



Tanulmányok 28.

KÖZBESZERZÉSEK A FENNTARTHATÓ ÉS INNOVATÍV FEJLŐDÉS SZOLGÁLATÁBAN

Szerkesztette:

GYULAI-SCHMIDT ANDREA

PÁZMÁNY PRESS

Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában

Szerkesztette:
Gyulai-Schmidt Andrea

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK
KÖNYVEI

TANULMÁNYOK 28.

Sorozatszerkesztő: *Szabó István*

KÖZBESZERZÉSEK
A FENNTARTHATÓ ÉS INNOVATÍV
FEJLŐDÉS SZOLGÁLATÁBAN

Szerkesztette:
GYULAI-SCHMIDT ANDREA

PÁZMÁNY PRESS
Budapest
2015

Lektorálta: Gyulai-Schmidt Andrea

© Szerkesztő, szerzők, 2015
© PPKE JÁK, 2015

ISSN 2061-7240

ISBN 978-963-308-256-0

Kiadja: a Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kara
1088 Budapest, Szentkirályi u. 28–30.
www.jak.ppke.hu

Felelős kiadó: Dr. Varga Zs. András dékán

Korrektúra: Réti Anna

Szerkesztés, nyomdai előkészítés: Szakaliné Szeder Andrea

Nyomás: Mondat Kft.
www.mondat.hu

TARTALOM

A szerkesztő bevezető gondolatai a kötetben megjelent tanulmányok rövid összefoglalójával.....	7
--	---

I. A fenntartható jövőmodell interdiszciplináris megközelítése és a közbeszerzések kapcsolata

Dr. GYULAI Iván A fenntartható fejlődés elvárásai	21
--	----

Prof. Dr. BÁNDI Gyula DSc Van-e fenntarthatósági jog?.....	39
---	----

Dr. BAKONYI József A közbeszerzés mint meghatározó gazdasági kategória kialakulása, a fenntarthatósági igény megjelenése a közbeszerzésekben	57
---	----

Dr. LUKÁCS Tibor A közbeszerzési hatóság előtt álló fenntarthatósági kihívások az Európai Unió új közbeszerzési irányelvei alapján	85
---	----

II. Közbeszerzés-idegen szempontok az állami beszerzésekben

Dr. BARNA Orsolya Fenntarthatósági kezdeményezések a magyar jogi környezetben.....	99
---	----

Dr. GYULAI-SCHMIDT Andrea, Dr. jur. (Hamburg) A szociális szolgáltatások ellátása és állami támogatása az Európai Unióban	111
--	-----

III. Állami szerepvállalás a közszolgáltatások fenntartható ellátása érdekében

MARKÓ Csaba

Hulladékgazdálkodási dilemmák az Európai Unióban és Magyarországon. A hulladékgazdálkodás szerepe a fenntartható fejlődésben és a közbeszerzés szerepe a hulladékgazdálkodásban 151

BENCsik János

Fenntarthatósági szempontok
értékesítése az energiagazdaságban..... 179

IV. Innováció és közbeszerzés-specifikus kihívások

Prof. Em. TATTAY Levente

Az Innovatív Unió program 203

Dr. NYIKOS Györgyi

Fenntartható fejlesztés – EU-célkitűzések és programok 2014–2020.....231

Dr. TÁTRAI Tünde

Foglalkoztatás-barát közbeszerzés243

Függelék:

A tanulmánykötet alapjául szolgáló interdiszciplináris konferencia

tézisfüzete 263

A SZERKESZTŐ BEVEZETŐ GONDOLATAI A KÖTETBEN MEGJELENT TANULMÁNYOK RÖVID ÖSSZEFOGLALÓJÁVAL

„Nem vészett el minden, mert az emberi lények, akik képesek a végső-
kig lealacsonyítani önmagukat, arra is képesek, hogy önmagukat felül-
múlják, visszatérjenek a jó választásához és újjáéledjenek...”

(Ferenc pápa *Laudato si'* kezdetű enciklikája 2015, 205).

Tisztelt Olvasó! 2013. november 21–22-én a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen „Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában” címmel interdiszciplináris konferencia megtartására került sor. Jelen tanulmánykötet az ott elhangzott előadások írásos anyagát tartalmazza, amelyet a konferencia előadói, – jogászok, ökológusok, közgazdászok, mérnök-szociológusok, közbeszerzési szakértők – tudományos igénnyel foglaltak össze a magyar közbeszerzési szakma számára.

A témaválasztás aktualitása nem szorul igazolásra. A fenntartható fejlődés nem csak újabban divatos téma, ami jön és megy. A fenntartható fejlődés – az e kötetben is kifejtett és egyre mélyülő ökológiai, társadalmi, gazdasági és morális válság miatt – életünk minden területén megjelenő és maradó igény, amelyet a közbeszerzésben sem hagyhatunk figyelmen kívül. Különösen a közbeszerzés, az állami szükségletek keresleti oldalon megjelenő nagy volumenű kielégítése irányíthatja a termelők, kereskedők és fogyasztók figyelmét az új kihívásokra, Földünk és társadalmunk fennmaradása érdekében. Ezt az összefüggést ismerte fel az európai jogalkotó, aki a fenntartható fejlődést az uniós közbeszerzések központi stratégiai céljává emelte. Ennek jegyében, 2014 tavaszán három új közbeszerzési irányelv elfogadására került sor,¹ amelyeket a tagállamok 2016. április 18-ig kötelesek nemzeti jogukba átültetni.

¹ Az új közbeszerzési irányelvek közzétételére 2014. március 28-án került sor az Európai Unió Hivatalos Lapjában (EUHL). Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről; az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül

Az új irányelvi rendelkezések a korábbiakhoz képest szélesebb körben teszik lehetővé a fenntarthatóság stratégiai céljának érvényesítését a közbeszerzési eljárásban. A zöld, szociális és innovatív szempontok alkalmazása ugyan a jövőben sem lesz kötelező, de nem kizárt, hogy a nemzeti kormányok egyes ágazatokra kötelező normákat hagyjanak jóvá. Komoly előrelépés továbbá, hogy az új magyar közbeszerzési törvényjavaslat, a közbeszerzési eljárás számos fázisában – különösen a műszaki leírás, az alkalmasság és a kizáró okok, az értékelési szempontok vagy a teljesítés körében –, az adott szerződés tárgyához, illetve életciklusa bármely szakaszához köthetően preferálja a fenntarthatósági szempontok alkalmazását. A közbeszerzési jogalkalmazáson múlik, hogy mennyire képesek élni a jogalkotó adta lehetőségekkel. Nyomon követik-e például az Európai Unió Bíróságának gazdag joggyakorlatát, és ettől inspirálva hajlandóak-e – új még nem bejáratott technikák alkalmazásával – akár a jogorvoslat kockázatát is vállalni a fenntartható jobb jövő érdekében.

A modern célkitűzések a közbeszerzésben összhangban állnak Ferenc pápa 2015 júniusában közzétett enciklikája 137. pontjával is, amely „átfogó ökológia” megteremtését szorgalmazza, „magában foglalva az emberi és szociális dimenziókat”. Továbbá őszinte párbeszéd elindítására buzdít a társadalmi, gazdasági és politikai élet minden szintjén. A leselejtezés kultúrája helyett új életstílust kell teremteni, amelyhez őszinte és becsületes viták szükségesek nemzetközi és helyi szinten.

A párbeszéd az első lépés. Elengedhetetlen, hogy ennek nyomán intelligens és koordinált együttműködés jöjjön létre. Addig, amíg az egyes diszciplínák még a fogalmak szintjén sem tudnak egyetérteni abban, hogy mit is kellene a jövő nemzedék számára fenntartani, és valójában fejlődi vagy „csak” növekedni akarunk-e, vagy hogy a közbeszerzésben a fenntarthatóság három pillére közül melyiket kívánjuk preferálni (a hatékony pénzköltést, a zöld vagy a szociális szempontokat), addig nem tudunk valódi eredményt felmutatni.

A közös célok kitűzése és effektív megvalósítása érdekében kompromisszumot kell teremteni egyfelől a zöld és társadalmi szempontok elkötelezettjei, másfelől az alapvetően gazdasági növekedést értékelők között. A jó kompromisszum ebben az esetben nem jelent mindig kölcsönös engedményeket, hiszen a kilábaláshoz a „hatékonyság” és az „azonnaliség” logikája helyett a „közjó” fogalmát kell állítani, amely a nemzedékeken belüli szolidaritás megújításához és annak beismeréséhez vezet, hogy „a természetvédelmet nem lehet pusztán a költségek és nyereségek pénzügyi számítása alapján biztosítani. A környezet

helyezéséről, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről, EUHL L 94., 2014.03.28. 65–365. Ld. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:094:FULL&from=EN>.

ugyanis egyike azon javaknak, amelyeket a piacmechanizmusok nem képesek megfelelően megvédeni vagy előmozdítani” (Ferenc pápa: *Laudato si’* 190).

A válságból való kilábaláshoz globális szemléletváltásra van szükség. Ezt az igényt fogalmazza meg jelen tanulmánykötet és az azt megelőző konferencia, amely rámutat arra, hogy „közös otthonunkat” mindannyiunk erőfeszítésével, számtalan kis lépésből álló, interdiszciplináris és szupranacionális összefogássá duzzadó erővel tudjuk csak megőrizni a jövő nemzedékek számára.

Jelen konferenciakötet első tanulmányában a fenntartható jövőmodell interdiszciplináris megközelítése körében, *Gyulai Iván* ökológus a *Brundtland* Bizottság „Közös jövőnk” című jelentéséből kiindulva rámutat arra, hogy a fenntartható jövő megvalósításához szükségessé vált egy szektorokon átívelő intézményrendszer kialakítása. Ennek segítségével olyan globális intézkedéseket kellene hozni, amelyek az emberek környezetét, szociális helyzetét és egészségét, egymást támogató és nem kioltó célok együtteseként kezelik és javítják. A tudásalapú társadalomnak a környezeti javak megőrzésére tekintettel kellene munkálkodnia. Sajnos a tapasztalatok azt mutatják, hogy a megszerzett ismeretek többsége előforrásainkat nem a fenntarthatóság jegyében használja fel, hanem a rövidtávú igények kielégítése céljából tovább pazarolja. A hatékonyság növelése – a *Jevons* paradoxont idézve – újabb és újabb befektetésekhez vezet, amelyek tovább növelik az erőforrások fel- és elhasználását. Megszerzett ismereteinket ezzel ellentétben bölcs mértéktartással, felelősségünk tudatában kellene hasznosítani. A fejlődés és a környezet állapotának kérdései ugyanis összefüggenek, egy rendszerben léteznek. Ezért alapvető probléma, hogy a rendszeren belül az egyes szaktudások nem adódnak össze, illetve a szakemberek együttműködése nem elég hatékony. Fel kellene pedig ismerni, hogy a gazdasági növekedés új korszakára van szükség, amely társadalmilag és környezeti vonatkozásban egyaránt fenntartható. Bolygónk terhelését legalább a felével csökkentenünk kellene. Ehelyett az abszolút terhelés egyre nő, ami az ökológiai összeomlás veszélyét vetíti elénk. Ennek elkerülése érdekében a szerző rámutat arra, hogy a mennyiségi növekedés helyére a minőségi fejlődést kell állítanunk, amely az emberek valós materiális szükségleteinek kielégítésén túl az értékkövető társadalom eszményét helyezi a középpontba.

A kötet következő tanulmányában *Bándi Gyula* professzor „Van-e fenntarthatósági jog?” címmel a fenntarthatóság, illetve a fenntartható fejlődés tényleges tartalmának és ezzel összefüggésben a közbeszerzések szerepének ismertetését, majd a fenntartható fejlődés és a fenntartható növekedés jogi értelmezésének lehetőségét vizsgálja. A szerző tudományos következtetéseinek alátámasztásául számos nemzetközi, európai és hazai dokumentumot idéz és elemez. A fenntartható fejlődés alapvetően hármas viszonyrendszerét tekintve, amely

leegyszerűsítve: a környezet, a társadalom és a gazdaság pillérein nyugszik, a szerző a fenntartható fejlődés koncepciójának központi elemeként a környezeti szempontokat jelöli meg. A tanulmány számos nemzetközi dokumentum, így az ILA legutóbb 2012-ben megjelent nyilatkozatának elveit is bemutatja. A méltányosság, a közös, de megkülönböztetett felelősség, az elővigyázatosság vagy a társadalmi részvétel elveinek és a kapcsolódó emberi jogok védelmének ismertetésén túl kitér a jó kormányzás elvének közbeszerzések szempontjából kiemelkedő jelentőségére. A szerző felhívja a figyelmet arra, hogy a demokratikus és átlátható döntéshozatali rend, a pénzügyi elszámoltathatóság, a korrupció elleni fellépés, a szabályos eljárások tiszteletben tartása, valamint a jogállamiság és az emberi jogok tisztelete immanensen összekapcsolja a fenntartható fejlődést mint célt és alapelveket a fenntartható közbeszerzésekkel. A szerző rámutat továbbá arra, hogy a fenntarthatóság alapelve a közbeszerzésben és azon kívül is számtalan európai bírósági jogeset hivatkozási alapját képezi. Ezért is egyre nagyobb szükség van a Rió+20, az Európa 2020 illetve az Európai Unió Bíróságának gyakorlata által kimunkált fenntartható fejlődés fogalmi elemeinek tisztázására és egységesítésére, hogy a fenntarthatósági jog, amelynek létét – válaszul a címben feltett kérdésre – a szerző egyértelműen megerősíti, egységesebbé és konkrétabbá váljon.

Bakonyi József „A közbeszerzés mint meghatározó gazdasági kategória kialakulása, a fenntarthatósági igény megjelenése a közbeszerzésekben” című tanulmánya két témakörre osztható. Az első rész a közbeszerzések szabályozásának történetét mutatja be az ókortól napjainkig, majd a második rész a modern kori zöld közbeszerzési politikát ismerteti európai és magyar példákkal szemlélítve. Miközben az ókori versenyeztetésre vonatkozó csírák és a középkorban érvényesülő egyéni uralkodói érdekek az ésszerű gazdálkodástól még távol álltak, a XIX. század második felében az írott közbeszerzési joganyag – amit a magyar jogtörténet közszállításnak nevez – a szerző szerint egyértelműen a hazai ipar fejlesztését szolgálta. A pozitív változások hazánkban az osztrák-magyar kiegyezést követően szembeszökőek. A szerző szemléletesen ismerteti *Baross Gábor* vasminiszter tevékenységétől a két világháború közötti, majd a II. világháborút követő időszak kezdetétől az első Kbt.-ig terjedő korszakok meghatározó szabályanyagát a magyar közszállítások területén. Ezt követően a szerző az 1995-ös első Kbt.-től a hatályos Kbt.-ig (a 2011. évi CVIII. törvényig) terjedő időszakot tekinti át a lényeges közbenső módosításokkal együtt. A szerző kiemeli, hogy a legutóbbi Kbt. módosítások során a közbeszerzési joganyag rugalmasabb és egyszerűbb lett, továbbá a törvénymódosítások a közpénzek hatékonyabb elköltése érdekében jobb versenyfeltételeket és több transzpareniciát biztosítanak. A tanulmány második részében a fenntartható és zöld közbeszerzés európai és hazai reformdokumentumai valamint a vonatkozó gya-

korlati alkalmazás dilemmái kerülnek előtérbe. A szerző az Európai Bizottság Integrált Termék Politikáról szóló Zöld könyvtől (2001) a fontosabb európai dokumentumokon át számos európai követendő példát mutat be. Külön kiemeli és értékeli a nyugat-európai kormányok fenntartható fejlődés stratégiájának, illetve az Európa 2020 Stratégia céljait és a zöld közbeszerzés megvalósult eredményeit. A tanulmány végül a zöld közbeszerzés magyarországi tapasztalataival és annak kritikájával zárul.

Lukács Tibor kötetbeli tanulmányában az új közbeszerzési irányelvek elfogadása nyomán várható fenntarthatósági kihívásokról értekezik, különös tekintettel a Közbeszerzési Hatóságra háruló feladatok tükrében. Tekintettel arra, hogy a 2014 tavaszán elfogadott három új közbeszerzési irányelv környezetvédelmi, szociális és innovatív részletszabályokkal gazdagítják a tagállamok közbeszerzési eljárásainak rendjét, a szerző tanulmánya első részében az új irányelvek megalkotásának körülményeit és célkitűzéseit taglalja. Kifejti, hogy az Unió az Európa 2020 Stratégia keretében öt célt tűzött ki maga elé: a foglalkoztatás, az innováció, az oktatás, a társadalmi befogadás és az éghajlat-, illetve energiapolitika területén. Az uniós stratégia a közbeszerzést a fenti célok szolgálatába kívánja állítani. A tagállamok közbeszerzési szabályainak felülvizsgálata – a fentiek figyelembevételével – az ajánlatkérők számára egyszerűbb és rugalmasabb eljárási rend kialakításához kell, hogy vezessen, amely során a vállalkozások, különösen a kkv-k, számára meg kell könnyíteni a részvételi feltételeket. A stratégiai célkitűzések bemutatását követően a szerző összefoglalja az új közbeszerzési irányelvekben megjelenő fontosabb zöld, illetve szociális szempontokat, különös tekintettel az életciklus-költségekre a bírálati szempontok körében, az ökocímke használatára, vagy a kötelező szociális, munkaügyi és környezetvédelmi szabályok megsértése miatti kizárás lehetőségére. A szerző e körben kitér az innovációs partnerség mint új eljárásfajta főbb jellemzőinek lényegre törő bemutatására. A tanulmány záró fejezetében a Közbeszerzési Hatóság fenntarthatóság terén vállalt fontosabb feladatait, aktív ösztönző, útmutató szerepvállalásának hátterét, továbbá a fenntartható – innovatív közbeszerzésben elért hazai eredmények értékelését tárja az olvasó elé.

Barna Orsolya a magyarországi fenntarthatósági (zöld) kezdeményezésekről szóló tanulmányában megállapítja, hogy a közbeszerzési joganyag inspiráló hatására eljárásainkban is egyre gyakrabban találkozunk fenntarthatósági követelményekkel. A szerző álláspontja szerint a fenntartható fejlődés csak a kormányzat minden szintjének bevonásával, a környezetvédelmi szempontok valamennyi politikai területen való integrálásával valósítható meg, amelynek fontos részét képezi a környezetbarát közbeszerzési politika. Tekintettel arra, hogy hamarosan elérjük a bennünket körülvevő természet alkalmazkodóké-

pességének határát, ezért mind a termelőket, mind a fogyasztókat környezettudatos magatartásra kell ösztönözni. Mivel a közszféra számít a legnagyobb európai fogyasztónak, ezért annak közbeszerzési magatartása, amennyiben ez környezettudatos viselkedéssel párosul, hatékonyan képes érvényre juttatni a fenntartható és innovatív célokat. A szerző tanulmánya első részében rámutat arra, hogy a még hatályos 2014/17/EK és a 2014/18/EK irányelvek alkalmazása a közbeszerzési eljárások számos területén lehetővé tette a zöld és szociális szempontok érvényesítését, de az Európa 2020 Stratégia keretén belül megújuló közbeszerzési irányelvek ennél sokkal nagyobb hangsúllyal teszik majd lehetővé a fenntartható és innovatív célok megvalósítását. A tanulmány második részében a szerző hazánk számára is követendő példákat vonultat fel az európai tagállamok (Svédország, Spanyolország, Olaszország, Szlovénia és Lengyelország) gyakorlatából. Végezetül a szerző szemléletesen világítja meg annak szükség-szerűségét és gyakorlati hasznát, hogy a hazai közbeszerzésekben is fokozatosan terjedjen el például az életciklus modell alkalmazása, vagy a közelség elve alapján a helyi erőforrások hasznosításával és a szociális szempontok érvényesítésével a kkv.-k támogatása, valamint a *fair trade* követelményeinek fokozott figyelembevétele.

Gyulai-Schmidt Andrea az európai uniós szociális szolgáltatások ellátása és állami támogatása témájában bemutatja egyfelől a szociális szolgáltatások folyamatosan változó és bővülő rendszerét, amelyet az európai általános érdekű szolgáltatások körében részben gazdasági (ÁGÉSZ), részben nem gazdasági (ÁÉSZ) szolgáltatásként definiálnak, másfelől rámutat arra, hogy az európai társadalmak szociális biztonsághoz fűződő jogának fenntarthatósága, illetve a gondoskodó állam által felvállalt szociális szolgáltatások nyújtása „önerőből” már nem megoldható. Tekintettel arra, hogy az állami bevételek nem tartanak lépést a növekvő közkiadásokkal, az állam, az önkormányzatok és intézményei arra kényszerülnek, hogy a társadalom által tőlük elvárt fontosabb szociális szolgáltatásokat nagy részben a privátszféra bevonásával lássák el. Az általános érdekű szociális szolgáltatások (ÁÉSZSZ) nyújtása esetén az uniós szabályanyag a nemzeti hatóságokra bízta annak eldöntését, hogy saját maguk nyújtanak-e egy adott szolgáltatást, vagy ellenérték fejében kiszervezik azt harmadik személyek számára. Előbbi esetben a hatóság saját maga egy különálló jogalany révén is nyújthatja az adott szolgáltatást (in-house) úgy, hogy a közbeszerzést mellőzve a hatóság és a szolgáltatást nyújtó jogalany egyetlen egységnek minősül. Amennyiben viszont a hatóság a tevékenység kiszervezése mellett dönt – a *fair* verseny biztosítása érdekében –, a közbeszerzési alapelveket és az irányelvi értékhatárok felett az uniós közbeszerzési szabályokat is kötelezően alkalmazni kell. Ezekben az esetekben nem kerülhető meg az uniós primer és szekunderjogban megjelenő tiltott állami támogatásokra vonatkozó

háttérszabályok, többek között az ún. *Almunia*-csomag ismerete és betartása sem. E sorok írója kötetbeli tanulmányában annak megvilágítását tűzte célul, hogy a szociális és egészségügyi szolgáltatások köre mennyire fontos és speciális területet ölel fel, hiszen ezek a szolgáltatások egyéb környezetvédelmi szempontokkal kiegészítve a társadalom fenntartható fejlődésének, illetve *jóllétének* alappilléreket biztosítják.

Markó Csaba a közszolgáltatások fenntartható ellátása körében kifejtett állami szerepvállalásokról szóló fejezet első tanulmányában a magyar hulladékgazdálkodási politika főbb jellemzőit és a kapcsolódó hulladékgazdálkodási dilemmákat osztja meg az olvasóval. A tanulmány tágabb kitekintéssel indul, amelyben a szerző értékeli az 1992-es riói környezetvédelmi világkonferenciát követő globális célkitűzéseket és eredményeket, majd röviden ismerteti az Európai Unió hulladékgazdálkodási politikáját. A szerző rámutat arra, hogy az Unió belső piacát mentessé kell tenni a hulladék-újrafeldolgozási tevékenységeket akadályozó tényezőktől. Felül kell vizsgálni a hulladéktermelés megelőzésére, újrafeldolgozására és a hulladéklerakótól való eltérítésre megállapított célértékeket, továbbá az életcikluson alapuló erőforrásokat hasznosító és maradék hulladékot szinte nem termelő gazdaságra való átállás lehetőségeit. A hulladékgazdálkodás mint általános érdekű gazdasági szolgáltatás (ÁGÉSZ) a magyar jogrendszerben is részletesen szabályozott és állandóan változó terület. A szerző tanulmányában bemutatja a hazai hulladékgazdálkodás középtávú, 2014–2020-ig terjedő időre szóló keretrendszerét, amely magában foglalja az Országos Hulladékgazdálkodási tervet az Országos Megelőzési Programmal, továbbá előrelépést sürget a téma szempontjából releváns zöld közbeszerzések terén. A szerző a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás bemutatása körében szemléletesen részletezi a közszolgáltatási szerződés odaítélését megelőző közbeszerzési eljárás sajátosságait, majd ismerteti a közszolgáltatási szerződés tartalmi elemeit. Befejezésül a *piaci kudarc* esetére megállapított szükségintézkedéseket taglalja kritikai élel. A szerző kiemeli annak szükségességét, hogy a zöld közbeszerzési eljárás valamennyi szakaszára terjedjen ki a környezetvédelmi, fenntarthatósági és energiahatékonysági követelmények megállapítása, és a zöld közbeszerzés hatálya mielőbb vonatkozzon az önkormányzatokra is.

Bencsik János energiagazdaságban érvényesített fenntarthatósági szempontokról írott tanulmánya abból a tételtől indul ki, hogy Földünk a fosszilis energiaforrások felfedezése és használata révén túlnépesedett. Az elmúlt 30 évben növekvő mértékben használt megújuló energiaforrások nem tudják átvenni az elfogyó nem megújuló szerepét. Tekintettel arra, hogy ez ügyben a jövőben sem várható pozitív változás, az energiafogyasztás csökkentésének nincs alternatívája. A szerző arra hívja fel a figyelmet, hogy a jelenlegi, növe-

kedésre alapozott civilizációs modell, Földünk élő rendszerében okozott károk miatt sem fenntartható. Egyfelől a magánvagyonok mértéktelen koncentrációja népességnövekedéssel tetézve, másfelől a földi lakosság többségét érintő mélyszegénység ökológiai válságot, és végső soron a civilizáció összeomlását okozhatja. Fel kell ismernünk, hogy a gazdaság a társadalom alrendszere, amely csak a természet adta kereteken belül működhet. A fenntartható társadalom kialakulása tehát nem gazdasági, sokkal inkább kulturális kérdés. A szerző tanulmánya további részében a válságból való kilábalás lehetőségeit vizsgálja. Megállapítja, hogy a magyar energetikát jelenleg fenntarthatatlan tendenciák jellemzik. Földgázfelhasználásunk túlsúlyos, megújuló-energia hasznosításunk minimális, épületeink energiafelhasználása pazarló. Ehhez járul a 2000-es évek közepén ismertté vált felismerés, amely szerint Magyarország éghajlati sérülékenysége – az ún. antropogén klímaváltoz(tat)ással összefüggésben – európai léptékben is jelentős. A jövőben a hőhullámok gyarapodásával és a jelenleginél szélsőségesebb vízjárással kell számolnunk. Tekintettel arra, hogy az energetika, az éghajlatváltozás megelőzése valamint az elkerülhetetlen hatásokhoz való alkalmazkodás feladatai elválaszthatatlanul összefonódnak, a szerző a 2011-ben elfogadott Nemzeti Energiastratégia 2030 dokumentum ismertetésével az energetikai problémák hosszú távú kezelését sürgeti. Ezzel összefüggésben bemutatja a Magyar Földtani és Geofizikai Intézet Nemzeti Alkalmazkodási Központja által előkészített új Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiát (NÉS-2), amely az üvegházhatású gázok kibocsátás-csökkentését meghatározó, 2050-ig tartó időszakra vonatkozó Hazai Dekarbonizációs Útitervet (HDÚ-t), valamint a Nemzeti Alkalmazkodási Stratégiát (NAS) is magában foglalja.

Tattay Levente kötetbeli tanulmányában az innováció és a szellemi alkotások jelentőségét mutatja be a majdnem egy évtizede gazdasági, pénzügyi és környezeti válságokkal küzdő Európai Unióban. Az Innovatív Unió programról szóló tanulmány előjáróban ismerteti az innováció komplex fogalmának lényegét, és annak nemzetgazdasági növekedésre gyakorolt hatását. A szerző kifejti, hogy az innováció, a K+F tevékenység, illetve a tudás felhalmozása – a humántőke fejlesztését célzó programokkal kiegészítve – a modern gazdaság növekedésének hajtóereje. Ennek további fejlesztése az EU gazdasági válságból való kilábalása érdekében kulcsfontosságú. Az innováció és a K+F tevékenység céltudatosságot és hosszú távú tervezést igényel. Ezért az Európai Unió a Lisszaboni Stratégia keretében meghirdette új, aktuális célkitűzéseit az innovációs politika vonatkozásában. Az EU-országok állam- és kormányfőinek lisszaboni csúcstervezlete a 2000. évben lefektette a 2010–2020 közötti időszakra vonatkozó, később túl ambiciózusnak bizonyult céljait, amelyeket 2005-ben úgy korrigáltak, hogy a világ legversenyképesebb régiója helyett az EU gazdasága legyen képes a fenntartható fejlődésre és fokozza versenyképességét. Az eredeti célokat a

növekedés és a foglalkoztatás területére koncentrálták. A Lisszaboni Stratégia folytatásaként a 2010–2020 közti időszakra létrehozták az Európa 2020 stratégiát, amelynek célkitűzése változatlanul a lisszaboni alapcélkitűzések megvalósítása. Az eltelt időszakban Európa innovációs teljesítménye, a szerző szerint, folyamatosan javul. A Bizottság ezt figyelembe véve előterjesztette – az Európa 2020 stratégia kiemelkedő kezdeményezéseként – az „Innovatív Unióra” irányuló javaslatát. Az Innovatív Unió program célja az innováció és a kutatás finanszírozási feltételeinek javítása. Az innováció persze nem csak a kutatás-fejlesztés terén, hanem más területeken is kulcsfontosságú, így a környezetvédelem, az éghajlat változások hatásának ellensúlyozása, a vidékfejlesztés és a mezőgazdaság terén is. A szerző szemléletesen, számokban is bemutatja, hogy az Unió polgárainak jövőbeli életszínvonala attól függ, hogy képesek leszünk-e innovatív megoldásokat találni a termékek, szolgáltatások, valamint a gazdasági és társadalmi folyamatok és modellek számára. Az Innovatív Unió kezdeményezése ezért a fenti célokkal az Európa 2020 stratégia középpontjába került.

Nyikos Györgyi „Fenntartható fejlesztés – EU-célkitűzések és programok 2014–2020” című tanulmánya azt a kérdést vizsgálja, hogy a rendelkezésre álló korlátozott fejlesztési célú forrásokat hogyan lehet a leghatékonyabban és fenntartható módon felhasználni. A tagállamok fejlesztési politikájának ugyanis elengedhetetlen elemévé vált a fenntartható fejlődés koncepciója. Kérdés, hogy mit kell fejleszteni, és hogy mit tekintünk fejlesztésnek. Egyikre sincs egyértelmű definíció. A szerző rámutat arra, hogy az „embereket, a gazdaságot és a társadalmat” három irányból kell fejleszteni. A gazdasági megközelítés alapján a GDP növelésével juthatunk magasabb jóléthez. A túlnyomóan beruházásra és tőkére összpontosító elméletek azonban nem értékelik a kapcsolódó dilemmákat. A gazdasági fejlődés ugyanis káros hatással lehet a környezetre, de támogathatja is azt. Az alkalmazott technológia meghatározó jelentőségű egyrészt a felhasznált energiaforrások, másrészt a káros kibocsátás szempontjából. Ezért a tagállamoktól függ, hogy a következő időszakra az EU 2020 Stratégia keretében össze tudják-e hangolni célkitűzéseket, amelyeket a foglalkoztatás, az innováció, az oktatás, a társadalmi befogadás és az éghajlat/energiapolitika területén 2020-ra kell megvalósítaniuk. Az EU 2020 Stratégia új perspektívát vezet be a környezeti fenntarthatóság és a versenyképesség területén. A szerző helyhiány miatt nem vizsgálja végig az EU 2020 Stratégia egyes elemeit, de felhívja a figyelmet a kontinens globális versenyképességének növelésére létrehozott HORIZON 2020 keretprogramra, amely az EU 2020 Stratégia „Innovatív Unió” elnevezésű kiemelt kezdeményezése alappilléret jelent. A szerző a célok elérése érdekében kulcsfontosságot tulajdonít az ellentétes érdekek közötti minden szinten megvalósuló koordinációnak, amely új szintézist hoz létre az ökológiának elkötelezett és a gazdaságközpontú szemléletek között. A szerző a

sorok között utal arra a dilemmára, hogy azért is elengedhetetlen – a kiadások növelése helyett – az eredményorientált forrásfelhasználás megvalósítása, mert a jövőben az Uniónak, illetve a tagállamoknak kevesebb forrással sokkal hatékonyabban és eredményesebben kell gazdálkodnia.

Tátrai Tünde a IV. innovációs fejezet – és egyben a kötet – záró tanulmányában a foglalkoztatás-barát közbeszerzés aktuális témáját dolgozza fel, mintegy lekerekítve a fenntartható és innovatív közbeszerzésekről szóló tanulmánykötet túlnyomóan zöld és innovációs szempontokat preferáló témaköreit. A tanulmány abból indul ki, hogy a foglalkoztatás-barát cél a fenntartható közbeszerzés része, amely elsősorban szociális szempontként, leginkább az építési beruházások és a szolgáltatás-megrendelések körében értékelhető. A szerző tanulmánya első részében számos külföldi, görög, francia, dán, svájci és Egyesült Államokbeli példával mutatja be, hogy különböző szabályozási környezetben és megközelítésben mennyi lehetőség nyílik arra, hogy az ajánlatkérők a foglalkoztatás-barát szempontokat értékeljék a közbeszerzésben. A szerző felhívja a figyelmet, hogy „a kreatív fenntartható beszerzés”, amely a hatékony, de pazarló megoldást részesíti előnyben, a francia példák alapján, aggodalomra ad okot. Ezzel ellentétben például a *fair trade* termékek vásárlása tipikusan ahhoz a jótékony célhoz vezet, hogy a közbeszerzési kultúra ne csupán hatékonysági, de morális szempontból is erősödjön. A szerző a külföldi gyakorlati tapasztalatok ismertetése után megosztja az olvasóval, hogy hazai kérdőíves kutatása és interjútapasztalatai alapján hogyan érdemes felkészülni az új európai közbeszerzési irányelvek foglalkoztatást és fenntarthatóságot érintő kihívásaira. Megállapítja, hogy a közbeszerzési szabályozás a kizáró okok, az alkalmasság, a bírálati szempontok és a szerződéses kötelezettségek területén tér ki a foglalkoztatás és a közbeszerzés viszonyára. A szerző szerint a fenntarthatóságot tág értelemben kell szemlélni, míg hazánkban gyakran szűken csak a zöld szempontokat értik alatta. Ezért a hazai kutatási adatok is azt mutatják, hogy a szociális szempontok figyelembevétele a közbeszerzés gyakorlatában csak a zöld szempontok háttérében jelenik meg. Amennyiben azonban a foglalkoztatás kérdéskörét különválasztjuk a szociális szempontok érvényesítésétől, az a hazai gyakorlatban még az egyik legfontosabb célt, a kkv.-k támogatását is megelőzi. Megállapítható tehát, hogy a hatékony közpénzköltés mögött a kkv.-k támogatása és a foglalkoztatás növelése kiemelt prioritás a hazai piac szereplői körében.

Jelen konferenciakötet függelékkel zárul. Itt található a kötetben közölt tanulmányok alapjául szolgáló konferencia tézisfüzete. Utóbbi nem csak a konferencia programját, de az elhangzott előadások – jelen kötet szerzői által kiemelt – téziseit, lényegi mondanivalóját is tartalmazza.

Annak reményében, hogy számos hasonló témájú könyv, tanulmány és más gyakorlati útmutató vagy tudományos mű születik majd a jövőben, kívánok e kötet olvasásához hasznos időtöltést.

Budapest, 2015 nyarán

Dr. Gyulai-Schmidt Andrea
egyetemi docens

I.

A FENNTARTHATÓ JÖVŐMODELL INTERDISZCIPLINÁRIS MEGKÖZELÍTÉSE ÉS A KÖZBESZERZÉSEK KAPCSOLATA

A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS ELVÁRÁSAI

Dr. GYULAI Iván*

Az ENSZ Környezet és Fejlődés Bizottságának (Brundtland Bizottság) 1987-ben közzétett „Közös jövőnk” jelentése (a továbbiakban: Jelentés) visszavonhatatlanul bevezette a közbeszédbe a fenntartható fejlődés fogalmát. „A fenntartható fejlődés a fejlődés olyan formája, amely a jelen szükségleteit úgy elégíti ki, hogy az nem veszélyezteti a jövő generációk szükségleteinek kielégítését.” Általános vélekedés, hogy a megfogalmazás túl általános, még csak utalás sem történik arra, hogyan kellene élnünk, hogy ne veszélyeztessük jövőnket. A Jelentés azonban kibontja a fogalmat, és támpontokat ad a mikénthez is.

A következő elvárásokat fogalmazza meg:

1. Rendszerszemlélet
2. A helyes mérték követése: a rendszer adta határokon belül való létezés (a természeti erőforrások fenntartható használata; fenntartható gazdasági növekedés)
3. A helyes értékrend követése
4. Társadalmi igazságosság

1. Rendszerszemlélet

A Jelentés a megoldás kulcsát a rendszerszemléletű megközelítésben látta. Felismerte, hogy a környezet és a fejlődés minden kérdése egy rendszerben létezik. Ezért azok nem oldhatók meg elkülönült szakpolitikákkal, és az ezekhez tartozó intézményekkel. A Jelentés szektorokat átívelő intézményrendszert sürgetett.

* A szerző az Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért Alapítvány igazgatója.

Ám minden maradt a régiben. Pedig az ágazati érdekek, az ágazati intézményrendszer léte, a beszűkült szakmai tudás és szemlélet miatt a társadalom nagy árat fizet. Következménye, hogy a legkülönbébb szakterületekre kidolgozott stratégiák, tervek és programok, intézkedések keresztezik egymást. Így például ugyanazon kormány hozza azokat a gazdasági intézkedéseket, amelyek tönkreteszik az emberek szociális helyzetét, egészségét vagy környezetét, mint amelyik igyekszik azokat javítani. Vagy ugyanazon szervezet oszt el támogatási forrásokat egymást keresztező célokra, pl. olyan beruházásokra, amelyek környezeti kárai nyilvánvalóak, s amelyek felszámolására később pénzt fog költeni. Olyan célokat erőltetünk, amelyek jól hangzanak, de kioltják egymást. Egyszerre szeretnénk növekvő gazdaságot és fenntartható fejlődést; versenyképességet, innovációt és több foglalkoztatást; több profitot, kevesebb közterhet és több közösségi gondoskodást; gyarapodó közlekedési infrastruktúrát valamint a biológiai sokféleség megőrzését; és sorolhatnánk tovább.

A mindenkori politika egyik legfontosabb ígérete a munkahelyteremtés, a foglalkoztatás növelése. Mindezt egy hatékonyságot növelő, innovatív gazdaságban képzeljük el, holott ezek pontosan a munkahelyteremtés és a foglalkoztatás csökkentését idézik elő, melyet a történelmi tapasztalat is igazol. Az innováció a hatékonyságnövelés eszköze. Az innováció „kreatív rombolás” (Schumpeter), amely a régit lerombolja, és amely a régi helyére hatékonyabbat állít. A hatékonyabb azt jelenti, hogy kevesebb emberi munkával, kevesebb természeti erőforrással jobbat, többet tudunk termelni. Ezt kívánja a versenyképesség is, az árversenyben az ér célba, aki csökkenteni tudja a költségeit. Ennek egyik meghatározó tényezője manapság a drága élőmunka. Az innováció tehát technikai oldalon, a versenyképesség pedig piaci oldalon, együttesen éri el, hogy miközben nő a profit, a versenyképesnek és innovatívnak mondott gazdaságból kiszorulnak a munkavállalók, és csökken a foglalkoztatás, ahelyett, hogy az növekedne. A munkában maradók esetében a hatékonyságnövelési elvárás több terhet ró a foglalkoztatottra, és hosszú távon feléli munkaerejét, egészségét, még azelőtt, hogy gondoskodhatott volna családjá jövőjéről. A foglalkoztatásból kiszorult rétegekről a társadalomnak kellene gondoskodnia, ám a gondoskodás állami forrásai éppen a versenyképes gazdaság érdekében csappannak meg, így az állam szűkülő bevételei állandóan növekvő feladathalmazzal találkoznak.

Gondolhatnánk, hogy a hatékonyság növelésével legalább a környezet jól jár, hiszen egy-egy munkafolyamatban kevesebb anyagot és energiát használunk fel. Azonban a hatékonyság növekedése miatt kapacitásaink bővülnek, így összességében a gazdaság egésze több erőforrást használ fel. Ezt a jelenséget támasztja alá a *Jevons* paradoxon is, amely szerint a hatékonyságból száрма-

zó megtakarítások újabb és újabb befektetéseket eredményeznek, növelvén az erőforrások felhasználását.

A fentihez hasonló ellentmondás feszül az európai kohéziós célok és a belső piac elvei között. A munkaerő szabad áramlása azt eredményezi, hogy a szellemileg és fizikailag leginkább rátermett emberek mozdulnak el Európa „fejlettebb” régióiba a jobb anyagi egzisztencia érdekében, ezzel gyengítve azokat a régiókat, amelyeket fel kellene zárkóztatni. A fejlődést azonban nem a kohéziós pénzek, hanem a szellemi fejlettség biztosíthatja, amely éppen csorbat szenved. Kísértetiesen ismétlődik az, ami korábban a város és vidék között végbement, és aminek a következményét már meg tapasztalhattuk a vidéki perifériák kialakulásában.

Vajon lehetséges-e, hogy a tudásalapú társadalom gyógyír legyen a fenntarthatatlan világra, Európára? A tudás sokféle ismeretet ölel fel. Ezek között lehet olyan, amely hasznos a környezeti javak megőrzése érdekében, de talán a legtöbb ismeret inkább arra szolgál, hogyan lehet még gyorsabban felélni erőforrásainkat. Hangsúlyozni kell, hogy soha sem az ismeret a hibás, hanem az, aki megfontolás nélkül alkalmazza. A géntechnológia, a nanotechnológia, az atomtechnika, a számítástechnika mind-mind figyelemre méltó tudástára az emberiségnek, ám megfelelő alkalmazásuk már felelősség kérdése. Ennek a felelősségnek hiányában vagyunk akkor, amikor ismereteinket minél hamarabb szeretnénk a gazdasági növekedés szolgálatába állítani. A tudásalapú társadalom így önmagában nem mond semmit sem a fenntartható társadalomról. A tudás megfontolt alkalmazásához bölcsességre, mértéket, erkölcsöt gyakorló társadalomra van szükség, ez azonban nem szerepel az európai napirenden.

A világban létező ügyek tehát összefüggnek. Egy rendszerben léteznek, ezért azokat nem lehet különálló problémákként kezelni, vagy a fennálló problémákat rangsorolni. A környezet állapotát a környezet történései és az emberi társadalom környezethez kötődő viszonya, kultúrája szabja meg. Ugyanakkor, az emberi társadalom fejlődési lehetőségei, a környezet minőségétől függenek. A fejlődés és a környezet kérdései tehát egy rendszerben léteznek. Fejlődésről alkotott döntéseink meghatározzák környezetünk jövőbeli állapotát. Ha a környezet jó állapotát szeretnénk biztosítani, akkor olyan fejlesztési döntéseket kell hoznunk, olyan környezeti kultúrát kell kialakítanunk, amely nem vezet a környezet károsodásához.

A rendszerszemlélet érdekében első lépésben az oktatás reformjára van szükség, mivel a világot nem lehet a tantárgyakra tagolt ismeretekből összerakni. Túl sok, és megterhelő a folyton növekvő analitikus ismeret, míg túl kevés az összefüggések feltárása, megértése, és alkalmazása. Az egymástól elszigetelt szaktu-

dások, az együttműködést mellőző szakemberek, szakpolitikák és szakintézmények, az egyes problémákra koncentrálnó jogszabályok, az egységes ismereteket tantárgyakra felosztó iskolák ideje lejárt. A fenntartható társadalom rendszerben látó, gondolkodó, bölcs embereket igényel, olyanokat, akik képesek a lehető legtöbb összefüggést feltárni, és cselekedeteikben figyelembe venni.

2. A helyes mérték követése: a rendszer adta határokon belül való létezés

Herman Daly megfogalmazásában: „A fenntartható fejlődés a folytonos szociális jólét elérése anélkül, hogy az ökológiai eltartó-képességet meghaladó módon növekednénk”. Ez a meghatározás világossá tette, hogy a jelen generációk szükségleteiket csak a környezet eltartó-képességének tiszteletben tartásával elégíthetik ki. Ha átlépik ezt a határt, akkor az erőforrások nem tudnak megújulni, csökkennek a jövő generáció lehetőségei.

