE OF EUROPE (CORE TEAM): The uptake of green public procurement in the EU27, 2012.

DR. DEZSŐ Attila: Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához, Budapest, Wolters Kluwer Kft, 2015, (Elektronikus verzió)

DR. GYULAI Iván: A fenntartható fejlődés elvárásai, In: GYULAI-SCHMIDT Andrea: Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában, Budapest, Pázmány Press Kiadó, 2015.

DR. LUKÁCS Tibor: A Közbeszerzési Hatóság előtt álló fenntarthatósági kihívások az Európai Unió új közbeszerzési irányelvei alapján, In: GYULAI-SCHMIDT Andrea: Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában, Budapest, Pázmány Press Kiadó, 2015.

GYULAI Iván: A fenntartható fejlődés (Tananyag döntéshozók számára I. Rész), Magyar Természetvédők Szövetsége.

KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG: A Közbeszerzési Hatóság útmutatója az élelciklusköltség-számítási módszertanokról, 2017. március 10.

DR. BARNA Orsolya: Zöld közbeszerzési eljárások Magyarországon (előadás-anyag), Magyar Közbeszerzési Intézet

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Green Paper on Integrated Product Policy, COM(2001) 68 final, Brussels, 07.02.2001

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development, COM (2001) 264 final, Brussels, 15.5.2001

EURÓPAI BIZOTTSÁG: A Bizottság közleménye az európai parlamentnek, a tanácsnak, a gazdasági és szociális bizottságnak és a régiók bizottságának, Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés, COM (2008) 400, Brüsszel, 16.7.2008

EURÓPAI BIZOTTSÁG: A Bizottság jelentése a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az Integrált Termékpolitika végrehajtásának helyzetéről, COM(2009)693 végleges, Brüsszel, 2009.12.21.

EUROPEAN COMMISSION: Green Public Procurement, A collection of good practices, Publications Office of the European Union, 2012

EUROPEAN COMMISSION: Study on „Strategic Use of Public Procurement in promoting green, social and innovation policies” Final Report, PwC, 2015

EURÓPAI BIZOTTSÁG: Zöld Közbeszerzés, Kézikönyv a környezetbarát közbeszerzésről, 3. kiadás, az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxemburg, 2016

EURÓPAI BIZOTTSÁG: ÚTMUTATÓ KÖZBESZERZÉSI SZAKEMBEREK SZÁMÁRA az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez, 2018 február

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1600/2002/EK HATÁROZATA (2002. július 22.) a hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program megállapításáról, HL L 242/1, 2002.9.10.

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014/24/EU IRÁNYELVE (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg), HL L 94/65, 2014.03.28.

•••

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény

320/2015 (X.30.) Korm. rendelet a közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről

321/2015 (X.30.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról

322/2015 (X.30.) Korm. rendelet az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól

A 2018–2030 közötti időszakra vonatkozó, 2050-ig tartó időszakra kitekintést nyújtó második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról szóló 23/2018. (X. 31.) OGY határozat, valamint Melléklet a 23/2018. (X. 31.) OGY határozathoz,

•••

www.kozbeszerzes.hu

www.kozbeszerzesiintezet.hu