Mára az emberiség már meghaladta bolygónk ökológiai kapacitásait, vagyis átlépte a korlátokat. *William E. Rees* és *Mathis Wackernagel* ökológiai lábnyom-konceptiója szerint az emberiség másfél Föld ökológiai kapacitását használja. Az ilyen társadalmakat nem lehet fenntartható társadalomnak nevezni.

Sajnálatos gond azonban, hogy az eltartó-képességre nem támaszkodhatunk a fenntarthatóság megítélésében. Az eltartó-képességet nem használhatjuk pontos mutatóként, hiszen nem tudjuk megmondani, hogy 7,2 milliárd embert milyen kiterjedésű és minőségű környezet tudná eltartani, és fordítva sem tudjuk meghatározni, hogy a jelenlegi környezeti rendszer mennyi embert képes ellátni. Sokan próbálták meghatározni a Föld emberi népességre vonatkoztatott eltartó-képességét. Ezek a becslések 1,5 és 800 milliárd között szórnak. Az ember esete jóval különbözőbb más fajokhoz képest, hiszen az ember által igénybe vett források köre rendkívül változatos, képes egymást helyettesíteni, de képes új források bevonására vagy előállítására is. Így az eltartó-képesség a technikai tudás függvényévé is válik.

Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy nem közvetlenül az emberek eltartásáról, vagyis belső energiaigényük kielégítéséről van szó, mint más fajok esetében, hanem fenn kell tartani azt a struktúrát, amellyel komfortunkat biztosítjuk. Ez az ún. exoszomatikus energiaigény százszorosa az endoszomatikusnak. Amit biztosan állíthatunk, hogy a jelenlegi technikai ismereteink mellett a bolygónk nem tud hosszútávon 7,2 milliárd embert eltartani. Az eltartó-képesség lokális, vagy globális meghaladásáról, a hely (ökoszisztémák), vagy a tér (bioszféra)

visszajelzéseiből értesülhetünk, általában utólag, amikor az már jól látható degradációban nyilvánul meg. A degradáció a rendszerek tűrőképességének, más-képpen rugalmasságának átlépésével jön létre.

Minden rendszer jellemezhető a rugalmasságával (resilience), amely azt mutatja meg, hogy mekkora az a ráható erő, amelytől még nem szenved a rendszer szerkezeti változást. Ha egy gumilabdát nagy erővel nyomunk össze, akkor az egy bizonyos ráhatásnál kipukkad, és olyan szerkezeti (alak) változást szenved, amely után nem képes eredeti működését (funkcióját) megtartani.

Azt, hogy bolygónk tűrőképességét (rugalmasságát) meghaladtuk, onnan tudjuk, hogy szerkezeti változásokat hoztunk létre a túlzott terhelések miatt. Ezek a szerkezeti változások működési változásokban is megnyilvánulnak, tekintettel arra, hogy a szerkezet és a működés elválaszthatatlanok egymástól. A föld légkörének megváltoztatása a széndioxid koncentráció növelése révén, olyan légkörszerkezeti változást okoz, amely többek között az éghajlat megváltozásában nyilvánul meg. A szerkezeti változás a fajok ezreinek elvesztéséhez vezet, amely megváltoztatja a Föld élővilágának szerkezetét. Ennek következtében csökken a talaj, a víz, a biológiai alapok megújuló-képessége, továbbá megváltoznak a biogeokémiai ciklusok, és felborul a szén, a nitrogén, a foszfor stb. körforgása.

Ezek után nyilvánvaló az eltartó- és tűrőképesség összefüggése. A túlzott igénybevétel a rugalmasság meghaladásával jár, amely szerkezeti változásokat eredményez, módosítja a működést, és lecsökkenti a rendszer eltartó-képességét.

Az eltartó-képesség tehát a tartamosságra vonatkozik. Ha az összes fellelhető erőforrást képesek lennénk egyszerre felhasználni, akkor erre az egy alkalomra nagyon sok milliárd embert hívhatnánk meg, hogy egyszer jóllakjon. Viszont, ha szeretnénk a jövőnek is tartalékolni, akkor a terheléseinket csökkenteni kell. Ez vagy kevesebb embert, és/vagy összességében kevesebb fogyasztást, és/vagy lényegesen nagyobb hatékonyságot (technikai tudást) igényel.

A fenntartható fejlődés egy másik gyakori vitapontja az a nézet, amely szerint a fenntartható fejlődéshez fenntartható gazdasági növekedésre van szükség. A fenntartható gazdasági növekedést egy környezetileg elfogadható és társadalmilag igazságos új minőségű növekedésként határozta meg a Brundtland Bizottság, és az Európai Unió is hasonlóan gondolkodik erről.

„Most a gazdasági növekedés új korszakára van szükség. Olyan növekedésre, amely erőteljes, ugyanakkor társadalmilag és környezetileg egyaránt fenntartható. [...] A fenntartható fejlődés többet jelent egyszerű növekedésnél. A növekedést tartalmában kell megváltoztatni, kevésbé anyag- és energiaigényesé kell formálni úgy, hogy hatása igazságosabban érvényesüljön.” (Közös jövőnk jelentés)

Az EU 2020 Stratégia szerint a fenntartható gazdasági növekedés alacsony szén-dioxid-kibocsátású, versenyképesebb gazdaság létrehozását jelenti, amely hatékonyan és fenntartható módon aknázza ki a természeti erőforrásokat, a környezet védelme érdekében csökkenti a környezeti kibocsátásokat és gondoskodik a biológiai sokféleség megőrzéséről. Mindennek eszközeként új, környezetbarát technológiák és termelési módszerek kifejlesztésén munkálkodik. Ebben véli megtalálni versenyelőnyét másokkal szemben.

Noha a fenntartható gazdasági növekedés fogalma a fenti kontextusban elfogadható, a gyakorlatban mégis kifordult eredeti értelmezéséből, mint ahogyan a fenntartható fejlődés is. Ennek alapvető oka, hogy a fenntarthatóság a politikai nyelvezet és a köznyelv számára is, valaminek az időben való fennmaradását jelenti. Amikor egy politikus fenntartható gazdasági növekedésről beszél, akkor nem azt érti ezalatt, hogy a növekedés nem növeli a környezeti terheket, hanem azt, hogy a növekedés folytonos.

A fenntartható gazdasági növekedés tehát azt jelenti, hogy a gazdasági növekedés elválik a környezeti terhek növekedésétől. A gazdasági növekedés és a környezeti terhek szétválasztásának kétféle lehetőségét különböztetjük meg, a relatívát és az abszolútát. Relatív a szétválás, ha jobban nő a GDP, mint amilyen mértékben nő az erőforrások felhasználása. Abszolút a szétválás akkor, ha úgy nő a GDP, hogy közben az erőforrás-felhasználás és környezeti terhelések csökkennek.

A szétválasztás elképzelését *Kuznets* tétele alapozta meg. *Kuznets* feltételezése, hogy az anyagi jólét növekedésével egy idő után elenyésznek a környezeti problémák is, hiszen a fejlődés lehetővé teszi a problémák megszüntetését, a megfelelő környezeti normák elérését a modern, környezetbarát technikák által. Ezt a jelenséget a *Kuznets*-görbe írja le. A *Kuznets*-görbét sokféle környezeti indikátor esetében vizsgálhatjuk, és néhány esetben az állítást igaznak találhatjuk. Például kén-dioxid és nitrogén-oxidok, ólom, DDT, CFC-k, szennyvíziszap esetében látszólag igazolható az állítás, bár az összefüggés csak önmagában igaz, mert nem veszi figyelembe sem a környezeti közegek, sem a különböző helyszínek közötti áttérheléseket. Egy-egy ország, régió esetében azonban igazolható. Például az Amerikai Egyesült Államokban 1970 és 2006 között a GNP 195%-al nőtt, míg a gépjárművek száma megduplázódott, és a megtett mérföldek száma 178%-al nőtt. Ennek ellenére a szén-monoxid kibocsátása megfeleződött (197 – 97 mt), a nitrogén-oxidok 27 mt-ról 19 mt-re csökkentek, a kén-dioxid ugyancsak feleződött (31 mt – 15), a részecske koncentráció 80%-kal, az ólom pedig 98%-al csökkent. Ugyanakkor nem csökkent a közlekedés erőforrás-felhasználása, a biológiai sokféleségre történő negatív hatása. Bár relatívan csökken a GNP átlagos energiateljesítmény, de összességében mégiscsak növekszik.

Az Unió is a szétválasztásban látja a reményt. Ám azok a relatív szétválásra utaló jelek, amelyeket ma az Unió eredményként könyvel el, és javuló környezeti teljesítményként tüntet fel, a környezeti átterhelésekből származnak. Ezeknek az átterheléseknek a mértékéről nem kaphatunk pontos képet elszámolási rendszer hiányában, de az ökológiai lábnyom koncepció elég jól mutatja a helyzetet. Az EU 27-ben a világ népességének 7,7%-ka élt a 2007-es Élő Bolygó Jelentés (Living Planet Report, WWF) szerint, és ekkor a világ biokapacitásának 9,5%-át tudhatta magáénak. A globális lábnyomból 16%-al vette ki a részét. A túlzott lábnyom kielégítése kétféle módon lehetséges, vagy a saját kapacitásait használja a megújuló képesség felett, vagy/és máshonnan importál természeti erőforrásokat, illetve exportál hulladékot (pl. széndioxidot is).

A fenti adatok a valósághoz képest kedvező képet mutatnak. Az egyik ilyen szépítő tényező, hogy a biokapacitás kiszámolásánál a jelenleg alkalmazott technológiákkal megtermelt átlagtermésekből indulnak ki, és nem veszik figyelembe, hogy ezek a technológiák milyen mértékben pusztítják a talajt. A FOE (Föld Barátai Európa) nemzetközi szervezet 2011-ben tette közzé a SERI (Sustainable Europe Research Institut) vizsgálatának eredményét Európa termőföld-függésével kapcsolatban. A jelentés szerint az európai fogyasztók mezőgazdasági és erdészeti termékek iránti szükségletét kielégítő földterületek 60%-a a kontinensen kívül található. Elsősorban Kínából, Oroszországból, Brazíliából és Argentínából importálunk földterületeket. Európa saját területének másfélszeresét használja fel. Az európaiak földéhsége másokhoz képest elég jelentős, míg egy kínai, vagy indiai ember 0,4 hektár területen elégíti ki szükségleteit, addig egy európai 1,3 hektáron az igényeit. A tendenciákat 1997 és 2004 között vizsgálták, és egyértelmű növekedés volt megállapítható. Hollandia kevesebb, mint tíz év alatt megduplázta az általa igénybe vett globális földterületet.

A szétválasztás egyféle anyagtalanítást jelentené a gazdaságnak, hiszen a gazdaság olyan tevékenységekből is nőhet, amelyek nem anyag- és energiaigényesek, mint pl. a szolgáltatások. A szétválasztásnál egy fontos szempont a globális igazságosság helyreállítása a fogyasztásban. Cél az, hogy belátható időn belül az egy főre eső erőforrás felhasználás évente ne haladja meg a 4-5 tonnát. Jelenleg ez 4-40 tonna között szóródik a különböző országok népei között. Például Indiában még mindig 4 tonna körül van, de Kanadában 25 tonna.

A jövőre nézve három forgatókönyvet vizsgáltak. Az első feltételezi, hogy a gazdaságilag fejlett országok nem növelik erőforrás felhasználásukat, míg a többiek utolérlik a fejletteket. Ez 2050-re megháromszorozná az erőforrások felhasználását. A második feltételezés, hogy a fejlettek megfelezik az erőforrás felhasználásukat, míg a fejlődők a fejlettek szintjére növelik. Ez 2050-ig

40%-os felhasználás növekedést jelentene. A harmadik verzió szerint maradna a 2000-es fogyasztási szint, és mindenki egyformán részesülne az erőforrásokból, így értelemszerűen maradna a jelenlegi szint.

Az aktuális adatok azonban azt igazolják, hogy növekszik az erőforrás-felhasználás, és évente 47-59 gigatonna (Gt) erőforrást fogyasztunk el (2005). A globális igazságosság kiszámíthatóságát megnehezíti, hogy 1970 és 2005 között a nemzetközi anyagkereskedelem 5,4-ről 19 Gt-ra nőtt.

A XX. században az építőanyagok kitermelése 34 szeresére, az ércék és ásványoké 27 szeresére, a fosszilis tüzelőanyagoké 12 szeresére, a biomasszáé pedig 3,5 szorosára emelkedett. A teljes anyagkitermelés kilencszeresére bővült, miközben a GDP 23-szor lett nagyobb. Ez azt mutatja, hogy a GDP növekedésénél lassabban növekszik a felhasználás, sőt, ha az egy főre eső trendet is figyeljük, akkor csökkenés tapasztalható az egy főre eső kitermelésben. Amíg az egy főre eső GDP hétszeresére nőtt a XX. században, addig a fejenkénti erőforrás-felhasználás csak megduplázódott. A század elején 4,6 tonna/fő körül volt, 2005-ben pedig 8,5-9,2 között.

Ennek ellenére az a nagy kérdés, hogy megvalósulhat-e a környezeti terhek mérséklődése, ha az összes erőforrás-felhasználás, még ha mérsékeltebb ütemben is mint korábban, de nő. A környezet terhelése és az erőforrás-felhasználás mértéke között nincs lineáris összefüggés, mint ahogyan nem lineáris az összefüggés a környezeti teher mérséklődése és a környezet állapotának javulása között sem.

Az első esetben látni kell, hogy például a hatékonyság növelése nem jár együtt minden vonatkozásban a környezeti teher mérséklődésével. A biológiai sokféleségre nem lesz jótékony hatással, ha hatékonyabb izzókkal világítunk, hiszen a fény ugyanúgy vonzza a rovarokat, és ugyanúgy áldozatul esnek. Hiába közlekedünk majd elektromos autókkal, mert az utak izoláló hatása megmarad, ahogy az élőlények tucatjai pusztulnak el az ütközések miatt. Hiába lesz hatékonyabb a szállítás, ha vele ugyanúgy összekeverjük a fajokat, és inváziókat hozunk létre.

Azt is világosan kell látni, hogy ahogyan időre van szükség egy-egy negatív jelenség kifejeződésére, pl. az ÜHG gázoknak el kell érnie egy megfelelő szintet a légkörben, hogy láthatóvá váljon a hatás, úgy ez fordítva is igaz. A terhelés csökkenése nem fog rögtön eredményhez vezetni, évtizedek, évszázadok kellenének majd a regenerálódáshoz.

A három felvázolt forgatókönyv egyike sem ad választ a környezeti terhek abszolút szétválására, hiszen a legjobb forgatókönyv esetében is maradna a 2000. évi fogyasztás-terhelési szint, amely már akkor is a környezet tűrőképess-

ségének meghaladását jelentette. Sokan kételkednek az anyagtalanítás lehetőségeiben is. Ugyan való igaz, hogy számos olyan tevékenység van, amely alig igényel közvetlenül erőforrás felhasználást. Ám az emberiségnek mindig van, és lesz egy alapvető anyag- és energiaigénye. Különösen, ha a globális népesség tovább nő, akkor az erőforrás-minimalizálás után mégis nőni fognak a materiális igények.

A szétválás megítélésénél, még ha lenne is abszolút szétválás, figyelembe kell venni az ökológiai adósságunkat. De mennyi is az adósságunk? Az a fél bolygó, amennyivel többet fogyasztunk a megújuló-képességen túl? Az adósságunk ennél nagyobb. Mivel a terhelések növekedése meghaladta a rendszer tűrőképességét (rugalmasságát) ezért az eltartó-képessége is folyamatosan csökken. A környezet degradációja csak akkor szűnne meg, ha visszatérnénk az éppen aktuális eltartóképesség szintje alá. Ugyan egy bolygónk van, de annak az eltartó-képessége már nem annyi, mint a degradáció előtt volt.

Tehát nem harmadával, hanem legalább felével kellene csökkenteni bolygónk terhelését. Ám csökkentésről szó sincs, a relatív szétválási forgatókönyv esetében is csak emelkedik az abszolút terhelés. Ezzel a forgatókönyvvel azonban biztosan haladunk az ökológiai összeomlás felé. Az egyetlen, amit tehetnénk, hogy minden olyan intézkedés, amely növeli a környezeti erőforrások felhasználásának a hatékonyságát a tényleges erőforrás-felhasználást csökkentené abszolút értelemben. Ez a fejlesztéspolitikát egy olyan feladat elé állítaná, hogy minden létező társadalmi és gazdasági tevékenységet egy környezetileg hatékonyabbra cseréljen. Vagyis ne hozzáadjon a jelenlegi szerkezethez egy újat, hanem helyettesítse a megelőző, alacsony hatékonyságút.

A fenntartható erőforrás-használat legnagyobb akadálya a ma létező makrogazdasági modell. A modell korlátai a gazdasági válság idején világossá váltak. A rendszer addig életképes, amíg a fogyasztás folyamatosan nő. Ugyanakkor nem létezik olyan világos modell a stabil gazdaság elérésére, amely nem a fogyasztás növekedésével számol. Mivel a gazdasági növekedés és a környezeti terhek növekedése abszolút értelemben nem választható szét, ezért a fenntarthatóságnak nincs makrogazdasági modellje, amelynek a megalkotása ma már halaszthatatlan.

Az új makrogazdasági modellnek egy kiszámítható, stabil gazdaságot kell megalapoznia, amely csökkenő mértékben terheli a környezetet. Amennyiben a növekedés motorja a fogyasztás, úgy a fogyasztást a materiális javak fogyasztásának irányából át kell helyezni a szellemi javak fogyasztására. Egy ilyen társadalomban a legfőbb fogyasztási cikk a tudás, annak a tudása, hogyan kell fenntartható módon nyúlni erőforrásainkhoz, hogyan kell együttműködni a ja-

vak megtermelésében és igazságos elosztásában. Ez a modell alkalmas arra, hogy a mennyiségi növekedés helyére a minőségi fejlődést állítsuk, amely az emberek valós materiális szükségleteinek kielégítésén túl képes a fenntarthatósági értékek együttes megvalósítására.

Egy ilyen modell átmenetileg hozzájárulhat a gazdasági növekedéshez is, miközben a növekedés elválik a környezeti terheléstől. Ennek lehetséges útja a fenntartható erőforrás-használathoz tartozó technikai forradalom. A technikai forradalom során az anyag és energia-igényes technikák, és az ezekkel létrehozott struktúrák tömeges lecserélése lehet a növekedés hajtóereje, míg az anyag és energiaszegény technikák következtében csökken a környezet terhelése, azáltal, hogy folyamatosan mérséklődik a társadalom energiaigénye. Hangsúlyozni kell azonban, hogy nem létezik olyan pálya, amelyen a növekedés állandó lehet, hiszen egy ilyen technikai forradalomnak is korlátosak a lehetőségei, mint ahogyan a szellemi javak fogyasztása sem helyettesítheti a valós anyagi szükségletek fogyasztását egy mértéken túl.

Az új makrogazdasági modell megkövetel egy olyan integráló eszközrendszert, amely jogi- és gazdasági szabályozókkal biztosítja a fenntartható erőforrás használatot, nevezetesen azt, hogy az együttes erőforrás-használat a hatékonyság növekedésével folyamatosan csökkenjen. A makrogazdasági modellnek számításba kell venni a természeti erőforrások és az ezeket termelő folyamatok értékét, valamint minimalizálnia kell a termelés és fogyasztás negatív külső hatásait a társadalomra.

3. A helyes értékrend követése

Az emberi jellem fejlődése az önzéstől az együttműködésen keresztül a globális felelősségvállalásig terjed. Korunk meghatározó értékrendje, az anyagi javak elsőbbsége azonban a rövid távú, személyes, csoport vagy nemzeti érdekeket tolja előtérbe, és a ma számos oknál fogva sürgető globális felelősségvállalás helyett az emberiség megreked az önzés szintjén. Az önzés spirálja erőteljesen ível felfelé, az okok és okozatok kölcsönösen erősítve hatnak egymásra.

Az emberek, társadalmak által vallott és megélt értékrend meghatározza a társadalmi felépítményt, a működő intézményeket és szerkezeteket. Ha torz, egyensúlytalan az értékrend, akkor a felépítmény is egy torzó lesz. Ha értékeink rangsorában első helyre tesszük az anyagi javak meglétét, akkor az intézményrendszer, és a ráépülő szerkezet is ezt fogja szolgálni, mint ahogyan azt a mai társadalmak legtöbbségében látjuk. Ebben a helyzetben a fejlődést azonosítjuk a

gazdasági növekedéssel, a legfontosabb mutató a GDP lesz, a legfontosabb tudás pedig, hogy mi kell az anyagiak megtermeléséhez. A termelés és fogyasztás szerkezet is ennek az értéknek a megszerzését szolgálja, akkor megy jól a gazdaságnak, ha az emberek sokat, és még annál is többet fogyasztanak. A többi érték azonban háttérbe szorul, és csak akkor lesz fontos, ha elvesztése nyilvánvalóvá válik. Addig azonban szívesen feláldozzuk az egészségünket, emberi kapcsolatainkat, és nem utolsósorban környezeti javainkat a legfőbb érték oltárán.

Az anyagi javak elsőbbsége meghatározza, hogy a megszerzéséhez tartozó technikai tudás felülírja a bölcs megfontolásokat, a társadalom olyan hosszú távú érdekeit, mint a faj biztonsága, a kockázatok minimalizálása, a környezet jó minőségének megőrzése. A sikerekben érdekelt, elismerésre vágyó alkotók, befektetők, nemzetek elemi érdeke a megszerzett technikai tudás minél előbbi alkalmazása.

A tudományos-technikai haladás ezután növeli az egyének szabadságérzését, az individualizációt, s csökkenti a közösség fontosságának érzését. Sokan gondolják, hogy nincs szükségük másokra, hiszen a technika biztosítja számukra az önállóság lehetőségét, a biztonságot. A minden korábbi közösséget összetartó kölcsönös nagylelkűség, amely nem valami magasabb erkölcsiség révén, de az egymásrautaltság okán állt fenn, lassan lecserélődött megvehető technikai szolgáltatásokra. Az egymásrautaltságot tehát lassan lecseréli a társadalom a technikai ráutaltságra. Míg az egymásra utaltság közösséget épít, s mások tiszteletének érzését alakítja ki, addig a technikai eszközök alkalmazása az egyéni szabadság korlátlan érzetét kelti fel. Látnivaló, hogy itt nem a technikai eszközök a hibásak, hiszen azok elvileg szolgálhatnák a közösség javát is. A versengő ember ezeket az eszközöket azonban arra fordítja, hogy mások fölébe kerüljön, így az alkalmazás lehetősége rontja az erkölcsöt és nem építi.

Az ember nem létezhet önmagában, társadalmi lényként embertársaira, biológiai lényként a természet világára szorul. Ennek ellenére az ember csak önmagának ad bőkezűen jogokat, de nem ismeri el más élő rendszerek jogát a fennmaradásra, az életre. Holott ezzel éppen magának az embernek, mint fajnak, és a jövő nemzedékeknek az esélyeit csökkenti a fennmaradásra.

Minden ember felelősséget visel az emberi faj fennmaradásáért, a jelen és jövő nemzedékek jóllétéért. Az emberi faj fennmaradásáért viselt felelősség érdekében minden ember kötelessége az élet minden formájának tisztelete, a természet erőforrásainak fenntartható használata, az anyagi értékeken túli világ megőrzése, és saját egészségének önkaratból történő oltalma.

A fenntarthatóság tehát nem nézheti el a nemzeti és gazdasági önzés számtalan formáját. Bármennyire is irreálisan hangzik, globális együttműködésre van

szükség. Ebben az együttműködésben közösen kell leállítani a természetet és a másokat kifosztó mechanizmusok működését, amely rövidtávon jelentős áldozatokat kívánna a világ összes társadalmától. Tarthatatlan ugyanis az ígélet, miszerint mindenki növekedhet még, a gazdag és szegény egyaránt. Ellenkezőleg, szinte minden nemzetállamnak lemondásokkal kellene szembenéznie, a gazdagoknak jelentősen csökkenteni környezeti terhelésüket, anyagi fogyasztásukat, a szegényeknek pedig legalább átmenetileg lemondaniuk a további növekedésről.

A fenntartható társadalom a minőség társadalma, értékkövető. A jó életminőséget biztosító értékeket kiegyensúlyozottan kezeli, vagyis szakít az anyagi javak elsőbbségével. Nem az anyagi jólét következményeként keresi a többi érték megvalósulását, hanem a többi érték megélésétől reméli a boldogságát.

A fenntartható társadalom értékalapú gondolkodása és cselekvése az együttműködés, együttérzés, bizalom, szeretet, megértés, kölcsönös nagylelkűség erkölcsére épít az önzés helyett. Közösen keresi a boldogulást, mert belátja, hogy az egyén boldogulása, boldogsága nem teljesezhet ki mások boldogulása nélkül. Belátja, hogy biztonsága nem valósulhat meg, ha a közösséget a félelem uralja a bizalom helyett, és állandóan nőnek a társadalmi különbségek. A fenntartható társadalom emberideája mértéktartó az anyagi javak fogyasztásában. A környezeti javak használatának mértékét a környezet eltartó-képességéhez igazítja. Az alapvető anyagi szükségletek kielégítésén túl a szellemi, lelki javakat keresi maga és mások számára.

A fenntartható társadalom tehát egy olyan kultúrával, viszonyrendszerrel jellemezhető (a kultúra tág értelemben az ember és társadalmi valamint természeti környezete közötti viszonyt rögzíti), amely nem vesz el összességében többet a környezetéből, mint amennyi erőforrás képes folyamatosan megújulni. Tekintettel arra, hogy az emberiség együttesen használja bolygónk javait, így globális mértékben lenne szükség arra, hogy betartsuk a korlátokat, elosszuk az azon belüli lehetőségeket. Ma is, és mindig a történelem során azonban a nemzetállamok versengtek a környezeti javakért. A történelem a környezeti erőforrások finomabb vagy durvább módszerekkel történő gyarmatosításáról szólt.

Sajátos paradoxon, hogy a történelemben a szó eredeti értelmében vett fenntartható társadalmak (a megújulás mértékén használják erőforrásaikat) soha nem maradtak fenn, sőt nem is domináltak, hanem éppen azok uralkodtak, amelyek fenntarthatatlan módon nyúltak erőforrásaikhoz. Nem csoda, hiszen rövidtávon a környezet felélése jelenti a nagyobb növekedési erélyt, mások legyőzésének, gyarmatosításának, kirablásának, függésben tartásának lehetőségét. A nemzeti önzésen alapuló versengő világ ezért teljesen alkalmatlan a

fenntartható fejlődés megélésére. Amennyiben úgy gondoljuk, hogy ez az emberiség alaptermészete, és a világ rendje, akkor valljuk be, egy utópia foglyai vagyunk akkor, amikor fenntartható fejlődésről beszélünk.

Számos olyan csapda van ma a társadalomban, amely azt erősíti, hogy egy megvalósíthatatlan elképzelést állítottunk magunk elé. A gazdaság által termelt negatív környezeti és társadalmi következményekre a társadalom nem kellően érzékeny, mivel a gazdaság által kínált jövedelmek élvezete közvetlen, a termelt károk pedig közvetettek, más régiókat, vagy más nemzedékeket terhelnek. Vagyis az anyagi javak előállítása olyan rövidtávú érdek, amely háttérbe szorítja a társadalom jövőre vonatkozó célkitűzéseit. Ennek során az egyéni jólét választása megelőzi az emberi faj fennmaradásának szükségét, az egyéni és csoportérdekek a társadalmi érdekekkel, a rövidtávú célok a hosszú távú célokkal ütköznek.

Csak egy magasabb erkölcsiség és a folyamatok mélyebb, az összefüggések jobb megértése lehet az alapja annak, hogy az emberek felülkerekedjenek az önzésen, a pillanatnyi érdekeken, és legalább csipetnyi lemondással áldozatot hozzanak a jövő érdekében. Ennek hiányában a rövidtávú érdekek uralkodnak, így a mindenkori politika bizonyos lehet abban, hogy hatalomban maradása, vagy jutása érdekében támaszkodhat az emberek rövidtávú érdekeire. Amennyiben a demokráciát az önző érdekek megvalósíthatósága mozgatja, és nem az értékek, úgy maga a demokrácia is eszközévé válik a fenntarthatatlan társadalomnak.

Amennyiben a társadalom döntő többségének elvárása a folytonos anyagi gyarapodás, úgy a négy éves választási ciklusokhoz kötött politika alkalmatlan a hosszú távú társadalmi célok kijelölésére és megvalósítására. Egy olyan helyzetben, amikor a világ szinte összes társadalma több környezeti erőforrást használ, mint amennyi képes lenne újratermelődni, a jövő érdekében az emberektől a politikusoknak mértékletességet kellene kérni, és nem további növekedést kínálni. Azonban egyetlen politikai kurzustól sem várható, hogy önként lemond hatalmának gyakorlásáról, hogy kiteszi magát a választók haragjának.

Abban a világképben, ahol a gazdaság válik céllá, az ember és a természet tisztelete elvész, azok eszközzé, erőforrássá silányulnak. Ez rossz erkölcsi üzenet a társadalom számára, sőt az erkölcs erejének hiányában maga a növekedés is megrekedhet. A máig megélt társadalmi, gazdasági és környezeti válságok mind azt igazolják, hogy ha elhanyagoljuk az egyetemes értékek követését a társadalomban, akkor az anyagi jólét megszerzése is veszélybe kerül, vagyis nem a jólét termeli a jólétet, hanem az egészséges, értékkövető társadalom a jólétet.

4. Társadalmi igazságosság

A Brundtland Bizottság abban bízott, hogy van olyan gazdasági növekedés, amely nem vezet a környezet pusztulásához, és társadalmilag igazságos. A legutóbbi évek tendenciái összefoglalva azt mutatják, hogy minden jövedelemcsoportban nőtt a jövedelem, és 2005-re csökkent azoknak a száma, akik egy dollárból, vagy annál is kevesebből élnek. A szegénységi küszöböt jelentő napi 1 dollár jövedelmet 1,25 dollárra emelték fel (világbank 2008). Ám az inflációt figyelembe véve az a bizonyos 1 dollár 1,45 lenne. Az 1,25 dolláros kategóriában 1,4 milliárd ember élt, az 1,45-ös szinten pedig 1,72. 1990-ben 1,82 milliárdan voltak a szegénységi szint alatt. A lényeges (?) csökkenés oka főleg Kína, ahol 475 millió ember került ki ebből a kategóriából, illetve India is jelentősen, 91 millióval csökkentette ezen rétegek létszámát. A szegénységi szint persze nagyon eltérő a különböző országokban. Az USA-ban valaki már 10 dollár alatti napi jövedelemnél szegénynek számít. Ha mindenki az USA-ban élne a jelenlegi jövedelmét tekintve, akkor a világ lakóinak nyolcvan százaléka szegénynek számítana.

Persze elgondolkodtató, hogy mit jelent a jövedelem emelkedése az érintettek körében. A legtöbb érintett vidékről kerül a városba, és a városi szegények létszámát gyarapítja, noha jövedelmi viszonyai javulnak. Azonban a jövedelem emelkedése sokszor az életminőségi mutatók rosszabbodásával jár, és ráadásul a környezeti kihatásai sem éppen pozitívak a változásoknak. Egy hivatalos jövedelem nélküli, hagyományos gazdálkodást űző paraszt a fenntarthatónak tekinthető évszázados hagyományokon nyugvó szerény megélhetését cseréli fel egy zsúfolt, egészségtelen városi környezetre, és az általa végzett munka környezeti terhe sokszorosa lesz annak, amit hátrahagyott. Ugyan a szegénységi szinthez tartozó jövedelmet vásárló erő paritáson számolják ki, ám a jövőben az emelkedő energia és élelmiszerárak kérdésessé teszik a vásárlóérték megőrzését. Ha ez bekövetkezik, akkor viszont a hagyományos munkával biztosabb megélhetést lehetett volna teremteni.

Annak ellenére, hogy a jövedelmek minden jövedelemcsoportban emelkedtek, a jövedelem-, és ennek megfelelően a vagyoni különbségek is tovább nőttek. A 2008-as világstatisztika szerint a világnépesség legszegényebb 40%-ának a megtermelt összes jövedelem öt százalékával kellett megelégednie. Ezzel szemben a leggazdagabb 20%-nak 75% jutott a jövedelmekből.

Természetesen a jövedelem a leggazdagabbak között sem terül szét egyenletesen, erre mutat, hogy az igazán gazdag 10% a világ összjövedelmének 54%-át élvezi. Az USA-ban 1973 és 2000 között az adófizetők 90%-ának 7%-al csök-

kent a reáljövedelme, míg a legtehetősebb 1%-nak 148%-kal, a leggazdagabb 0,1%-nak 343%-kal, a csúcson lévő 0,01%-nak pedig 599%-kal nőtt.

Összességében a világ népességének 80%-a olyan országokban él, ahol a jövedelemkülönbségek növekednek. Jelentősek a jövedelemkülönbségek az egyes országok viszonylatában is. 2006-ban a világ gazdasági összterméke 48,2 billió (ezermilliárd) dollár volt, és ennek 76%-át a leggazdagabb országok nagyjából egymilliárd lakója tudhatta magáénak. A világ gazdasági össztermékének 7%-át kitevő 3,5 billió dollár 497 gazdag emberre jutott. Ezzel szemben az alacsony jövedelmű országok, mintegy 2,4 milliárdos népessége a világ össztermékének mindössze 3,3%-val rendelkezik. A világ pénzügyi eszközeinek negyede 8,3 millió ember kezében összpontosul, az ő vagyonuk gyarapodása a leggyorsabb, és ők felügyelik a világ pénzügyeit.

A jövedelemviszonyoknál talán jobban szemlélteti a gazdagok-szegények helyzetét, ha a személyes fogyasztásokat vizsgáljuk. 2005-ben a világ legszegényebb 20%-ának népessége az összes fogyasztás 1,5%-át tudhatta magáénak, míg a 60%-nyi középosztály a 21,9%-ot, addig a leggazdagabb 20% a 76,6%-ot. A legszegényebb 10%-nak 0,5%, a leggazdagabb 10%-nak 59% jutott.

A fenti számok beszédesek, és világosan rámutatnak arra, hogy a gazdasági növekedéstől nem lehet elvárni, hogy az automatikusan emelje mindenki anyagi jólétét, vagy kitermelje a környezeti problémák felszámolásának költségeit. Az igazság az, hogy a társadalmi egyenlőtlenséget a javakat teremtő lehetőségek és a javak teremtése közben létrejövő terhek egyenlőtlen elosztásának mechanizmusa okozza. Ez úgy kapcsolódik a gazdasághoz, hogy a gazdaság szereplői a jólét ígéretével kikényszerítették a társadalomból, hogy a hasznokat maguknál tarthassák a gazdaság állandó bővítése érdekében, míg a termelés külső költségeit a társadalomra átháríthassák.

Az egyenlőtlen elosztást a pénz intézményrendszere is alátámasztja. *Binswanger* svájci, *Creutz* német közgazdászok egyaránt úgy látják, hogy valódi ökológiai fordulat nem következhet be a pénzgazdálkodásban rejlő problémák feltárása nélkül. *Creutz* a „Pénzszindróma” (1997) című könyvében saját vizsgálataival igazolja, hogy a kamat léte átrétegzi a jövedelmeket azoktól, akik munkával keresik a pénzt, azokhoz, akik pénzvagyont halmoztak fel. A kamat által létrejövő adósságteher pedig nem enged ki bennünket a növekedés kényszeréből, hiszen csak a bővülő teljesítmény biztosíthatja, hogy megadhassuk adósságainkat. De azok is a növekedésben érdekeltek, akik a pénzvagyonyukat gyarapítják, hiszen az csak újabb befektetések árán növekedhet. A növekedési kényszer pedig együtt jár a környezet növekvő használatával, és terhelésével, hiszen több erőforrást kell felhasználnunk. Mivel pedig a növekedés ab-

szolút értelemben nem választható el a környezeti terhek növekedésétől, így a környezeti gondok a növekedéssel csak elmélyülnek. Vagyis a két alapvető fenntarthatatlansági mozzanat, a társadalmi igazságtalanság és a környezeti problémák bővülése a pénz intézményrendszeréhez köthető.

A sokféle társadalmi igazságtalanság közül ma elsősorban a jövedelemszegénységet tarjuk a társadalmi igazságtalanság alapjának, annak megfelelően, hogy értékrendünkben az anyagi jólét áll az első helyen. Ám a társadalomban jelenlévő sokféle megkülönböztetés nem föltétlenül köthető az anyagi egzisztenciához, és éppen ezért nem is az anyagi felemelkedéssel, hanem éppen az erkölcsivel kezelhető.

A jövedelemszegénység, sokféle szegénység orvoslására az állam az újraelosztást tekinti gyógyszernek. Elosztani pedig azt a jövedelmet tudja, amelyet közterhek formájában beszed a társadalmi szereplőktől. Arról nem beszélve, hogy a versenyképesség miatt csökkennek forrásai, miközben feladatai növekednek, a pénz elosztása soha sem elég igazságos, nem föltétlenül azt találja meg, aki ténylegesen segítséget szenved. A pénzek elosztása, főleg a fejlesztési támogatások, a mindenkorai politikai választók felé gyakorolt kegye, és további igazságtalanságok alapja. A politika talán éppen a befolyásolásról nem akar lemondani, amikor nem ismeri fel, vagy nem akarja felismerni, hogy a szegénységet nem lehet még rendszeres juttatásokkal sem felszámolni, legfeljebb fenntartani.

A szegénység felszámolásának az alapja a jövedelemteremtés feltételeihez való hozzáférés egyenlő lehetőségének biztosítása, és nem a kézből való etetés. A jövedelemteremtés feltételei a természeti erőforrásokhoz, a munka tárgyához és eszközéhez, a tudáshoz, az információhoz, a piachoz és olcsó hitelhez való hozzáférés. Ezt a lehetőséget kellene mindenkinek felkínálni ahhoz, hogy helyzetbe kerüljön, hogy segíthessen önmagán, embertársain. Ehelyett a profitmaximalizálás kora értelemszerűen a munkahelyet, a bérabszolgáság státuszát fogja felkínálni, és az összes többi feltételt magának sajátítja ki. A bérabszolga mivel nem rendelkezik a jövedelemteremtés feltételeivel ezért kiszolgáltatott a munkaadónak, és képtelen önmaga fejlesztésére. Mivel nincs közvetlen kapcsolata a jövedelemteremtés feltételeivel érdekeltsége sincs azok megújításában, fenntartásában. A távoli befektető pedig nincs tudatában a helyi kulturális és természeti sajátosságokkal, nincs identitása, és ennek megfelelően érzelmentes a viszonya mindazzal, ami számára a profitot termeli.

A szegénység felszámolásának az alapja tehát egy másféle elosztás, amelyben nem a megtermelt jövedelmekből elcsípett részeket, hanem a jövedelemteremtés feltételit kellene úgy elosztani, hogy az másoknak is jusson.

Nem véletlen a ma dúló vita arról, hogy kié legyen a termőföld. Akié a termőföld azé a támogatás, amely az erőforrás birtoklásával járó juttatás. Vagyis az erőforrás pusztá birtoklása lehetővé teszi, hogy akár munka nélkül is jövedelemhez lehessen jutni.

A természeti erőforrások (víz, termőföld, ásványkincsek, biológiai sokféleség, stb.) az emberiség közös öröksége, és ezért birtoklásuk csak közösségi lehet, használatuk pedig a birtokló közösség felügyelete alatt áll és annak kizárólagos hasznát szolgálja. Az erőforrások fenntartható használata nem kivitelezhető, ha azok az egyéni, vagy csoportos haszonszerzés tárgyát képezik, és nincsenek közösségi kontroll alatt. A közösségi tulajdonlás, a közösség kontrollja a használó felett biztosíthatja a megújuló képesség szerinti használatot, az egyes személyek egyenlő esélyét az erőforrásokhoz való hozzáféréshez, továbbá a használatból származó közösségi hasznot.

5. Összefoglalás

A természeti erőforrások korlátos volta az ökológia alapvető törvénye miatt megkérdőjelezhetetlen. A növekedés lehetősége a természetben korlátozott, mert a különböző környezeti folyamatok korlátozzák egymást. Mégis, az emberiség azt pocskéolja a legjobban, ami szűkösen áll rendelkezésére: a környezeti erőforrásokat.

Mindenki előtt ismert tény, hogy milyen alacsony hatásfokkal alakítjuk át az elsődleges energiahordozókat, és hogy a végfogyasztónál az elsődleges energiaforrásnak már csak pár százaléka hasznosul. Erkölcsileg is riasztó, hogy a megtermelt élelmiszer-alapanyagok és elkészített élelmiszerek közel fele hulladékká válik. A közlekedésben néha teljesen céltalanul teszünk meg kilométereket, a kereskedelemben csak azért szállítunk árukat akár több ezer kilométeren át, hogy nagyobb legyen a választék, vagy másokat, a helyi termelőket megelőzzük az árversenyben. Hatalmas házakat építünk, látunk el energiával, anélkül, hogy belaknánk a házat, vagy kihasználnánk a család számára, és tesszük ezt annak ellenére, hogy tudjuk, hogy végül egyedül maradunk benne. Céltalanul és értelmetlenül pusztítunk el élőlényeket, mert fogalmunk sincs arról, hogy milyen szerepük van az életközösségben.

Amennyiben takarékosan bánnánk az elpocsékolt erőforrásokkal, akkor kevesebbet kellene elvenni a természetből, akkor kevesebbet kellene megújítani, és a megújulást sem akadályozná, hogy kibocsátásokkal szennyezzük a környezetünket, vagy mohón feléljük a természetes élőhelyeket, a megújulás színhelyeit.

Vajon miért nem lehet egy olyan társadalmat életre hívni, amely nem pocskékolja a környezet erőforrásait, helyesebben miért kell, hogy pocskékoljon? A növekedés sajátja, hogy neki mindegy, hogy mi hajtja. A növekedésre az elkövetett hibák kijavítása, a természeti katasztrófák, a háborúk, a balesetek egyaránt okot szolgáltatnak, a társadalmi pocskékolás pedig kifejezetten a legnagyobb hajtóereje a gazdaságnak. A termelés akkor növekedhet, ha a fogyasztás is növekedik, ha van, aki elfogyasztja, amit megtermeltünk. Kereslet hiányában a termelés értelmetlen.

Figyelemre méltó, hogy nem a gazdaság pocskékol, hiszen a haszon maximalizálása érdekében a gazdaság a hatékonyság növelésében érdekelt. Viszont a gazdaság érdekelt abban, hogy a társadalom pocskékoljon, hiszen a növekedés származhat a több fizetőképes fogyasztótól, azaz a népesség növekedéséből, a növekvő fogyasztói igényekből és a pocskékolásból.

A gazdaság érdekelt abban is, hogy önmaga, vagy a társadalom egésze hibákat termeljen, hiszen a hibák kijavítása is megrendelés a gazdaság számára. Sajátos módon a magunk számára létrehozott környezeti problémák kijavítása is hajtóereje a növekedésnek, ezért a környezetvédelemben sem a problémák megelőzése, hanem az utólagos kezelése fog elsőbbséget kapni, mint ahogy azt látjuk a hulladékgazdálkodásban, szennyvízkezelésben, stb.

A fenntartható erőforrás-használat érdekében nem elég tehát a gazdasági hatékonyságot szem előtt tartani. A társadalomnak is hatékonynak kell lennie a természeti javak fogyasztásában. Míg az előbbiről gondoskodunk, addig ez utóbbiról szemérmesen hallgatunk.

Mindebből látható, hogy nem minden növekedés járul hozzá a társadalom jól-létéhez, ezért önmagában a gazdasági növekedés mértéke nem irányadó a társadalom jól-létét illetően. Amíg a gazdaságnak mindegy, a társadalomnak nem mindegy, hogy miből származik a növekedés.

A fenntartható gazdasági növekedés a megrendelés oldaláról (mennyi az elég?) a társadalomhoz kötődik, míg hatékonysági oldalon a gazdasághoz. Fenntartható gazdaságon olyan gazdaságot értünk, amely úgy használja fel környezeti erőforrásait, hogy ne sértse meg a környezet eltartó- és tűrőképességét. Vagyis a társadalomnak kellene biztosítania, hogy ne vegyen el többet, mint amennyit a környezet, és a jövő generációk sérelme nélkül elvehet, a gazdaságnak pedig – ezen belül – a maximális környezeti hatékonysággal kellene biztosítani, hogy a határokon belül a lehető legtöbbet és legjobbat nyújtsa a társadalom számára.

VAN-E FENNTARTHATÓSÁGI JOG?

Prof. Dr. BÁNDI Gyula DSc*

1. Fejlődés, közbeszerzés, fenntarthatóság – kapcsolódási pontok

A 2013. novemberi konferencián elhangzott előadásom mottójának egy ‘murphyológiai’ mondást választottam, emlékeztetve arra, hogy a fenntartható fejlődés szóösszetételének második szava sem áll biztos alapokon – *Gerhard* megfigyelése: „*Fejlődünk! A dolgok már valamivel lassabban rosszabbodnak!*”¹ Valóban, az első kiindulási kérdés is fejtörést okozhat, hiszen nehéz meghatározni már a fejlődés kritériumait is, mert azok nem feltétlenül azonosíthatóak valamilyen gazdasági értelmű, pusztán materiális alapú gazdagodással, a javak egyszerű felhalmozódásával. Lassan ötven éve figyelmeztetett minket VI. Pál pápa, a *Populorum Progressio* enciklikában² a következőkre:

- „14. *A fejlődés nem csupán gazdasági természetű, annak szolgálnia kell az egyes embert és minden embert. »Nem engedhetjük meg, a gazdaságnak hogy az emberi realitásoktól elváljon, akárcsak azt sem, hogy a fejlődés a civilizációtól, amelyben megjelenik.« [...]*
- 21. *Melyek a valóban emberi feltételek? Emberi méltóság, közjó és a béke iránti vágy. [...]*
- 44. *Háromféle kötelezettség: 1) kölcsönös szolidaritás; 2) társadalmi igazságosság; 3) egyetemes emberszeretet [...].*

* A szerző a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Környezetjogi és Versenyjogi Tanszékének tanszékvezető egyetemi tanára, valamint a Jean Monnet Kiválósági Központ (Jean Monnet Centre of Excellence) professzora és igazgatója, az MTA doktora.

¹ Arthur BLOCH: *Murphy törvénykönyve – jogászok*. GABO, 2000. 201.

² VI. PÁL: *Populorum progressio*. Enciklika (az emberek fejlődéséről). 1967.

76. A fejlődés nem csupán a jólét, hanem a szellemi és erkölcsi fejlődés is, amely az egész emberi faj előnyére válik.”

Éppen ez a gondolat köszön vissza abban is, vajon az emberiség ‘jólétéről’ vagy ‘jól létéről’ beszélünk, amikor a sokak által ismert angol ‘well-being’ kifejezést interpretáljuk. És még nem is szoltunk a fenntarthatóságról, amely a másik alapvető összetevő, még kevésbé ismert és értett, mint a fejlődés, amire nézve a többség sajnos még ma is a jólétet és anyagi javakat asszociálja. Mert ha a fejlődés ennél több, ha az emberi értelem, érzelem, tudás, szeretet, együttérzés, erkölcs, szolidaritás és társaik is belejátszanak a képbe, akkor *Gerhardnak* igaza lehet. Fejlődhetünk anyagi értelemben, de örülni kell annak is, ha közben nem, vagy csak kevésbé veszítjük el emberségünket, emberiségünket. És akkor még nem is szoltunk a fenntarthatóságról... Márpedig, ha mindezeknek indikátorokat, illetve jogi megjelenítést keresünk, tudni kellene, mire is vonatkozzanak azok, mennyiben reális egyáltalában a vállalkozás, hogy mérjük a nem mérhetőt.

A konferencia apropója nélkül is a fenntartható fejlődés és a közbeszerzés jelenti évek óta egyik előadási példamat akkor, amikor a gazdasági eszközök környezetvédelmi alkalmazási lehetőségeit próbálom megfoghatóvá tenni. Ebben kísér az a képzet, hogy az építési-bontási hulladékok hasznosításának hatékony módjaként a kormányzati útépitési beruházások közbeszerzési tenderei előírják az ilyen másodnyersanyagok hasznosításának kötelező arányait, minek következtében azok részben megszűnhetnek hulladéknak lenni,³ részben elsődleges nyersanyagokat váltunk ki, és nem kevésbé fontosan pedig tanuljuk a gazdasági ösztönzők használatát.⁴ A három problémakörből kettő jogi kérdés: a hulladékstátusz – annak keletkezése, megszűnése, ehhez kapcsolódóan a melléktermék fogalmának megítélése – állandó vita, illetve jogértelmezés tárgya,⁵

³ Lásd a 2012. évi CLXXXV. törvény 9. §-át a hulladékról a hulladékstátusz megszűnéséről, gyakorlatilag egy az egyben átvéve az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) szóhasználatát és megközelítését (a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről).

⁴ Vö. SZLÁVIK János: *Fenntartható környezet- és erőforrás-gazdálkodás*. Budapest, KJK Kerszöv, 2005., illetve BARTUS Gábor – SZALAI Ákos: *Környezetgazdaságtani problémák elemzése. Közpolitikai eszközök és joggazdaságtani magyarázatok*. <http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2012/2012-42-Bartus-Szalai.pdf>.

⁵ Legutóbb pl. a C-113/12. sz. ügyben, ami előzetes döntéshozatal iránti kérelem, *Donal Brady és az Environmental Protection Agency* között folyamatban lévő eljárásban (ítélthozatal: 2013. október 3.) a központi kérdés szintén a fogalmak értelmezése. Itt emlékeztet a Bírószág: „42 Szintén az ítélkezési gyakorlatból következik, hogy valamely anyag feldolgozási módja vagy felhasználási módja nem meghatározó abból a szempontból, hogy ezen anyag hulladéknak minősül-e, vagy sem, és hogy a hulladék fogalma nem zárja ki az ismételt gazdasági felhasználásra alkalmas anyagokat és tárgyakat.” Később: „44 Mindazonáltal szintén a

a gazdasági ösztönzők pedig ugyancsak évtizedek óta alakulnak, kevés sikerrel, mert sorsuk mindenütt sokkal inkább a költségvetési bevételek növelése, mintsem a környezethasználatok tényleges befolyásolása.

A közbeszerzés lehetséges szerepe nem egy alkalommal kerül előtérbe ebben az összefüggésben, amire fent egy lehetséges és reális példát hoztam. Ugyan a hazai fenntartható fejlődési keretstratégia⁶ maga e tekintetben nem tartalmaz közvetlen utalást a közbeszerzésre, csak a prudens gazdaságpolitikára, ebbe azonban feltétlenül beleértendő lehet a közbeszerzési politika is, ellenben a most még vita alatt lévő 4. Nemzeti Környezetvédelmi Program (2014–2019) tervezete⁷ ezt a kérdést már kifejezetten kiemeli. A tervezet 5.3.1. „Erőforrástakarékosság és a -hatékonyság javítása” címszó alatt, a célok elérése érdekében szükséges intézkedéseken belül a kormányzati tevékenységre, feladatokra vonatkozó keretek között említi: „Zöld közbeszerzés kiterjesztése, annak keretében a kisebb környezeti igénybevétellel és terheléssel járó környezetbarát minőségű termékek előnyben részesítése, a környezeti követelmények fejlesztése, frissítése (pl. EU ökocímke és nemzeti környezetbarát termék kritériumok, termékszabványok és előírások).” A keretstratégia mellett a jelen időszakra vonatkozó Országos Hulladékgazdálkodási Terv pedig egyebek között a K+F+I (2.3. alpont) keretében – de máshol is – alkalmas eszközként említi ezt a lehetőséget.⁸

A fejlődés, fenntarthatóság és közbeszerzés együttállásának friss példája az EU hetedik környezetvédelmi akcióprogramja,⁹ amelyet az elmúlt év végén

Bíróság ítélezési gyakorlatából következik, hogy egyes esetekben a – nem elsősorban termelési célú kitermelés vagy gyártás során keletkezett – javak, anyagok, illetve nyersanyagok nem maradékanyagnak, hanem melléktermékeknek minősülhetnek, amellyől a birtokosa az irányelv 1. cikkének a) pontja értelmében nem „megválni” szándékozik, hanem amelyet adott esetben az azt előállító gazdasági szereplőtől eltérő gazdasági szereplők igényeinek kielégítésére, számára kedvező feltételekkel, egy későbbi folyamat során kíván felhasználni vagy forgalomba hozni, feltéve, hogy ez az újrafelhasználás biztos, nem tesz szükségessé előzetes átalakítást, és illeszkedik a termelési vagy felhasználási folyamatba.”

⁶ 18/2013. (III. 28.) OGY határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiáról.

⁷ <http://www.kormany.hu/download/5/c/7/11000/IV%20Nemzeti%20K%C3%B6rnyezetv%C3%A9delmi%20Program.pdf>.

⁸ „A zöld közbeszerzés keretében a salakok és pernyék felhasználásának minél nagyobb arányban történő növelésének igényét a pályázati kiírás során, a rendelkezésre álló adatbázis alapján szükségesnek tartjuk figyelembe venni.” 2055/2013. (XII. 31.) Korm. határozat a 2014–2020 közötti időszakra szóló Országos Hulladékgazdálkodási Tervről.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1386/2013/EU határozata (2013. november 20.) a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról EGT-vonatkozású szöveg, HL [2013] L 354., 2013. 12. 28., 0171–0200.

fogadtak el, több éves előkészítő munka eredményeként. Feltétlenül meg kell említenem, hogy a magyar cím „Jólét bolygónk felélése nélkül” kissé félrevezető, mert az angol nyelvű eredeti szöveg¹⁰ üzenete más. Az angol szövegben nem a ‘jólétre’ van utalás a címben, hanem arra, hogy ‘éljünk jól’, ami sokkal inkább megfelel az elmúlt évtizedek pápái, így az előző pápa¹¹ által is hangsúlyozott, fent a bevezetőben is kiemelt erkölcsi tartalomnak, amely a fejlődés gondolatának sokoldalúságát tárja elénk. „23. [...] Ki kell azonban mondanunk, hogy a csupán gazdasági és technológiai szempontú fejlődés nem elégséges.” Az angol cím másik felének üzenete pedig még plasztikusabb, mert a bolygó határainak végeességére utal, amely ugyan hasonlít a magyar fogalmazáshoz, de mégis hiányzik abból az alapvető párhuzam, a 2009 óta elhíresült koncepcióra történő utalás – ez a ‘*planetary boundaries*’¹² –, amely tehát arra emlékeztet, hogy fel kell ismerni saját korlátainkat. Néha bizony nem elég lefordítani valamit, hanem meg is kell érteni annak tényleges üzenetét!

A program a beruházásoknak – ahol a közbeszerzésnek lehet központi szerepet tulajdonítani – kiemelt figyelmet szán. A preambulum szerint: „(8) Elengedhetetlen, hogy az Unió – egy 2050-re vonatkozó egyértelmű, hosszú távú jövőképpel megfelelően – meghatározza a 2020-ig teljesítendő, kiemelt célokat. Ez stabil környezetet teremtene a fenntartható beruházások és növekedés számára is.” A melléklet, amelyik a tényleges programot tartalmazza, több ponton is kapcsolódik témánkhoz:

- A 9. pont kiemelten kezeli „a meglévő környezettechnológiák messzemenő kiaknázását, továbbá a rendelkezésre álló legjobb technológiák és a megjelenő innovációk állandó fejlesztését és ipari alkalmazását, valamint a piaci alapú eszközök fokozottabb igénybe vételét”.
- A 2. sz. kiemelt célkitűzésen (erőforrás-hatékony, zöld és versenyképes uniós gazdaság kialakításán) belül a közbeszerzés külön is hangsúlyt kap: „38. Egyes termékkategóriákba tartozó termékek kötelező zöld közbeszerzésén túlmenően a tagállamok többsége önkéntes cselekvési terveket is elfogadott, és sok tagállam célértékeket

¹⁰ „Living well, within the limits of our Planet”.

¹¹ XVI. BENEDEK: *Caritas in veritate*. Enciklikája, 2009.

¹² Weblapról idézve: „2009-ben 28 nemzetközi hírű tudós azonosította és behatárolta azt a kilenc határt, amelyen belül az emberiség fejlődni tud a jövő generációk során is. Ezen határok átlépése visszafordíthatatlan vagy súlyos környezeti változásokhoz vezet. A határok tiszteletben tartása csökkenti azt a kockázatot, ami az emberi társadalmat éri.” <http://www.stockholmresilience.org/21/research/research-programmes/planetary-boundaries.html>.

is meghatározott bizonyos termékcsoportokra. Komoly lehetőségek vannak még azonban arra, hogy a különböző szintű közigazgatási szervek a beszerzési döntéseik révén tovább csökkentsék környezeti hatásukat. A tagállamoknak és a régióknak további lépéseket kell tenniük azon cél eléréséhez, hogy közbeszerzéseiknek legalább 50%-ára a zöld közbeszerzés kritériumait alkalmazzák. A Bizottság megfontolja annak lehetőségét, hogy ágazatspecifikus jogalkotás útján további termékkategóriák zöld közbeszerzésére vonatkozó kötelező előírásokra, valamint a tagállamok előrelépéseinek a megfelelő tagállami adatok alapján történő rendszeres monitoringjára tegyen javaslatot, figyelembe véve azt is, hogy az adminisztratív terhek minimalizálása szükséges.”

- Majd ugyanitt, a 2. sz. célkitűzésen belül, a feltételek között (43.) felsorolásra kerül: „vii. fokozzák a jelenlegi célkitűzések elérésére irányuló erőfeszítéseket, a zöld közbeszerzésre vonatkozó megközelítéseket, többek között annak hatályát a hatékonyság növelése érdekében vizsgálják felül;”
- A 6. sz. kiemelt célkitűzés (a környezet- és éghajlat-politikával összefüggő beruházások feltételeinek biztosítása és a környezeti externáliák kezelése) sem felel meg a beruházáspolitikáról: 83. [...] Az átlátható, fenntartható beruházás a környezeti javak értékének helyes felbecsülését feltételezi.” Ennek egyik sajátos eszköze is utal: „Erőteljesebben kell dolgozni egy – a természeti tőkére és az ökoszisztéma-szolgáltatások fizikai és monetáris elszámolására is kiterjedő – környezeti számviteli rendszer kidolgozásán.”

A fejlődés gondolatának tényleges tartalmát valamint a közbeszerzések szerepét felvezető ismertető után rátérek a második alcímben feltett hármas kérdéskör kifejtésére, amelyet az eddigieknél is nehezebb meghatározni.

2. Fenntarthatóság, fenntartható fejlődés és a jogi értelmezés

Adottnak vesszük, hogy mindenki ismeri a fenntartható fejlődés kialakulásának történetét, amelynek egyik forrása a Római Klub (1968-ban jött létre)¹³ számos

¹³ <http://www.clubofrome.org/>.

tanulmánya, illetve különösen az ENSZ Közgyűlése által 1983-ban létrehozott Környezet és Fejlődés Világbizottság, más néven Brundtland Bizottság, és annak is 1987-ben kiadott *Our Common Future (Közös Jövőnk)* jelentése.¹⁴ Itt hangzik el: „a fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit, anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő nemzedékek esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket.” Ez alapozza meg az 1992-es Riói Nyilatkozatot,¹⁵ amely a Jelentésre támaszkodva hangsúlyozza több más elv mellett: „3. Elv: A fejlődéshez való jogot úgy kell érvényesíteni, hogy a ma élő és a jövő nemzedékek fejlődési és környezeti szükségletei egyaránt kielégítést nyerjenek.” Mindennek történetét avatott szerzők feldolgozták,¹⁶ tehát tovább nem indokolt elemezni.

Sokan hangsúlyozzák azt is, hogy a fenntartható fejlődés fogalma távolról sem újdonság, csak nem kellett róla beszélni, lévén magától értetődő, velünk élő. A *Gabčíkovo–Nagymaros* ítélet¹⁷ (1997) szerint: „140. Az elmúlt korokban az emberiség, gazdasági és egyéb szempontok miatt, folyamatosan beavatkozott a természetbe. [...] A gazdasági fejlődésnek és a környezetvédelmi érdekeknek egyeztetési igénye megfelelően kifejeződik a fenntartható fejlődés koncepciójában.” *Weeramantry* bíró pedig különvéleményében¹⁸ ezt a gondolatot a hagyományos jogrendekben meglévő elvnek tekinti: „A fejlesztés szükségleteinek a környezetvédelemmel való összeegyeztetése tehát nem új fogalom. Már ezer évvel ezelőtt is lejegyeztek ilyen megfontolásokat, és az ezeknek megfelelő követelményeket olyan jelentéssel teli módon sikerült összeegyeztetni, hogy az korunknak is üzenetértékű lehet.” Arra már most fel kell hívni a figyelmet, hogy *Weeramantry* a fenntartható fejlődés környezetvédelmi vonásait állítja előtérbe, ezekre építi véleményét.

Fentebb használtuk a fenntarthatóság és a fenntartható fejlődés fogalmait, amelyekre nézve számos szerző eltérő véleményt fogalmaz meg, egyesek ezeket

¹⁴ <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>.

¹⁵ *Riói Nyilatkozat*. Elfogadta Egyesült Nemzetek Környezet és Fejlődés Konferenciája, 1992. június 3–14. között Rio de Janeiro, http://www.nfft.hu/dynamic/Rio_Decl_m.pdf.

¹⁶ Ld. GYULAI Iván: *Kérdések és válaszok a fenntartható fejlődésről*. Kiadja a Magyar Természetvédők Szövetsége. <http://www.mtvsh.hu/kiadvanyok&from=20>, 2008.; KERÉKES Sándor: *Környezetgazdálkodás, fenntartható fejlődés*. DE AMTC AVK 2007. Debrecen, készült a HEFOP 3.3.1–P-2004-06-0071/1.0 program keretében, http://miau.gau.hu/avir/intranet/debrecen_hallgatoi/tananyagok/jegyzet/21-Kornyezetgazdalkodas.pdf.

¹⁷ Nemzetközi Bíróság 1997. szeptember 25-i ítélete, megtalálható: <http://www.bosnagymaros.hu/dokumentumok>.

¹⁸ *Weeramantry* alelnök különvéleménye a Nemzetközi Bíróság 1997. szeptember 25-i ítéletéhez, megtalálható: <http://www.bosnagymaros.hu/dokumentumok/kulonvelemenyek/35>.

elkülönítve szemlélik, mások egymásra épülve. A magam részéről szeretem ezt a problémát minél realisabban és egyszerűbben kezelni, és kiindulni abból, amit *Bosselmann* mondott:¹⁹ „a fenntartható fejlődés fogalma a fenntarthatóságra vonatkozó fejlődést jelenti, mivel a fejlődés a fenntarthatóságra épül.” Hozzá kell tennem, hogy e szerző is a környezeti vonatkozásokat helyezi előtérbe. Mindenesetre tehát a fenntarthatóság az a cél, amit fenntartható fejlődéssel el lehet érni, és e célon belül a környezeti érdekek állnak kiemelt helyen.

Aligha érdemes több részletet megvizsgálni az elméletekből,²⁰ inkább két generális megállapítással lezárva a további parttalan vita lehetőségét, áttérek a nemzetközi, európai és hazai dokumentumokra, gyakorlatra, amely önmagában sem könnyű feladat. A jelzett két megállapítás egyike sem biztató a fogalom jogi tartalmának pontosságára nézve:

- „A legjobban elfogadott fenntartható fejlődési fogalom a Riói Konferenciáé. Ez ugyanakkor bizonytalan, nem megfelelően értelmezett, nem megfelelően alkalmazott, amely aláássa a koncepció tényleges megvalósulását.”²¹
- „A fenntartható fejlődést szinte lehetetlen meghatározni. Egymással versengő meghatározásokat találunk és a fogalom alkalmazása egy sajátos problémára vetítve legalábbis vitatható.”²²

Természetesen minden szinten – a globálistól a helyi fenntarthatóságig,²³ de még vállalati szinten is – foglalkoznak a fenntartható fejlődéssel, mindenütt hivatkozási alap, divat lett az utóbbi bő két évtizedben és az sem csoda, hogy azonmód megjelentek ennek jogi tartalmát firtató dokumentumok, tanulmányok, cikkek. Ezek sorában az egyik legkorábbi az ENSZ szakértői csoport jelentése 1995-ből,²⁴ amely távolról sem nevezhető homogénnek, hiszen elvek

¹⁹ Klaus BOSSELMANN: *The Principle of Sustainability*. (Transforming Law and Governance) Ashgate, 2008. 62., majd 53.

²⁰ További részletekre nézve lásd jelen cikk szerzőjének megjelent tanulmányát: A fenntartható fejlődés jogáról. *ProFuturo*, 2013/1. 11–30.

²¹ Stathis M. PALASSIS: Beyond the Global Summits: Reflecting on the Environmental Principles of Sustainable Development. *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, Vol. 22., 2011/1. 58.

²² Maria LEE: Sustainable Development in the EU: The Renewed Sustainable Development Strategy 2006. *Environmental, Law Review*, Vol. 9., 2007. 41.

²³ Az 1992-es riói folyamat része volt az un. Local Agenda 21, a helyi fenntarthatósági megoldásokról. További részletekért l. <http://www.iclei.org/details/article/local-authorities-self-assessment-of-local-agenda-21.html>.

²⁴ EXPERT GROUP, 1995: Report of the Expert Group Meeting on Identification of Principles of International Law for Sustainable Development, Geneva, Switzerland, 26–28 September 1995,

és intézmények, fenntarthatósági, általános nemzetközi kérdések, fontos és kevésbé fontos elemek keverednek, számos ismétlődés figyelhető meg benne. Amit a környezet és fejlődés területén a jelentésből ki kell emelni, az a következő tartalmi lista: a fejlődéshez való jog, az egészséges környezethez való jog, a szegénység felszámolása, a méltányosság (equity) – mind a generációk közötti, mind a generációkon belüli méltányos bánásmódot értve alatta, a természeti erőforrások feletti szuverenitás, illetve az a felelősség, hogy ne okozunk kárt más állam környezetében vagy azon környezetben, amely nem áll egyetlen állam joghatósága alatt sem, a környezeti kár megelőzése és az elővigyázatosság elve. Ehhez járulnak még egyes, a nemzetközi együttműködés terén kiemelhető területek, amelyek sorából csak az emberiséget közösen foglalkoztató kérdéseket (common concern of humankind), az emberiség közös örökségének fontosságát, illetve a közös, de megkülönböztetett – más megfogalmazásban: ‘közös, de egyben eltérő’ – felelősség elvét (common but differentiated responsibilities) emelhetjük ki. Külön kell utalni a társadalmi részvétel egyes területeire is, amelyek markáns jellemzői a fenntarthatóságnak.

Az EK is csatlakozott a fenntartható fejlődés jogának rejtelseit feltárni törekvőkhöz, ezért megbízott egy görög szerzőt a vonatkozó tanulmány elkészítésével, megteremtve ezzel 2000-ben egy másik fontos referencia-munkát.²⁵ Ez a tanulmány sem kevésbé eklektikus, mint az ENSZ szakértői jelentés, és egyik lényegi következtetése, hogy az ‘új’ jognak rendszert kell építeni, illetve „*A fenntartható fejlődés szabályai nem léteznek, azokat ki kell alakítani. A társadalom tagjainak fenntartható magatartása sem adott, hanem azt meg kell teremteni.*”²⁶ Ezek némileg ellentmondanak *Weeramantry*nak, aki e terület hagyományait emeli ki, bár nyilván más a megközelítés módja, és számos következtetése megfelel az előzőeknek.

Harmadikként – és egyben e sorban utolsóként – kiemelést érdemel a Nemzetközi Jogi Társaság Új-Delhi Nyilatkozata,²⁷ amely ugyan 2002-ben

Prepared by the Division for Sustainable Development for the Commission on Sustainable Development Fourth Session 18 April – 3 May 1996, New York.

²⁵ Michael DECLERIS: *The Law of Sustainable Development*. Report to the Commission by Michael Decleris, 2000. <http://www.woodlandleague.org/documents/sustainability/sustlaw.pdf>.

²⁶ DECLERIS i. m. 42–43.

²⁷ ILA New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development, 2 April 2002. In: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. Kluwer Academic Publishers, 2002/2. 211–216.

jelent meg először, de megerősítést nyert Szófiában 2012-ben.²⁸ Ez már sokkal összefogottabb, átgondoltabb és áttekinthetőbb dokumentum, mint az eddigiek. Noha nemzetközi társaság nyilatkozatáról van szó, legtöbb részében általában a jogi szabályozásra és nem csupán a nemzetközi jogra nézve tartalmaz következtetéseket. Az mindenesetre biztos, hogy az ILA is a környezetvédelemre helyezi a hangsúlyt.

A Nyilatkozat elvei:

- Az államok kötelezettsége a természeti erőforrások fenntartható használata – ezen belül jelenik meg az erőforrások feletti jogok, illetve a nemzeti joghatóságon kívüli károkozás tilalma.
- A méltányosság elve – a generációk közötti és jövő generációra vonatkozó méltányosság elvei.
- A közös, de megkülönböztetett felelősség elve, mint egyike a sajátos nemzetközi tartalomnak.
- Az elővigyázatosság elve, amelyen belül több olyan határozott jogi követelmény jelenik meg, amelyik általános érvényű, gondolok itt különösen a tervezés fontosságára, a környezeti hatások vizsgálatának követelményére, illetve a felelősség kapcsán a bizonyítási teher üzemeltetőre történő áthárítására, súlyos vagy visszafordíthatatlan károk esetében.
- A társadalmi részvétel elve és kapcsolódó jogi követelményei, elsősorban az információhoz és igazságszolgáltatáshoz való hozzájutás, de nyugodtan ide sorolhatjuk a döntéshozatali részvételt is, teljessé téve a társadalmi részvétel három pillérét.
- Ehhez szorosan kapcsolódva az emberi jogok védelme.
- A jó kormányzás elve, amelyen belül éppen a közbeszerzésekre nézve fontos területekre kell rámutatnunk. Ezek a demokratikus és átlátható döntéshozatali rend, a pénzügyi elszámoltathatóság, a korrupció elleni fellépés, a szabályos eljárások tiszteletben tartása, valamint a jogállamiság és ismételten az emberi jogok tisztelete.
- Ne legyen kétségünk arról, hogy milyen fontos témát választottunk a konferencia tárgyául, külön kiemelésre kerül a WTO közbeszerzési kódexe szerinti közbeszerzési eljárás.
- Végezetül az integráció és az összefüggések elve, különös tekintettel a társadalmi, gazdasági és környezeti célokra.

²⁸ ILA Resolution No. 7/2012, Committee on International Law on Sustainable Development, The 75th Conference of the International Law Association held in Sofia, Bulgaria, 26 to 30 August 2012.

Valamennyi tárgyalta, és az itt nem bemutatott dokumentum, tanulmány az utóbbi kérdésre, tehát az integrációra különösen nagy hangsúlyt fektet, ami mindenképpen indokolt, ha a fenntartható fejlődés alapvetően hármas viszonyrendszerét tekintjük – leegyszerűsítetten: környezet, társadalom, gazdaság. Ezek elvárt kapcsolódási struktúrája adja majd ki a fenntarthatóság gyengébb – ahol ezek csak egy kisebb-nagyobb területen találkoznak – vagy erősebb – ahol a környezeti feltételekre épül a társadalom, majd az ebből táplálkozó és a társadalmat kiszolgáló gazdaság – megközelítését, értelmezését. Akár gyenge, akár erős fenntarthatóságról is legyen szó, vagy közöttük bármely átmenetről, az integráció minden esetben nélkülözhetetlen, hiszen az eltérő szempontrendszerket együttesen kell kezelni, ez a titka a fenntartható fejlődésnek. Úgy is mondhatjuk tehát, hogy az integráció lesz a fenntarthatóság elvi megközelítésének elsődleges mindennapi gyakorlata. Éppen az integráció ezen kiemelkedő szerepét húzta alá immár 20 éve Sands,²⁹ aki szerint: „*A fenntartható fejlődés koncepciójának központi eleme a környezeti szempontok gazdasági és társadalmi fejlődésbe történő integrálásának kötelezettsége [...] A fenntartható fejlődés ezen aspektusa talán a legjogiasabb: ennek formális alkalmazása megköveteli a megfelelő környezeti információ begyűjtését és terjesztését, a megfelelő környezeti hatásvizsgálatok lefolytatását...*”

A következőkben az EK/EU megközelítést vizsgáljuk meg, az eddigieknek megfelelően, ami a fenntarthatóság elvi kereteit illeti, vázlatosan, majd egy következő pontban a megvalósítás gyakorlati aspektusait. Az 1992-es Riói Konferenciával párhuzamosan, miközben az Ötödik Akcióprogram már a fenntarthatóság felé tart,³⁰ a Maastrichti Szerződés által módosított Római Szerződés 2. cikke a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott fejlődésre, a környezetre figyelmet fordító, fenntartható és inflációt nem gerjesztő növekedésre szólít mindenkit. A Hatodik Környezetvédelmi Akcióprogram³¹ pedig – 2. cikkében a fenntarthatóságot és vele szoros összefüggésben az integrációt kétirányú folyamatként értelmezi, hiszen a környezeti kérdések integrálása a Közösség más politikáiban jelenik meg a (2) bekezdésben, amelynek párja a (4)

²⁹ Philippe SANDS: The ‘Greening’ of International Law: Emerging Principles and Rules. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 1., Issue 2., 1994. 302–303. Available at: <http://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol1/iss2/2>.

³⁰ Decision No 2179/98/EC of the European Parliament and of the Council of 24 September 1998 on the review of the European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development ‘Towards sustainability’ 1993, OJ C 138, 1993. 05. 17.

³¹ Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme, OJ L 242, 2002. 09. 10.

bekezdésnek azon követelménye, hogy a környezeti intézkedések is legyenek összhangban a fenntarthatóság gazdasági és szociális dimenzióival. Ettől persze még nem lesz fenntartható a fejlődés, amire az Akcióprogram 2007-ben történt felülvizsgálata rámutat: „Mindenesetre, az EU még nem lépett e fenntartható környezeti fejlődés útjára.”³² Akármelyik programot vagy dokumentumot is nézzük meg, alapvetően a jól ismert fordulatok jelentik az EU által kijelölt irányt – „(6) a fenntartható fejlődés feltétele a természeti erőforrások körültekintő használata és a globális ökoszisztéma védelme, összhangban a gazdasági jóléttel és a kiegyensúlyozott társadalmi fejlődéssel...”³³

Az elsődleges jog rendszerében vizsgálódva az EUSZ és az EUMSZ³⁴ több ponton tartalmazza a fenntartható fejlődés kérdését, nevezetesen:

- EUSZ preambulum 9. bekezdése utal a fenntartható fejlődésre, mint alapelve;
- EUSZ 3. cikk a feladatok között említi: „Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik...”, generációk közötti szolidaritás, majd „Hozzájárul [...] a Föld fenntartható fejlődéséhez...”;
- EUSZ 21. cikk a nemzetközi együttműködés jellemzőjeként emeli ki, hogy az ottani erőfeszítések „[...] a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében a környezet minőségének és a világ természeti erőforrásaival való fenntartható gazdálkodásnak a megőrzésére és javítására irányulnak”;
- EUMSZ 11. cikkét az integráció elve megfogalmazásának tekintjük, a fenntarthatóságra történő utalással együtt, de elsősorban környezetvédelmi szempontokat kiemelve;
- Alapjogi Charta 37. cikkéről, amely a környezetvédelemről szól „a fenntartható fejlődés elvével összhangban.”

A fenntartható fejlődés tehát alapelv, cél, az elsődleges jog meg sem kísérel meg meghatározását. Ha van is tehát fenntarthatósági jog, ebből nem tudjuk meg, mit is takar. Ha az EU ‘munkálkodik’ a fenntartható fejlődésért, az nem jelenti azt, hogy köteles is ennek megfelelően működni. Az integrációt tárgyaló 11.

³² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Mid-term review of the Sixth Community Environment Action Programme, Brussels, 30.4.2007, COM(2007) 225 final, 17.

³³ Decision No 1600/2002/EC, preambulum (6) bekezdés.

³⁴ 2007/C 306/01 – Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá.

cikk szerint „*A környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.*” Ez sem az integrációra nézve, de különösen nem a fenntarthatóságra nézve nem jelent jogi kötöttséget, aligha számonkérhető.

Az EU jog és politika esetében nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy a környezetvédelmi vonatkozások mellett az EU növekedési, vagy általános integrációs politikáiban is számos fenntarthatósági elem, utalás van. A teljesség igénye nélkül, egyes példákat kiemelve említhető az EU fenntartható fejlődési stratégiájának 2006. évi megújítása,³⁵ amely 7. pontjában a következőket említi: „Az EU SDS és a növekedést és munkahelyteremtést célzó lisszaboni stratégia kiegészítik egymást. Az SDS elsősorban az életminőséggel, a nemzedékeken belüli és a nemzedékek közötti igazságossággal, valamint a valamennyi szakpolitikai terület közötti koherenciával foglalkozik, a külső vonatkozásokat is beleértve. Az EU SDS kialakítja azt az átfogó keretrendszert, amelyen belül – a növekedésre és munkahelyteremtésre irányuló megújult összpontosítás révén – a lisszaboni stratégia szolgáltatja a dinamikusabb gazdasághoz szükséges hajtóerőt. E két stratégia felismeri, hogy a gazdasági, szociális és környezetvédelmi célok erősíthetik egymást, ezért együtt kell haladniuk.”

A gazdasági válságot követő időszak alapvető dokumentuma a 2020-ig tartó fejlődésről szól,³⁶ és egy új megközelítést mutat: „Az Európa 2020 három, egymást kölcsönösen megerősítő prioritást tart szem előtt:

Intelligens növekedés: tudáson és innováción alapuló gazdaság kialakítása.

Fenntartható növekedés: erőforrás-hatékonyabb, környezetbarátabb és versenyképesebb gazdaság.

Inkluzív növekedés: magas foglalkoztatás, valamint szociális és területi kohézió jellemezte gazdaság kialakításának ösztönzése.”

A fenntartható növekedés lép a fenntartható fejlődés helyébe, ami amellett, hogy továbbra sem pontosítja ennek tartalmát sem, utal a prioritások átrendezésére, hiszen a ‘növekedés’ mint fogalom üzenete lényeges, eltér a ‘fejlődés’ által sugallt tartalomtól. A minőségi és mennyiségi szempontok arányának más keverékére kell gondolnunk a megváltozott fogalmi rendszerben.

³⁵ Az Európai Unió Tanácsa, Brüsszel, 2006. június 26., (OR. en) 10917/06, http://www.nfft.hu/dynamic/renewed_eu_sds_hu.pdf

³⁶ A Tanács ajánlása, 2010/410/EU (2010. július 13.) a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikáira vonatkozó átfogó iránymutatásokról. HL [2010] L 191., 2010. 07. 23., 0028 – 0034.

Ennek következő lépése a Hetedik Környezetvédelmi Akcióprogram,³⁷ annak is hatásvizsgálati háttéranyaga,³⁸ amely kifejti az egyre jobban előtérbe kerülő új megközelítés lényegét – ez pedig a Rio+20 konferencia³⁹ kapcsán kirajzolódó ‘zöld gazdaság’: „A zöld gazdaság koncepciója elismeri, hogy az ökoszisztémák, a gazdaság és az emberi jól-lét (és a természeti, ember alkotta, társadalmi és emberi tőke megfelelő típusai) szorosan összekapcsolódnak.” A zöld gazdaság a fenntarthatósághoz vezető út alapvető eszközévé vált, az említett riói záródokumentum fogalmazásában: „a fenntartható fejlődés és a szegénység felszámolása összefüggésében úgy értelmezhető a zöld gazdaság, mint a fenntartható fejlődés elérésére rendelkezésre álló legfontosabb eszköz, amely a politikák kidolgozásának lehetőségeit biztosítja, nem pedig szigorú szabályok gyűjteménye.” Tehát továbbra is bizonytalan tartalmakkal állunk szemben, és ezt nem is nehézségként, hanem éppen ellenkezőleg, kihívásként kell felfogni. Mindenesetre nem kerültünk közelebb a fenntarthatóság lehetséges jogi tartalmához, hanem újabb adalékkal bővült ennek lehetséges kapcsolódási köre.

3. A fenntartható fejlődés

Az európai jognál maradva, a fenntartható fejlődés elvét vagy megközelítésmódját számos jogszabályban fellelhetjük, ez tehát lehetőséget ad arra, hogy kísérletet tegyünk valamilyen konkrét jogi tartalom kimutatására. Van is erre nem egy rendelkezés, köztük a legelső az a rendelet,⁴⁰ amelyik a fejlődő országok környezetvédelmi támogatásának alapjait kívánja megadni és ezenközben meghatározza a fogalmakat is:

„2. cikk E rendelet alkalmazásában: »fenntartható fejlődés«: az adott népesség életszínvonalának és jólétének javítása az ökoszisztéma kapacitásának határain

³⁷ Ld. a 9. sz. lábjegyzetet.

³⁸ Commission Staff Working Document, Impact Assessment – *Accompanying the document Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2020 „Living well, within the limits of our planet”*, SWD(2012) 398 final, Brussels, 29. 11. 2012.

³⁹ Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2012 [without reference to a Main Committee (A/66/L.56)] 66/288. The future we want. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/10/PDF/N1147610.pdf?OpenElement>.

⁴⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2493/2000/EK rendelete (2000. november 7.) a környezeti dimenzióinak a fejlődő országok fejlesztési folyamatába való beillesztését előmozdító intézkedésekről. HL [2000] L 288., 2000. 11. 15. 0001–0005.

belül, megőrizve a természeti erőforrásokat és a biológiai sokféleséget a ma és a jövő generációi számára.”

A fenti fogalmat ismételten megtaláljuk a trópusi erdők kérdése védelmével összefüggésben,⁴¹ a 2. cikk 4. pontjában, de ugyanez tartalmazza a fenntartható erdőgazdálkodás fogalmát is, míg más jogszabályokban más összefüggések bukkannak fel: fenntartható kiaknázás,⁴² fenntartható városfejlesztés,⁴³ illetve olyan kapcsolódási pontok, mint az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap fenntarthatósági törekvései,⁴⁴ az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) munkahelyteremtése,⁴⁵ az Európai Szociális Alap⁴⁶ társadalmi kohéziója, illetve a Kohéziós Alap⁴⁷ stb. Úgy tűnik, igazat kell adnunk azoknak, akik e téren némi szkepticizmussal közelednek az EU joghoz:⁴⁸ „Az EU másodlagos jogában a fenntartható fejlődés elvét több eszköz többféleképpen határozza meg, így a koncepció a különböző összefüggésekben különféle dolgot jelent.”

Új utat jelent a megújuló energia irányelv – az ún. RED irányelv,⁴⁹ ami első sorban a bio-üzemanyagokról szól, és elsőként fogalmaz meg 17. cikkében tételen a bioüzemanyagokra és a folyékony bio-energiahordozókra vonatkozóan fenntarthatósági kritériumokat, mégpedig az energiahordozók termesztésének,

⁴¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2494/2000/EK rendelete (2000. november 7.), a trópusi erdők és egyéb, fejlődő országokban lévő erdők megőrzését és fenntartható gazdálkodását előmozdító intézkedésekről HL [2000] L 288., 2000. 11. 15., 0006–0010.

⁴² A Tanács 2371/2002/EK rendelete (2002. december 20.) a halászati erőforrások közös halászati politika alapján történő védelméről és fenntartható kiaknázásáról *Official Journal* L 358., 2002. 12. 31., 0059–0080.

⁴³ Az Európai Parlament és a Tanács 1411/2001/EK határozata (2001. június 27.) a fenntartható városfejlesztést elősegítő együttműködés közösségi keretrendszeréről HL [2001] L 191., 2001. 07. 13., 0001–0005.

⁴⁴ A Tanács 1698/2005/EK rendelete (2005. szeptember 20.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról HL [2005] L 277., 2005. 10. 21., 0001–0040.

⁴⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1080/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről HL [2006] L 210., 2006. 07. 31., 0001–0011.

⁴⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1081/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Szociális Alapról és az 1784/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről HL [2006] L 210., 2006. 07. 31., 0012–0018.

⁴⁷ A Tanács 1084/2006/EK rendelete (2006. július 11.) a Kohéziós Alap létrehozásáról és az 1164/94/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről HL [2006] L 210., 2006. 07. 31., 0079–0081.

⁴⁸ Gracia Marin DURÁN – Elisa MORGERA: *Environmental Integration in the EU's External Relations*. Hart Publishing, 2012. 36.

⁴⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/28/EK irányelve (2009. április 23.) a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről HL [2009] L 140., 2009. 06. 05., 0016–0062.

előállításának körülményeire vonatkozóan – pl. „(3) Az (1) bekezdés a), b) és c) pontjában említett célokra figyelembe vett bioüzemanyagok és folyékony bio-energiahordozók nem állíthatók elő a biológiai sokféleség szempontjából nagy értéket képviselő földterületekről...”, majd következnek a részletes szempontok, mint ősláp vagy természetvédelmi terület stb. Noha ez az irányelv tárgyi hatályát tekintve korlátozott, így követelményeinek körét illetően is kötött a specifikus témához, mégis azt példázza, hogy lehetséges átgondolt kritériumrendszert létrehozni.

A fenntarthatóság jogának pontosításához érdemes belepillantani az EU Bíróság (ECJ majd CJEU) gyakorlatába is, vajon mennyiben jelenik meg ez hivatkozási alapként, illetve a Bíróság megpróbál-e közelebb kerülni ennek tartalmához. A teljesség igénye nélkül hozunk fel példákat és teszünk néhány megállapítást:

- A „fenntartható fejlődés” fogalmára utalni oly módon, hogy ez egy közigazgatási eljárás (környezeti hatásvizsgálat) 3. cikkében említett konkrét szempontrendszert helyettesíti, nem elfogadható megoldás, mert bizonytalan eredményre vezet. A fenntarthatóság tehát nem olyan stabil jogi alap, amely alkalmas lenne egy engedélyezési követelmény érvényesítésére.⁵⁰
- Lehetséges a közbeszerzési eljárásban olyan pontozást kialakítani, amelyik a fenntarthatóságot az ajánlaton belül meghatározott százaléokban – esetünkben ez 5% – értékeli. Az eljárás helyi és speciális vérzésesillapítók szállítására vonatkozott.⁵¹
- A bioüzemanyagokkal kapcsolatos adómentesség tárgyában a jogvita egyik eredménye, hogy a fenntarthatóságra való hivatkozás, mint egyike az általános érveknek, egy konkrét jogintézmény alkalmazása tárgyában, nem lesz elegendő.⁵²
- A fejlődő országok támogatásával kapcsolatos fejlesztési politika egyik megállapítása, hogy „a fenntartható fejlődéshez elengedhetetlen egyik horizontális szempontot jelentő intézményi erősítés

⁵⁰ C-50/09. sz. ügy, az Európai Bizottság kontra Írország, 2011. március 3., *Határozatok Tára*, 2011. I–00873.

⁵¹ C-406/08. sz. ügy, előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, az Uniplex (UK) Ltd és az NHS Business Services Authority között folyamatban lévő eljárásban, 2010. január 28. *Határozatok Tára*, 2010. I–00817.

⁵² C-201/08. sz. ügy, előzetes döntéshozatal iránti kérelem, amelyet a Hessisches Finanzgericht (Németország) terjesztett elő az előtte a Plantanol GmbH & Co. KG és a Hauptzollamt Darmstadt között folyamatban lévő eljárásban, 2009. szeptember 10, *Határozatok Tára*, 2009. I-08343.

mostantól kezdve a közösségi együttműködési politikák integráns részét képezi.” A kérdés a jogállam, jogbiztonság, béke széles horizontjával van összefüggésben, konkrétan az aknamentesítés, illetve a könnyű fegyverek leszerelése kérdésével.⁵³

- Hasonlóan széles horizontú jogvitában jelenik meg (57): „a fenntartható fejlődés és a szegénység felszámolása nem lehetséges béke és biztonság nélkül, és hogy az új közösségi fejlesztési politika célkitűzései szükségképpen a demokrácia és az emberi jogok tiszteletben tartásával érhetők el.”⁵⁴
- Fenntartható halászati módok jelentették a jogvita tárgyát egy másik esetben,⁵⁵ ahol a fenntartható fejlődés kifejezetten környezetvédelmi alapelvként jelenik meg, de nem kap közvetlen értelmezést.
- Az élelmezési és mezőgazdasági célú növényi genetikai erőforrások integrált módon történő feltárását, megőrzését és fenntartható használatát érintő intézkedésekre vonatkozó nemzetközi egyezmény nem tartalmaz olyan rendelkezést – és ebben a fenntarthatóság szempontjai is szerepelnek –, amely tartalmát tekintve feltétel nélküli és kellően pontos lenne ahhoz, hogy megkérdőjelezze a vonatkozó uniós jog érvényességét.⁵⁶

Ami a fenti és más, itt fel nem sorolt ítéletek legnagyobb tanulsága, az sajnos továbbra sem a tartalmi meghatározottság, hanem két momentum, egyrészt maga az a tény, hogy a fenntarthatóság alapelve joggyakorlati hivatkozás lehet, másrészt a jogesetek változatossága, a környezetvédelemtől a támogatáspolitikáig, a halásztattól a közbeszerzésig. Különösen fontos ez utóbbi tekintetben a béke, biztonság, demokrácia és jogállamiság egybefoglalása a fenntarthatósággal vagy a kulturális dimenzióval.

⁵³ C-91/05. sz. ügy, az Európai Közösségek Bizottsága felperes – támogatja az Európai Parlament beavatkozó – az Európai Unió Tanácsa alperes ellen, 2008. május 20. *Határozatok Tára*, 2008 I-03651.

⁵⁴ C-403/05. sz. ügy, Európai Parlament kontra Európai Közösségek Bizottsága, 2007. október 23. *Határozatok Tára*, 2007. I-09045.

⁵⁵ T-37/04. R. sz. ügy, a Região autónoma dos Açores és az Európai Unió Tanácsa jogvitájában, 2004. július 7., *Határozatok Tára*, 2008. II-00103.

⁵⁶ C-59/11. Előzetes döntéshozatali eljárás, Association Kokopelli kontra Graines Baumaux SAS. közötti ügyben, 2012. július 12., a Határozatok Tárában még nem tették közzé.

4. Van-e tehát fenntarthatósági jog?

A fenntarthatóság, mint cél és a fenntartható fejlődés, mint a hozzá vezető út számos elemet tartalmaz, számos szempont, kíváncsian kerülhet szóba ezekkel kapcsolatban. A jogbiztonságtól a békéig, a szegénység felszámolásától a diszkrimináció elleni fellépésig, a demokráciától a korrupció csökkentéséig, a potenciális összetevők széles spektrumát érthetjük fenntartható fejlődés alatt, hiszen a legegyszerűbb megközelítés is legalább három alapegységet emleget: az ökológiai, környezeti alapokat, erőforrásokat, a társadalmi, humán célokat és a gazdaságot. A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia⁵⁷ négy alapvető erőforrásra hivatkozik: az emberi (humán), a társadalmi, a természeti és a gazdasági erőforrásokra. Ezek egysége, együttes és egymásra figyelemmel megvalósuló működése a kulcskérdés. Aligha kétséges, hogy akár három, akár négy erőforrást, összetevőt – és azok számos kisebb részét – is vegyünk sorra, minden érdek egyformán nem érvényesülhet, minden szempont egyformán nem lehet jelen. A fentiekből elsősorban arra következtethetünk, hogy a környezetvédelem, a természeti erőforrás jelenti a fenntartható fejlődés központi vonalát, természetesen nem önmagában, hanem a humán és társadalmi erőforrás megfelelő újratermelése fényében, érdekében.

A fenntartható fejlődés igényli a három-négy erőforrás, összetevő kiegyensúlyozott működését, amely valójában az integrációval azonosítható, ha olyan eszközt keresünk, amelynek gyakorlati szerepe, esetleg jogi tartalma is van, amelyhez szabályozás kapcsolható. Az integráció minden – itt bemutatott vagy nem szereplő – vizsgált megközelítésben központi kérdés. Ugyancsak fel lehet sorolni jó néhány elvet, jogintézményt – az elővigyázatosságtól a társadalmi részvételig vagy emberi jogokig –, amely feltétlenül része a fenntartható fejlődés egészének. Sajnálatos módon azonban az egyes összetevők nagy része nem vagy alig érvényesíthető közvetlenül. Mert ha a nemzedékek közötti méltányosságra azt mondhatjuk, hogy ez természetesen nem maradhat ki egyik megközelítésből sem, nyomban felmerül a kérdés, ki dönti el, mi is a következő generációk szükséglete? És a vitás kérdések sorát hosszan lehetne folytatni.

Az azonban kétségtelen, hogy lehetnek, vannak is a fenntartható fejlődésnek jogi összetevői, a fent említettek és mások. Ezen összetevők jó része maga sem egyértelmű tehát, de mindegyiket valamennyire le lehet írni, eszközökkel, eljárásokkal fel lehet ruházni, tehát lehet és kell is közel kerülni a fenntartható fejlődés jogi tartalmához, ami ennek megfelelően változatos, sőt változó is.

⁵⁷ Ld. a 6. lábjegyzetet.

Egyértelmű elvárásokat, pontos fogalmakat és világos mértékegységeket nem lehet persze kimutatni, vagy csak kevészer. Ez a megállapítás azonban a jog számos más területére, fogalmára, intézményére igaz – gondolhatunk az emberi méltóságtól a méltányos bánásmódig, az elvárhatóság szintjeitől a szükséges mértékig, az arányosságtól a sérelemdíjig a jog számos területére. Ha ez a mérce, akkor legfeljebb a hangsúlyok különböznek, a konkrétság szintje kerül közelebb vagy távolabb.

Fenntarthatósági jog tehát igenis van, de konkrétsága, pontossága, számon kérhetősége már kevésbé meghatározható. Mozgásban, változásban van, így bármilyen megközelítést is alkalmazunk, az nélküli mind a jogi tisztázottságot, mind pedig a jogi kötelezettség érzetét, jogi jelentéstartalma bizonytalan, tartalma összetett, nem konstans, nehéz egységeről beszélni. Törekedni kell rá.

A KÖZBESZERZÉS MINT MEGHATÁROZÓ GAZDASÁGI KATEGÓRIA KIALAKULÁSA, A FENNTARTHATÓSÁGI IGÉNY MEGJELENÉSE A KÖZBESZERZÉSEKBEN

Dr. BAKONYI József*

1. A közbeszerzés szabályozásának története

1.1. Bevezetés – a beszerzés¹

Egyes történelmi tényeket, eseményeket lehet más-más szemszögből vizsgálni, értékelni. A tények, korok és dátumok tőlünk függetlenül adóttak, egymásra épülnek. Ebben az egymásra épülésben és egymásra hatásban alkotják a nagy egészet. Nincs ez másképpen a közbeszerzés történetében sem.

A beszerzés és a klasszikus értelemben vett közbeszerzés egy-egy történeti időszakhoz, személyhez kötése több szerző művében, értekezésben, tanulmányban vonul végig más-más megközelítésben és értelmezésben. Vannak azonban általános érvényű sarkalatos pontok, mint Róma, Colbert, Baross Gábor, a II. világháború, a magyar közbeszerzési törvényalkotás kezdete (1995) stb., melyek valamennyi szerző értekezésében megjelennek.

A társadalmi fejlődés kezdetétől jelen vannak olyan szükségletek, amelyek a közösség egészének kielégítését szolgálják. Ezek a közösségi szükségletek koronként változnak és folyamatosan bővülnek. A közszolgáltatások a közösségi szükségleteket elégítik ki, olyan tevékenységfajtákat jelentenek, amelyek – meghatározott szervezeteken keresztül – életvitelünk szükséges feltételeit biztosítják. Amióta tényleges közösség létezik, és amióta állam az állam, azóta

* A szerző a Közbeszerzési Hatóság főtákará.

¹ BAKONYI József: I. és XII. fejezet. In: BOROS Anita – TÁTRAI Tünde (szerk.): *Közbeszerzés kommentár*. Budapest, CompLex, 2011.

létezik valamifajta közbeszerzés is, ha nem is ezt a fogalmat használták, és nem is teljesen ugyanazt értették alatta, mint manapság. A közbeszerzés tehát nem a modern kor találmánya, kialakulásának egyes elemei már a régmúltban is felfedezhetőek voltak. A közpénzből megvalósuló szükséglet-kielégítés már a rég elmúlt korokban is szabályozást kívánt meg íratlan vagy írott formában.

A közpénzek elköltésének szabályozása iránti igény a közvagyon kialakulásának időszakára tehető, amikor a közvagyon mértéke, annak kezelési rendszerre külön hatalmi beavatkozást igényelt. Felmerült az igény, hogy a közpénzek felhasználására az adott kor társadalmi, gazdasági viszonyainak alapulvételével az államformáció jelentős hatással bírjon.

1.2. A kezdetek

A közvagyon, az államiságot, az adóforintokból befolyó pénzek közcélokat szolgáló beszerzések megvalósítását tekintve már Rómában, és a Római Birodalomban fellelhetőek voltak a közbeszerzés csírái. Rómában a középítkezéseket versenytárgyalás előzte meg, a munkát nyilvános szóbeli licitálás során annak ítélték oda, aki a legkedvezőbb ajánlatot tette. A közt képviselő szervezet, és a megvalósítást elnyerő részéről jelentősége volt az adott szónak. Róma maradó értékeket hagyott az utókorra.

A középkorban a beszedett adók és a közvagyon kezelője jellemzően a kincstár volt, mely szabályozta a bevételek és kiadások rendszerét. Történelmi tények igazolják, hogy a kincstár működése nem minden esetben képviselte az ésszerű gazdálkodás szempontjait. Érvényesültek az uralkodói egyéni érdekek, ami lehetőséget teremtett a pazarlásra, a tervezés háttérbe szorulására, az ésszerű gazdálkodás mellőzésére. Változást csak a központosított állandó hadseregek kialakulása, az azt kiszolgáló hadiszállítások igénye, és az ellátást biztosító iparos, kereskedőréteg megerősödése jelentette. A késő középkortól kezdve a vállalkozók versenyeztetésére egyre több dokumentum utal. A XVI. században egy ingolstadti hercegi utasítás, majd egy XVII. századi Hamburgban kelt dokumentum is utal a beszállítók versenyeztetésének szükségességére, az olcsóbb ajánlat kiválasztásának elkerülhetetlen voltára.

1.3. A XVI–XIX. század és a merkantilista gazdaságpolitika

A közbeszerzés-történelem egyik meghatározó személye *Jean-Baptiste Colbert* (1616–1683), a Napkirály, XIV. Lajos nagyhatalmú gazdaságpolitikusa volt. Elvileg nem jelentős „pénzügyi főfelügyelő” beosztása ellenére lényegében kezében tartotta és alakította az ország teljes gazdaságpolitikáját. A nemes-séggel szemben a polgárság törekvéseit pártolta; az államon élőködő tisztviselők, bankárok, adóbeszedők, kereskedők és szállítók hatalmának letörésével igyekezett megszüntetni az államháztartás hiányát. Intézkedéseinek egyike a közmunkák és közszállítások versenyezettetésének írásos dokumentálása volt. Tevékenységében a közbeszerzés meghatározó alappillére a hazai ipar és kereskedelem fejlesztése és ezzel együtt értelemszerűen a külföldi versenytársak kiszorítása volt.

Célja az volt, hogy a lehető legtöbb pénzt tartsa vissza az országban. Megfogalmazta a közbeszerzés klasszikus céljait, amit a külföldi áruk behozatalának visszaszorításában, az idegen tengeri kereskedelem korlátozásában, a hazai ipar fejlődésének elősegítésében jelölt meg. Növekedtek a kincstár bevételei, nőtt a kereskedő réteg megrendeléshez jutásának lehetősége. Felfogása, amely az általa képviselt merkantilista gazdaságpolitikának is alapeleme, az Európai Közösség létrehozásáig meghatározta az európai országok közbeszerzésének irányvonalát. A *Colbert* által képviselt átlátható szabályozási rendszer lehetővé tette többek között az olyan nagyszabású építészeti beruházások megvalósítását, mint a Louvre vagy a versailles-i palota felépítését.

Hazánkban az írott közbeszerzési joganyag kialakulása – amit a magyar jogtörténet következetesen közszállításnak nevez – a XIX. század második felére tehető, és egyértelműen a hazai ipar fejlesztését szolgálta. A Birodalmon belül a Magyar Királyságnak meghatározó termelő szerepet szántak. A változások 1867-tel, a történelmi jelentőségű osztrák–magyar kiegyezéssel kezdődtek.

A kiegyezéssel megteremtődtek a magyar ipar gyorsléptékű fejlődésének feltételei, amely a vasútépítésekkel vette kezdetét, és amely azért jelentős, mert a vasútépítésekhez köthető az első – közszállítással foglalkozó – szabályozás is, amely a vasútépítéseknel előforduló közszállítások vállalatba adását szabályozta.

1.4. Baross Gábor, a „vasminiszter” (1848–1892) és kora

Magyarországon a közbeszerzésekre leginkább hatást gyakorló személy *Baross Gábor*, a „vasminiszter” (1848–1892) volt. Jelentősek Magyarország közlekedé-

sének, ezen belül is vasúti közlekedésének modernizációjáért tett erőfeszítései, többek között létrehozta az európai színvonalú közmegrendelési (közszállítási) szabályozó rendszert, amely egészen a második világháborúig meghatározta a közbeszerzési gyakorlatot. Az általa kezdeményezett, és az ő szellemében megalkotott törvények és miniszteri szabályzatok közös jellemzője szintén a hazai ipar és kereskedelem pártolása volt. Ez a szabályozás nem volt jogszabály, nem rendelkezett jogi kötőerővel, csak tájékoztató jellegű írásnak tekinthető.

1.5. A magyar szabályzó rendszer

Hazánkban az első általános szabályzat 1893-ban jelent meg. „A hatóságok ipari és más terménybeli szükségleteinek beszerzésénél és az ipari munkálatok kiadásánál követendő szabályok” címmel. Ezt módosította az 1897. évi XX. törvénycikk, amelyet módosításaival egységes szerkezetben, de azonos tartalommal, „Közszállítási szabályzat” címmel 1900-ban adtak ki.

Magyarországon is egyre nagyobb teret nyert az állam beavatkozó tevékenysége a gazdasági élet befolyásolásába, egyre fontosabb szerepet játszottak az állami megrendelések, amelyek feletti ellenőrzést már a kezdetekben is az 1897. évi törvény szabályozta.

Az állami megrendelések fokozódó jogi szabályozottságának igényét mutatja a Magyar Gyáriparosok Országos Szövetsége által 1905-ben kiadott, „A közszállításokról és közmunkákról” szóló törvényjavaslat és az ahhoz tartozó végrehajtási utasítás. Ebben a törvényjavaslatban megjelenik a hazai ipar védelmének kiemelt igénye, kimondja, hogy a közmunkák és közszállítások csak magyarországi honosságú vállalkozóknak adhatók ki, és csak magyar termelés lehet közszállítás tárgya.

Az első kötelezően alkalmazandó szabályzat 1907-ben jelent meg (1907. évi III. törvénycikk). Ennek fejezetei szabályozták többek között: a szükségletek beszerzésének módját; a szükségletek nyilvántartását; a pályázati hirdetéseknél és a versenyre való felhívásnál követendő eljárást; az ajánlatok kellékeit és tárgyalását; a szállítások odaítélését stb. Az ezután kiadott szabályzatok már mind kötelezően alkalmazandó szabályzatok voltak, és nyíltan a hazai ipar fejlesztését szolgálták. Az 1907. évi III. törvénycikk már a szállítókát védő részletes rendelkezéseket tartalmazott. Kimondta, hogy a 100.000 koronát meg nem haladó értékű szállításoknál harminc, az azt meghaladóknál hatvan nap a kifizetési határidő. (A törvény előremutató jellegére utal, hogy ez a két kifizetési dátum közel egy évszázaddal később, a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvényben (a

továbbiakban: az 1995-ös Kbt.) is megjelenik: a számlakifizetés főszabályként alkalmazott harminc napjával szemben az építési beruházásokra hatvan nap volt a teljesítés határideje.) Ez a törvénycikk az állami intézményi beszerzések szabályozását a Kereskedelemügyi Minisztérium, míg az „önkormányzati” beszerzéseket a Belügyminisztérium hatáskörébe tartozóknak rendelte.

1931-ben életbe lépett az új iparfejlesztési törvény (1931. évi XX. törvény), amely magával hozta a beszerzési szabályzatok újrakodifikálását, és egységes törvénybe foglalását is. Ennek a kodifikációnak az eredményeképpen született meg a közszállítási szabályzat,² amelynek megalkotása nagy jelentőséggel bírt.

A Közszállítási Szabályzat (a továbbiakban: Szabályzat) jelentős hatást gyakorolt a magyar gazdasági jogalkotásra azzal, hogy az 1995-ös Kbt. kodifikációja során is sok szempontból mintaként szolgált. Megalkotásával egy modern, az akkori politikai-gazdasági viszonyoknak megfelelő, és mindenképpen az alkalmazhatóság szempontjából kiváló szabályozás született. Közgazdasági jelentősége, hogy kódexszerűen összefoglalja azokat a kötelezettségeket, amelyeket az adott hivatal, hatóság, intézmény stb. a közszolgáltatások kiadásánál és azok lebonyolításánál követni tartozik, másrésről meghatározza azokat a tárgyi feltételeket is, amelyeknek alapján az egyes vállalatok a közszállításokban részt vehetnek, és így biztosítékot tartalmaz arra, hogy a döntésnél az egyéni érdekek mellőzésével kizárólag a közérdek érvényesüljön. Az 1934-es törvényben a kisipar védelme és fejlesztése került előtérbe. Az egyes beszerzéseknél a kisiparosok számára részben kizárólagosságot, részben árelőnyt biztosított. Megjelenése előtt nem alkalmazott értékelési módszert is bevezetett, mely szerint nem a legolcsóbb, hanem a legelőnyösebb ajánlatot kellett figyelembe venni. 1948-ig az iparral és a kereskedelemmel foglalkozó törvénycikk formálta, alakította a közbeszerzési szabályokat.

1.6. A II. világháborút követő időszak

A II. világháborút követően a szocialista tervgazdálkodás gazdaságpolitikája mintegy harminc évre lenullázta a versenyt. Az „új gazdasági mechanizmus” elvi és intézményi megjelenésével az 1960-as évek végén történtek kezdeményezések a piacgazdasági viszonyok restaurálása érdekében, azonban a

² M. Kir. Kereskedelemügyi miniszternek és a M. Kir. Belügyminiszternek az 50.000/1934. K. M. számú rendelete.

versenytárgyalás gyakorlatának és ezzel tulajdonképpen a közbeszerzés jogintézményének újraéledése csak a nyolcvanas évek elejére tehető.

Az 1980-as évek elején kezdődött el egy gazdasági nyitási folyamat (1982. kisvállalkozási csomag). Új alternatíva jelentkezett a magánvállalkozások képében, amely a későbbiekben hozzájárulhatott a piacgazdaságra való áttérés előkészítéséhez. 1982-ben fogadta el a Minisztertanács a 14/1982. (IV. 22.) sz. Mt. rendeletet, a vállalkozási és szállítási szerződéssel kapcsolatos versenytárgyalások eljárási szabályairól. Ebből az időszakból származó szabályozás az 1987. évi 19. tvr., valamint a 36/1988. (VIII. 16.) PM rendelet is, amelyek szintén a versenytárgyalással kapcsolatosak.

Nyugati mintákat és versenyeztetési technikákat felhasználva az Állami Tervbizottság 1981-ben határozatot hozott (5012/1981), a költségkalkulációs és -elszámolási rendszer alkalmazhatóságára az építőiparban. Az 1982-ben megszületett 14/1982. számú minisztertanácsi rendelet szerint az állami költségvetési szervek, a társadalmi szervezetek és az egyesületek abban az esetben, ha állami vagy tanácsi pénzekből gazdálkodnak, versenytárgyalás útján kötelesek megkötni egy bizonyos értékhatárt meghaladó vállalkozási szerződéseiket.

A versenytárgyalások technikai megvalósítása ugyan nem volt kellően kidolgozott, ugyanakkor a hazai építőiparban a nyolcvanas évek közepén évente átlagosan mintegy ezer versenytárgyalást bonyolítottak le. Az építőiparban megjelentek a törekvések a hatósági árak alkalmazásának mellőzésére. Szükségessé vált, a versenyeztetés magasabb szintű jogszabállyal történő szabályozása.

A versenytárgyalásokról szóló 1987. évi 19. számú törvényerejű rendelet azonban nem kellő átgondolással került megalkotásra. Gyakorlati tapasztalatok és közbeszerzési tradíció nélkül kívánt közbeszerzési szabályozottságot megvalósítani. Mérlegelés nélkül adaptálta a nyugat-európai mintákat, csak a versenyeztetés általános kereteit szabályozta, a tendertechnikai megoldásokra nem adott útmutatást. A hazai piacgazdaság nem volt eléggé felkészült a törvényerejű rendelet szabályainak értelmezésére és alkalmazására. A rendeletből hiányzott például a beruházás és a beszerzés fogalmának meghatározása, szabályai pontatlanok, tágan értelmezhetőek voltak. A versenytárgyalások típusai közé beépítette a nyilvánosságot kizáró zártkörű versenyeljárást, mellőzte a döntések nyilvános indoklásának kötelezettségét, ezzel megsértve a közpénzek elköltésének átláthatóvá tétele elvét.

A bemutatott korszakban születtek előremutató kezdeményezések, azonban közbeszerzési jogunkra ez alapvetően nem volt jellemző. Ezt az állapotot szüntette meg az azóta már nem hatályos 1995-ös Kbt.

A magyar szabályozás vizsgálata elengedhetetlenné teszi annak vizsgálatát, hogy a közbeszerzési szabályozottság hogyan alakult ebben az időszakban a fejlettebb nyugati kultúrákban. Az európai szintű közbeszerzési szabályozásra nagy hatással bírt az európai gazdasági együttműködésről létrejött három szerződés:

- Németország, Franciaország, Olaszország, Belgium, Hollandia és Luxemburg, azaz a „Hatok” 1951-ben aláírták az *Európai Szén- és Acélközösséget megalapító Párizsi Szerződést*. Ennek a szén- és acélpiac közös intézményeinek megteremtése mellett másodlagos célja volt, hogy biztosítsa az együttműködést, és így a békét a II. világháború győztes és vesztes nemzetei között.
- 1957-ben a „hatok” kiterjesztve a gazdasági együttműködés kereteit, a *Római Szerződések* aláírásával döntöttek az Európai Gazdasági Közösség (EGK) és az Euratom létrehozásáról.
- Az alapító szerződések nyomán 1968. július 1-jén teljes mértékben eltörölték a hat ország között a belső vámokat, életbe léptek a közös külső vámtarifák, majd a 60-as évek folyamán létrehozták a közös agrár- és a közös kereskedelmi politikát.

A tagállamok olyan egységes belső piac megvalósítását határozták el, ahol biztosított az áruk, a szolgáltatások, a tőke akadálymentes áramlása és a személyek szabad mozgása, azaz megvalósul a „négy szabadság” elve. A négy szabadság, továbbá a hatékony verseny megvalósítását és védelmét célzó rendelkezéseket az Európai Gazdasági Közösséget megalapító szerződés, az EGK-Szerződés (1993-tól az Európai Unió létrejöttétől EK-Szerződés) fektette le.

Mivel az EK-Szerződés a közbeszerzésekre vonatkozóan nem tartalmazott kifejezett rendelkezést, a tagállamok hosszú időn keresztül nem is tekintették a belső piac elemének a közbeszerzés területét. Meghatározó volt, hogy a nemzeti vállalkozásokat igyekeztek biztos bevételhez, jövedelemhez juttatni. A protekcionista gyakorlat nem segítette, inkább gátolta a tagállamok vállalkozásainak versenyképességét.

A közösségi intézményekben tudatosult, hogy az egységes belső piac létrehozásának és fenntartásának feltétele annak megakadályozása, hogy a tagállamok a saját vállalkozásaik számára tarthassák fenn az állami megrendeléseket. El kellett érni, hogy az állami és a helyhatósági szinten megkötött szerződések során tiszteljenben tartsák az EK-Szerződés elveit, figyelemmel az áruk szabad mozgásának, a letelepedés szabadságának, valamint a szolgáltatásnyújtás szabadságának az elvére, továbbá olyan elvekre, mint az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetésmentesség, a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság.

A közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás irányelvek formájában történő megjelenése egy bonyolult közösségi irányelv-rendszert hozott létre. Ez a klaszszikus ajánlatkérők közbeszerzéseit beszerzési tárgyanként szabályozta, külön irányelv rendelkezett a közszolgáltatók közbeszerzéseiről, és külön irányelv határozta meg a jogorvoslatra vonatkozó lehetőségeket is. *2004-ben, a hatályos közbeszerzési irányelvek elfogadásával* megtörtént a rendszer egyszerűsítése és a közbeszerzési szabályozás korszerűsítése.

A közbeszerzések uniós szinten történő szabályozásának fő célja tehát az egységes belső piac megteremtése és működésének elősegítése, annak biztosítása, hogy a különböző tagállamokban letelepedett vállalkozók a közbeszerzések uniós piacán azonos feltételek mellett versenyezzenek.

1.7. A jelenkor magyar közbeszerzési szabályozása

A háborút követően 50 éven át hiányzott a magyar jogban a közbeszerzések területét átfogóan lefedő szabályozás. Nem kontroll nélkül intéződtek a beszerzések, de jellemzően inkább a szokásjogra hasonlító, vagy ahhoz közelítő formában határozták meg a beszerzések irányát és más fő jellemzőit.

A 14/1982 (IV. 22.) minisztertanácsi rendelet a verseny tisztaságának védelmét kívánta biztosítani, ám ez a jogszabály a korábbi hasonló tárgyú szabályozásokhoz hasonlóan nagyvonalúan kezelte a beszerzések területét. 1987-ben lépett hatályba az 1987. évi 19. törvényerejű rendelet, amely az értékhatárokat feltűnően magasan húzta meg, a szerződéskötésre és -teljesítésre nem tartalmazott előírásokat, és nem helyezett kilátásba szankciókat azok megszegése esetére sem.

Ezt az állapotot szüntette meg a többször módosított 1995-ös Kbt., a korábbi közbeszerzési törvény, amely a szocialista hagyományokkal szakítva az 1934-es kódexhez nyúlt vissza. Az 1995-ös Kbt. megalkotásának fontos előzménye volt az 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás, amelynek 67. cikke tartalmazta az általános jogharmonizációs kötelezettségeinket, amely a közbeszerzések területére is vonatkozik. Az 1995. november 1-jén hatályba lépett közbeszerzési törvény átvette a közösségi irányelvek alapvető szabályait, figyelembe vette a WTO kormánybeszerzésekről szóló megállapodásának (GPA) és az UNCITRAL (az ENSZ Nemzetközi Kereskedelem Jogával foglalkozó Bizottsága) mintatörvényeinek szabályait, sőt a második világháború előtti magyar Köszállítási Szabályzat egyes elemeit is.

Az 1995-ös Kbt. a gazdasági környezet alakulását követve változtatásokra szorult, amelyeket alapvetően a jogalkalmazás gyakorlati tapasztalatai indokoltak. A módosítások az 1999. évi LX. törvényben érzékelhetők leginkább.

Az Európai Unióhoz való magyar csatlakozás, az uniós jogelvekkel való jogharmonizáció miatt a törvény 2003. évi felülvizsgálatára, új közbeszerzési törvény kidolgozására került sor. Megszületett a 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: a 2003-as Kbt.), amit 2005-ben további módosítások követtek.

A közösségi és a hazai közbeszerzési szabályozási rendszer Magyarország integrációs törekvései alapidokumentumának, az Európai Megállapodásnak 1991. december 16-án Brüsszelben történt aláírásával ért össze és a csatlakozással fonódott egybe.

Az 1995. május 9-én elfogadott, és november 1-jén hatályba lépett 1995-ös Kbt.-nek olyan új eljárásokat, gyakorlatot, módszereket, szemléletet kellett megalapoznia, ami addig a jogalkalmazók számára ismeretlen volt. Hazai előzmények nélkül, a piacgazdaságra áttérés folyamatában álló országnak kellett elsajátítania a nyugati közbeszerzési kultúrán alapuló szabályokat.

Az 1995-ös Kbt. elfogadását az hazai változásokkal párhuzamosan az is különösen aktuálissá tette, hogy 1994-ben hatályba lépett az Európai Közösségekkel kötött társulási megállapodás. Az első közbeszerzési törvényünk így – alapozván a közösségi szabályokra – sok tekintetben harmonizálnak volt tekinthető. Mindazonáltal a 1990-es évek közösségi közbeszerzési irányelveinek bonyolult és differenciált rendszere azt eredményezte, hogy a jogalkotás a közösségi jogot némileg leegyszerűsítve iktatta törvénybe.

Ezt a közösségi jogtól történő eltérést a társulási megállapodásban rögzített tíz éves átmeneti időszak tette lehetővé, biztosítván, hogy hazánk fel tudjon készülni az uniós tagságra. A törvényt több ízben módosították, nagyobb mértékben 1999-ben és 2001-ben. Igényként jelentkezett a törvényi rendelkezések részletesebb, szigorúbb megfogalmazása, és ez különösen az ajánlatok összehasonlítása során az objektivitás megteremtésére irányult.

A módosítások kettős következménnyel jártak: a szabályozás egyrészt többet mondott, mint amit a Közösség az irányelvekben lefektetett, másrészt viszont sok tekintetben kevesebbet (pl. törvényünk a közszolgáltatókat nem külön ajánlatkérői kategóriaként kezelte, nem ismert számos eljárástípust, szűkebb alanyi hatály mellett tágabb kivételi kört tartalmazott, az eljárási szabályok beszerzési tárgyanként nem voltak differenciáltak stb.). Bár az Európai Közösséggel kötött megállapodásunk legkésőbb 2004. február 1-jéig lehetővé tette az uniós szabályoktól történő eltérést, az említett sajátosságok nagymértékben kihatással voltak a 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: 2003-as Kbt.) fogadtatására.

A 2003 decemberében elfogadott 2003-as Kbt.-t a magyar jogalkotó a közbeszerzési irányelvekkel harmonizálta és a kapcsolódó rendeletek szabálymenyisége a korábbihoz képest mintegy 4-5-szörösére növekedett, a szabályozás logikájának megváltozása, a törvény szerkezeti felépítése, a felkészülési idő rövideje és a kellő számú szakember hiánya pedig azt eredményezték, hogy a jogalkalmazókat sok tekintetben felkészületlenül érte a változás.

Az új Kbt. két fő célt szolgált: a jogharmonizációt és a hazai tapasztalatok újraértékelése alapján a szabályozás átfogóbbá, koherensebbé tételét. Azzal, hogy a törvény maradéktalanul átültette a közösségi irányelveket, szakmailag megkérdőjelezhetetlen, hogy e célját elérte.

Magyarországon olyan jogalkalmazói szemlélet alakult ki, amely rugalmas keretszabályok helyett előnyben részesíti a részletesebb szabályozást. Egyre hangsúlyosabban fogalmazódtak meg az eljárások tisztaságával szemben támasztott elvárások. A beszerzések hatékonyságát növelő rugalmasabb szabályozás mellett törekedni kellett arra, hogy más alapvető célok (pl. esélyegyenlőség, nyilvánosság, verseny tisztasága) érvényesülése ne sérüljön. Magas volt az eljárások költségigénye, amelyet a 2006-ban hatályba lépő módosításokkal (pl. az egyszerű eljárás értékhatárainak megemelése vagy az igazolások formai előírásainak változása) sikerült rendezni.

Az Országgyűlés 2005. december 19-én elfogadta a 2003-as Kbt. módosításáról szóló 2005. évi CLXXII. törvényt, amely az akkor hatályos közbeszerzési törvény közel egyharmadát módosította. Fontos kiemelni, hogy a jogszabály 3 eljárási rendet különböztetett meg egymástól, amelyek alá tartozó közbeszerzési eljárásokra más-más rendelkezések vonatkoznak. A törvény célja az államháztartás kiadásainak ésszerűsítése, a közpénzek felhasználásainak nyilvánossá és ellenőrizhetővé tétele, valamint a közbeszerzési eljárás során a verseny tisztaságának biztosítása volt.

Magyarország az uniós csatlakozással kötelezettséget vállalt arra, hogy jogszabályai mindenkor összeegyeztethetők lesznek a közösség normáival. Ebből adódóan a közbeszerzések területén csak korlátozott mozgástérrel rendelkezünk, amely alapvetően az európai uniós értékhatárok alatti beszerzések tekintetében hagy lehetőséget az irányelvektől történő eltérésre.

A gazdasági, társadalmi élet változásai vezettek a 2003-as Kbt. módosításáról szóló 2010. évi LXXXVIII. törvény megalkotásához. A módosítás célja a közbeszerzési eljárások bonyolult rendszerének egyszerűsítése, a mikro-, kis- és középvállalkozások (kkv) közbeszerzési eljárásokban történő részvételének ösztönzése, gazdálkodásának elősegítése volt. A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény és a közbeszerzésekkel összefüggő egyes kormányrende-

letek alkalmazhatatlan, alkotmányossági aggályokat felvető, a jogszabályokkal összhangban nem álló rendelkezéseinek módosítása elengedhetlenné vált.

A törvénymódosítás és az azzal egyidejű egyéb jogszabály-módosítások elősegítették a kkv-k közbeszerzési eljárásokban való fokozottabb részvételét, ezáltal a kkv-k több megrendeléshez, nagyobb árbevételhez juthatnak. A fizetésre vonatkozóan bevezetett szabályok kkv részére határidőben történő fizetésre ösztönöztek, elősegítve a körbetartozások csökkenését. A közbeszerzési szabályok módosulásának hatására nagyobb lett az esély a ténylegesen jó ajánlatot tevő cégekkel történő szerződéskötésre, ezáltal a közpénzekből történő megtakarításra.

A módosítás jellemző eleme volt a kkv-k helyzetbe hozása, az eredménytelen közbeszerzési eljárások és érvénytelen ajánlatok számának csökkentése (elmozdulás az 'érdemi' közbeszerzés irányába), a körbetartozás enyhítése, a közbeszerzési eljárások lefolytatásának gyorsabbá és olcsóbbá tétele, a közbeszerzési korrupció csökkentése, a gyakorlati problémák kezelése.

1.8. A 2011. évi CVIII. törvény és módosítása

A fokozódó társadalmi, gazdasági és szakmai igény elengedhetlenné és szükségessé tette a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: hatályos Kbt.) megalkotását, amely mind szerkezetében, mind a szabályozás módszerében, alapvetően szakít a korábbi törvényi felépítésekkel. A hatályos Kbt. tekintve, hogy néhány helyen tartalmaz eltérést engedő szabályt, alapvetően kógens, a törvény ugyanakkor azt is rögzíti, hogy a jogszabályban nem rendezett kérdésekben a közbeszerzési eljárás előkészítése, lefolytatása, a szerződés megkötése és teljesítése során a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás céljával összhangban, a közbeszerzés alapelveinek tiszteletben tartásával kell eljárni.

Az új Kbt. azt a filozófiát követi, hogy nem minden magatartás alapvetően tilos, amelyet a törvény nem szabályoz kifejezetten (így pl. az ajánlatkérő akkor is az eljárásban részt vevők rendelkezésére bocsáthat nyilatkozatmintákat a dokumentációban vagy kiegészítő információkat, ha azt a törvény nem engedélyezi külön), feltéve, hogy az a törvénnyel és annak alapelveivel nem ellentétes. Figyelemmel arra, hogy minden élethelyzetet lefedő szabályokat alkotni nem volt lehetséges, ezért egyértelművé kellett tenni, hogy amikor a jogalkalmazó nem talál kifejezetten adott helyzetre vonatkozó szabályt, amellyel a gyakorlatban szembesül, a törvény céljára és alapelveire figyelemmel kell eljárnia.

A törvény nagyobb teret kívánt adni a közbeszerzés alapelveivel összhangban álló jogértelmezésnek, és több esetben ad olyan jogszabályi rendezést, amely-nél a korábbinál nagyobb jelentőséget kap a közbeszerzés alapelveit előtérbe helyező, az egyedi ügy jellegzetességeinek megfelelő döntés. Mindezzel összefüggésben a jogorvoslati fórumok gyakorlata következetességének biztosítása is jelentős a jogalkalmazók számára. A hatályos Kbt. bevezette a Közbeszerzési Döntőbizottság döntéshozatala egységének biztosítását, és az annak felülvizsgálatára vonatkozó lehetőséget is.

A hatályos Kbt. egyik lényeges célkitűzése, hogy az eljárások szabályai rugalmasabbak, kevésbé bürokratikusak és könnyebben alkalmazhatóak legyenek. Ezt szolgálta például: az eredményhirdetés intézményének megszüntetése, a szerződés megkötésével kapcsolatos szabályok módosítása, egyes eljárástípusok megújítása, rugalmasabb tétele. Több olyan szabályozási 'kiskaput' bezárt, amelyek visszaélésre való kihasználása a közbeszerzési eljárás megkerülését vagy az ajánlattevők esélyegyenlőségének, illetve jogorvoslathoz való jogának csorbitását eredményezhették. A hatályos Kbt. a szerződések módosítására vonatkozóan is új szabályozást ad. Amellett, hogy érvényesíti az Európai Bíróság gyakorlatából és a közbeszerzési kötelezettségből, valamint az alapelvekből eredő korlátokat, jobban igazodik a valós szerződési gyakorlathoz.

A hatályos Kbt.-vel a gazdasági életben, valamint minden, a közszférához tartozó szervezet működésében, pénzeszközeinek felhasználásában alapvető szerepet betöltő, kódex jellegű – tehát a jogterületet törvényi szinten átfogóan szabályozó – törvény került elfogadásra, amely előrevetítette, hogy a törvény elfogadását követően kellett a végrehajtási rendeleteit is megalkotni.

A hatályos Kbt. hatályba lépése óta eltelt idő, a törvény alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatok szükségessé tették a szabályozás módosítását, külön előtérbe helyezve a gyorsítás és egyszerűsítés igényét. Ennek az igénynek a kezelésére került megalkotásra a 2013. évi CXVI. törvény, amely módosította a hatályos Kbt.-t.

A törvénymódosítás indokolása szerint a 2007–2013. évi uniós költségvetési időszak fejlesztési forrásainak sikeres felhasználása szempontjából a 2013. évnél jelentős szerep jutott. Ehhez a közbeszerzési szabályozás első sorban a további gyorsítási lehetőségek előmozdításával, és egyes szabályoknak az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatával összhangban történő felülvizsgálatával, az uniós joggal való nagyobb összhang megteremtésével kellett hozzájárulnia. A módosítás figyelembe vette az Európai Unióban tartó közbeszerzési reformfolyamatokat is.

A 2013-as módosítás egyik jelentős hatású rendelkezése a közbeszerzési szakmában régóta vitatott ún. egybeszámítási szabályok teljes átalakítása, és a különböző szerződések érték egybeszámítására vonatkozóan az uniós irányelvekben és az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában megjelenő, az „egy beszerzés” funkcionális megközelítésén alapuló szemlélet teljes átvétele a magyar jogban. A részekre bontás tilalmára vonatkozó új megközelítés azt szolgálta, hogy a hazai jogalkalmazás összhangba kerüljön az uniós jogfejlődéssel, és a későbbi európai bírósági döntések révén egységesülő értelmezés hazánkban is követhető legyen. A módosítás hozzájárult az uniós források hatékonyabb felhasználásához, mivel nem terheli az ajánlatkérőket a funkcionálisan egybe nem tartozó beszerzések érték egybeszámításának kötelezettségével.

A közbeszerzések rugalmasabb, egyszerűbb és gyorsabb megvalósítását szolgálta a nemzeti eljárásrendben alkalmazható új eljárásfajta bevezetése, amely lehetőséget adott arra, hogy a kis értékű beszerzések körében alkalmazott, legalább három ajánlattevő felhívásával induló közbeszerzési eljárás tárgyalás tartása nélkül is lefolytatható legyen. A kis értékű beszerzésekre alkalmazható eljárásfajta egyúttal úgy alakult át, hogy jobban előmozdítja a lehetséges ajánlattevők esélyegyenlőségét, és a szerződésekre vonatkozóan a verseny fenntartását. A kisebb értékű beszerzésekhez kapcsolódó transzparenciát és nagyobb versenyt, ezáltal a közpénzek hatékonyabb elköltését segítette elő a módosítás azon rendelkezése, amely ezen beszerzéseknél is megkövetelte egy előzetes tájékoztatásnak az ajánlatkérő honlapján történő közzétételét.

A gyorsabb szerződéskötést szolgálja a törvénymódosítás azon eleme, amely az uniós irányelvek által még lehetővé tett további esetekben megengedi a szerződéskötési moratórium időszak elhagyását.³

1.9. A magyar közbeszerzési szabályozás kivonatos kronológiája

1.9.1. Szabályozás rendeletekkel

- A hazai közbeszerzés első szabályozási elemei egészen az 1874-ben kiadott közmunka és közlekedési minisztérium királyi rendeletéig (1254/1874. rendelet) nyúlnak vissza, ahol már előírták az építkezésekre vonatkozó árak alkalmazását.

³ A 2013. évi CXVI. törvény a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvénymódosítás indoklása, Nemzeti fejlesztési Minisztérium honlapja. www.kormany.hu (letöltve: 2014. 02. 06.).

- 1875-ben már minisztériumi rendelet (12713/1875. I.M. rendelet) útján szabályozzák a beszerzés tárgyát és a beszerzésben való részvétel lehetőségét.
- 1893-ban szintén IM rendelet útján került szabályozásra a közbeszerzési eljárás menete (15.510/1893 I.M. rendelet).
- Az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikkben jelenik meg a közbeszerzés a ma is használt értelemben: részletezi a szerződések állam nevében és javára történő megkötésének szabályait.
- 1899-ben az igazságügy miniszter módosította a korábbi 15.510/1893-as I.M. rendeletet: a mai közbeszerzési törvénnyel teljesen megegyezően rendelkezik az ajánlatok benyújtásának követelményeiről, illetve a mai jogszabállyal megegyezően előnyben részesítette a belföldi pályázókat a helyi ipar védelme érdekében.
- A 22.631/1901-es királyi igazságügy-miniszteri rendeletben megtiltják, hogy a közbeszerzési ajánlatok tartalmát nyilvánosságra hozzák, a 361/1903 rendelet alapján pedig a szóbeli megállapodásokat.

1.9.2. Jellemző módosulások a háborús évek időszakában

- A háborús helyzet miatt az 1923. évi XI. törvénycikk speciális rendelkezéseket hozott.
- A 1931. évi XXI. évi törvénycikk az iparfejlesztésről: A közszállítások keretébe tartozó beszerzések illetve munkák odaítélése főszabály szerint nyilvános versenytárgyalás útján kellett hogy megvalósuljon, de ez alól kivételt képeztek a kisiparba tartozók, hiszen számukra a nyilvános versenytárgyalás mellőzésével is kiadható volt.
- A 1939. évi 85.363. Ip. M. számú rendelet alapján a közbeszerzés nyertesének akkor is ki lehetett hirdetni egy felvidéki vállalatot, ha az a beadott ajánlatához társadalombiztosítási köztartozásáról kimutatást nem csatolt.
- 1938. évi IV. törvénycikk: az 1914–1918. évi világháború harcosainak elismerését árelőnyben kell részesíteni.

1.9.3. A közbeszerzés szabályozása a II. világháborút követően

- A magyar közbeszerzést az 1941–1982 időszakában lényegében a tervgazdaság háttérelemeit megtartva, a világháború előtti szabályozás uralta.
- Folyamatosan jelentek meg 1982 után a piaci elemek, ezért újra bevezették a versenytárgyalás intézményét, de nagyrészt az I. világháború előtti elemeket hagyták érvényben.
- 1987. évi 19. tvr.: csak szűk körben engedte meg a nemzetközi versenytárgyalást, de lehetővé tette a zártkörű versenytárgyalást, amelyen csak a kiíró által meghatározott számú résztvevő indulhatott.
- Az ÁHT már piacgazdasági viszonyok között került megalkotásra, de még háttérjogszabályként az eddigi közbeszerzési törvényelemeket használta.
- 1995 májusában a Parlament elfogadott egy új közbeszerzési törvényt, amely november 1-jétől lépett hatályba. A jogalkotók ezen jogszabály megalkotásánál már figyelembe vették az Európai Unió közbeszerzési tárgyú irányelveit és az UNCITRAL Model jogot, valamint a WTO közbeszerzési szabályait (1995. évi XL. törvény).
- 1999-ben a közbeszerzési törvény első átfogó módosítására került sor, amely elsősorban a joggyakorlatban kialakult értelmezéseket emelte be a jogszabályba. Célkitűzés volt a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárások visszaszorítása, illetve, hogy szélesebb kör váljon hivatalból jogosulttá a jogorvoslati eljárás kezdeményezésére.
- 2002. január 1-jén lépett hatályba a második jelentősebb módosítás: az egyértelmű gyakorlat tisztázásának céljával.
- 2003-ban az Európai Unióhoz való csatlakozásunkra tekintettel a közbeszerzések új törvényben, a 2003. évi CXXIX. törvényben kerültek újraszabályozásra.
- 2005-ben elfogadják a 2003-as Kbt. módosításáról szóló 2005. évi CLXXII. törvényt, amely a közbeszerzési törvény közel egyharmadát módosította.
- 2010. évi LXXXVIII törvény, a 2003-as Kbt. módosításáról.
- A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény.
- 2013. évi CXVI. törvény a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény módosításáról.

- Végrehajtási rendeletek (kormány és miniszteri rendeletek formájában)

2. Fenntartható és zöld közbeszerzés a gyakorlatban

2.1. A „zöld” közbeszerzés története az Európai Unióban és Magyarországon

Az írott anyagban rejlő lehetőség lényegesen nagyobb mozgásteret ad egy adott téma kifejtésére, mint az előadás és a hozzá kapcsolódó bemutató anyag. Írásomban kisebb módosításokkal felhasználom: dr. Barna Orsolya ügyvéd, környezetvédelmi szakjogász, hivatalos közbeszerzési tanácsadó, a Budapesti Corvinus Egyetem előadója, számos közbeszerzési tárgyú publikáció, közbeszerzési tankönyv szerzője és dr. Havas-Kovács Gabriella környezetvédelmi szakjogász, több zöld közbeszerzéssel foglalkozó könyv társszerzője és cikk írója, a Közbeszerzési Hatóság munkatársa, kollégáimmal közösen írt – „Fenntartható és zöld közbeszerzés a gyakorlatban” (2012) – című könyvünket,⁴ miközben igyekszem bővebb tájékoztatást adni a zöld közbeszerzések nemzetközi és hazai fejlődéséről és aktualitásairól.

A sokasodó környezeti problémák hatására a XX. század nyolcvanas éveinek elején megjelentek a szakirodalomban a fenntarthatósággal, a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos cikkek és tanulmányok, szerzőik összekapcsolták a népesség növekedésének, a környezet szennyezésének és a természeti erőforrások túlzott használatának kölcsönhatásait, de nem javasoltak drasztikus csökkentést a gazdasági fejlődésnél. Ezek a tanulmányok azonban megmaradtak a szűkebb tudományos körök keretei között és nem befolyásolták a politikai szféra döntéseit.

2.2. Környezetünk védelmének szükségessége és szabályozó mechanizmusa

Szükségessé vált egy olyan fórum létrehozása, amely feldolgozza a korábban megfogalmazott tételeket, nemzetközi stratégiát alakít ki, és ismerteti is azt a

⁴ BAKONYI József – BARNA Orsolya – HAVAS-KOVÁCS Gabriella: *Fenntartható és zöld közbeszerzés a gyakorlatban*. Budapest, Perfekt, 2012.

nemzetközi nyilvánossággal. Előbbiekre való tekintettel az ENSZ Közgyűlés 1984-ben megalakította a *Környezet és Fejlődés Világbizottságát*, amelynek vezetésére Norvégia akkor miniszterelnökét, *Gro Harlem Brundtland* aszszonyt kérték fel. A Brundtland Bizottság feladata elsősorban hosszabb távú stratégia kidolgozására irányult, amely 2000-ig, illetve azon túl is lehetővé teszi a környezetkímélő fejlődést, olyan módszerek és eszközök számba vétele által, amelyek a környezet megóvása végett a nemzetközi együttműködést hatékonyabbá teszik. A *fenntartható fejlődés* fogalmát a Brundtland Bizottság 1987-ben közzétett „Közös jövőnk” című jelentésében fogalmazta meg először, amelyhez kapcsolódó koncepció egyik leglényegesebb eleme, hogy a környezeti megfontolásokat tartja szem előtt annak érdekében, hogy a környezeti értékek a jövő generációi számára is megőrződjenek. Az Európai Tanács göteborgi ülésén – amely város ma is igen kiemelkedő vívmányokkal rendelkezik a zöld közbeszerzések vonatkozásában – 2001-ben az ún. lisszaboni stratégiát kiegészítették egy harmadik, környezetvédelmi pillérrel, nevezetesen az „EU fenntartható fejlődés stratégiájával”,⁵ amely mérföldkőnek számít az európai környezetvédelem vonatkozásában.

Az Európai Unióban a környezetbarát közbeszerzés a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos célok elérésének egyik eszközeként tehát helyet kapott több stratégiai dokumentumban, így például a 2002-ben elfogadott és 2006-ban megújított fenntartható fejlődési stratégiában, a Közösség 2002. évi 6. környezetvédelmi akcióprogramjában, az Integrált Termék Politikában, a Városi Környezet Tematikus Stratégiában, valamint a Környezettechnológiai Közösségi Cselekvési Tervben (ETAP).

A zöld közbeszerzést valamennyi dokumentum fontos piaci eszközként említi, amelynek egyéb környezetpolitikai eszközök (pl. a környezeti felelősség, a termékek környezeti hatásának következtében fellépő externális költségek internalizálása, a környezeti menedzsment rendszerek alkalmazása vagy a környezetbarát termékek előállításának ösztönzése, a nyersanyag- és hulladékpolitikák stb.) mellett fontos szerepet kell kapnia a termékek kedvezőtlen környezeti hatásainak a mérséklésében. A dokumentumok kiemelik, hogy a zöld közbeszerzés ösztönzi az öko-innovációt, a környezetbarát technológiák kidolgozását és átvételét, s ezzel hozzájárul a lisszaboni folyamathoz.

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 hatá-

⁵ COM (2001) 264 végleges.

rozta meg a környezeti hatások csökkentését segítő eszközöket és intézkedéseket. A Zöld Könyv fő célja az IPP-vel⁶ kapcsolatos megbeszélések, egyeztetések ösztönzése, annak érdekében, hogy a szennyezéseket és környezeti terheléseket ne csak az egyes nyersanyagokra, folyamatokra vagy környezeti elemekre koncentrálva vizsgálják, hanem a termékre, és annak teljes életciklusa alatt bekövetkező környezeti hatásokra nézve. Itt került megfogalmazásra továbbá az a tétel, hogy 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 fogyasztói fogalom alatt nemcsak háztartásokat kell értenünk, környezetbarát beszerzéseikkel egyfajta mintát, példát is mutathatnak.

Ma már számos olyan eszköz létezik, amely támogatja az életciklus szemlélet megvalósítását, akár a vállalati, akár az állami szférában. Ilyenek például a környezeti irányítási rendszerek, mint 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 tekintve. Hollandia például a kínálati oldal erősítésére játszik, míg Dánia és Svédország, a kínálati és a keresleti oldalra egyaránt koncentrál. Nem véletlen, hogy mindkét állam különösen jeleskedik a zöld közbeszerzések megvalósításában. Ezzel szemben az Egyesült Királyság jellemzően a keresleti oldal ösztönzését helyezi előtérbe, így például London városának önkormányzata az elsők között alkotott zöld közbeszerzési szabályzatot, amelynek a piac több résztvevője részese, annak érdekében, hogy a legnagyobb fogyasztók újrafelhasználható anyagokból készült termékeket vásároljanak minél nagyobb arányban.

Ezen előzményeket követően az Unió a közbeszerzéssel kapcsolatos jogi szabályozását a környezetbarát beszerzés szempontjait is figyelembe véve módosította, ugyanis a 2001 előtti közbeszerzési irányelvek még nem tették lehetővé a környezetvédelmi szempontok érvényesíthetőségét. 2001-ben azonban az Európai Bizottság a közbeszerzés területén érvényesítendő környezeti és a piaci szabad versenyhez kapcsolódó célok összeegyeztetését megkönnyítő, értelmező közleményt jelentetett meg a zöld közbeszerzéssel kapcsolatban,⁷ amely megengedte, hogy a győztes pályázó kiválasztásánál környezetvédelmi

⁶ Integrated Product Policy – Integrált Termékpolitika.

⁷ A Bizottság 2001. július 4-i Értelmező Közleménye a közbeszerzés tárgyában alkalmazandó közösségi joggal, valamint a környezetvédelmi megfontolásoknak a közbeszerzésbe történő integrálásával kapcsolatban (COM(2002) 274).

szempontokat is figyelembe vegyenek, bár az értelmező közleménynek nem volt kötelező ereje.

Az Európai Bíróság tovább pontosította ezeket a lehetőségeket.⁸ A 2004-ben elfogadott közösségi közbeszerzési irányelvek (a továbbiakban: a 2004/18/EK irányelv és a 2004/17/EK irányelv)⁹ megfelelő jogi hatállyal biztosítják a lehetőséget arra, hogy a környezetvédelmi megfontolásokat a közbeszerzési eljárások során az ajánlatkérők érvényesítsék. A rendelkezéseikben és a preambulumbekendéseikben külön megemlítik a környezetvédelmi megfontolásoknak a technikai előírások kiválasztási és odaítélési feltételeibe és a szerződéses rendelkezésekbe való beépítésének a lehetőségét. Bár az irányelvek csak az olyan közbeszerzési szerződésekre vonatkoznak, amelyek becsült értéke meghaladja a közösségi értékhatárokat, a Bíróság döntése értelmében az Európai Unióról szóló szerződésben foglalt egyenlő elbánással és áttekinthetőséggel, továbbá az áruknak a tagállamok közötti szabad áramlásával a szabad letelepedéshez való jog gyakorlásával és a szolgáltatások nyújtásának szabadságával kapcsolatos alapelvek az e küszöbértékek alá eső szerződésekre is vonatkoznak.

A jogi feltételek megteremtésével párhuzamosan további, a zöld közbeszerzést kedvezően érintő európai intézkedések is születtek. Az Integrált Termékpolitika céljainak minél szélesebb körben történő megvalósítása érdekében az *Európai Bizottság 2003-ban Közleményt* tett közzé, amelyben arra hívta fel a tagállamokat, hogy zöld közbeszerzésekkel kapcsolatos nemzeti cselekvési terveik elkészítésével járuljanak hozzá közbeszerzéseik környezetbaráttá tételéhez. (E közösségi célkitűzésekkel összhangban 2006-ban munkacsoport alakult a magyar cselekvési terv elkészítésére. A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium koordinálásával létrejött munkacsoport a környezetvédelem, a környezettechnológia és a közbeszerzések területének szakmai képviselőiből alakult.)

2004 márciusában az Európai Tanács a környezetbarát technológiák előmozdítása érdekében Környezettechnológiai Cselekvési Tervet (ETAP) fogadott el, amely során a zöld közbeszerzési eljárásokat ezen technológiák elterjesztésének fontos eszközeként határozta meg. „*A zöld közbeszerzéssel kapcsolatos nem-*

⁸ A Bíróság 2002. szeptember 17-i döntése a C-513/99-as esettel kapcsolatban és a 2003. december 4-i döntése a C-448/01-es esettel kapcsolatban.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i 2004/18/EK irányelve az építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról (a továbbiakban a 2004/18/EK irányelv) és az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i 2004/17/EK irányelve a vízügyi, energiaipari és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról (a továbbiakban a 2004/17/EK irányelv).

zeti cselekvési terveket kell kidolgozni. Ezekben a tervekben célkitűzéseket és összehasonlításokat kell rögzíteni a zöld közbeszerzés ösztönzésére, valamint iránymutatást és gyakorlati eszközöket kell lefektetni az ajánlatkérők számára.”

2.3. Az Európai Bizottság Zöld beszerzés politikája

Az Európai Bizottság *Zöld közbeszerzés! – A környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés kézikönyve*¹⁰ címmel 2005-ben megjelentetett kiadványa közérthető formában összegzi a zöld szempontok gyakorlati alkalmazásának lehetőségeit a közbeszerzési eljárások egyes szakaszaiban, jó példák és az Európai Közösségek Bírósága releváns döntéseinek ismertetésével alátámasztva.

Az általános útmutatáson túl termékcsoportokra is javaslatot tesz, amelyek beszerzése esetén a környezetbarát szempontok alkalmazása sikeresnek bizonyult szerte Európában. Ezek a termékek alkalmasak arra, hogy a piacon elérhető környezetbarát megfelelők pozitív hatást gyakoroljanak környezetünkre. A kézikönyv felülvizsgálatának eredményeként a Bizottság 2011. október 25-én jelentette meg a kiadvány második kiadását, amelynek immáron magyar vonatkozásai is vannak.

2006 júniusában az Európai Tanács átfogó, megújult *Fenntartható Fejlődési Stratégiát*¹¹ fogadott el, amelyben célkitűzésként rögzítette, hogy 2010-re a zöld közbeszerzési eljárás uniós alkalmazásának átlagos szintje érje el a 2006-os év során ezen a téren legjobban teljesítő tagállamok teljesítményszintjét. Ennek következményeként a Bizottság javaslatot tett arra, hogy 2010-re az összes pályázati eljárás 50%-a legyen „zöld”. A zöld közbeszerzés területén kiemelkedő teljesítményt felmutató tagállamok közül több is ambiciózus célokat tűzött ki maga elé. A holland kormány 2010-ig a fenntartható közbeszerzés 100%-os alkalmazását irányozta elő, az osztrák kormány pedig különböző 2010-ig teljesítendő célokat fogalmazott meg 5 termékcsoportban: IT (95%), elektromos energia (80%), papíripar (30%), tisztítószeres (95%), gépjárművek (20%). Franciaországban követelmény, hogy a központi kormányzat által évente lecserélt összes gépjármű 20%-a ‘tisztá’ legyen, az új építmények 20%-a feleljen meg a HQE vagy azzal egyenértékű környezetvédelmi normáknak, és 2010-ig a faipari termékek 50%-a fenntartható és törvényes forrásból származzon.

¹⁰ http://www.kozbeszerzes.hu/static/uploaded/document/Zold_kozbeszerzes_handbook_HU.pdf (letöltve: 2014. 02. 06.).

¹¹ <http://www.biomasszaklaszter.hu/files/EUFenntarthat06.pdf> (letöltve: 2014. 02. 06.).

2008 márciusában a Bizottság Értelmező Közleményt¹² tett közzé a környezetvédelmi szemléletű közbeszerzésekről, amely ismerteti többek között a környezetbarát közbeszerzéseket leginkább gátló tényezőket. E gátló tényezők elsősorban az alábbiak: a feltételezés, hogy a környezetbarát termékek drágábbak, kevés és/vagy nem megfelelő az ismeretanyag a környezetbarát termékek és szolgáltatások kedvező hatásairól, megfelelő környezeti szaktudás és a környezeti kritériumok meghatározásához szükséges tudás hiánya, a vezetői támogatás (pénzügyi és egyéb erőforrások) hiánya, gyakorlati eszközök, információs anyagok hiánya, a közbeszerzést végzők oktatásának hiánya, a termékekkel/szolgáltatásokkal kapcsolatosan nincs érvényben elegendő környezetvédelmi követelmény, nem áll rendelkezésre elegendő információ a termékek teljes életciklusra vetített költségeiről, a környezetbarát közbeszerzés előnyei nem tudatosulnak igazán valamint hiányzik a politikai támogatás.

A Közlemény a zöld közbeszerzés alkalmazásának előmozdításához javasolta az egységes zöld közbeszerzési követelmények felállítását (GPP eszköztár kidolgozása 10 kiemelt ágazatban); információk szerzését a termékek teljes életciklusára vetített költségeiről; jogi, gyakorlati útmutatások elkészítését; politikai támogatás szükségességét. 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 2009-ben jött létre, amelyben a környezetbarát közbeszerzési eljárás alkalmazására legmegfelelőbbnek tartott 10 különböző ágazat termék- és szolgáltatáscsoportjaival összefüggésben határozták meg a követelményeket. A követelmények alkalmazási területtől függően egyrészt az ökcímkezésre 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 eszköztár 4 modulból áll: Bevezető, a környezettudatos vásárlás, Zöld Közbeszerzési Akcióterv, a környezetbarát közbeszerzések jogszabályi háttere, és a Zöld közbeszerzési kritériumok (GPP criteria). A kialakított zöld közbeszerzési követelmények „alap-” és „átfogó” követelményekre tagolódnak. Az

¹² http://www.kozbeszerzes.hu/static/uploaded/document/Ert.Kozlemeny_korny_EN.pdf (letöltve: 2014. 02. 06.).

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, amelyek 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.

2.4. Zöld közbeszerzési kritériumok

A két követelményrendszer módot ad 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 ökocímkzés kivételével a fent említett rendelkezések vagy rendszerek egyikének hatálya alá sem tartozó termékek esetében ugyanezen eljárás alapján állapítanak meg alap- és átfogó követelményeket. Az alapkövetelményeket a legfőbb környezeti hatásokat számba vevő és legkönnyebben teljesíthető ökocímke feltételek képezik, míg az átfogó követelmények egy adott termék jellemzéséhez relevánsnak tartott további ökocímkzési ismérveket foglalják magukban. Ezen egységes követelményrendszer az alábbi termékcsoportok viszonylatában valósítható meg.

Az első generációs 10 termékcsoport 2009-ben: másolópapírok és grafikai célra szánt papírok, bútorok, tisztítószeresek, takarítási szolgáltatások, villamos energia, irodai, informatikai berendezések, étkeztetési és vendéglátó ipari szolgáltatások, építőipari szolgáltatások, textiliák, közlekedési eszközök, kertészeti termékek voltak.

A második generációs 8 termékcsoport 2010-ben: ablakok, üvegezett ajtók és tetőablakok, hőszigetelő anyagok kemény padlóburkolók, falpanelek, mobiltelefonok, kapcsolt hő- és villamosenergia-termelés, közvilágítási lámpatestek és forgalomirányító fényjelző készülékek, közúti jelzések, útépítő anyagok voltak.

A GPP Toolkit folyamatos felülvizsgálata eredményeképpen 2012-ben 8 termékcsoporthoz vonatkozó követelményrendszer aktualizálásra került (irodai,

informatikai berendezések, közlekedési eszközök, villamos energia, tisztítószerek, takarítási szolgáltatások, textíliák, kertészeti termékek és szolgáltatások, kemény padlóburkolók, közvilágítási lámpatestek és forgalomirányító fényjelző készülékek), továbbá a belső világítások új termékkörével – ki is bővült. A 2012. januártól aktuális 19 terméksoportra vonatkozó egységes követelményrendszer elérhető a Bizottság zöld közbeszerzési honlapján.¹³

Az Európai Bizottság 2009-ben jelentést tett közzé, amelyben értékelte az Integrált Termékpolitika végrehajtásának helyzetét, és az alábbiakat emelte ki. Örömmel üdvözölte, hogy a tagállamok lépéseket tettek a zöldebb termékek iránti kereslet fokozására, különösen a zöld közbeszerzések területén. A hét legjobban teljesítő tagállam tevékenysége folytán a zöld közbeszerzések megvalósulása tekintetében 2009-re az Unió átlaga elérte a 45%-ot, ennek eredményeképpen a szén-dioxid kibocsátás 25%-kal csökkent, ugyanakkor az egész életciklusra megállapított költségek mégis 1%-kal alacsonyabbak lettek. Kiemelendő Hollandia példája, amely a nemzeti kormány számára a fenntartható közbeszerzés 100%-os alkalmazását irányozta elő 2010-re.

2.5. Európa 2020

Az Európai Bizottság 2010 márciusában elfogadta az Európa 2020 Stratégiát, amely három kiemelt kezdeményezés tekintetében („Innovatív Unió”, „Erőforrás-hatékony Európa”, „Iparpolitika a globalizáció korában”) kiemelt figyelmet szentel a zöld közbeszerzésnek. Az Európa 2020 stratégia a fenntartható fejlődés tekintetében meghatározott célkitűzéseinek eléréséhez rendkívül fontos, hogy teljes mértékben kihasználják a közbeszerzésben rejlő lehetőséget. Az egyes ágazatok és piacok közötti jelentős eltérések miatt azonban nem lenne helyénvaló általánosan érvényes kötelező előírásokat megállapítani a környezetvédelmi, szociális és innovatív beszerzések esetében.

Az uniós jogalkotás megállapított már néhány kötelező közbeszerzési követelményt a közbeszerzési irányelveken kívül, így például: az irodai informatikai berendezések esetében az irodai berendezésekre vonatkozó közösségi energiahatékonysági címkézési programról szóló 106/2008/EK rendeletet (az Energy Star címkézéssről), amely értelmében az irodai informatikai berendezéseket vásárló központi kormányzati hatóságoknak energiahatékonysági minimumkövetelményeket kell alkalmazniuk. A tiszta és energiahatékony

¹³ http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm (letöltve: 2014. 02. 06.).

közúti járművek használatának előmozdításáról szóló 2009/33/EK irányelv értelmében a közigazgatási szerveknek az uniós értékhatárt túllépő járművek beszerzésekor figyelembe kell venniük az energiafelhasználást és a kibocsátásokat. A teljes élettartamra megállapított üzemeltetési költségek kiszámítására az irányelv egységes módszert vezet be. Az épületek energiahatékonyságáról szóló 2010/31/EU irányelv szerint legkésőbb 2014-től minden új épület és jelentős felújítási projekt esetében alkalmazni kell az energiahatékonyságra vonatkozó minimumkövetelményeket. 2019-re minden köztulajdonban és közhasználatban lévő épületnek „közel nulla energiaigényűnek” kell lennie.

2.6. A közbeszerzési reform az Európai Unióban (2014)

A társadalmi és gazdasági igények, a sokasodó környezeti kihívások elkerülhetlenné tették a zöld közbeszerzési szabályok újragondolását, a szabályok aktualizálását Uniós szinten. A közbeszerzési reformot kiterjedt szakmai egyeztetés előzte meg, elemezve az EU közbeszerzési szabályozásának hatásait, és ennek eredményességét.

Ennek elemei voltak többek között: Konzultáció: Zöld könyv az EU közbeszerzési politikájának modernizációjáról (620 válasz, összegzés 2011. 06. 24.), valamint Konferencia az EU közbeszerzési politikájának modernizálásáról (2011. 06. 30.).

A Konzultációk és megbeszélések arra az eredményre vezettek és azt a következtetést vetítették előre, hogy a közbeszerzési eljárások költséghatékonysága nem megfelelő, kevesebb adminisztrációs teherre, nagyobb rugalmasságra lenne szükség. Rámutattak arra, hogy az ajánlatkérők nem rendelkeznek elegendő mozgástérrel ahhoz, hogy a fenntarthatóságra irányuló politikai megfontolásokat érvényesíthessenek, továbbá arra, hogy javítani kell a közbeszerzési szerződésekhez – eljárásokban való részvételhez – való hozzáférés lehetőségét a kkv-k határon átnyúló ajánlattételi lehetőségének növelésével. Megállapítást nyert, hogy az eljárások integritását, a megfelelő jogalkalmazást elő kell segíteni.

A reformcsomag elemei:

- Javaslat – az Európai Parlament és a Tanács irányelve a közbeszerzésről COM(2011) 896 végleges.
- Javaslat – az Európai Parlament és a Tanács irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről COM(2011) 895 végleges.

- Javaslat – az Európai Parlament és a Tanács irányelve a koncessziós szerződések odaítéléséről COM(2011) 897 végleges.
- Rendelettervezet a harmadik országbeli áruknak és szolgáltatásoknak az Unió belső közbeszerzési piacához való hozzáféréséről, valamint az uniós áruk és szolgáltatások harmadik országbeli közbeszerzési piacokhoz való hozzáféréséről szóló tárgyalásokat támogató eljárásokról.

A reformcsomag elfogadása gondosan megtervezett menetrend szerint zajlott le rögzített mérföldkövek közt: *2011. december 20: a Bizottság elfogadta az irányelvek tervezeteit; 2012. december: a Versenyképességi Tanács elfogadta az általános megközelítést; 2013. január: a Parlament IMCO Bizottsága elfogadta álláspontját; 2013. március-július: Trilógus-eljárás az új közbeszerzési irányelvek vonatkozásában, 2013. – Nyelvi változatok véglegesítése; 2014. Parlament plenáris ülése, majd Versenyképességi Tanács – az új közbeszerzési irányelvek elfogadása.*

A reformcsomag főbb célkitűzései: a közbeszerzési eljárások egyszerűsítése és rugalmasabbá tétele, a kkv-k és induló vállalkozások közbeszerzésekhez való jobb hozzáférése, a korrupció elleni küzdelem, közbeszerzési eljárások tisztaságának és tisztességének biztosítása, valamint a közbeszerzések stratégiai felhasználása – fenntarthatósági szempontok érvényesítése. A reformcsomag az elfogadott döntések, és egyes elemeinek nemzeti jogrendbe történő átültetésére 24, 36, illetve 54 hónapot határozott meg a tagországok részére.

2.7. A zöld közbeszerzés Magyarországon

A környezetvédelmi szempontok közbeszerzési eljárások során történő alkalmazásának jogi lehetősége már biztosított Magyarországon. A 2003-as Kbt. egy 2005-ös módosítása átültette a 2004/18/EK és a 2004/17/EK irányelvek környezetbarát szempontok érvényesítését lehetővé tevő szabályait is. A hatályos Kbt. a közösségi közbeszerzési irányelvekkel összhangban a közbeszerzési eljárások több elemében is teret enged a környezetvédelmi megfontolásoknak: a beszerzés tárgyának meghatározása során a közbeszerzési műszaki leírásban, az alkalmassági feltételek körében, a bírálati szempontok között, valamint a szerződés teljesítése feltételeinek megadásakor.

Az Európai Unió 1992-ben hozta létre ökocímke termékminősítő rendszerét Magyarországon pedig 1993 őszén hozott határozatot a környezetbarát terméke-

ket megkülönböztető tanúsító rendszer létrehozásáról az EU és a tagállamok, elsődlegesen Németország mintája alapján.

Az EU vállalati környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerében (EMAS), illetve az ISO 14001 környezetközpontú irányítási rendszerében való részvétel szintén garanciát jelent a környezettudatos magatartásra. Az EMAS rendszerének minél szélesebb körű tagországi elterjesztése érdekében az EU jogszabályi és gazdasági ösztönzők kidolgozását, alkalmazását várja el a tagországoktól. Ezek között első helyen említi a zöld közbeszerzés területét, ahol az ajánlattevők közötti pozitív diszkriminációt javasol az EMAS és ISO 14001 cégek irányába. Az EU Zöld közbeszerzés kézikönyve is felhívja a tagállamok figyelmét arra, hogy a közbeszerzési eljárásaikban fordítsanak figyelmet arra, hogy az ajánlattevők hogyan tudják alkalmazni az EMAS-t. A 2003-as Kbt. 68. § (5) bekezdése lehetőséget ad „Az ajánlattevő és alvállalkozójának alkalmassága” fejezetben arra, hogy az ajánlatkérő az alkalmassági feltételek körében előírja, hogy az ajánlattevő bizonyos környezetvédelmi vezetési rendszereknek megfeleljen, amelyet az EU EMAS rendszerre, ill. az ezzel egyenértékű szabványnak való megfeleléssel lát tanúsíthatónak.

A magyar ajánlatkérők zöld közbeszerzési gyakorlatáról elmondható, hogy az még nem éri el a kívánt szintet. Az Európai Bizottság által készített helyzetfelmérés vizsgálta a magyarországi gyakorlatot is. Sajnálatos módon a felmérés nem elég széles körű ahhoz, hogy abból megalapozott következtetéseket vonhassunk le általánosságban a magyar ajánlatkérőre nézve. Magyarországon a tapasztalatok, az információhiány, illetve a szükséges mértékű elkötelezettség hiánya folytán még mindig nem beszélhetünk egységes zöld beszerzési politikáról, pusztán helyi szintű kezdeményezések ismertek.

A hatályos Kbt. – megfelelően az uniós elvárásoknak – céljaként nevezi meg a fenntartható fejlődés elősegítését. A törvény továbbra is biztosítja a ‘zöld’ közbeszerzés alkalmazásának lehetőségét, ezen túlmenően meghatározza a közbeszerzési eljárás valamennyi szakaszára kiterjedő környezetvédelmi, fenntarthatósági és energiahatékonysági követelmények tekintetében előírható részletes szabályokat, valamint felhatalmazást ad az általa irányított vagy felügyelt költségvetési szervek, alapított közalapítványok, valamint az állami tulajdonú gazdálkodó szervezetek vonatkozásában a környezetvédelmi, fenntarthatósági és energiahatékonysági szempontoknak a közbeszerzésben történő érvényesítése kötelező eseteit és módját tartalmazó rendelet megalkotására.¹⁴

¹⁴ BAKONYI–BARNA–HAVAS-KOVÁCS i. m.

Figyelemmel arra, hogy az állam és az önkormányzatok a beszerzési piacon ma Európában a legnagyobb fogyasztónak számítanak, a közzsféra beszerzései az EU-ban a jelenlegi adatok szerint éves szinten hozzávetőleg 2 milliárd € értéket tesznek ki. Ez hozzávetőlegesen megfelel az EU GDP-je 17%-ának. Mindezek tükrében egyértelmű, hogy az állam, illetve az önkormányzatok bármilyen magatartást is tanúsítanak a beszerzések, közbeszerzések vonatkozásában, az komoly hatást gyakorol a piacra. Amennyiben a lefolytatott közbeszerzési eljárások során környezetbarát termékek és szolgáltatások megrendelésére kerül sor, az ajánlatkérők 'zöld' beszerzéseikkel példát mutathatnak a fogyasztóknak és befolyásolhatják a piacot, az ipar ösztönzést kaphat az ajánlatkérők igényeinek megfelelő 'zöld' technológiák kialakítására, környezetbarát termékek fejlesztésére.

Jogforrások és szakirodalom a zöld közbeszerzés Uniós és hazai részletszabályairól

- 1907. évi III. törvénycikk (az első kötelezően alkalmazandó közszállítási szabályzat).
- 1931. évi XX. törvény (új iparfejlesztési törvény).
- A M. Kir. Kereskedelemügyi miniszternek és a M. Kir. Belügyminiszternek 50.000/1934. K. M. számú rendelete.
- A 2013. évi CXVI. törvény a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvénymódosítás indokolása Nemzeti fejlesztési Minisztérium Honlapja www.kormany.hu (letöltve: 2014. 02. 06.)
- Zöld közbeszerzés! A környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés kézikönyve. Európai Bizottság, 2005.
- IRC Hungary: Az EU fenntartható fejlődésre vonatkozó megújult stratégiája. Nemzetközi Technológiatranszfer. *Hírlevél*, 2006. szeptember.
- A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a fenntartható fogyasztásról, termelésről és iparpolitikáról. Cselekvési terv. COM (2008) 397 végleges.
- Zöld Könyv az EU közbeszerzési politikájának modernizálásáról – Egy hatékonyabb európai beszerzési piac felé. COM (2011) 15 végleges.

- Javaslat: az Európai Parlament és a Tanács irányelve a közbeszerzésről. COM (2011) 896 végleges.
- BAKONYI József: A közbeszerzés jogának története és fenntarthatóság a közbeszerzésekben. In: *Közbeszerzés Kommentár*. CompLex, 2011.
- BAKONYI József – BARNA Orsolya – HAVAS-KOVÁCS Gabriella: *Fenntartható és zöld közbeszerzés a gyakorlatban*. Budapest, Perfekt, 2012. március.
- Közbeszerzési Hatóság honlapja: www.kozbeszerzes.hu.
- Nemzeti Fejlesztési Minisztérium honlapja: www.kormany.hu.

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG ELŐTT ÁLLÓ FENNTARTHATÓSÁGI KIHÍVÁSOK AZ EURÓPAI UNIÓ ÚJ KÖZBESZERZÉSI IRÁNYELVEI ALAPJÁN

Dr. LUKÁCS Tibor*

A fenntarthatóság jelentőségét szükségtelen hangsúlyoznunk napjainkban. A Közbeszerzési Hatóság kiemelt figyelmet fordít a fenntarthatósági megfontolások közbeszerzési eljárásokban való térnyerésére, az uniós és a magyar jogalkotás, illetve jogalkalmazás szintjén e téren érzékelhető változásokra, különös tekintettel arra, hogy a közbeszerzésekben egyre nagyobb szerepet játszanak a fenntarthatósági megfontolások: a környezetvédelmi, illetve szociális szempontok és az innováció támogatása.

A közeljövőben meghatározó változások várhatóak az új közbeszerzési irányelvek elfogadásával összefüggésben, hiszen a reformcsomag a fenntarthatóság elősegítésére is kibővült eszköztárat kínál az ajánlatkérők számára. A Közbeszerzési Hatóság évek óta dolgozik a számára biztosított jogi keretek között a hazai fenntartható közbeszerzések előmozdításán. Az új irányelvi lehetőségek hazai jogba történő átültetését követően is nagy figyelmet fordítunk majd a hazai jogalkalmazás e körben történő előmozdítására.

1. A közbeszerzési reformcsomagról

1.1. A közbeszerzési reform előzményei

Az Európa 2020, az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, amely rögzíti az Európai Unió növekedési célkitűzéseit a XXI. század második

* A szerző a konferencia-előadás elhangzásakor a Közbeszerzési Hatóság főtitkára, majd a Miniszterelnökség főosztályvezetője.

évtizedére vonatkozóan, jelentős szerepet szán a közbeszerzésnek, mint olyan piaci alapú eszköznek, mely segítségével a kitűzött célok könnyebben elérhetőek.

Az Európai Unió célul tűzte ki a magas foglalkoztatottság és termelékenység elősegítését, valamint a társadalmi kohézió erősödését. Az EU *öt nagyszabású célt tűzött ki maga elé a foglalkoztatás, az innováció, az oktatás, a társadalmi befogadás és az éghajlat/energiapolitika területén*, amelyeket 2020-ig kíván megvalósítani. A stratégia konkrét uniós és tagállami intézkedések segítségével valósulhat meg, és e körben az uniós döntéshozók előirányozták az uniós közbeszerzési szabályozás felülvizsgálatát is.

Az Európa 2020 stratégia a *közbeszerzést olyan piaci eszköznek tekinti, amelyet a fenti célkitűzések eléréséhez alkalmazni kell*, és előírja, hogy a közbeszerzési politikát a közeljövőben úgy kell alakítani, hogy az

- javítsa a vállalkozások innovációs keretfeltételeit a keresletoldali politikák teljes körű alkalmazásával,
- támogassa az elmozdulást egy erőforrás-hatékony és alacsony széndioxid-kibocsátású gazdaság felé (pl. a zöld közbeszerzés szélesebb körben való alkalmazásának ösztönzésével), és
- javítsa az üzleti környezetet, különösen az innovatív kis- és közép-vállalkozások számára.

Az Európa 2020 stratégia ugyanakkor azt is kiemeli, hogy a közbeszerzési politikának biztosítani kell a *közpénzek hatékony felhasználását*, illetve az uniós beszerzési piacok nyitottságát a tagállami gazdasági szereplők számára. A tagállamokban tapasztalható súlyos költségvetési megszorítások és gazdasági nehézségek miatt különösen fontos az is, hogy *az ajánlatkérők hatékony eljárásokkal optimális beszerzési eredményeket érjenek el*.

A 2011 áprilisában közzétett *Egységes piaci intézkedéscsomag* a növekedés serkentését és az egységes belső piacba vetett bizalom növelését szolgáló tizenkét ‘mozgatórugó’ egyikeként jelölte meg a közbeszerzési politika és szabályozás területét, és előirányozta a közbeszerzésre vonatkozó jogi keret felülvizsgálatát és korszerűsítését „*olyan kiegyensúlyozott közbeszerzési politika megteremtése érdekében, amely a környezetkímélő, társadalomtudatos és innovatív termékek, szolgáltatások és építési beruházások iránti keresletet támogatja. A felülvizsgálatnak az ajánlatkérők számára egyszerűbb és rugalmasabb eljárásokat is kell kínálnia, továbbá könnyebbé kell tennie a közbeszerzéseken való részvételt a vállalkozások, és különösen a kkv.-k számára.*”

A közbeszerzési reformcsomag megalkotásának előkészítésére a Bizottság *a jelenlegi szabályrendszer hatásait és eredményességét részletesen elemezte*, majd a modernizációról kiadott zöld könyv nyomán *széles körű társadalmi konzultációt* folytatott le, illetve *konferencia* keretében is megvitatta, mit várnak el az érintettek a szabályozás reformjától, mely területeken lenne leginkább szükség beavatkozásra, változtatásra.

Az előkészítő munka eredményeképp a Bizottság a következő fontosabb következtetésekre jutott:

- A közbeszerzési eljárások költséghatékonysága nem megfelelő, kevesebb adminisztrációs teherre, nagyobb rugalmasságra lenne szükség.
- Az ajánlatkérők nem rendelkeznek elegendő mozgástérrel ahhoz, hogy a fenntarthatóságra irányuló politikai megfontolásokat érvényesíthessenek.
- Javítani kell a közbeszerzési szerződésekhez való hozzáférés lehetőségét (különösen a kkv-k és a határon átnyúló ajánlattétel tekintetében).
- Az eljárások integritását, a megfelelő jogalkalmazást elő kell segíteni (különösen hangsúlyozta ezt az aspektust a DG Regio, a támogatásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzésének tapasztalatai alapján).

1.2. Az új közbeszerzési irányelvek elfogadása

Az Európai Bizottság 2011. december 20-án fogadta el a közbeszerzési jogszabálysomagot, amely három elemből áll: a *két új – a klasszikus és a közszolgáltató szektorra vonatkozó – közbeszerzési irányelv* (a 2014/24/EU és a 2014/25/EU irányelvek), amelyek a jelenleg hatályos 2004/17/EK és 2004/18/EK irányelveket váltják fel, valamint a *koncessziós szerződések* odaítéléséről szóló 2014/23/EU irányelv. A tervek szerint e három dokumentumot kiegészítette volna egy negyedik: a harmadik államok vállalkozásainak az EU közbeszerzési piacához való hozzáféréséről, de ennek elfogadását elhalasztotta a biztosok testülete.

Az Egységes piaci intézkedéscsomag az uniós intézmények által 2012 vége előtt elfogadandó tizenkét kulcsfontosságú intézkedés között említette a felülvizsgált és modernizált közbeszerzési jogi kereteket. Ez igen *feszített jogalkotási tempót* követelt meg az uniós intézményektől. Példátlan a gyorsaság, hogy nem egész másfél év alatt egy ekkora méretű, és ráadásul három jogszabályból álló csomagot első olvasatban elfogadtak az uniós jogalkotók. (Az előző parlamenti időszak statisztikái alapján a leghosszabb jogalkotási folyamat 13 év volt. Az el-

fogadás átlagos időtartama 15 hónap, ennek körülbelül megfelel a közbeszerzési csomag elfogadásának időtartama, azzal a különbséggel, hogy ez a statisztika egyetlen jogszabályra és nem ilyen terjedelmes csomagokra irányadó.)

Az új közbeszerzési irányelvek tervezetéhez az Európai Parlamenti képviselők által beadott módosító javaslatok száma is rekordot döntött, összesen 3587 módosító javaslat került benyújtásra. (A klasszikus irányelvhez 1593, a közszolgáltatók szabályozása tekintetében 1004, a koncessziós irányelvhez 990.) Igaz ugyan, hogy a javaslatok között sok az átfedés, sok hasonló, vagy ugyanolyan értelmű módosító javaslat is van, de a számok így is jelzik, hogy milyen óriási munkát végeztek a jogalkotók.

Nyilvánvalóan egy ekkora terjedelmű jogszabálycsomag átültetése komoly felkészülést igényel a tagállamok részéről. A tervezetek *végső elfogadására 2014 februárjában* került sor. A kihirdetést követően a tagállamok a szabályok túlnyomó részét *2 éven belül kötelesek átültetni, míg a teljes elektronikus átállásra központi beszerző szervezetek vonatkozásában 36 hónap, más ajánlatkérők esetében pedig 54 hónap áll rendelkezésre.*

Az új irányelvek megalkotása a következő *legfontosabb célkitűzéseket* szolgálta:

- a közbeszerzési eljárások egyszerűsítése és rugalmasabbá tétele,
- a kkv-k és induló vállalkozások közbeszerzésekhez való jobb hozzáférése,
- a korrupció elleni küzdelem, a közbeszerzési eljárások tisztaságának és tisztességének biztosítása,
- a közbeszerzések stratégiai felhasználása – fenntarthatósági szempontok érvényesítése.

Jól látható tehát, hogy a fenntarthatóság térhódítása meghatározó szerepet játszik az új szabályok kialakításában.

2. Fenntarthatóság az új irányelvekben

2.1. Mennyiben támogathatja a fenntarthatósági célkitűzéseket a közbeszerzés

A közbeszerzésekben nem tekinthetjük újnak a stratégiai célkitűzések megjelenését. Már a hatályos szabályozás is megteremti annak lehetőségét, hogy az ajánlatkérők *a közpénzek hatékony és átlátható felhasználásának, a verseny tisztaságának biztosítása mellett más társadalmilag-gazdaságilag hasznos*

szempontokat (pl. környezetvédelmi, szociális szempontok) is érvényesítsenek közbeszerzési eljárásaik során. Az Európai Unió tagállamaiban mára általánosan elfogadott, hogy a közbeszerzési politika képes hozzájárulni a társadalmi problémák megoldásához, és a kereslet alakításával oly módon formálni a piacot, hogy előreléphessünk a hatékonyabb, környezetbarát, ugyanakkor szociálisan is érzékeny gazdaság irányába.

2010-ben az Európai Unió 27 tagállamában 2 406,98 milliárd eurót (2009-ben 2 332,57 milliárd eurót) költöttek összesen közpénzből megvalósított beszerzésekre, beruházásokra. Ez az adat ugyanakkor nem csak az uniós szinten meghirdetett közbeszerzési eljárás útján beszerzett javakat, megrendelt szolgáltatásokat foglalja magában, hanem minden – egyébként a közbeszerzési irányelvek alkalmazása alól adott esetben mentes beszerzéseket is.

A 2010. évben az európai uniós szinten meghirdetett közbeszerzések összértéke 447,03 milliárd euró volt, ami az *Unió GDP-jének a 19,7 %-át* tette ki. (A becsült ‘közköltségek’ 18,6%-át hirdették meg az Európai Unió Hivatalos Lapjában az EU tagállamaiban közbeszerzésre kötelezett ajánlatkérők.)

Amennyiben abból indulunk ki, hogy uniós szinten az összes tagállam a GDP mekkora hányadát költi közpénzből megvalósított beszerzésekre, beruházásokra, akkor viszonylag egyszerű belátni, hogy a közbeszerzésre kötelezett szervezetek valóban komolyan hozzájárulhatnak az Európai Unió más politikái által előirányozott egyes célkitűzések eléréséhez, amennyiben vásárlóerejüket arra használják, hogy magasabb társadalmi értékű termékeket és szolgáltatásokat vásárolnak az innováció elősegítése, a környezet tiszteltetben tartása és a klímaváltozás elleni küzdelem, az energiafogyasztás csökkentése érdekében, vagy éppen a foglalkoztatás javítása, különösen a hátrányos helyzetű csoportok bevonásának elősegítése érdekében. Az állami szervek ‘zöldebb’, alacsony szén-dioxid kibocsátású, innovatívabb és szociális szempontokra nyitottabb áruk és szolgáltatások iránti jelentős kereslete meghatározhatja az elkövetkező évek termelését és fogyasztását.

Természetesen a társadalmi kihívások kezelése nem csökkentheti a közbeszerzés közpénzek felhasználásának hatékonyságát biztosítani hivatott funkcióját, és nem korlátozhatja az európai szintű piacokhoz való hozzáférést sem.

2.2. Új, fenntarthatóságot célzó eszközök az új irányelvekben

A fentiekben részletesen kifejtettek szerint az uniós közbeszerzési szabályozás felülvizsgálatának egyik kiemelt célkitűzése volt a fenntarthatósági szem-

pontok fokozott érvényesítésének biztosítása. Az új irányelvek számos olyan szabályt rögzítenek, amelyek más uniós célkitűzések érvényesítését szolgálják, ugyanakkor továbbra sem írják elő kötelező jelleggel a zöld, illetve szociális szempontok alkalmazását a közbeszerzésekben:

- A *felhatalmazó megközelítés* fényében az új irányelvek az ajánlatkérők számára biztosítják azokat az eszközöket, amelyek segítségével támogathatják az innovációt, hozzájárulhatnak a környezetvédelemhez és az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez, illetve a kedvezőbb szociális, foglalkoztatási feltételekhez.
- Az irányelvek fontos újítása, hogy biztosítják az ajánlatkérők számára a lehetőséget arra, hogy az *életciklus-költségeket figyelembe vegyék a bírálati szempontok körében*.
- Az ajánlatkérők dönthetnek úgy, hogy a műszaki leírásban illetve a bírálati szempontokban rögzítenek zöld illetve szociális szempontokat, e körben a gyártási folyamathoz közvetlenül kapcsolódó összes tényezőre utalhatnak, feltéve, hogy a *termelési folyamat* olyan aspektusaira utalnak, amelyek szorosan kapcsolódnak a közbeszerzés tárgyát képező termékek vagy szolgáltatások előállításának, illetve nyújtásának folyamatához.
- Előrelépés az is, hogy az ajánlatkérők már nem pusztán a különböző ökcímkek által tanúsított leírásokat használhatják fel a követelményeik rögzítése során, hanem kifejezetten azt is előírhatják, hogy az általuk kért áru vagy szolgáltatás meghatározott *címkével rendelkezzen*, amely tanúsítja azok környezeti, szociális vagy egyéb tulajdonságait. Természetesen az előírttal egyenértékű címkéket továbbra is kötelesek lesznek elfogadni.
- A kizáró okok köre bővül, e körben kifejezetten nevesítve az új irányelvekben a *kötelező szociális, munkaügyi és környezetvédelmi jogszabályok megsértése miatti kizárás előírásának lehetőségét*. A jövőben így az ajánlatkérők kizárhatják a gazdasági szereplőket az eljárásból, ha azok megsértették az Unió szociális, munkaügyi vagy környezetvédelmi jogszabályait, vagy a nemzetközi munkajogi rendelkezések által megállapított kötelezettségeket. Ezzel összefüggésben az ajánlatkérők kötelesek lesznek elutasítani az ajánlatokat, ha megállapították, hogy azok azért tartalmazznak kirívóan alacsony ellenszolgáltatást, mert az ajánlattevő megsértette az Unió szociális, munkaügyi vagy környezetvédelmi jogszabályait.

Annak érdekében, hogy az ajánlatkérők számára lehetővé tegyék, illetve megkönnyítsék, hogy *innovatív termékeket és szolgáltatásokat vásárolhassanak*, amelyek nyilvánvalóan hozzájárulnak a fenntarthatósághoz, az új irányelvek több teret engednek a tárgyalásos eljárások lefolytatására, új eljárásfajtaként bevezetik az innovációs partnerség lefolytatásának lehetőségét, rendelkeznek a határokon átnyúló közös beszerzések szabályairól, valamint egyszerűsítik a versenypárbeszédet.

Az új irányelvek rögzítik, hogy rendkívül nagy szükség van arra, hogy az ajánlatkérő szervek rugalmasabban dönthessenek valamely a *tárgyalásokat lehetővé tevő közbeszerzési eljárás* mellett. A jelenleg előírt feltételeken túl a jövőben akkor is választható a tárgyalásos eljárás, ha az ajánlatkérő igényeit az azonnal rendelkezésre álló megoldások kiigazításával nem lehet kielégíteni; ha a műszaki leírást nem lehet kellő pontossággal meghatározni egy meglévő szabványra, műszaki előírásra vagy műszaki referenciára való hivatkozással; illetve ha a beszerzés összetettségével vagy jogi és pénzügyi kialakításával kapcsolatos sajátos körülmények ezt indokolják.

Az *innovációs partnerség* új eljárásfajtaként jelenik meg az irányelvekben. Lehetőséget teremt arra, hogy az ajánlatkérő innovatív termék, szolgáltatás vagy építési beruházás kifejlesztése, és az ennek eredményeként létrejövő áruk, szolgáltatások vagy építési beruházások ezt követő megvásárlása érdekében a tárgyalásos eljárás szabályait alkalmazva egy strukturált partnerséget hozzanak létre.

Az innovációs partnerség célja egy innovatív termék, szolgáltatás vagy építési beruházás kifejlesztése, és az ennek eredményeként létrejövő áruk, szolgáltatások vagy építési beruházások ezt követő beszerzése, feltéve hogy azok megfelelnek az ajánlatkérő szervek és a résztvevők által közösen megállapított teljesítményszinteknek és költségeknek. Az innovációs partnerségnek a kutatási és innovációs folyamat lépései szerint egymást követő szakaszokból kell felépülnie, amelyek magukban foglalhatják a termékek előállítását, a szolgáltatások nyújtását és az építési beruházások megvalósítását is. Az innovációs partnerségnek a partner által elérendő közbenső célokat kell meghatároznia, és rendelkeznie kell a díjazás megfelelő részletekben történő kifizetéséről is. Az ajánlatkérő szerv e célok alapján minden szakasz lezárulását követően dönthet a partnerség megszüntetéséről vagy – amennyiben az innovációs partnerséget több partnerrel hozta létre – a partnerek számának csökkentéséről egyéni szerződések felmondása révén, amennyiben a közbeszerzési dokumentumokban jelezte ezeket a lehetőségeket, és azok igénybevételének a feltételeit is. Az ajánlatkérőknek tárgyalniuk kell az ajánlattevőkkel az általuk benyújtott

előzetes és – a végső kivételével – minden későbbi ajánlatról azok tartalmának fejlesztése érdekében.

Az ajánlatkérőnek biztosítania kell, hogy a partnerség felépítése, különösen a különböző szakaszok tartama és értéke tükrözze a javasolt megoldás innovatív jellegének mértékét és azt, hogy a piacon még nem elérhető innovatív megoldás kifejlesztéséhez milyen kutatási és innovációs tevékenységek sorozatára van szükség.

A 2004/18/EK irányelv nem szabályozta, de nem is zárta ki a *határokon átnyúló közös közbeszerzést*, a gyakorlatban ugyanakkor egyes tagállamok jogilag bizonytalanná vagy lehetetlenné tették azt. A különböző tagállamokból származó ajánlatkérők érdekelték lehetnek az együttműködésben és a közbeszerzési szerződések közös odaítélésében annak érdekében, hogy kiaknázhassák a belső piacon rejlő lehetőségeket, nem utolsósorban azon innovatív projektek esetében, amelyek több kockázattal járnak az egyetlen ajánlatkérő szerv által ésszerűen viselhető kockázatnál. Ezért az új irányelvek az egységes piac ajánlatkérői közötti együttműködés megkönnyítése érdekében az alkalmazandó jogot megjelölő új szabályokat állapítanak meg a határokon átnyúló közös beszerzésre vonatkozóan. Emellett a különböző tagállamokban lévő ajánlatkérő szervek a nemzeti vagy uniós jog hatálya alatt közös jogalanyokat hozhatnak létre. Az ilyen közös közbeszerzésekre különös szabályokat kell alkotni.

3. A Közbeszerzési Hatóság szerepvállalása a fenntarthatóság előmozdítása terén

A Közbeszerzési Hatóság a fenntarthatósági szempontok közbeszerzésekkel való kapcsolatát folyamatosan nyomon követi, mind a nemzetközi trendek, mind a hazai szabályok alakulása vonatkozásában. A Közbeszerzési Hatóság célja, hogy a zöld és szociális szempontok figyelembevételének fontosságát, valamint az innovatív közbeszerzések megvalósításának lehetőségeit és az ezekre vonatkozó szabályozást megismertesse az érdeklődőkkel. A Közbeszerzési Hatóság kiemelt fontosságúnak tartja, hogy a fenntarthatósági megfontolások minél szélesebb körben teret nyerhessenek a közbeszerzésekben is. Erre tekintettel a Hatóság aktív szerepet vállal a fenntarthatósági szempontok alkalmazásának minél szélesebb körben történő elterjesztésében.

A Közbeszerzési Hatóság *honlapján* a már több éve működő zöld közbeszerzés menüpontban folyamatosan *közzéteszi* az újonnan megjelenő zöld beszerzéssel kapcsolatos tanulmányokat, publikációkat (<http://www.kozbeszerzes>).

hu/jogi-hatter/zold-kozbeszerzes-3/), illetve a Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatóságának szerkesztésében havi rendszerességgel megjelenő internetes hírlevelet (GPP News-Alert), amely a zöld közbeszerzéssel kapcsolatos legfrissebb híreket, az Európai Unió tagállamainak legújabb gyakorlati tapasztalatait tartalmazza. A hírlevél megjelenéséről és annak tartalmáról a Hatóság minden hónapban tájékoztatja az érdeklődőket, a teljes hírlevél a honlapunkon elérhető.

A Közbeszerzési Hatóság a közelmúltban együttműködési megállapodásokat kötött a Nemzeti Közzolgálati Egyetemmel, az Eötvös Loránd Tudományegyetemmel, a Budapesti Corvinus Egyetemmel. Az együttműködés keretében többek közt oktatók delegálásával segítjük a felsőfokú végzettségre épülő *közbeszerzési képzések* folytatását. E képzések nagy figyelmet fordítanak a fenntartható közbeszerzések témakörének is.

A Hatóság *konferenciáin* is napirendre tűzi a zöld, szociális, illetve innovatív közbeszerzésekkel kapcsolatos aktuális témákat.

A Hatóság zöld és szociális közbeszerzésekre vonatkozó *statisztikákat* is készít, adatait a nemzeti eljárásrendben közzétett eljárás eredményéről szóló tájékoztatókra alapítja. E hirdetmény minta V.2.2.) pontja ugyanis rákérdez az eljárás során alkalmazott környezetvédelmi szempontokra, a következők szerint:

Az eljárásban környezetvédelmi szempontok kerültek megadásra:

- szerződéses feltételként,
- bírálati részszempontként,
- a műszaki leírás részeként,
- az alkalmassági feltételek körében környezetvédelmi vezetési intézkedések alkalmazásának előírásával (építési beruházás és szolgáltatás megrendelés esetén),
- az alkalmassági feltételek körében környezetvédelmi vezetési rendszereknek való megfelelés igazolásával.

E fenti kategóriák közül választva jelzik az ajánlatkérők, hogy lefolytatott közbeszerzési eljárásuk zöldnek tekinthető-e. Az így megadott adatok alapján készülnek zöld statisztikáink, az ajánlatkérők által zöldnek minősített eljárásokról: ajánlatkérői csoportok, beszerzési tárgyak, illetve a fenti szempont-kategóriák szerinti bontás is lehetséges. Hasonlóan az ajánlatkérők nyilatkoznak arról is, hogy szociális szempontot alkalmaztak-e közbeszerzési eljárásukban.

A nemzeti eljárásrendben tehát a fentiekben alapuló statisztikáink alapján megállapítható, hogy 2012-ben az eljárások 10,1%-ában nyilatkozták azt az ajánlatkérők, hogy valamilyen környezetvédelmi szempontot írtak elő. Ezzel szemben szociális szempontot csak az eljárások 2,5%-ában rögzítettek. Az

eljárások értékét tekintve a tavalyi évben a zöld eljárások aránya 21,5%, míg a szociálisan érzékeny közbeszerzési eljárások értéke 7 %-ra tehető. A zöld és a szociális szempontok alkalmazása terén a közszolgáltatók mutattak nagyobb aktivitást, és úgy tűnik, hogy az építési beruházások bizonyultak alkalmasabbnak ilyen szempontok megfogalmazására.

Ajánlatké- rői beso- rolás	Eljá- rások száma összesen	Zöld el- járások száma	%	Eljárások értéke összesen (Ft)	Zöld eljárások értéke (Ft)	%
Központi szintű	913	72	7,9%	28 380 043 539	4 143 665 685	14,6%
Közszolgál- tató	104	17	16,3%	7 717 542 017	2 236 100 064	29,0%
Regionális/ helyi szintű	2329	279	12,0%	119 779 940 348	30 661 072 669	25,6%
Közbiz- sereg	772	43	5,6%	28 185 489 640	3 226 264 967	11,4%
Egyéb	483	54	11,2%	12 665 819 065	2 052 556 923	16,2%
Összesen	4601	465	10, %	196 728 834 609	42 319 660 308	21,5%

Beszerez- és tárgy	Eljá- rások száma összesen	Zöld el- járások száma	%	Eljárások értéke összesen (Ft)	Zöld eljárások értéke (Ft)	%
Árubeszer- zés	1070	43	4,0%	21 195 531 714	905 340 644	4,3%
Építési be- ruházás	1685	255	15,1%	136 071 913 159	37 425 665 953	27,5%
Szolgáltatás	1845	167	9,1%	39 443 940 130	3 988 653 711	10,1%
Szolgáltatá- si koncesz- zió	1	0	0,0%	17 449 606	–	0,0%
Összesen	4601	465	10,1%	196 728 834 609	42 319 660 308	21,5%

A Közbeszerzési Hatóság célul tűzte ki, hogy megpróbál a zöld közbeszerzések hazai tapasztalatairól bővebb információkat összegyűjteni. Megkereséssel fordult így a statisztikák alapján zöld eljárásokat lefolytató ajánlatkérőkhöz, kérve, hogy osszák meg e területen szerzett tapasztalataikat, az általuk lefolytatott valamely zöld közbeszerzési eljárás ismertetésével. Reményeink szerint a zöld megkeresések nyomán olyan *hazai jó példákra* bukkanunk, amelyek segíthetik a zöld közbeszerzések hazai térhódítását is. A jó példákat megküldjük az Európai Bizottság zöld közbeszerzési hírlevelének, illetve az OECD-nek is.

A Hatóság 2012-ben bekapcsolódott a BuySmart+ program támogatásába. Az Intelligent Energy Europe Program által támogatott BuySmart+ projekt célja a környezettudatos, energia-hatékony beszerzés népszerűsítése, a zöld beszerzések arányának növelése, ingyenes tanácsadás és információs csomagok, tréningek segítségével. A BuySmart+ program magyar partnere az Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ, amelynek célja a tudományos igényű, a legfrissebb nemzetközi tapasztalatokat is felhasználó háttéranyagok, elemzések és szakpolitikai anyagok előállítása és gyűjtése. Az Energiaklub 2012-ben a BuySmart+ programban történő együttműködés érdekében megkezdte a Hatóságot is. Az együttműködés keretei kijelölésre kerültek. A Hatóság a BuySmart+ program népszerűsítésében a honlapján hír formájában történő közzététellel, az Energiaklub e program keretében szervezett előadásanyagainak közbeszerzési szempontú véleményezésével, illetve előadások megtartásával és jó zöld közbeszerzési gyakorlati példák gyűjtésének kezdeményezésével vesz részt.

II.

KÖZBESZERZÉS-IDEGEN SZEMPONTOK AZ ÁLLAMI BESZERZÉSEKBEN

FENNTARTHATÓSÁGI KEZDEMÉNYEZÉSEK A MAGYAR JOGI KÖRNYEZETBEN

Dr. BARNA Orsolya*

„Mivel nincs kezünkben az alapvető megoldások kulcsa,
nincs más lehetőség, mint szüntelenül keresni azt.”

Gro Harlem BRUNDTLAND: *Közös jövőnk.
A Környezet és Fejlesztés Világbizottság jelentése*

1.A fenntartható közbeszerzések a közösségi jogban

1.1. Fogalmi háttér

Környezetvédelem, ökotermékek, fenntartható fejlődés – ezek ma már nem egyszerűen divatos fogalmak, itt az ideje ugyanis, hogy komoly tartalommal töltsük meg őket, ha meg akarjuk óvni környezetünket, életminőségünket. Ennek a felismerésnek egyik eredménye jogalkotási szempontból, hogy az utóbbi években több területen eljutott oda mind a közösségi, mind a nemzeti jogalkotó, hogy nem csak elvi szintű elvárásokat fogalmaz meg, hanem az egyes ágazati részletszabályokban is megjelennek a konkrét környezetvédelmi követelmények. De tudjuk-e, hogy valójában mit takarnak ezek a fogalmak, és a gyakorlatban mit is jelent a fenntarthatóság? „*Rengetegen használják és bámulatosan kevesen egyformán a fenntarthatóságot, vagy megengedőbb formájában a fenntartható fejlődés (fejlesztés) fogalmát és főként tartalmát. Föltehetőleg senki nem elég bátor kijelenteni: ismeri a fogalom egyedül helyes definícióját.*”¹

* A szerző ügyvéd, közbeszerzési és fenntarthatósági szakértő, a Magyar Közbeszerzési Intézet szakértője.

¹ BULLA Miklós: A fenntartható fejlődés fogalmi világa. In: *Vissza vagy hova – Útkeresés a fenntarthatóság felé Magyarországon*. Budapest, Tertia, 2002. 105.

Álláspontunk szerint napjainkban számos területen megjelennek fenntarthatósági követelmények, és valami már a közbeszerzési jog vonatkozásában is elindult, azonban még igencsak a folyamat elején járunk, hogy mást ne említsünk, jelenleg a magyar jog még nem definiálta a fenntartható, vagy zöld közbeszerzés fogalmát sem, ugyanakkor az Európai Unió már 1997 óta elkötelezte magát a fenntartható, azaz az olyan fejlődés mellett, amely kielégíti a jelen szükségleteit, anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő nemzedékek esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket nemcsak Európában, hanem világszerte. Ehhez gondos egyensúlyt kell fenntartani a gazdasági jólét, a társadalmi igazságosság és az egészséges környezet között.

A fenntartható fejlődés magában foglalja a környezet minőségének védelmét és javítását, amely egyrészt a Föld azon kapacitásainak védelmét jelenti, hogy az életet annak sokféleségében megőrizze, másrészt a bolygó természetes erőforrásai korlátainak tiszteletben tartását. A fenntartható fejlődés csak a kormányzat minden szintjének bevonásával, a környezetvédelmi szempontok valamennyi politikai területbe történő integrálásával valósítható meg, melynek fontos részét képezi a környezetbarát közbeszerzési politika is. Az, utóbbi néhány évtizedben az ipari termelés volumene világszerte olyan mértékben emelkedett, hogy a környezeti hatások a korábbinál jóval nagyobb területekre terjednek ki, és már nemcsak az egyébként is veszélyes, hanem a nem mérgező kibocsátott anyagok – például az energiatermelésből, valamint a közlekedésből származó szén-dioxid – is mind nagyobb veszélyt jelentenek a bennünket körülvevő természetre. Mindezzel párhuzamosan, ezzel összefüggésben folyamatosan nő az ipari rendszerek viszonylagos súlya a természeti környezethez képest, és jóllehet a természet, mint szisztéma meglehetősen alkalmazkodó képes, mégis úgy tűnik, ha lassan is, de hamarosan elérjük alkalmazkodóképességének határait, ami igen súlyos következményekkel járhat fogyasztói társadalmainkra nézve. Többek között ez a felismerés áll azon nemzetközi és hazai kezdeményezések háttérében, amelyek igyekeznek a jog nyújtotta lehetőségek kihasználásával mind a termelőket, mind a fogyasztókat a környezettudatos magatartások irányába terelni. Ezen környezettudatosság egyik rendkívül hatékony eszköze lehet a fenntartható és zöld közbeszerzés, amely az Európai Unió tagállamaiban már meglehetősen komoly eredményeket tud felmutatni, hazánkban azonban még csak most teszi első óvatos lépéseit.

1.2. Fenntarthatóság a közösségi jog részletszabályai szintjén

Az állam – ide értve az önkormányzatokat is – a legnagyobb fogyasztó a piacon, a közszféra beszerzései az Európai Unióban éves szinten közel az uniós GDP két tizedét teszik ki, így a közszféra számít a legnagyobb fogyasztónak a tagállamokban. Bármilyen magatartást tanúsít is tehát az állam a beszerzések, közbeszerzések vonatkozásában, az komoly hatással lesz a piacra. Minderre tekintettel az EU már régóta célul tűzte ki a környezettudatos beszerzések – azaz a zöld közbeszerzés – minél nagyobb volumenű megkövetelését. Fenti célkitűzéssel összhangban az Európai Bizottság az Integrált Termék Politikáról szóló 2003. június 18-i közleményében számos eszközt hirdetett meg a termékek környezetbarát teljesítményének javítása érdekében, azok teljes életciklusa során. Célul tűzték ki valamennyi érdekelt bevonását – közöttük a közbeszerzési eljárásokban ajánlatkérőnek minősülő hatóságokat, szervezeteket is –, hogy beszerzéseikkel mutassanak példát, és kedvezően befolyásolják a piacot. Ennek előmozdítása érdekében felhívták a tagállamokat arra, hogy nemzeti cselekvési tervek elkészítésével járuljanak hozzá közbeszerzéseik környezetbarátabbá tételéhez. Előzőeken túl, az Európai Unió 2004. január 24-én cselekvési tervet fogadott el a környezetbarát technológiákért és e körben a zöld közbeszerzéseket szintén különös jelentőségűnek ítélték meg. Ennek tükrében a 2004-ben elfogadott, és jelenleg is hatályos közbeszerzési irányelvek már biztosítják a lehetőséget arra, hogy a környezetvédelmi megfontolásokat a közbeszerzési eljárások során az ajánlatkérők érvényesítsék. A környezetvédelmi célú rendelkezések az irányelvek több rendelkezésében visszaköszönnék, így például a műszaki leírásra vonatkozó szabályok között. Ennek megfelelően azok az ajánlatkérő szervek, amelyek környezetvédelmi követelményeket kívánnak meghatározni egy adott szerződés műszaki leírásában, környezetvédelmi jellemzőket állapíthatnak meg, mint például valamely gyártási módszer és/vagy a termékcsoportok vagy szolgáltatások konkrét környezeti hatásai. Alkalmazhatnak továbbá – de nem kötelező alkalmazniuk – megfelelő, az ökcímkékben – például az európai ökcímkében, a nemzeti vagy nemzetközi ökcímkékben vagy bármely más ökcímkében – meghatározott leírásokat, feltéve, hogy a címke követelményeit tudományos adatok alapján, olyan eljárás során dolgozzák ki és fogadják el, amelyben az érdekeltek, azaz kormányzati szervek, fogyasztók, gyártók, forgalmazók és környezetvédelmi szervezetek is részt vehetnek, továbbá feltéve, hogy a címke hozzáférhető és minden érdekelt félnek a rendelkezésére áll.²

² BAKONYI József – BARNA Orsolya – HAVAS-KOVÁCS Gabriella: *Fenntartható és zöld közbeszerzés a gyakorlatban*. Budapest, Perfekt, 2012. 35.

Az irányelv a szociális szempontokra is figyelemmel van, így például amennyiben lehetséges, az ajánlatkérő szervnek olyan műszaki leírást kell megállapítania, amely figyelembe veszi a fogyatékkal élők számára való hozzáférhetőség szempontjait és a valamennyi felhasználó számára alkalmas kialakítást. A közbeszerzési irányelvek kifejezett rendelkezést tartalmaznak, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy „a közbeszerzési eljárásban való részvétel jogát védett műhelyek számára tarthassák fenn”, vagy „a szerződések teljesítését a védett munkahely-teremtési programok keretébe illesztéshez köthessék”. A 2004/17/EK irányelv 28. cikke, valamint a 2004/18/EK irányelv 19. cikke „védett műhelyekre” és „védett munkahely-teremtési programokra” hivatkozik, „amennyiben az érintett alkalmazottak többsége fogyatékos személy”. Az ilyen szervezetek elnevezése tagállamonként eltérő lehet. Fontos, hogy a 2004/17/EK irányelv 28. cikke, valamint a 2004/18/EK irányelv 19. cikke elnevezéstől függetlenül valamennyi ilyen szervezetre vonatkozik azzal, hogy (a) a foglalkoztatottak legalább 50%-ának fogyatékos személynek kell lennie, továbbá (b) a szervezetnek az említett cikkeken rögzített egyéb feltételeknek is meg kell felelnie.

Ezzel párhuzamosan az Európai Bizottság Zöld közbeszerzés! – A környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés kézikönyve címmel gyakorlati útmutatót is készített az ajánlatkérők számára. A dokumentum közérthető formában summázza a környezetbarát szempontok gyakorlati alkalmazásának lehetőségeit a közbeszerzési eljárások egyes szakaszaiban, jó példák és az Európai Községek Bírósága releváns döntéseinek ismertetésével alátámasztva.

Ugyanakkor a fejlődés nem állt meg az utóbbi években sem. Az Európai Bizottság 2011-ben nyújtotta be jogszabálytervezeteit az uniós közbeszerzési politika megújítása érdekében. Az uniós közbeszerzési szabályok megújítására az Európa 2020 stratégia keretében kerül sor. A Bizottság az „Európa 2020, az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája” című bizottsági közleményben a 2008-as pénzügyi-gazdasági válságból való kilábalás európai stratégiáját vázolta fel. A stratégia három egymást erősítő prioritáson nyugszik, közte a fenntartható növekedésen, amely „erőforrás-hatékonyabb, környezetbarátabb és versenyképesebb gazdaság”-ot jelent. Ebben az átfogó, Európa jövője szempontjából lényeges irányok kijelöléséről szóló dokumentumban a Bizottság kiemeli, hogy a stratégia céljának eléréséhez az Európai Unió minden szakpolitikáját, közte az egységes piacot is, olyan irányba kell fejleszteni, hogy azok hozzájáruljanak az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek megvalósításához. A belső piac továbbfejlesztésére vonatkozó intézkedéseket a Bizottság két újabb közleményben tette közzé, az első belső piaci intézkedéscsomagban 2011-ben, illetve a második belső

piaci intézkedéscsomagban 2012-ben. Az új irányelvek elfogadása remélhetőleg új lendületet ad a fenntartható fejlődésnek.

2. A tagállami kezdeményezések

2.1. Fenntarthatósági irányok

Minden EU-tagállamnak megvannak a maga szabályozási keretei a közbeszerzések vonatkozásában. Tagállamtól függ, hogy kifejezetten a fenntartható és zöld közbeszerzések tekintetében megalkot-e külön jogszabályi kereteket, vagy egyéb szabályozókkal támogatja a fenntarthatósági követelmények beépülését a közbeszerzési eljárásokba. Több tagállam választotta azt a megoldást, hogy a vonatkozó közbeszerzési irányelvekkel konform közbeszerzési törvény mellett tanulmányokkal, módszertani útmutatókkal segíti a fenntartható és ökohatékony közbeszerzések megvalósulását, mégis azt mondhatjuk, hogy a jogi szabályozók alkalmazása a leghatékonyabb eszköz ezen a területen, mivel a kötelezésekkel érhető el a leghatékonyabban a zöld szempontok széles körben történő alkalmazása.

Az egyes tagállami megoldások, noha módszereikben eltérőek lehetnek, eredményeik egy irányba mutatnak, és igen meggyőzőek. Az Európai Unió környezetvédelmi politikájának közvetlen megvalósítói maguk a tagállamok, és a fenntartható és zöld közbeszerzések terén több éve már előremutató eredmények lelhetőek fel az egyes országok gyakorlatában. A módszerek széles skálán mozognak, az állami szintű kezdeményezésektől a belső hivatali típusú megoldásokig, illetve a legtöbb tagállam kihasználja a közbeszerzési irányelvek adta részletszabályok kínálta lehetőségeket, elsősorban a bírálat, és a műszaki leírás körében.

2.2. Jó példák a tagállami gyakorlatból

Göteborg városának önkormányzata – amely többek között az ún. LEAP Project³ résztvevője – az elsők között volt, amely bevezette a zöld szempontokat érvényre juttató beszerzési szabályzatát és gyakorlatát a kilencvenes évek elején, amelynek következtében az egykoron szennyezett, ipari városból mára egy

³ Ld. www.leap-gpp-toolkit.org.

környezettudatos, az ökológiai szempontokat a lehető legnagyobb mértékben érvényesítő ‘zöld’ város lett. Figyelemre méltó adat, hogy ennek érdekében évente 1,2 milliárd €-t költenek el beszerzéseik során. Tanulmányozásra érdemes az ún. „Zöld Vegyszerek Projekt” elnevezésű kezdeményezésük is, amelynek célja az ajánlattevők folyamatos tájékoztatása, és képzése a zöld közbeszerzés követelményeinek történő megfelelés érdekében teendő intézkedésekről.

Hasonló eredményekkel büszkélkedhet *Barcelona* is, amelynek önkormányzata – az önkormányzati intézményeket is ide értve – 12.000 alkalmazottat foglalkoztat. Barcelona fenntartható várossá válásának egyik eleme volt, hogy képviselőtestülete átfogó tervet dolgozott ki, amely terv a Riói Fenntartható Fejlődés Csúcstalálkozón 1992-ben megfogalmazott Agenda 21 című dokumentummal összhangban kíván cselekedni. A terv nem elégedett meg az elvi alapok lefektetésével, hanem konkrét tennivalókat fogalmazott meg a zöld fogyasztás elérése érdekében. A terv megvalósításának egyik első lépése az önkormányzat, és egyes intézményeinek környezetvédelmi átvilágítása volt. A terv részeként kialakított ún. „Zöld hivatal program” alapvető pillére volt, hogy a környezetvédelmi szempontokat beépítették a közbeszerzési eljárások követelményrendszerébe, így például környezetvédelmi szempontok határozzák meg a takarítással és hulladékkezeléssel, a számítástechnikai eszközökkel és árukkal valamint a vásárlandó papírral szembeni elvárásokat. A program alapján megfogalmazott közbeszerzési feltételek egyrészt az ajánlattevőket érintik – úgy mint műszaki feltételek, minősítés –, másrészt a termékeket – így például környezetbarát védjegyek, egyéb különleges elvárások a jogszabályi keretek között –, vagy a szolgáltatás egészét, a szolgáltatás feltételei, igazgatás, a felhasznált termékek vagy eszközök jellemzői vonatkozásában. Így például külön szempont a hulladék mennyiségének csökkentése, a csomagolás és a hulladékkezelés. Előzőeken túl, az önkormányzati épületekben beruházásokkal segítik a megújuló energiaforrások terjedését, energiatakarékos égőket és víztakarékos berendezéseket szerelnek fel. 2006-ban került sor a program eddigi eredményeinek értékelésére, és megállapításra került, hogy a terv elmúlt négy éve alatt jelentős sikereket könyvelhetnek el.⁴

Nem kell azonban ilyen messzire mennünk, ha pozitív példákat akarunk találni a zöld közbeszerzésre. A szomszédos Szlovéniában többek között *Vransko* város önkormányzata említendő. Az önkormányzat egyik kiemelt célja a környezeti károk mérséklése, helyreállítása, a környezet minőségének javítása, többek között a zöld energiaforrások igénybevétele. Az önkormányzat meg-

⁴ www.bcn.es/agenda21.

bízásából az ún. GEF Projekt keretein belül beszerzésre, létrehozásra került egy új, biomassza tüzelésre alapozott távfűtő rendszer, amely a hőenergia fogyasztás, illetve a káros-anyag kibocsátás csökkenését eredményezte.⁵ Lengyelországban is vannak eredményei az önkormányzati zöld közbeszerzéseknek, Kozuchów városka polgármesteri hivatala a közvilágítási rendszer korszerűsítésének, és továbbfejlesztésének kapcsán alkalmazta az energiahatékonyság környezetvédelmi követelményét a beszerzés során, amelynek várható következményeként az áramfogyasztás 35-40%-os, a kitermelési költségek 40-50%-os csökkenésével számolnak.⁶

Érdemes még szólnunk az olaszországi *Varese Ligure* falucska esetéről is, amely kiváló példa arra, hogy a zöld közbeszerzés követelményei nem csak az úgymond nagy ajánlatkérők tekintetében valósíthatóak meg, kellő akarattal a kisebb települési önkormányzatok is sikereket érhetnek el ezen a téren, sőt, egyes területeken, hosszú távon komoly megtakarítások könyvelhetőek el. Varese Ligure közel egy évtizede még a hanyatló gazdaság, és a lakosság elvándorlásának problémájával küzdött, amely arra indította a falu vezetőségét, hogy a negatív tendenciát megfordítsa, és a gazdasági megerősödés, valamint a fenntartható fejlődés érdekében a megújuló energiaforrásokra koncentrálna próbáljon önellátóvá válni. Céljait elsősorban szélerőmű-park, illetve napelemes eszközök telepítésével kívánta megvalósítani, amely oly mértékben sikerült, hogy ma már közel 100%-os részükről a megújuló energiaforrások használata, valamint ugyancsak közel 100%-os a szerves anyag felhasználás, amely eredmények arra indították az EU illetékeseit, hogy a falunak ítéljék a „megújuló energiaforrások használatának előmozdításában legjobb eredményeket elért vidéki EU helyi önkormányzat” címet. A falu által választott stratégia megvalósítását a képviselőtestület irányítja a polgármester felügyelete mellett, a monitoringot – többek között időszakos környezetvédelmi auditok formájában – egy ad hoc bizottság végzi.⁷

⁵ *Energiatudatos közbeszerzés*. Környezettudományi Központ Budapest, 2006. http://www.ktk-ces.hu/energiatud_kiadv.pdf.

⁶ Uo.

⁷ Uo., további részletek: www.comune.vareseligure.sp.it.

3. A közbeszerzési eljárásokban alkalmazandó környezetvédelmi, fenntarthatósági, energia- és ökohatékonysági követelményekről szóló rendeletervezet jelentősége

3.1. Fenntartások a fenntarthatósággal szemben

Sokáig a magyar közbeszerzési törvény sem tartalmazott kifejezett fenntarthatósági, és zöld kritériumokat, az egyetlen ilyen tartalmú rendelkezés a korábban hatályos, 2003. évi CXXIX. törvény tekintetében a bírálat körében volt található, amely 57. § (4) bekezdés c) pontja értelmében a részszerzőpontoknak mennyiségi vagy más módon értékelhető tényezőkön kell alapulniuk, a közbeszerzés tárgyával, illetőleg a szerződés lényeges feltételeivel kell kapcsolatban állniuk. Ennek körében a régi Kbt. kifejezetten nevesítette a *környezetvédelmi tulajdonságokat*. Természetesen amennyiben az ajánlatkérőnek szándékában állt zöld közbeszerzési eljárás lefolytatása, annak a korábbi törvényszöveg sem képezte akadályát, hiszen lehetőség volt arra, hogy a jogszabályi keretek között az ajánlatkérő úgymond zöldre szabja a kiírását akár a műszaki tartalom, akár az alkalmasság, akár a környezetvédelmi bírálati részszerzőpontok kombinált alkalmazásával. Mégis viszonylag ritkán találkozhattunk kifejezett zöld közbeszerzési gyakorlattal jogszabályi támogatás hiányában.

Alapvető változást hozott a 2012. január 1-jén hatályba lépett *2011. évi CVIII. törvény* a közbeszerzésekről (a továbbiakban: Kbt.), amelynek már a kialakítása során deklarálta a jogalkotó, hogy nagyobb figyelmet kíván szentelni a fenntarthatósági szempontoknak. A Kbt. a kiemelt célok között kezeli a fenntartható fejlődés szempontjait, noha az alapvető követelmények között külön nem említi a környezetvédelmi, fenntarthatósági és egyidejűleg a szociális követelményeket, remélhetőleg a jövőben erre is sor kerül. Az előzőeken túl, a Kbt. 182. § (1) bekezdésének értelmében a Kormány felhatalmazást kapott, hogy rendeletben szabályozza a közbeszerzési eljárás valamennyi szakaszára kiterjedő környezetvédelmi, fenntarthatósági és energiahatékonysági követelmények tekintetében előírható részletes szabályokat, valamint az általa irányított vagy felügyelt költségvetési szervek, alapított közalapítványok, valamint az állami tulajdonú gazdálkodó szervezetek vonatkozásában a környezetvédelmi, fenntarthatósági és energiahatékonysági szempontoknak a közbeszerzésben történő érvényesítése kötelező eseteit és módját. Sajnos a végrehajtási rendelet szövege lassan két éve előkészítés alatt áll, elfogadására azonban mind a mai napig nem került sor.

A zöld közbeszerzésekkel kapcsolatosan a legfőbb ellenérv a költségek növekedése szokott lenni. Ez azonban általában nem valós probléma, mivel a zöld

közbeszerzések gyakori jellemzője, hogy az első évben valóban drágábbak, de hosszabb – 3-4 éves – távlatban nem kerülnek többbe, sőt megtakarítások is elérhetőek általuk. Természetesen a fokozatosság minden esetben szükséges. Nem szükséges – és gyakran nem is célszerű – rögtön az ún. ökoházak építését megkövetelni, vagy csak és kizárólag zöld anyagok használatát előírni. Kezdő lépésként elég például, ha az ajánlattevőktől megköveteljük az ISO 14001, vagy az EMAS meglétét, vagy például szerződésünkben arra kötelezzük, hogy ne a csúcsgazdasági időszakban szállítson, a bírálat során több pontot ítélünk oda annak az ajánlattevőnek, amelyik bizonyíthatóan kisebb környezetterhelés mellett szállít, vagy végzi a munkát. Mindezek az ajánlattevők viszonylag szélesebb köre által, nem túl nehezen teljesíthető feltételek, amelyek előírásával az ajánlatkérő demonstrálni tudja a fenntarthatóság melletti elkötelezettségét, ugyanakkor nem ró aránytalan terheket az ajánlattevőkre, és különösebb költségkihatása sincs az ajánlatkérőre nézve. Így egy idő után az ajánlattevőknek rá kell jönniük, hogy ha sikerrel akarnak indulni a közbeszerzési eljárásokon, akkor figyelemmel kell lenniük a zöld szempontokra, mert úgy nagyobb eséllyel pályázhatnak. Mindez jótékonyan hat a hazai zöld gazdaságra, és az ajánlatkérőknek sem jár többlet kiadással, mégis ösztönzőleg hat. Az ajánlattevő környezetvédelmi célú befektetései pedig a pályázat elnyerésével megtérülnek. Amikor pedig az első lépések meghozták eredményüket, akkor lehetséges a továbblépés, és további – a korábbiaknál szigorúbb – zöld követelmények beépítése, ugyancsak a fokozatosság elvének megfelelően.

Az életciklus-költség vizsgálata alkalmas módszer arra, hogy kimutassa azt, hogy bár látszólag a vásárláskor többet kell fizetni a környezetbarát termékért, de a teljes életciklust figyelembe véve a környezetbarát verzió gyakran kedvezőbb lehet. Ugyanakkor a viszonylag rövid élettartamú – gyorsan avuló – eszközök beszerzése különös körülményt igényel. Ezeknél az energiahatékonyságot az életciklus-költségnél nagyobb súllyal kell figyelembe venni. A nagy tételben vásárlók – ha környezettudatosak – nemcsak közvetlenül, az általuk megvásárolt környezetbarát termékek kedvezőbb környezeti hatása révén járulnak hozzá a környezet védelméhez, hanem közvetve, a piacra gyakorolt befolyásuk révén is, azzal, hogy nagy mennyiségű környezetbarát terméket vásárolnak, a gyártókat ösztönzik az ilyen termékek termelésének növelésére. A környezetbarát termékek tömegtermelése pedig végső soron árcsökkenéshez vezet, így ezek a termékek egyre több vásárló számára válnak elérhetővé. A kereslet növekedése a gyártókat a termék környezetkímélő jellemzőinek javítására is ösztönzi, így ezen a téren is verseny bontakozik ki közöttük. A közintézmények zöld közbeszerzési gyakorlata példát mutat a háztartásoknak is.

3.2. Egy formabontó javaslat – a helyi pénzek lehetséges szerepe a közbeszerzési eljárásokban

Hosszabb távon mindenképpen szükséges azoknak az előnyöknek a számszerűsítése is, amelyek nem közvetlen pénzügyi előnyök formájában jelentkeznek. Ezeknek a szempontoknak a közbeszerzés során történő figyelembevétele segítheti a zöld közbeszerzés gyakorlatának elterjesztését. A helyi pénz gondolata nem új dolog a gazdasági életben, számos külföldi és hazai példa támasztja alá létjogosultságát, lehetőségeivel a Nemzeti Vidékfejlesztési Koncepció is foglalkozik. A helyi pénzhelyettesítő rendszerek elsősorban szövetkezeti formában működtethetők. A helyi pénz egyik fő funkciója, hogy megteremtse a helyi gazdaság preferenciáját, forgalmat generáljon a gazdaság helyi szereplői között, ezáltal élénkítse a helyi gazdaságot. A rendszer egyszerűbb formája a helyi pénz mellett a közösségi együttműködésen és bizalmon alapuló helyi cserekereskedelmi rendszerek, csereeszközök létrehozása.

A helyi pénz, túl azon, hogy a gazdaságélénkítés eszközeként működhet, komoly szerepet játszhat a munkahelyteremtésben, amennyiben önkormányzat a kibocsátó, úgy a pénzhelyettesítő utalvány kibocsátásával kamatmentes hitelhez juthat, és nem utolsó sorban erősíti az egyes gazdasági szereplők közötti együttműködést. Álláspontunk szerint annak megkövetelése egy részszerző körében, hogy az ellenszolgáltatás hány százalékát fogadja el az ajánlattevő helyi pénzben, nem ellentétes sem a Kbt., sem az irányelvi rendelkezésekkel, hiszen egy ilyen típusú megajánlás független az ajánlattevő honosságától, mégis kifejezetten Magyarország gazdasága szempontjából bír előnyökkel, hiszen az ellenszolgáltatás helyi pénzben megajánlott hányada itthon marad, anélkül, hogy a tagállami hovatartozás szerint szűrné az ajánlattevőket. Előzőeken túl, ez egy *soft* megoldás lenne, hiszen az az ajánlattevő, aki nem kívánja ezt a feltételt megajánlani, az egyszerűen erre a részszerzőpontra nem kap többletpontokat, és a többi bírálati szempont alapján tett megajánlásaival kell versenyeznie, tehát ajánlata nem lesz érvénytelen, így a koncepció nem korlátozó jellegű, tehát az irányelveket sem sérti.

3.3. A kkv.-k támogatásának lehetőségei

A közelség elve nem ismeretlen a közösségi jogban, és beépíthető a hazai részletszabályok körébe is, így a végrehajtási rendelet tervezete is tartalmazza a fogalmat. Ennek körében például többlet pontokra számíthat az az ajánlattevő,

aki a szállítással együtt járó környezeti terhelést a szállítási távolság minimalizálása révén csökkenteni tudja. Ezen megfontolás alapján kaphatna többlet pontot a helyi székhellyel rendelkező ajánlattevő annak érdekében, hogy a teljesítés minél közelebbi helyről történjen, mérsékelve ezzel például a szállítási távolságot. Az elv alkalmazása kevesebb CO₂ kerül kibocsátásra és vélhetően kevesebb energia kerül felhasználásra, ezzel egyidejűleg pedig a helyi kis- és középvállalkozások támogatására is lehetőség nyílik. Ez közvetve hathat a helyi munkaerő szélesebb körű alkalmazásához pl. azáltal, hogy a kedvezőbb elbírálás érdekében az ajánlattevők törekedhetnek arra, hogy a nagy közbeszerzők környékén telepítsenek gyárat, alapítsanak székhelyet stb.

Figyelemmel arra, hogy ma már a fenntarthatóság nem pusztán a környezetvédelmi szempontoknak való megfelelést jelenti, hanem sokkal tágabb értelemben alkalmazandó, a fenntarthatóság körében figyelemmel kell lenni a *fair trade* követelményeire, valamint egyes szociális szempontokra is, minderre tekintettel a rendeleti szabályozás célszerűen egyebekben kiterjed ezekre az aspektusokra is a részletszabályok szintjén. A *fair trade* főként a helyi közösségeket, kkv-kat segítő elv, amelynek lényege, hogy a termékeik fogyasztói átlagosan 30-50%-kal többet fizetnek a termékekért, de ezért általában az átlagosnál jobb minőségű termékhez jutnak, és tudják, hogy a többletkiadás társadalmi célokat szolgál. A környezetvédelmi elvárások is egyre fontosabbak a *fair trade*-ben, a környezeti érdekeket és értékeket is méltányolják. Cél az érintett kistermelők piaci stabilitása: hosszabb távú szerződéses kapcsolatokat igyekeznek kialakítani a biztonságuk növelésére. A *fair trade* elv alkalmazása szorosan összefügg tehát a kkv.-k védelmével és segítésével, valamint a helyi erőforrások hasznosításával és a szociális szempontok fokozott figyelembevételével is, hiszen ezen elvek egymás mellett, egymás hatását erősítve működnek.

A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK ELLÁTÁSA ÉS ÁLLAMI TÁMOGATÁSA AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Dr. GYULAI-SCHMIDT Andrea, Dr. jur. (Hamburg)*

1. Bevezetés

Európában hosszú évek óta megoldandó probléma a már felépített szociális vívmányok megőrzése és egyben a szociális szolgáltatások növekvő társadalmi igényeknek megfelelő modernizálása. Aggodalomra ad okot a jóléti társadalmak megállíthatatlan öregedése, amelynek nyomán a 65 éven felüliek aránya a következő évtizedekben dinamikusan növekszik. A generációk közötti kapcsolat lazul. Ennek következtében a 65 éves és idősebb korosztály egyharmada egyedül él. A gondoskodó állami szerepvállalással párhuzamosan egyre kevesebben támogatják pénzben vagy természetben más háztartásban élő gyermeküket, szüleiket, rokonaikat. Az egészségügyi ellátás javulásával nő az életkor, egyúttal meghosszabbodik a betegség szakasza és nőnek az egészségügyi és nyugdíj-ellátások állami költségei. Európa déli és keletre eső szegényebb tagállamaiban fokozottan jellemző, hogy az össznépesség, de főként az idősebb korosztály egészségi állapota romlik.¹ Az aktívkorúak száma csökken, viszont a munkalehetőségek korlátozottak. A szociális feszültségekkel együtt növekszik a bűnözés, ezért egyre több forrást kell elkülöníteni a börtönviszonyok fenntartására és javítására.

* A szerző a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Magánjogi és Kereskedelmi Jogi Tanszékének docense.

¹ Magyarországi felmérések szerint a 65–78 éves korosztály 55%-a úgy nyilatkozik, hogy mindennapi tevékenységet korlátozó egészségügyi problémája van. Ld. SERAFIN József 2010 februárjában „Aktuális kérdések a szociális szolgáltatásokban” című előadásának prezentációját (letölthető: http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fvszkfgy.hu%2Fmodules%2Fdownload_gallery%2Fdl.php%3Ffile%3D9&ei=sevYU-CJD5T44QTQwYDADQ&usg=AFQjCNFmUJHGIMX87yjjXxDSWhHymw2U1w&sig2=mhYisIANvYQyLPkmMTTocA&bvm=bv.71778758,d.bGQ).

Az európai társadalmak szociális biztonsághoz fűződő jogának fenntarthatósága, illetve a gondoskodó állam által felvállalt szociális szolgáltatások nyújtása alapvető összeurópai dilemmákat vet fel. Tekintettel arra, hogy az állami bevételek nem tartanak lépést a növekvő kiadásokkal, a tagállamok a társadalom megszokott, illetve növekvő szociális ellátásra való igényeit saját forrásból nem képesek fedezni. Arra kényszerülnek, hogy egyfelől privatizációs, koncessziós, PPP és egyéb szerződések keretében a magánszféra szereplőit bevonják a közfeladatok ellátásába, másfelől figyelemmel kísérve a piaci szolgáltatók teljesítését, szükség szerint támogassák azokat. Az állam a szolgáltató szerepéből (Leistungsstaat) fokozatosan visszavonul, és egyre inkább csak háttérgaranciát vállal a teljesítésért (Gewährleistungsstaat).²

Amennyiben az állam a köz érdekében nyújtott szolgáltatások ellátását a privátszféra bevonásával oldja meg, nem kerülhető meg az uniós primer és szekunderjogban megjelenő versenyre, közbeszerzésekre és tiltott állami támogatásokra vonatkozó háttérszabályok ismerete és betartása. A szubszidiaritás és az arányosság elvéből következően felmerül a kérdés, hogy a nemzeti sajátosságokat magában rejtő szociális szolgáltatás fogalmi és terjedelmi körét, valamint ellátását és finanszírozását az uniós vagy a tagállami jog határozza-e meg, illetve konkuráló hatáskörök esetén milyen szempontokat kell mérlegelni.

Jelen tanulmány arra a kérdésre keresi a választ, hogy az európai jog által szabályozott általános érdekű szolgáltatások (a továbbiakban: ÁÉSZ) szerves részét képező általános érdekű szociális szolgáltatások (a továbbiakban: szociális szolgáltatások vagy ÁÉSZSZ) mennyiben specifikusak más közszolgáltatásokhoz képest, valamint, hogy a szociális szolgáltatások ellátása és támogatása milyen feltételekkel maradhat tagállami hatáskörben.

1. Az általános érdekű szolgáltatások sajátosságai

A XIX. századi Németországból származó '*Daseinsvorsorge*', azaz az „állami gondoskodás” fogalma³ megfeleltethető a modern európai ÁÉSZ fogalmának, amely alatt ma is az állami hatóságok feladatainak, illetve tevékenységének ösz-

² Vö. bővebben az állam új közszolgáltatási szerepéről, Markus KRAJEWSKI: Vom Primat des Wettbewerbs zum gemeinsamen Verfassungswert: Perspektivenwandel im europäischen Recht öffentlicher Dienstleistungen? In: BUNDESVERBAND ÖFFENTLICHE DIENSTLEISTUNGEN (Hrsg.): Zukunft der öffentlichen Wirtschaft. (Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft Heft 31) Berlin, 2009. 59. skk.

³ Németül: Daseinsvorsorge; angolul: services of general interest; franciául: service public.

szükségét értjük, az adott kor életszínvonalának megfelelő polgári és emberi lét szükségleteinek kielégítése céljából.⁴ Noha az általános definíció irányadó maradt, egyedi tartalma koronként és társadalmi berendezkedésenként változik. Az ÁÉSZ, más néven az állami gondoskodás körébe tartozó közérdekű szolgáltatások köre a tagállamok hagyományaitól függően rendkívül sokrétű. Ide tartoznak többek között a víz-, gáz-, energiaellátás, távközlés, hulladékgazdálkodás, a személyszállítás és a helyi tömegközlekedés, közszolgálati műsorszolgáltatás, a szociális és egészségügyi szolgáltatások, valamint az oktatás és a kultúra.⁵

A szociális és egészségügyi szolgáltatások köre speciális területet ölel fel, mert azok egyéb környezetvédelmi szempontokkal kiegészítve a társadalom fenntartható fejlődésének, illetve jóllétének alappilléret biztosítja.⁶ A szociális és egészségügyi szolgáltatások nagy része az ÁÉSZ európai gyűjtőfogalmába illeszkedik. Ide sorolható a fiatalok támogatása és védelme, a gyermekgondozás, a katasztrófavédelem, tűzoltói és mentőszolgáltatások, a szociális lakásépítés, a munkanélküliek és hajléktalanok ellátása, az időskorúak és fogyatékosok ápolása, egyes egészségügyi szolgáltatások, például a függő és pszichiátriai betegek ellátása vagy a nyugdíjrendszer működtetése.⁷ Ezeket a tevékenységeket jellemzően lokálisan, helyi szinten, szükség szerint átfogóan a tagállamok végzik, ezért az Unió a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásával túrni köteles, hogy a tagállamok hatóságai meghatározzák, mely szolgáltatásokat sorolnak ebbe a körbe, továbbá azt, hogy hogyan szervezik meg azokat.

A jóléti társadalmak polgárai hozzászoktak ahhoz, hogy a tágan értelmezett ÁÉSZ-hez – legyen az gazdasági, nem gazdasági vagy szociális jellegű, jó minőségben és megfizethető áron jussanak hozzá. Arra vonatkozóan, hogy melyek azok a szolgáltatások, amelyekhez a társadalom széles rétegei számára ily

⁴ Ld. Ernst FORSTHOFF: *Die Verwaltung als Leistungsträger*. Stuttgart, 1938. Forsthoff tanulmányában az ún. 'Daseinsvorsorge' fogalmát így definiálta: „alles, was von Seiten der Verwaltung geschieht, um die Allgemeinheit oder nach objektiven Merkmalen bestimmbare Personenkreise in den Genuss nützlicher Leistungen zu setzen.”; Andrea GYULAI-SCHMIDT: *Entwicklung der europäischen Rechtsprechung zum Vergaberecht im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse*. *VergabeR*, 2012/6. 809. sk.

⁵ Vö. Útmutató az Európai Unió állami támogatási szabályainak a közszolgáltatásokra történő alkalmazásához. (Fordította: Mohay Ákos) *Állami Támogatások Joga*, 2011/3. 23. skk.; Andreas KRAUTSCHEID (szerk.): *Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl*. 2009. 18. skk.; Thomas EILMANBERGER – Günter HERZIG: *Soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse Social services of general interest (SSGI)*. Studie im Auftrag des BM für Soziales und Konsumentenschutz, Salzburg, 2008. 6.

⁶ *Soziale Aspekte des Umweltschutzes/Ökologische Gerechtigkeit*, Umweltbundesamt, 2013. 08. 13. (letölthető: <http://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/soziale-aspekte-des-umweltschutzes/ökologische>).

⁷ Vö. EILMANBERGER–HERZIG i. m. 6.

módon kell biztosítani a hozzáférését, sem a Lisszaboni Szerződés⁸, illetve az EUMSZ⁹ sem az Unió másodlagos joganyaga nem ad kielégítő iránymutatást. Tekintettel arra, hogy az általános érdek fogalma – uniós tagállamonként és politikai rendszerektől függően, a technológiai fejlődés és a piaci viszonyok hatására – folyton változik, ezért nincs taxatív katalógus az ÁÉSZ tartalmi körének európai meghatározására.

Az EUMSZ „Általános érdekű szolgáltatások” címet viselő 26. jegyzőkönyve magát a fogalmat nem definiálja, de világossá teszi, hogy az általános érdekű szolgáltatások gazdasági és nem gazdasági karakterűek lehetnek. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra (a továbbiakban: ÁGÉSZ) – a sokszínűség, minőség, biztonság, megfizethetőség, egyenlő bánásmód, valamint az egyetemes hozzáférés jegyében – vonatkozik az uniós jog, azaz a Lisszaboni Szerződés, illetve az EUMSZ európai belső piacról és a fair versenyfeltételekről szóló szabályai. Ezzel szemben a gazdasági jelleget nélkülöző, szűk értelemben vett ÁÉSZ esetköre, amely kiemelten az állami hatalomgyakorlással függ össze, valamint a kulturális és szociális természetű szolgáltatások egy részét is magában foglalja, az egységes belső piac szempontjából nem releváns. A nem gazdasági jellegű ÁÉSZ tehát kizárólagosan tagállami hatáskörben marad. Sem az Európai Unió közbeszerzési irányelvei, sem az alapszerződések alapelvei és versenyjogi szabályai nem vonatkoznak rá.¹⁰

Ennek szellemében az EUMSZ 14. cikke kizárólag az ÁGÉSZ-re hivatkozik, amit az Unió közös értékrendjében helyez el, hangsúlyozva annak társadalmi és területi kohézióban játszott szerepét. Ezzel összhangban utal az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkére, valamint az EUMSZ 93., 106. és 107. cikkeire, és megállapítja, hogy ÁGÉSZ ellátása esetén az Unió és a tagállamok saját hatáskörükben és a Szerződések alkalmazási körén belül gondoskodnak arról, hogy ezek a szolgáltatások rendeltetésszerűen teljesüljenek.

A primerjogi szabályozás nem taglalja a szociális szolgáltatások ÁÉSZ-en belüli hovatartozását. Ennek hiányában – konkrét esetben – vita tárgyát képezheti, hogy a szociális szolgáltatások odaítélése kizárólag tagállami, önkormány-

⁸ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá (EUHL 2007/C 306/01).

⁹ Ld. az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változatát, (EUHL 2010/C 83/49) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:hu:PDF>.

¹⁰ Ld. az Európai Bizottság 2011. december 20-án kiadott „Az általános érdekű szolgáltatások európai minőségi keretrendszere” című közleményét, Brüsszel, 2011. 12. 20, COM(2011) 900 végleges, 3 sk.

zati hatáskörbe tartozik, mint általában a nem gazdasági ÁÉSZ köre, vagy mint más gazdasági érdekű szolgáltatások esetén, vonatkoznak rájuk is a primerjogi alapelvek és a versenyszabályok. A kérdés eldöntése azért lényeges, mert ha egy szociális szolgáltatást az európai uniós versenyjogi szabályok szerinti vállalkozás is nyújthatja, ami nem pusztán saját kockázatára végzi a tevékenységét, akkor működése finanszírozása során figyelembe kell venni az EUMSZ állami támogatásokra vonatkozó szabályait és mindenekelőtt a primerjogból levezethető közbeszerzési alapelveket.

Az európai versenyjogi szabályok ÁÉSZSZ-re való alkalmazása különösen érzékeny területet érint, mert az állam ezeket a szolgáltatásokat – vagy azok egy részét – akkor is köteles a társadalom széles rétegei számára, elérhető áron biztosítani, ha azt a piaci szereplők nyereségorientált szempontok miatt nem kívánják ellátni, illetve a kedvezményezettek az igénybe vett szolgáltatás ellenértékét nem vagy csak részben képesek megfizetni. Általában igaz lehet ez más közszolgáltatásra is, de a szolgáltatások szociális jellege miatt a közvélemény érzékenyebben reagál a gazdasági szempontok érvényesítésére. Amennyiben az utóbbi szempontok túl nagy hangsúlyt kapnának, féltő, hogy a szociális érdek alulmarad, és az adott szolgáltatás ellátása veszélybe kerül.

Erre tekintettel az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése (az EKSZ korábbi 86. cikk 2. bek.), a közszolgáltatások megszervezése és finanszírozása vonatkozásában kimondja, hogy a Szerződések és különösen a versenyszabályok hatálya csak abban az esetben terjeszthető ki az ÁÉSZ működtetésével megbízott vállalkozásokra, *„amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását.”*

A köz érdekében ellátandó *sajátos feladat* olyan hivatkozási alap, amely tág teret nyit a kivételi szabály értelmezésére, de nem alkalmazható korlátlanul. A tagállamok nem tekinthetnek el a primerjogi versenyszabályok – ezáltal a közbeszerzési és állami támogatási normák – kötelező alkalmazásától, ha a kivételi szabály érvényre juttatása a kereskedelem fejlődését olyan mértékben befolyásolná, amely ellentétes az Unió érdekeivel.¹¹

További normatív pontosítás hiányában a jogalkalmazás eseti mérlegelés függvénye, amelynek elveit az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) az EKSZ korábbi 86. cikke 2. bekezdésével összefüggésben fejtegette ki.¹² A nor-

¹¹ Ld. EUMSZ 106. cikk 2. bek. 2. mondat: *„A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes az Unió érdekeivel.”*

¹² C-320/91. számú *Corbeau*-ügyben 1993.05.19-én hozott ítélet [EBHT 1993, I-2533. o.]; C-393/92. számú *Almelo*-ügyben 1994. 04. 27-én hozott ítélet [EBHT 1994, I-1477. o.]; C-147/97. és 148/97. számú *Deutsche Post* ügyben 2000. 02. 10-én hozott ítélet [EBHT 2000,

maszöveg ugyan főszabály alóli kivételt határoz meg, az EUB az eddigiekben mégsem szűkítően, restriktíven értelmezte azt. Amennyiben megállapítható volt, hogy a szolgáltatás nyújtása veszélybe kerül, az EUB elfogadhatónak tartotta a közérdek hatékony érvényesítése céljából, hogy az uniós versenyjogi szabályok háttérbe szoruljanak.¹³ Ezen túlmenően az EUB nem taglalja az egyes szolgáltatások sajátosságait, de az adott területen elismeri a tagállamok széles döntési jogosultságát.

3. Elhatárolási problémák

A tág értelemben vett ÁÉSZ ellátása és finanszírozása két fontos előkérdést vet fel. Egyrészt vizsgálandó, hogy mely ismérvek alapján állapítható meg egy szolgáltatás ÁÉSZ-jellege, ezen belül hol húzódik a határ az ÁGÉSZ és a nem gazdasági ÁÉSZ között, másrészt tisztázandó, hogy uniós vagy tagállami kompetenciába sorolható-e a közérdekű tevékenységek ÁGÉSZ-ként való minősítése. Ezeknek a kérdéseknek különös relevanciája van akkor, ha konkrét esetben valamely tagállam vagy helyi szerv saját hatáskörben úgy dönt, hogy az uniós jog kizárásával, és egyben a közbeszerzési és versenyszabályokat mellőzve gondoskodik bizonyos szolgáltatások ellátásáról vagy azok állami támogatásáról. Kérdés, hogy általános érdek fennállta esetén mennyiben kell figyelembe venni az uniós jog korlátait, és azt, hogy mely esetekben lehet kivételi körre hivatkozni.

Tekintettel arra, hogy az Európai Bizottság valamennyi ÁGÉSZ témáját érintő dokumentuma már címében is tartalmazza a „különösen az általános érdekű szociális szolgáltatásokra” kitételt¹⁴, ezért elemzésünk középpontjában a szociális szolgáltatások speciális helyzetét vizsgáljuk.

I-825. o.]; C-162/06. számú *International Mail Spain* ügyben 2007.11.15-én hozott ítélet [EBHT 2007, I-9911. o.].

¹³ C-157/94. számú *Kommission/Niederlande* ügyben 1997. 10. 23-án hozott ítélet 45. pontja [EBHT 1997, I-5699. o.]; C-115/97 bis 117/94. számú *Brentjens*-ügyben 1999.09.21-én hozott ítélet 107. pontja [EBHT 1999, I-6025. o.].

¹⁴ Ld. például legutóbb az Európai Bizottság útmutatóját az Európai Unió állami támogatási, közbeszerzési és belső piaci szabályainak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra, és különösen az általános érdekű szociális szolgáltatásokra történő alkalmazásáról, Brüsszel, 29. 04. 2013, SWD(2013) 53 final/2. (a továbbiakban: a Bizottság 2013-as ÁGÉSZ állami támogatására vonatkozó útmutatója).

3.1. Szubszidiaritási – hatásköri dilemmák az ÁÉSZ-szé minősítés körében

A tagállamok abból indulnak ki, hogy az EUMSZ 14. cikke a 26. Jegyzőkönyvvvel összhangban biztosítja kompetenciájukat a tekintetben, hogy az ÁÉSZ/ÁGÉSZ-szé minősítés terén nemzeti, regionális illetve helyi hatóságaik alapvető szerepe, definíciós szabadsága és széles mérlegelési jogköre a korábbiak szerint megmarad. Alátámasztásul idézhető a 26. Jegyzőkönyv 1. cikke, amely a tagállamok és helyi hatóságok kompetenciájába utalja, hogy *„a felhasználók igényeihez a lehető legközelebb álló módon gondoskodjanak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásáról, más által való ellátásáról, illetve megszervezéséről.”*

A Bizottság 2013-as ÁGÉSZ állami támogatására vonatkozó útmutatója több helyen is hangsúlyozza, hogy a tagállamok hatóságai jelentős mérlegelési jogkörrel rendelkeznek arra vonatkozóan, hogy mit tekintenek általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak.¹⁵ ÁÉSZSZ tekintetében, amely részben gazdasági, részben nem gazdasági tevékenységként is értékelhető¹⁶, azt is kiemeli az útmutató, hogy a tagállami, helyi hatóságok kompetenciájába tartozik annak eldöntése, hogy saját maguk nyújtják az adott szolgáltatást vagy azzal kiszervezés útján harmadik személyt bíznak meg. Utóbbi esetben a közbeszerzési szabályok alkalmazása nem mellőzhető.¹⁷

Annak megállapítása tehát, hogy helyi szinten mi minősül tág értelemben ÁÉSZ-nek, illetve ezen belül melyek az ÁGÉSZ körébe sorolható szolgáltatások, elsődlegesen a tagállamok, helyi sajátosságok alapján hivatottak dönteni. A Bizottság nem tekinti feladatának, hogy feltételjegyzéket biztosítson egy adott szolgáltatás általános jellegének meghatározásához, de az uniós szinten összehangolt ágazatokban, valamint azokban, ahol általános érdekű célkitűzéseket vettek figyelembe, a tagállamok mérlegelési jogköre nem ütközhet jogharmonizációs szabályokba. Az Európai Bizottság tehát mint a Szerződések őre, figyelemmel kíséri a tagállamok mérlegelési tevékenységét, amelybe szükség szerint korrekciós céllal beavatkozhat, ha a tagállami minősítés nyilvánvaló hibára utal.¹⁸

¹⁵ Ld. a Bizottság 2013-as ÁGÉSZ állami támogatására vonatkozó útmutatója 4–5. pontjait.

¹⁶ Ld. az Európai Bizottság 2011. december 20-án kiadott „Az általános érdekű szolgáltatások európai minőségi keretrendszere” című közleményét, Brüsszel, 2011.12.20, COM(2011) 900 végleges, 7.; továbbá a C-180/98–C-184/98. számú *Pavlov és mások* egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2000., I–6451. o.] 118. pontját; a C-218/00. számú *Cisal és INAIL* ügyben hozott ítélet [EBHT 2002., I–691. o.] 37. pontját; és a C-355/00 *Freskot*-ügyben hozott ítéletet [EBHT 2003., I–5263. o.].

¹⁷ Ld. a Bizottság 2013-as ÁGÉSZ állami támogatására vonatkozó útmutatóját, 99.

¹⁸ Ld. a Bizottság 2013-as ÁGÉSZ állami támogatására vonatkozó útmutatója 6–7. pontjait.

Nyilvánvaló mérlegelési hiba ellenőrzése érdekében a tagállamok ÁGÉSZ-re vonatkozó minősítéseit a Bizottság és az uniós bíróságok felülvizsgálhatják. Ilyen vizsgálatra került sor a *Fred Olsen* ügyben, valamint a *BUPA*-ügyben is.¹⁹ Legutóbb a németországi állati tetemek ártalmatlanítására vonatkozó ún. *Tierkörperbeseitigung*-ügyben került sor előbb a Bizottság,²⁰ majd az azt megerősítő Európai Unió Törvényszéke (a továbbiakban: Törvényszék)²¹ általi korrekcióra. Utóbbi jogeset nagy figyelmet kapott Németországban, mert részben veszélyesnek, illetve környezetszennyezőnek minősülő 1. és 2. kategóriás állati hulladék feldolgozása és ártalmatlanítása ügyében, valamint az ún. járványtartalék képzése kapcsán mondta ki előbb a Bizottság, majd a Törvényszék, hogy az adott tevékenységet a GEMO-ügyben²² kifejtettek alapján gazdasági jellegűnek tekintí, amely – a német állásponttal szemben – nem ÁÉSZ, és nem minősíthető ÁGÉSZ-nek sem (!). Az uniós álláspont szerint a konkrét tevékenység ellátása és finanszírozása, az Unióban végbement harmonizációs gyakorlat alapján, tökéletesen megoldható a szolgáltatás igénybevevőinek költségére, ahogyan ez más német tartományokban is az állati hulladék *termelőinek* terhére (Verursacherprinzip) történik.²³

A tagállamok mérlegelési szabadsága tehát széles körű, de nem korlátlan. Az EUMSZ-ben rögzített jogukat átláthatóan kell gyakorolniuk és anélkül, hogy visszaélnének az általános érdek fogalmával, vagy bizonyos szektorokban megkerülnék az alkalmazandó versenyszabályokat.²⁴ Így például a tagállamok kötelesek az ÁGÉSZ megszervezése során tiszteletben tartani a megkülönböztetés-mentességre, a közbeszerzésre, a koncessziókra és a tiltott állami támogatásokra vonatkozó uniós normákat.²⁵

¹⁹ Ld. az Elsőfokú Bíróság T-17/02. számú *Fred Olsen*-ügyben [EBHT 2005., II–2031. o.] 216. pont, valamint a T-289/03. számú *BUPA és társai kontra Bizottság* ügyben ([EBHT 2008., II–81. o.] 165. és sk. pontok) hozott határozatait.

²⁰ A Bizottság határozata az SA.2505 1. számú állami támogatásról – Németország – Az állati tetemek ártalmatlanításával foglalkozó célszövetség, HL [2012] L 236., 2012. 09. 01. (letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:236:0001:0034:HU:PDF>). Ld. még a C-126/01. számú *Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie kontra GEMO* ügyet [EBHT 2003., I–13769. o.].

²¹ Ld. a Törvényszék T-309/12. számú *Zweckverband Tierkörperbeseitigung / Kommission* ügyben 2014. 07. 16-án hozott ítéletét.

²² Ld. az EUB C-126/01. számú *Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie/ GEMO SA* ügyben 2003. 11. 20-án hozott ítéletét [EBHT. 2003, I-13769. o.].

²³ Ld. a T-309/12. számú *Tierkörperbeseitigung*-ügy 23–24 és 31., valamint a 115. és a 118. skk. pontjait.

²⁴ Ld. a T-309/12. számú *Tierkörperbeseitigung*-ügy, 106. pontját.

²⁵ Ld. többek között, a Közösség lisszaboni programjának végrehajtása: Az általános érdekű szociális szolgáltatások az Európai Unióban, Brüsszel, 26. 04. 2006 COM(2006) 177 végleges, 6

3.2. A gazdasági és nem gazdasági jellegű közszolgáltatások elhatárolása

Az állandóan változó és bővülő tevékenységi körök komplex természetével magyarázható, hogy Unió szinten nem készült taxatív katalógus, amely a közérdekű szolgáltatások egyes részterületeit gazdasági jelleg szempontjából elhatárolná.²⁶

Az alkalmazandó uniós jog meghatározása érdekében azonban alapvető fontosságú az adott közérdekű tevékenység precíz besorolása, hiszen ez dönti el, hogy a közérdekű jelleg figyelembevétele mellett a tagállamok mekkora mozgásteret kapnak a szolgáltatásaik megszervezésére és finanszírozására. A Bizottság 2007. évi közleménye „Az általános érdekű szolgáltatások, beleértve az általános érdekű szociális szolgáltatásokat: új európai kötelezettségvállalás” címmel²⁷ és az EUB kapcsolódó ítéletei máig ható támpontot nyújtanak az ÁGÉSZ, különösen a szociális és egészségügyi szolgáltatások gazdasági jellegének, meghatározására.

3.2.1. Az ÁGÉSZ körébe tartozó szolgáltatások

A Bizottság 2007. évi közleménye – az EUB ítélkezési gyakorlatát összefoglalva – rámutatott arra, hogy nem a szolgáltatást nyújtó szervezet státusza, vagy az ágazat, amelyben működik (magánvállalkozás vagy közzsféra) határozza meg a gazdasági jelleget, hanem a tevékenység természete.²⁸ Amennyiben az adott árut vagy szolgáltatást piaci elvek mentén nyújtják, szervezik és finanszírozzák, valószínűsíthető annak gazdasági jellege²⁹, amely az egységes belső piac alapelveinek és kapcsolódó szabályainak alkalmazását is megalapozza.

sk. és az Európai Bizottság 2011. december 20-án kiadott „Az általános érdekű szolgáltatások európai minőségi keretrendszere” című közleményét, Brüsszel, 2011.12.20, COM(2011) 900 végleges, 3. sk.

²⁶ Ld. a Bizottság 2013-as ÁGÉSZ állami támogatására vonatkozó útmutatója 5. pontját.

²⁷ Ld. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az „Egységes piac a 21. századi Európa számára” című közleményt kísérő dokumentum, Általános érdekű szolgáltatások, beleértve az általános érdekű szociális szolgáltatásokat: új európai kötelezettségvállalás, Brüsszel, 20. 11. 2007, COM(2007) 725 végleges., 5. (a továbbiakban: A Bizottság 2007. évi közleménye).

²⁸ Ld. az EUB C-41/90. számú *Höfner und Elser* ügyben 1991.04.23-án hozott ítéletének 21. pontját [EBHT 1991, I–1979. o.], valamint az EUB C-82/01. számú *Aéroports de Paris* ügyben hozott ítélet [EBHT 2002, I–9297. o.].

²⁹ A Bizottság 2007. évi közleménye, 5.

Az uniós jog nem kötelezi a tagállamokat, hogy egy feladatot vagy egy szolgáltatást ÁGÉSZ-nek minősítsenek, kivéve akkor, ha erről külön közösségi keretszabályok rendelkeznek. Ide sorolható és nyilvánvalóan gazdasági tevékenységnek minősül a nagy hálózatot működtető iparágak – a távközlés, a villamosenergia- és gázszolgáltatás, a közlekedés és a postai szolgáltatások – területe, vagy a közszolgálati műsorszolgáltatás.

Ezzel ellentétben nincs önálló közösségi szabályrendszer például a hulladék-gazdálkodás, vízszolgáltatás vagy a szennyvízkezelés területén, ugyanakkor a szolgáltatások bizonyos jellemzőire – például a közbeszerzéssel, a környezet- és fogyasztóvédelemmel összefüggésben – közösségi normák érvényesülnek.³⁰ Tekintettel arra, hogy ezek a szolgáltatások részben piaci viszonyok között is nyújthatóak, a Bizottság konkrét vizsgálat eredményeként, eseti jelleggel állapítja meg az adott közérdekű szolgáltatások gazdasági jellegét.

Az egészségügyi és szociális szolgáltatások minősítésével összefüggésben visszatérő viták alakultak ki. Míg a Bizottság ezeket is szép számmal gazdasági jellegűnek minősíti, a tagállamok, – a szubszidiaritás elvére hivatkozva – a sajátos tevékenységhez fűződő társadalmi érdek és annak lokális jellege miatt, nemzeti hatáskörben, nem gazdasági szolgáltatásokként kívánják megvalósítani azokat.³¹

3.2.2. *A nem gazdasági ÁÉSZ körébe tartozó szolgáltatások*

A Bizottság a minőségi keretrendszerében egyértelművé tette, hogy az ÁGÉSZ olyan közjavak létrejöttét eredményező gazdasági tevékenységek összessége, amelyeket állami beavatkozás nélkül a piac nem állítana elő, vagy azt csak a minőség, biztonság, megfizethetőség, egyenlő bánásmód vagy egyetemes hozzáférés rovására valósítaná meg. Mindez annyi eltéréssel érvényesül a nem gazdasági ÁÉSZ-re, hogy azok ellátása nem függhet a piac kínálatától. A tevékenységek közszféra általi ellátásának nem reális alternatívája a nyereség-orientált vállalkozások bevonása a teljesítésbe.

A nem gazdasági jellegű ÁÉSZ körébe a többnyire adókból finanszírozott hagyományosan állami felségjogúnak minősülő kül- és belbiztonság (rendőrség, hadsereg), az igazságszolgáltatás, a büntetés-végrehajtás rendszere, a

³⁰ A Bizottság 2007. évi közleménye, 4.

³¹ Vö. EILMANSBERGER–HERZIG i. m. 7. skk.

katasztrófavédelem, a külkapcsolatok,³² a légtér és a vízi kikötők biztonsága és szennyezésük ellenőrzése, valamint a törvény által előírt egyéb szociális biztonsági rendszerek tartoznak, amelyekre nem alkalmazandó külön uniós szabályozás.³³

Tipikus határterület a vízszolgáltatás vagy az oktatás és kultúra. Legutóbb a koncessziós irányelv elfogadásával³⁴ erősítette meg a Bizottság az ivóvíz-szolgáltatás nem gazdasági ÁÉSZ jellegét, míg a szennyvíz-elvezetés és csatornázás már gazdasági jellegű szolgáltatásnak minősül. Nem gazdasági szolgáltatás a kultúra és az oktatás sem, feltéve, hogy a tevékenységet a közművelődés jegyében, illetve a nemzeti oktatási rendszerbe beágyazva folytatják, és nem magánóvoda vagy iskola működtetése a szolgáltatás tárgya.³⁵

Önmagában a közhasznú szervezetek nonprofit-tevékenysége sem alapozza meg a nem gazdasági jelleget. Például egészségügyi intézményeknél, ha a szolgáltató és az ügyfél között ugyan nincs pénzmozgás, de az ellenszolgáltatás kiegyenlítése a betegbiztosító útján megtörténik, az a piaci viszonyok figyelembevételével minősülhet ÁGÉSZ-nek.³⁶ Más helyzetet teremt, ha teljesítménytől függetlenül, tagsági alapon, fix összeg fizetése ellenében nyújtják a szolgáltatást, illetve ha a közhasznú tevékenységet helyi jelleggel, önként, ellenérték nélkül vagy csekély díj ellenében látják el.³⁷ Utóbbi esetkörök általában a nem gazdasági jellegű szociális szolgáltatásokra jellemzőek.

A nem gazdasági ÁÉSZ megszervezése, finanszírozása és odaítélése tagállami hatáskörben marad. Nem vonatkoznak rájuk a belső piac szabályaival összefüggő versenyjogi normák, és a diszkrimináció tilalmát kivéve, az alapelvek sem.³⁸ Az ÁÉSZ körében a tagállami–önkormányzati szereplők maguk dönthetik el, hogy az adott közszolgáltatásokat közvetlenül, saját hatáskörben, vagy a magánszféra

³² Mitteilung der Kommission zu Leistungen der Daseinsvorsorge, ABl 2001 C 17/4, 28. pont.

³³ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó uniós állami támogatási szabályok reformja, Brüsszel, 2011. 03. 23. COM(2011) 146 végleges, 4.

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről, EUHL L 94., 2014. 03. 28., 1–64. (Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:094:FULL&from=EN>.)

³⁵ Ld. az EUB C-263/86. számú *Humbel*-ügyben 1988. 09. 27-én hozott ítélet 20. pontját [EBHT 1988, 5375. o.], vagy a C-109/92. számú *Wirth* ügyben 1993. 12. 07-én hozott ítélet 19. pontját (EBHT 1993, I-6447.).

³⁶ Ld. az EUB C-157/99. számú *Smits und Peerbooms* ítélet 53. skk. pontjait; továbbá EILMANSBERGER–HERZIG i. m. 7. 11. lábjegyzetét.

³⁷ Vö. EILMANSBERGER–HERZIG i. m. 5. sk. és a szociális szolgáltatások katalogizált jellemzőiről 49.

³⁸ A Bizottság 2007. évi közleménye, 5.

bevonásával, fair versenyeztetés útján valósítják meg. Utóbbi esetben a Bizottság fenntartja magának a jogot, hogy az addig nem gazdasági jellegű szolgáltatásokat ÁGÉSZ-szé minősítse, és a továbbiakban azok megszervezése és finanszírozása csak a belső piaccal összeegyeztethető módon történhet.³⁹

3.2.3. *A szociális szolgáltatások rendszertani elhelyezése*

A szociális szolgáltatások ellátását, valamint a szociális jogok érvényre juttatását a nemzetközi egyezmények (különösen az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmánya), az Európai Unió ÁGÉSZ-re vonatkozó elsődleges és másodlagos jogforrásai, továbbá az uniós tagállamok nemzeti joga – a társadalmi szolidaritás alapján – a jövő nemzedékért és a szociális segítségre szorulókért érzett felelősség jegyében szabályozza.

Az Európai Bizottság 2011. december 20-án kiadott „Az általános érdekű szolgáltatások európai minőségi keretrendszere” című közleményében a szociális szolgáltatást részben gazdasági, részben nem gazdasági tevékenységként határozza meg, és leszögezi, hogy a szociális szolgáltatások nélkülözhetetlen védőhálót jelentenek a polgárok számára, előmozdítják a társadalmi kohéziót, és kulcsszerepet kapnak az Unió növekedési és foglalkoztatási programjában.⁴⁰ Már a Bizottság elnökének 2009. évi politikai iránymutatása is sürgette a növekedést, valamint a társadalmi kohéziót elősegítő szolgáltatási szektor korszerűsítését, és megállapította, hogy „a szociális és egészségügyi szolgáltatások ágazatának általános fejlesztésére lesz szükség, például színvonalas keretek kialakítására a köz- és szociális szolgáltatások terén, ezáltal is elismerve ezek fontosságát az európai társadalmi modellben”.⁴¹ Az Európa 2020 stratégia⁴² a fenti célkitűzés érdekében, a növekedést és a foglalkoztatást elősegítő, részben

³⁹ A Bizottság értelmező közleménye a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról (2006/C 179/02), 2.; – Sarah Luzia HASSEL-REUSING: Der „Gewährleistungsstaat” von Lissabon – ein verfassungsfeindlicher Staats-formwechsel. (24. 11. 2009) <http://www.radio-utopie.de/2009/11/24/der-%E2%80%9C9Cgewahrleistungsstaat%E2%80%9D-von-lissabon-%E2%80%93-ein-verfassungsfeindlicher-staatsformwechsel/>.

⁴⁰ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Az általános érdekű szolgáltatások európai minőségi keretrendszere, Brüsszel, 2011. 12. 20. COM(2011) 900 végleges, 2, 23 sk.

⁴¹ Politikai iránymutatás a következő Bizottság számára. Brüsszel, 2009. szeptember 3. 24.

⁴² Európa 2020: Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája (COM(2010) 2020).

online szolgáltatások kialakítását szorgalmazta, amelyek innovatív általános érdekű szolgáltatásokat is magukban foglalhatnak.

A szociális szolgáltatások nem tartoznak egységesen a nem gazdasági szolgáltatások köréhez. A Bizottság a 2007. évi közleményében két csoportjukat különítette el, anélkül, hogy a gazdasági jelleg alapján elhatárolta volna ezeket. Megkülönböztette egyfelől a kölcsönösségen alapuló vagy szakmai, jogszabályban előírt és kiegészítő szociális védelmi rendszereket, amelyek az egészséggel, öregkorral, munkahelyi balesetekkel, munkanélküliséggel, nyugdíjjal, fogyatékossgal kapcsolatban az élet alapvető kockázatait fedik le, másfelől kiemelte közvetlenül az egyénnek nyújtott egyéb szolgáltatások csoportját, amelyek segítségével az egyének képesekké válnak a társadalomba és különösen a munkaerőpiacra való beilleszkedésre. Ide tartoznak például a szociális segítségnyújtással, a munkaközvetítéssel, szakmai képzéssel, illetve a bevándorlók nyelvi képzésével összefüggő szolgáltatások, a szociális lakások biztosítása és a hosszú távú gondozás. A második csoportba tartozó szolgáltatásokat jellemzően helyi szinten szervezik, és erőteljesen függenek a költségvetési finanszírozástól.⁴³

Amennyiben a második csoportba tartozó szociális szolgáltatásokat helyi jelleggel, a társadalmi szolidaritás jegyében végzett közhasznú tevékenységként, fix összegért, illetve közvetlen ellenérték fizetése nélkül nyújtják, akkor valószínűsíthető azok nem gazdasági jellege.⁴⁴ Önmagában a nonprofit alapon működő rendszerek tehát nem teljesítik a nem gazdasági ÁÉSZSZ feltételét. Az EUB például a BUPA-döntésében⁴⁵ az ír egészségbiztosító kockázatkiegyenlítő rendszerét elemezve azt is értékelte, hogy a szociális-egészségügyi célok eléréséhez bizonyos biztosítóknak juttatott összegek társadalmilag igazságos újraelosztása nonprofit alapon, a társadalom széles rétegét magába olvasztó tagsági rendszer működtetésével valósult meg, amelyen belül a befizetett járulékok és a tagsággal járó szociális szolgáltatás értéke – a szolidaritási elv alapján – nem állt egymással arányban.

⁴³ A Bizottság 2007. évi közleménye, 6.; ld. továbbá a Bizottság 2013-as ÁGÉSZ állami támogatására vonatkozó útmutatója 3. pontját, 22 sk.

⁴⁴ Ld. az EUB C-159/91. és a C-160/91. számú *Poucet und Pistre* ügyben 1993. 02. 17-én hozott ítéletét [EBHT 1993, I–637. o.]; és a C-70/95. számú *Sodemare*-ügyben 1997.06.17-én hozott ítéletét [EBHT 1997, I–3395. o.].

⁴⁵ Ld. az Elsőfokú Bíróság T-289/03. számú *BUPA és társai kontra Bizottság* ügyben 2008. 02. 12-én hozott ítéletét (2008, II-81 Rn. 172.).

A nem gazdasági ÁÉSZSZ további szempontja lehet, hogy az állam felügyeli-e az adott szociális szolgáltató rendszert, vagy sem.⁴⁶ Azokat a szociális és egészségügyi szolgáltatásokat, amelyeket nem ilyen alapon nyújtják, a Bizottság ÁGÉSZ-ként, vagy az általános érdek hiánya esetén, az ÁGÉSZ körén kívüli egyéb gazdasági szolgáltatásként értékeli. Utóbbi esetkörre a piaci viszonyok között érvényesülő uniós versenyjogi szabályok általános érvénnyel alkalmazandóak.

A gazdasági és a nem gazdasági szociális szolgáltatások elhatárolására további támpontot adhat az ún. szolgáltatási irányelv⁴⁷ hatálya alá tartozó ÁÉSZSZ köre, amelynek nagy része az EUMSZ 49. és 56. cikkei hatálya alá is tartozik és egyben az EUB esetjoga szerint gazdasági szolgáltatásnak is minősül⁴⁸. A szolgáltatási irányelv hatálya alól kivett szociális szolgáltatások egyedi mérlegelés alapján nagyobb valószínűséggel lehetnek nem gazdasági jellegűek. Utóbbi kategóriába sorolhatóak a szolgáltatási irányelv 2. cikke (2) bekezdésének j) pontja alapján: a szociális lakhatás, a gyermekgondozás, a családtámogatás és a tartósan vagy ideiglenesen rászoruló személyek támogatása terén nyújtott szociális szolgáltatások, amelyeket maga az állam (nemzeti, regionális vagy helyi szinten) vagy az állam által megbízott szolgáltató vagy az állam által ilyenként elismert jótékonyági intézmény nyújt. A 2013-as bizottsági útmutató 225. pontja azonban még ezekben az esetekben is hangsúlyozza, hogy „*a Szerződés szabályait – különösen a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó szabályokat (az EUMSZ 49. és 56. cikkeit) – továbbra is alkalmazni kell a szolgáltatási irányelv hatálya alól kivett szolgáltatásokra, amennyiben azok gazdasági tevékenységnek minősülnek.*”

A 2013-as bizottsági útmutató 223. pontjában arra is felhívja a figyelmet, hogy „*az adott tevékenység gazdasági jellege a nemzeti jog szerinti minősítésétől is független. A Szerződés fent említett szabályainak figyelembevételével „gazdasági tevékenységnek” tekinthető egy, a belső jog szerint nem kereskedelmének*

⁴⁶ Vö. OROVA Márta: Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak a közszolgáltatások ellátásáért járó ellentételezésére vonatkozó uniós előírások változása. *Kodifikáció*, 2012/1. 67. (letölthető: http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&ved=0CFkQFjAH&url=http%3A%2F%2Fkodifikator.hu%2Fletoltes%2Fcategory%2F3-2012-evi-i-szam%3Fdownload%3D16%3Aorova-marta-az-altalanos-gazdasagi-erdeku-szolgaltatasok-mukodtetesevel-megbizott-vallalkozasoknak-a-kozszolgaltatasok-ellatasaert-jaro-ellentetelezesere-vonatkozo-unios-eloirasok-valtozasa&ei=5MffU9rlF-jMyAOZ3ICoBw&usg=AFQjCNFQsH0DRCFXlpO0DoHHZkwYlpsIoA&sig2=IBT3PVMCZ_SE4swcRaZEjg).

⁴⁷ Ld. az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelvét (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról, EUHL L 376/36.

⁴⁸ Ld. a Bizottság 2013-as ÁGÉSZ állami támogatására vonatkozó útmutatója 222. skk. pontjait.

minősülő tevékenység. Hasonlóképpen, az adott tevékenység gazdasági jellegét nem feltétlenül érinti az a tény, hogy általános érdekű célt szolgál.”

Visszatérő dilemma marad tehát a gazdasági és a nem gazdasági szociális szolgáltatások között húzódó határ kijelölése. Ezzel összefüggésben az EUB kimondta, hogy az adott tevékenység gazdasági jellege nem függ az üzemeltető jogállásától (amely lehet közjogi jogalany vagy nonprofit), sem pedig a szolgáltatás jellegétől. Például önmagában az a tény, hogy a nyújtott szolgáltatás a szociális biztonság vagy az egészségügy területére tartozik, nem zárja ki a Szerződés szabályainak alkalmazását, így a vallási közösségek vagy amatőr sportegyesületek tagjainak tevékenysége is lehet gazdasági jellegű.⁴⁹

Ahhoz, hogy egy adott szolgáltatás belső piaci relevanciáját, illetve – adott esetben – a szolgáltatási irányelv hatálya alá tartozását és egyben gazdasági jellegét megállapítsuk, a szóban forgó tevékenység összes jellemzőjét értékelve – különösen annak, a tagállamban való ellátását, szervezését és finanszírozását – kell vizsgálni. Taxatív katalógus hiányában tehát a jogalkalmazónak, az EUB ítéleteire figyelemmel, az eset összes körülményét mérlegelnie kell. Ez a döntés a nemzeti jogalkalmazó számára komoly kockázatot hordoz, hiszen, ha az ÁÉSZSZ gazdasági jellegét megállapítják, akkor kiterjed rájuk a primerjogi szabályok hatálya, míg ellenkező esetben nem. A gazdasági jelleg eseti, hibás minősítése a tág értelemben vett belső piaci normák, szűkebb értelemben pedig a versenyjogi és az állami támogatásokra vonatkozó szabályok megsértését vonja maga után.

4. A közszolgáltatások – különös tekintettel a szociális szolgáltatások – ellentételezésének szabályai

A tág értelemben használt ÁÉSZ abban különbözik más szolgáltatásoktól, hogy a társadalom piaci ösztönző mechanizmusok hiányában is elvárja az adott szolgáltatás zavartalan ellátását. A háztartási hulladékot el kell szállítani, az ivó- és szennyvíz-szolgáltatást nyújtani kell a nagyvárosokban éppúgy, mint a gyéren lakott településeken. A piaci viszonyok függvényében ugyanaz a tevékenység lehet virágzó üzleti vállalkozás éppúgy, mint biztos ráfizetés, aszerint, hogy infrastruktúra-teremtő fázisban vagyunk-e, vagy a vállalkozás már működik, illetve az üzemeltető számíthat-e felvevőpiacra, fogyasztói tömegekre vagy

⁴⁹ Ld. az EUB C-196/87. számú *Steymann*-ügyben, valamint a C-51/96. sz. és a C-191/97. számú *Deliège* egyesített ügyekben hozott határozatát.

sem. Utóbbi esetben a piac könnyen elfogadja, hogy a tagállam vagy helyi szinten az önkormányzat átvállalja a feladat ellátását, amelyre úgyszemint nem volna jelentkező, míg ugyanaz a tevékenység rentábilis körülmények között sokak számára vonzó lehet. Ezért vélt vagy valós érdekeket sérthet, hogy a versenyszabályok megkerülésével az adott szolgáltatást nem írják ki, vagy az éppen még állami támogatásban is részesül. Hasonló tényállás miatt legutóbb a *Tierkörperbeseitigung*-ügyben marasztalta a Törvényszék 44 település (Kommune) közös szolgáltatóját, aminek tevékenysége a konkurensok támadása miatt vált bizottsági, majd törvényszéki vizsgálat tárgyává.⁵⁰

Általánosságban elmondható, hogy ha a tagállamok hatóságai úgy vélik, hogy bizonyos szolgáltatások általános érdekűek, és gazdasági jellegük sem állapítható meg, akkor ezeket a szolgáltatásokat nemzeti hatáskörben láthatják el, mivel rájuk az uniós jog nem vonatkozik. Ha ugyanezt ÁGÉSZ vonatkozásában szeretnék megtenni, akkor az uniós szerződések hatálya miatt vizsgálniuk kell, hogy ezeket a szolgáltatásokat ún. vállalkozások,⁵¹ azaz a piaci szereplők képesek-e kielégítő minőségben és elérhető áron biztosítani. Nemleges válasz esetén szintén saját hatáskörben oldható meg a közszolgáltatás nyújtása és finanszírozása, míg ellenkező esetben a magánszféra bevonására kerül sor.

A tagállamok rendszerint úgy próbálják állampolgáraik köz- és szociális szolgáltatásokhoz való megfelelő áron és színvonalon történő hozzáférését támogatni, hogy a szolgáltatást nyújtó gazdasági szereplőket közvetlenül vagy közvetetten vagyoni előnyhöz juttatják. Annak érdekében, hogy az állami beavatkozás ezen bevált módja ne vezessen a gazdasági szereplők egyenlő versenyfeltételeinek torzításához, az Európai Unió Bizottsága, valamint az EUB európai szintű kontrollt gyakorol.

4.1. Az állami támogatások tilalma

Az EUMSZ 107. cikke általános jelleggel tiltja, hogy a tagállamok egyes vállalkozásoknak vagy kiemelt iparágaknak állami támogatást (szubvenciót) ítéljenek oda. A tilalom alól a primerjog csak kivételesen és szűk körben, az EUMSZ 106. cikk 2. bekezdése értelmében nyújtott ÁGÉSZ és egyes szociális szolgáltatások teljesítése esetén, ad felmentést. A szigorú szabályozás célja, hogy egyes vállalkozásoknak vagy kiemelt iparágaknak juttatott állami támogatások,

⁵⁰ Ld. a 20. és 21. lábjegyzeteket.

⁵¹ Ld. a fogalmat a 4.1.1. pontban az állami támogatások részletes bemutatásánál.

amelyek jogtalan előnyt képezve befolyásolják az egyenlő piaci feltételeket, ne torzítsák a versenyt. Annak megállapítására, hogy mely állami juttatás ütközik az európai állami támogatási szabályokba, meg kell határozni a tiltott állami támogatás fogalmát és a belső piac jogával összeegyeztethető kivételek körét.

4.1.1. Az állami támogatás fogalma

Az állami támogatások fogalmának primerjogi kereteit az EUB gyakorlata és a Bizottság jogértelmező dokumentumai pontosították. Ezek alapján állami támogatásnak minősül minden gazdasági előny, amely állami forrásból származik (központi költségvetésből, önkormányzati forrásból vagy Strukturális Alapokból), meghatározott piaci szereplőnek (vállalkozásnak), ágazatnak vagy régióknak szelektíven juttatják és ezáltal vélelmezhető a versenytorzító hatás.⁵²

4.1.1.1. Vállalat fogalom

Az állami támogatások megállapítása szempontjából kiemelkedő jelentőségű, hogy a szelektíven nyújtott gazdasági előny végső kedvezményezettje egy a belső piacon tevékenykedő vállalkozás legyen. Az EUB a „vállalat” fogalmát a versenyjogi relevancia oldaláról közelíti meg, és többek között a *Höfner und Elser* ítéletében kifejti, hogy vállalatnak minősül a jogszabály által létrehozott monopóliumhelyzetben lévő állami munkaközvetítő intézet (Bundesanstalt für Arbeit) éppúgy, mint minden más gazdasági tevékenységet folytató egység, függetlenül annak jogi formájától és finanszírozása módjától.⁵³ Ezzel összhangban az EUB az *Aéroports de Paris* ítéletében mutatott rá arra, hogy egy adott szervezet is végezhet egyrészt – gazdasági jellegűnek nem minősülő – igazgatási, például rendőri tevékenységeket, másrészt tisztán kereskedelmi jellegűeket.⁵⁴ Előbbi esetben nem vonatkoznak rá a Szerződések versenyjogi szabályai, míg az utóbbi-

⁵² Vö. bővebben BOLF-GALAMB Zsófia: Az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatási és közbeszerzési szabályok kapcsolata. *Közbeszerzési Szemle*, 2012/6. 49 sk.; GYULAI-SCHMIDT Andrea: Az uniós állami támogatási szabályok közszolgáltatásokra – különös tekintettel a szociális szolgáltatásokra – vonatkozó alkalmazása. In: TÁTRAI Tünde (szerk.): *A közbeszerzés gyakorlata: szakértők útmutatói ajánlatkérőknek és ajánlattevőknek*. Budapest. RAABE Tanácsadó és Kiadó, 2012. II/9., 9. skk.

⁵³ Ld. az EUB C-41/90. számú *Höfner und Elser* ügyben 1991. 04. 23-án hozott ítéletének 21. pontját [EBHT 1991, I–1979. o.].

⁵⁴ C-82/01. számú *Aéroports de Paris*-ügyben hozott ítélet [EBHT 2002, I–9297. o.].

ban igen. A vállalati jelleget tehát nem a szolgáltatást nyújtó személye, hanem a szolgáltatás természete dönti el. Ebből az is következik, hogy közjogi személyek, állami intézmények éppúgy lehetnek tiltott állami támogatás kedvezményezettjei, mint nyereségorientált gazdálkodó vagy éppen nonprofit szervezetek.

Nem kerülnek általános kivételi körbe a közhasznú, illetve a szociális intézmények sem, ha az érintett piacon az adott tevékenységet, szolgáltatást a magánszféra szereplői is végzik vagy végezhetnék.⁵⁵ Így minősül az egészségügyi tevékenység is az EKSZ 50. cikke (jelenleg az EUMSZ 57. cikke) alapján a primerjog hatálya alá tartozó szolgáltatásnak.⁵⁶ A nyereségérdekeltség hiánya vagy a szolgáltatás szociális jellegének bizonyítottsága tehát önmagában nem elegendő a vállalati jelleg elutasításához. Ahogyan az EUB az *Enirisorse SpA* ügyben kifejtette, a „vállalkozás” fogalma minden gazdasági tevékenységre kiterjed, amely az áruk vagy szolgáltatások adott piacon történő kínálatát foglalja magában. A tevékenység gazdasági minősítése szempontjából az EUB sem a finanszírozás módját, sem azt a ténytet nem értékeli, hogy a jogalanyra közérdekű feladatok ellátását bízták.⁵⁷

4.1.1.2. Szelektív előny nyújtása

Az EUMSZ 107. cikk 1. bekezdése alapján a belső piaccal összeegyeztethetetlen minden állami forrásból származó támogatás, amely bizonyos piaci szereplőket előnyben részesít, és ezáltal torzítja a versenyt. Az előny nyújtása, tehát mint protekcionista intézkedés, nem önmagáért tilalmazott, hanem annak versenytorzító hatása miatt.⁵⁸

⁵⁵ C-222/04. számú *Cassa di Risparmio di Firenze* ügyben 2006. 01. 10-én hozott ítélet [EBHT 2006, I-289. o.]. Ld. bővebben Rainer HÜTTEMANN: Gemeinnützigkeit im Lichte des EG-Beihilferechts (Vortrag). Dokumentation der Tagung im Presse- und Informationsamt der Bundesregierung am 26. Februar 2009, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. Berlin, 15. skk.; hasonló álláspontra helyezkedik az EUB a *Höfner und Elser* ítélet 22–26. pontjaiban.

⁵⁶ Főtanácsnoki indítvány a C-157/99. számú ítélethez 42. skk. pontjai [EBHT 2001, I-5473. o.]; C-157/99. számú *Smits und Peerbooms* ügyben 2001. 07. 12-én hozott ítélet 47., 53. skk. pontjai. [EBHT 2001, I-5473. o.]. Vö. további EUB ítéletekkel, EILMANSBERGER–HERZIG i. m. 7. 11. lábjegyzet.

⁵⁷ C-237/04. számú *Enirisorse SpA / Sotacarbo SpA*-ügyben 2006. március 23-án hozott ítélet 28–29. és 33–34. pontjai [EBHT 2006 I-2862. o.].

⁵⁸ C-173/73. számú *Olaszország / Bizottság* ügyben 1974. 07. 02-én hozott ítélet 13. pontja [EBHT 1974, 709. o.]; C-75/97. számú *Belgium / Bizottság* ügyben 1974. 07. 02-én hozott ítélet 25. pontja [EBHT 1999, I-3671. o.].

Az EUB *Enirisorse SpA* ügyben hozott ítéletében kifejtette, hogy minden olyan állami intézkedés előnynek minősül, amelynek következtében a vállalkozás olyan terhektől szabadul meg, amelyeket normál piaci körülmények között viselnie kellene. Az előny tehát nem mindig kifizetés formájában jelenik meg, mint effektív vagyongyarapodás, hanem adókedvezmény,⁵⁹ kedvezményes hitel, kezességvállalás, bizonyos szolgáltatással összefüggő terhek átvállalása⁶⁰ vagy utólagos szerződésmódosítás alakjában is megnyilvánulhat. Az előny fogalma bármilyen állami intézkedést magában foglalhat, amely enyhíti a vállalkozás költségvetését rendszerint érintő terheket, ezáltal ugyanolyan hatása van, mint egy ténylegesen nyújtott kifizetésnek és ehhez szokásos piaci körülmények között a kedvezményezett nem jutna hozzá.⁶¹

Állami forrásból származó vagyoni előny juttatása továbbá akkor tilalmazott, ha annak pozitív hatása nem a gazdaság minden szereplőjére vagy objektív szempontrendszer alapján azok meghatározott csoportjára terjed ki, hanem konkrét vállalkozásokra, egy régióra vagy egy meghatározott gazdasági ágazatra.⁶² A szelektíven nyújtott támogatás sérti az adott releváns piacon tevékenykedő más vállalkozások esélyegyenlőségét, ezáltal torzíja a versenyt.

4.1.1.3. A tagállamok közötti kereskedelem érintettsége

Az EUMSZ 107. cikk 1. bekezdése értelmében tilos valamely vállalkozást állami forrásból szelektíven támogatni, mert az a kedvezményezettet a többi gazdasági szereplőhöz képest olyan előnyhöz juttathatja, amely versenytorzító, és alkalmas arra, hogy a tagállamok közötti kereskedelmet korlátozza.⁶³ A Bizottság ilyenkor nem azt vizsgálja, hogy a támogatás ténylegesen kihat-e a kereskedelemre, hanem csak azt állapítja meg, hogy az adott támogatás képes

⁵⁹ Ld. az EUB C-148/04. számú *Unicredito Italiano SpA / Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova* ügyben 2005. 12. 15-én hozott ítéletét az olasz állam adócsökkentéssel megnyilvánuló támogatásáról.

⁶⁰ Ld. az EUB C-126/01. számú *Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie / GEMO SA* ügyben 2003. 11. 20-án hozott ítéletét [EBHT, 2003, I-13769. o.].

⁶¹ Ld. a C-237/04. számú *Enirisorse SpA / Sotacarbo SpA ítélet* 38–39. és 42. pontjait.

⁶² Ld. a 148/04. számú *Unicredito Italiano SpA / Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova* ítélet 44–52. pontjait.

⁶³ A német szerződésszöveg fejezi ki leginkább a hátrányos befolyásolás tényét. Az EUMSZ magyar szövege szerint „érinti a tagállamok közötti kereskedelmet”; angolul: „in so far as it affects trade between Member States”; németül: „soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen”.

torzítani a versenyt és ezáltal befolyásolhatja a tagállamok közötti kereskedelmet. A korlátozás potenciális lehetősége elegendő, annak számszerűsítése nélkül. Ennek megállapítása esetén a támogatás a belső piac szabályaival összeegyeztethetetlennek minősül.⁶⁴

Az állami beavatkozás versenytorzító hatása az érintett piacon akkor valósulhat meg, ha az ott működő vállalkozások között verseny van, és a nyújtott támogatás valamely vállalkozás helyzetét a többiekkel szemben megerősíti. Amennyiben a piacon nincs effektív verseny, de az állam intézkedése nélkül lehetne, akkor a Bizottság általában vélelmezi a versenytorzítást, amelynek ellenkezőjét a tagállamnak kell bizonyítania. Ennek értelmében minősítette az EUB a *Höfner und Elser* ügyben a közérdekre hivatkozó Német Munkaközvetítő Intézet (Bundesanstalt für Arbeit) monopolista magatartását versenykorlátozónak.⁶⁵ Tovább árnyalja a tilalmi esetkörök minősítését, hogy az EUB a tagállamok közötti kereskedelem korlátozását már akkor valószínűsíti, ha a kifogásolt magatartás alkalmas ilyen hatás kifejtésére.⁶⁶

A kereskedelem belső piacon történő korlátozásához az sem szükséges, hogy a kedvezményezett vállalkozás saját maga részt vegyen a tagállamok közötti kereskedelemben. Elegendő, hogy a nyújtott támogatás révén a belföldi tevékenység megerősödhet, növekedhet, és ezáltal csökken a többi tagállamban letelepedett vállalkozások belépési esélye az érintett tagállam piacára.⁶⁷

4.1.1.4. A belső piaccal összeegyeztethető szociális szempontok

Az EUMSZ 107. cikk 1. bekezdése által definiált tilalmi szabály, amely a nem gazdasági jellegű ÁÉSZ-től eltekintve az állami túlkompenzációt összeegyeztethetetlennek minősíti az uniós joggal, nyomós szociális érdekek érvényesítése céljából, kivételt enged. Az EUMSZ 107. cikk 2. és 3. bekezdésében találjuk azokat az esetköröket, amelyekben bizonyos szociális és kulturális társadalmi érdekek védelme a versenyszempontok elé helyezhetőek. Ennek jegyében a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősül a magánszemély fogyasztóknak nyújtott szociális jellegű támogatás, feltéve hogy azt a termék származásán ala-

⁶⁴ Ld. a C-148/04. számú *Unicredito Italiano SpA / Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova* ítélet 54–55. pontjait.

⁶⁵ Ld. a C-41/90. számú *Höfner und Elser* ítéletének 29–30. pontjait.

⁶⁶ Ld. a C-41/90. számú *Höfner und Elser* ítéletének 32–33. pontjait.

⁶⁷ Ld. a C-148/04. számú *Unicredito Italiano SpA / Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova* ítélet 58–64. pontjait.

puló megkülönböztetés nélkül nyújtják (2. bek. a) pontja); a természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatás (2. bek. b) pontja); az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság, valamint elmaradott térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ezek strukturális, gazdasági és társadalmi helyzetére tekintettel (3. bek. a) pontja); az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben (3. bek. c) pontja), valamint a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az az Unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben (3. bek. d) pontja).

Nyilvánvaló, hogy a fenti esetkörök a szociális szolgáltatások töredékét foglalják csak magukban, de példaértékű, hogy az uniós primerjog a társadalmi fenntarthatóság jegyében kiemelte és kivételi körbe helyezte a fenti támogatások körét, amelyek belső piaccal való összeegyeztethetősége vitathatatlan.

4.1.1.5. A tiltott állami támogatás jogkövetkezménye

A Bizottság a tagállamokkal együttműködve rendszeresen vizsgálja, illetve nyomon követi a nemzeti támogatási stratégiákat. Aggályos támogatási programok bevezetése esetén javaslatot tesz megfelelő korrekciós intézkedés meghozatalára (EUMSZ 108. cikk 1. bek.).⁶⁸ Ha a Bizottság megállapítja, hogy – az érintettek figyelmeztetése ellenére – valamely tagállam az EUMSZ 107. cikkébe ütköző támogatást nyújtott, akkor határozatot hoz a jogellenes állapot megszüntetésére. Az érintett tagállam határidőn belül köteles a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatást megszüntetni, vagy módosítani. Ha az érintett állam a Bizottság határozatának nem tesz eleget, a Bizottság vagy bármely érdekelt tagállam az EUB-hez fordulhat (EUMSZ 108. cikk 2. bek.).

A kapcsolódó eljárás szabályait az EUMSZ 108. cikkel összefüggésben a Tanács 659/1999/EK rendelete⁶⁹ (a továbbiakban: Rendelet) részletezi. Ennek

⁶⁸ Vö. bővebben STAVICZKY Péter: Az Európai Bizottság legjobb eljárási gyakorlatokat összefoglaló kódexe. *Állami Támogatások Joga*, 8., 2010/4. 13–25.

⁶⁹ A Tanács 1999. március 22-én meghozott 659/1999/EK rendelete az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról HL [1999] L 83/1., 1999. 03. 27.

értelmében az érintett tagállamok kötelesek az új támogatás nyújtása vagy a meglévő módosítása esetén már a tervezeteket bejelenteni a Bizottságnak, hogy az előzetes vizsgálat során határozhasson a bejelentett intézkedés közös piaccal való összeegyeztethetőségéről. Kétség esetén a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárást kezdeményez. A hivatalos vizsgálati eljárás eredményeként a Bizottság a bejelentett intézkedést a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilváníthatja, illetve a megengedhetőség érdekében további feltételeket szabhat. Ellenkező esetben elutasító határozatot hoz, és a támogatást nem lehet bevezetni (7. cikk). Amennyiben a Bizottság bármilyen forrásból olyan információ birtokába jut, hogy valamely tagállam feltételezett jogellenes támogatást nyújt, a Bizottság kérelem nélkül megvizsgálja a tényeket, és határozata meghozataláig a jogellenes támogatás nyújtásának felfüggesztését rendelheti el (11. cikk). A Rendelet 14. cikk (1) bekezdése értelmében jogellenes támogatások esetén „a Bizottság dönt arról, hogy az érintett tagállam hozza meg a szükséges intézkedéseket a támogatásnak a kedvezményezettől történő visszavételére (a továbbiakban: „visszatérítési határozat”). A Bizottság e jogkövetkezménytől csak akkor tekinthet el, ha az ellentétes az uniós jog valamelyik általános elvével.”⁷⁰

A korábban említett *Tierkörperbeseitigung*-ügy jól mutatja a tiltott állami támogatás megállapításának veszélyeit. A jogellenesen nyújtott állami támogatást ugyanis felső értékhatárra és időkorlátra tekintet nélkül vissza kell fizetni. A konkrét jogesetben az érintett szolgáltató (*Zweckverband Tierkörperbeseitigung*) Rheinland Pfalz tartományban, Saarland tartományban, Rheingau-Taunus körzetben és Limburg-Weilburg járásban az EUMSZ 108. cikkének (3) bekezdését megsértve 1979. január 1-je óta állami támogatásban részesült. A Bizottság döntése alapján azokat a díjakat, amelyeket a kedvezményezett 1998 májusa óta új támogatásként kapott, mintegy 40 millió eurót, kamatokkal együtt vissza kell fizetnie a német államnak, illetve a tartományoknak. Tekintettel arra, hogy a Törvényszék a döntést nem változtatta meg, és *Zweckverband Tierkörperbeseitigung* a szükséges tőkével nem rendelkezik, felszámolása elkerülhetetlennek látszik.⁷¹

Az állami támogatásokra vonatkozó primerjogi szabályozásnak a Rendelettel összhangban közvetlen hatálya van. Ennek értelmében a jogellenes állami támogatás által érintett versenytársak vagy azok szakmai szervezetei közvetlenül a tagállamok bíróságai előtt érvényesíthetik kártérítési, visszatérítési vagy

⁷⁰ Vö. LUCIUS Ágnes: A tiltott támogatások visszatérítésének legújabb esetjoga. *Állami támogatások joga*, 5., 2010/1. 101–116.

⁷¹ Ld. bővebben GYULAI-SCHMIDT Andrea: Das neue DAWI-Paket im Spannungsfeld zwischen Wettbewerb und Gewährleistung sozialer Dienste. *KommunalPraxis spezial* 2014/2. 71 sk.

jogsértés megszüntetése iránti igényüket. Akár a fogyasztók, adófizetők is felléphetnek kárigényükkel, amennyiben a jogellenesen nyújtott állami támogatás következtében bizonyíthatóan hátrány érte őket.⁷²

4.2. Állami támogatások a közszolgáltatások területén

Az állami támogatásokra vonatkozó általános tilalmi szabályok áttörését a primerjog akkor teszi lehetővé, ha az EUMSZ 107. cikk 2. és 3. bekezdéseiben nevesített szociális célok megvalósítása,⁷³ vagy az EUMSZ 106. cikk 2. bekezdésében megfogalmazott feltétel érvényesül, amely szerint ÁGÉSZ működtetésével megbízott vállalkozások sajátos feladatainak hatékony végrehajtása indokolhatja a versenyszabályok alkalmazásának felfüggesztését.⁷⁴

A primerjogban nevesített kivételek jellemzően olyan közszolgáltatásokat foglalnak magukban, amelyek többnyire szociális jellegűek. Ezek közül a nem gazdasági tevékenységgel megvalósított ÁÉSZSZ eleve nem tartozik a primerjog hatálya alá. Az ÁGÉSZ keretében kifejtett szociális szolgáltatások szintén kivételi körbe kerülhetnek, ha a tagállamok közötti kereskedelmet nem korlátozzák, vagy a rájuk bízott sajátos feladatok ellátása miatt megfelelnek az EUMSZ 106. cikk 2. bekezdésében foglalt feltételnek.

Az általános (szociális) érdekekre tekintettel az Európai Bizottság, az EUMSZ 108. cikkében foglalt felhatalmazottság alapján, és az EUB kidolgozta azokat a méltánylást érdemlő körülményeket, amelyek fennállása esetén az állami beavatkozás összeegyeztethetőnek minősül a belső piac jogával.⁷⁵

⁷² Vö. MOHAY Ákos: Kézikönyv az állami támogatásokra vonatkozó jogszabályok nemzeti bíróságok általi végrehajtásáról. *Állami támogatások joga*, 6., 2011/1. 36.

⁷³ Ld. fent a tanulmány 4.1.1.4. alpontját „A belső piaccal összeegyeztethető szociális szempontok” címmel.

⁷⁴ Ld. fent a tanulmány 2. pontját „Az általános érdekű szolgáltatások sajátosságai” címmel.

⁷⁵ Ld. bővebben a belső piaci relevancia problémáját, Andrea GYULAI-SCHMIDT: Die Zukunft des Vergaberechts als Bestandteil der europäischen Binnenmarktpolitik. In: Andreas SCHÄFER – Wolf Graf Wass von CZEGE (szerk.): *Band „Aktuelle Probleme der europäischen Integration” Schriftenreihe des Europa-Kollegs Hamburg*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2012. 140. sk.

4.2.1. Az *Altmark Trans* ítélet⁷⁶

A közszolgáltatások finanszírozása, illetve kompenzációja terén megkerülhetetlen az *Altmark Trans* ítélet ismertetése. Az alapügy tényállása szerint Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH sérelmezte, hogy a tömegközlekedésben résztvevő buszjáratok anyagi támogatása és engedélyük megújítása körében versenytársa, Altmark Trans GmbH jogellenesen jutott olyan támogatáshoz, amely nélkül nem lett volna életképes.

Az EUB sokat idézett 2003 júliusában meghozott ítélete alapján az illetékes hatóságok akkor támogathatnak egy vállalatot a közszolgáltatási kötelezettségeinek teljesítése céljából, ha a támogatás négy feltételnek együttesen megfelel. Egyrészt a vállalkozásnak ténylegesen rendelkeznie kell olyan világosan – vagy nemzeti jogszabályban és/vagy szerződésben, tevékenységi engedélyben – meghatározott közszolgáltatási felhatalmazással, amelyet teljesítenie kell. Másrészt a kompenzáció számításának alapját képező paramétereket előre, objektíven és átlátható módon meg kell határozni. A harmadik feltétel, hogy a kompenzáció mértéke nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésével kapcsolatban felmerült költségek teljes vagy részleges fedezéséhez szükséges mértéket, figyelembe véve az ésszerű profitot és a vonatkozó bevételeket. A negyedik feltétel szerint, ha a közszolgáltatási kötelezettséget teljesítő vállalkozást nem közbeszerzési eljárással választják ki, akkor a szükséges kompenzáció mértékét azon költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyek egy tipikus – hatékonyan vezetett és felszerelt – vállalkozásnál felmerülhettek volna, figyelembe véve a kötelezettségek teljesítésével járó ésszerű profitot és a vonatkozó bevételeket. Amennyiben a hatóság úgy támogat valamely közszolgáltatást, hogy a feltételek valamelyike nem teljesül, akkor az a vagyoni előnyt tiltott állami támogatásnak minősül.

Annak ellenére, hogy az EUB *Altmark Trans* ítélete nyomán a közszolgáltatások kompenzációja nem minősül eleve tiltott magatartásnak, a tapasztalatok mégis azt mutatják, hogy a megfogalmazott második és negyedik feltétel igazolása a tagállamok számára komoly nehézségeket okoz.⁷⁷ A hatóságnak nem csu-

⁷⁶ C-280/00. számú *Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft* ügyben 2003. 07. 24-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-7747. o.].

⁷⁷ Vö. GALAMB Zsófia – KÁNYÁSI Zsófia: Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatások (I. rész fogalommagyarázat, jogeset bemutatás). *Állami támogatások joga*, 5., 2010/1. 88. skk.; Heide RÜHLE: *Auslaufmodell Daseinsvorsorge? Öffentliche Dienste zwischen europäischem Binnenmarkt und Gemeinwohlorientierung.*, Juni 2007, 3., in: <http://www.heide-ruehle.de/heide/fe/pub/de/dct/403>.

pán gazdaságilag megalapozottan kell érvelnie a kompenzáció előre meghatározott számítási alapja, valamint a tekintetben, hogy a vagyoni előny a működés költségeit és egy minimális profitot nem lépi túl, hanem a negyedik feltétel értelmében, egy versenyeztetési eljárás nélkül kiválasztott és támogatott vállalkozás esetén, hipotetikus költséganalízist is készítenie kell. Utóbbi nehézsége abban rejlik, hogy ha adott esetben a tevékenységek valamelyikét különleges vagy kizárólagos jog alapján végzik, akkor nincs valódi piac, valamint nincs az összehasonlítás érdekében vizsgálható átlagosan hatékony más vállalkozás sem. Aki a feltételes adatokhoz képest magasabb összegű támogatást kap, az tilos illetve engedélyköteles támogatási körbe kerül.

Az ítélet pozitív üzenete ellenére jogbizonytalanságot hozott. A komplex feltételek mérlegelése és annak kimenetele elbizonytalanította a piaci szereplőket. Szükségessé vált a joggyakorlat továbbfejlesztése, amelynek eredményeként későbbi EUB jogesetek pontosították a közszolgáltatások érdekében megengedhető állami támogatások körét.⁷⁸ Ezen kívül az Európai Bizottság az *Altmark Trans* ítéletre alapított reformintézkedéseivel és konkrét jogvitákban hozott határozataival⁷⁹ továbbfejlesztette a kialakult gyakorlatot.

4.2.2. A Monti-csomag

A Bizottság az EUB *Altmark Trans* ítéletére az ún. *Monti*-csomaggal válaszolt.⁸⁰ Az intézkedéscsomagot 2005-ben fogadták el, amely három részből áll: egy csoportmentességi határozatból (2005/842/EK)⁸¹, egy közösségi keretszabályból,⁸²

⁷⁸ Vö. STAVICZKY Péter: Az Európai Bíróság 2010-ben hozott, közszolgáltatások kompenzálására vonatkozó ítéletei. *Állami támogatások joga*, 7., 2010/3. 42. skk.; BOLF-GALAMB i. m. 51. sk.

⁷⁹ Ld. a Bizottság 2009/325/EK határozatát a *dél-morvaországi buszvállalatoknak közszolgáltatásért nyújtott ellentételezésre vonatkozó C 3/08 (ex NN 102/05) számú állami támogatásról / Cseh Köztársaság* (HL [2009] L 97., 2009. 04. 16., 14–25.) és a Bizottság határozatát az N 264/2002 *London Underground Public Private Partnership* ügyben (HL [2002] C 309, 2002. 12. 12. 15.9.).

⁸⁰ Vö. KRAUTSCHEID (szerk.) i. m. 259.

⁸¹ A Bizottság határozata (2005. november 28.) az EK-Szerződés 86. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatással járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra történő alkalmazásáról (HL [2005] L 312/67., 2005. 11. 29.).

⁸² A közszolgáltatással járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keretszabály (HL [2005] C 297/04., 2005. 11. 29.).

és a transzparencia irányelv módosításából.⁸³ Az intézkedéscsomag átveszi az *Altmark Trans* ítélet első három feltételét, a negyediket kivéve, amely szerint a támogatott vállalkozást egy másik képzeletbeli hatékony vállalkozással kell összehasonlítani.

A csoportmentességi határozat (a továbbiakban: 2005-ös Határozat) szabályozza, hogy milyen feltételekkel van lehetőség ÁGÉSZ ellátásával megbízott vállalkozások külön bejelentés nélküli állami kompenzációjára. Az *Altmark Trans* ítélet negyedik kritériumának elvetésével a belső piac szabályaival összeegyeztethetőnek minősül az a kompenzáció, amely a közszolgáltatás ellátásával járó tényleges költségeket kiegyenlíti. További hipotetikus vizsgálódás, vagy hatékonyságelemzés nem szükséges.

A 2005-ös Határozat szerint azok a vállalkozások lehetnek a mentesség alanyai, amelyek ÁGÉSZ körében nyújtott szolgáltatásukért évente 30 millió eurónál kevesebb ellentételezésben részesültek, és áfa nélküli éves árbevételük megbízásukat megelőző két pénzügyi évben 100 millió eurónál kevesebb volt. A 100 millió eurós értékhatár megállapításához nemcsak a vizsgált ÁGÉSZ nyújtásának árbevételét, hanem a vállalkozás valamennyi tevékenységének árbevételét figyelembe kell venni. A 100 millió eurós két pénzügyi évre vonatkozó éves átlag két évre, 200 millió eurón belül, tetszőleges bontásban elfogadható.⁸⁴

A 2005-ös Határozat az egyes ágazatokhoz fűződő szociális érdekeket is figyelembe veszi. Kórházaknak és szociális lakásépítéssel foglalkozó vállalkozásoknak nyújtott támogatások értékhatártól függetlenül mentesülnek a bejelentési kötelezettség alól, feltéve, hogy ezeket a tevékenységeket az adott tagállam ÁGÉSZ-ként értékeli.

Azokat a közszolgáltatásokért járó ellentételezéseket, amelyek nem tartoznak a 2005-ös Határozat hatálya alá, bizottsági jóváhagyás céljából előzetesen be kell jelenteni. A Bizottság a bejelentett intézkedések belső piaccal való összeegyeztethetőségét az állami támogatásról szóló közösségi keretszabályban (a továbbiakban: 2005-ös Keretszabály) rögzített feltételek alapján vizsgálja.⁸⁵ A 2005-ös Keretszabály 2011. év decemberéig volt hatályban.

⁸³ A Bizottság 2005/81/EK irányelve (2005. november 28.) a tagállamok és a közzállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, valamint a 80/723/EGK irányelv módosításáról (HL [2005] L312/47., 2005.11.29.).

⁸⁴ Vö. GALAMB Zsófia – KÁNYÁSI Zsófia: Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatások (II. rész határozat és keretszabály). *Állami támogatások joga*, 7., 2010/3. 11. sk.

⁸⁵ Vö. bővebben GALAMB –KÁNYÁSI (2010b) 19. skk.

A *Monti*-csomagot 2006-ban az ún. *De minimis* rendelet egészítette ki.⁸⁶ Ez alapján, ha a vagyoni előnyt bármely vállalkozás részére – tehát nem feltétlenül ÁGÉSZ körében – nyújtják, és a támogatás összege három pénzügyi év időszakában nem haladja meg a 200.000 eurót, akkor az adott juttatás csekély összegűnek (*de minimis*) minősül. Úgy kell tekinteni, hogy az nem érinti az EUMSZ 107. cikk 1. bekezdését és ezért nem tartozik az EUMSZ 108. cikk 3. bekezdésében foglalt bejelentési kötelezettség alá sem. A felső határ a csekély összegű támogatás formájától és a kitűzött céltól függetlenül alkalmazandó, tekintet nélkül arra, hogy a tagállam által biztosított támogatást teljesen vagy részben közösségi eredetű forrásokból finanszírozzák-e (*De minimis* rendelet 2. cikk 2. bek.).

Az állami ellentételezések rugalmasabbá váló szabályai ellenére a szigorú *Altmark Trans* kritériumok alkalmazása továbbra is gyakran indokolta a támogatások jogellenességének megállapítását. 2010 májusában az ún. *Monti*-jelentés új belső piaci stratégiát hirdetett,⁸⁷ amely többek között arra tett javaslatot, hogy a bejelentés-köteles állami támogatások alsó értékhatárait megemeljék, valamint a szociális érdekek figyelembevételével bővüljön a bejelentést nem igénylő tevékenységek köre.⁸⁸

4.3. Reformintézkedések az ÁGÉSZ állami támogatására

A *Monti*-csomag a *De-minimis* rendelettel beváltotta a hozzá fűzött reményeket, az évek múltával azonban további pontosításra szorult. A gyakorlatban értelmezési problémát jelentett a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének,

⁸⁶ A Bizottság 1998/2006/EK rendelete (2006. december 15.) a Szerződés 87. és 88. cikkének a *de minimis* támogatásokra való alkalmazásáról (HL [2006] L 379/5., 2006. 12. 28.).

⁸⁷ Vö. Mario MONTI: *Az egységes piac új stratégiája az európai gazdaság és társadalom szolgálatában*. Jelentés José Manuel Barroso, az Európai Bizottság elnöke számára, 2010. május 9.

⁸⁸ Egyetértve, Beschluss des Bundesrates Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Reform der EU-Beihilfavorschriften über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse KOM (2011) 146 endg., 2.; továbbá, Kommunale Selbstverwaltung im Vertrag von Lissabon = mehr Handlungsfreiheit für Kommunen? Europabüro der Bayerischen Kommunen, v. 21. 06. 2010, 2.; Konsultation der Europäischen Kommission zu den Vorschriften über staatliche Beihilfen, Evaluierung des „Monti-Kroes-Pakets“, Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, v. 09. 09. 2010; EILMANSBERGER –HERZIG i. m. 34.

valamint a belső piaci relevancia megállapításának kritériuma, amelyet az EUB esetjoga nem tisztázott kellőképpen.⁸⁹

A tagállamok, és közöttük a német Bundesrat, határozottan követelték az európai jogalkotótól, hogy a szociális szolgáltatások kiemelt fontosságát azzal is fejezze ki, hogy a kórházak és szociális lakásépítés támogatásának mintájára a tisztán szociális szolgáltatásokat, például az egészségügyi szolgáltatásokat, idősek és fogyatékosok ápolását, gondozását, vagy a családsegítést is bevonják az értékhatár nélküli és bejelentést nem igénylő kivételi körbe. Javaslatot tettek továbbá arra, hogy a közszolgáltatások (Daseinsvorsorge) esetköreit továbbra is nemzeti hatáskörben a tagállamok állapíthassák meg.⁹⁰

Tekintettel arra, hogy a *Monti*-csomag egy része 2011 végén hatályát veszítette, a Bizottság évekig tartó konzultációs folyamat eredményeként 2011 márciusában közzétette részletes jelentését, meghatározta a reform célkitűzéseit és megnyitotta az erre vonatkozó politikai vitát.⁹¹ A reformfolyamat az Európa 2020 stratégia jegyében a több verseny és foglalkoztatás célját, valamint a szociális szolgáltatások keretrendszerének könnyítését tűzte zászlajára.⁹²

4.3.1. A reformdokumentumok

A 2011-es reformfolyamat eredményeként a Bizottság 2011. december 20-án közzétette az ún. *Almunia*-csomagot,⁹³ amely a *de minimis* szabályokat kivéve 2012. január 31-én lépett hatályba.⁹⁴ Az új támogatási szabályok tekintetében

⁸⁹ Lásd, http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/cc0015_hu.htm; Staatliche Beihilfen: Kommission nimmt neue Regeln für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) an, Europäische Kommission – Pressemitteilung, IP/11/1571; ld. továbbá IP/11/1579; MEMO/11/929.

⁹⁰ Beschluss des Bundesrates, 2011. 05. 27., 8–9. pontok.

⁹¹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó uniós állami támogatási szabályok reformja, Brüsszel, 2011. 03. 23. COM(2011) 146 végleges, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0146:FIN:HU:PDF>.

⁹² A Bizottság közleménye Európa 2020, Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, Brüsszel, 2010. 03. 03. COM(2010) 2020 végleges; Beschluss des Ausschusses für Arbeit und Wirtschaft am 10. 07. 2012 (SB), Beihilferechtsreform der EU, Sitzungsvorlage Nr. 08-14/V 09356, Referat für Arbeit und Wirtschaft.

⁹³ Vö. részletesen GYULAI-SCHMIDT (2014) i. m. 62–75.

⁹⁴ Európai Bizottság – Sajtóközlemény, Állami támogatás: A Bizottság új szabályokat fogadott el az általános gazdasági érdekű szolgáltatások állami támogatásával kapcsolatban, IP/11/1571, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1571_hu.htm?locale=FR.

fennálló harmonizációs feladataikat a tagállamoknak 2014. január végéig kellett teljesíteniük.

Az *Almunia*-csomag négy dokumentumból áll: egy bizottsági közleményből az ÁGÉSZ nyújtásának ellentételezésére (a továbbiakban: Közlemény),⁹⁵ egy *De minimis* rendeletről, amely az EUMSZ 107. és 108. cikkeivel összhangban az ÁGÉSZ-t nyújtó vállalkozások csekély összegű támogatását szabályozza (a továbbiakban: *De minimis* rendelet),⁹⁶ bizottsági határozatból, amely az EUMSZ 106. cikk 2. bekezdésének alkalmazását szabályozza az ÁGÉSZ-t nyújtó vállalkozás állami támogatása esetén (a továbbiakban: Határozat),⁹⁷ valamint a közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásokról szóló keretszabályból (a továbbiakban: Keretszabály).⁹⁸

A dokumentumok az EU állami támogatási politikáját új alapokra helyezik. A *Monti*-csomagot részben kiegészítik, részben módosítják. Az egyértelműsítés, valamint a diverzifikált és arányos megközelítés alapelveire hivatkozva⁹⁹ egyszerűbb és hatékonyabb keretrendszert kívánnak az állami támogatások uniós ellenőrzésére bevezetni. Ezzel együtt – a szubszidiaritás elve alapján – megmarad a tagállamok döntési kompetenciája a közszolgáltatások körének meghatározására.

4.3.1.1. A Közlemény

A Közlemény – a *Monti*-csomagban nem szereplő – új dokumentum, amely a közszolgáltatások finanszírozásában érintett tagállami döntéshozók segítségét szolgálja, amennyiben alapfogalmakat határoz meg, és összefoglalja az EUB eddigi joggyakorlatát. A gazdasági és nem gazdasági jellegű szolgáltatások

⁹⁵ A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról, HL [2012] C 8/02., 2012. 01. 11.

⁹⁶ A Bizottság 360/2012/EU rendelete (2012. április 25.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról (HL [2012] L 114/8., 2012. 04. 26.)

⁹⁷ 2012/21/EU, A Bizottság határozata (2011. december 20.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról (HL [2012] L 7/3–10., 2012. 01. 11.).

⁹⁸ A Bizottság Közleménye a közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály (2011), (HL [2011] C 8/15–22., 2012. 01. 11.).

⁹⁹ Ld. a 91. lábjegyzetet.

kellő elhatárolásával a Bizottság adós marad, de tovább konkretizálja a vállalkozás és a gazdasági tevékenység fogalmát. Elhatárolja a szociális- és oktatási szolgáltatás területét, az egészségügyi ellátást (21–25. pont), valamint a pusztán helyben kifejtett tevékenység jellegét, amelynek nincs kihatása a tagállamok közötti kereskedelemre. A minősítés kétség esetén továbbra is eseti vizsgálat függvénye marad.

4.3.1.2. *De minimis* szabályok

A 2012-es *De minimis* rendelet az 1998/2006/EK rendelethez hasonlóan meghatározza, hogy bizonyos ellentételezési intézkedések mely feltételek fennállása esetén nem ütköznek az EUMSZ 107. cikkébe. Az új szabályozás ÁGÉSZ nyújtása körében magasabb értékhatárt vezet be. A jövőben a három pénzügyi évre vonatkozó 200.000 euró helyett ÁGÉSZ esetén már az 500.000 eurós támogatás is csekély összegűnek minősül (2. cikk). Az ÁGÉSZ esetkörein kívüli tevékenységekre megmarad az eredeti 200.000 eurós küszöb. Csekély összegű támogatásokra továbbra sem vonatkozik bejelentési kötelezettség.

4.3.1.3. A Határozat

A Határozat az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésében foglalt általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtására vonatkozó kivételi szabályokat egyszerre enyhíti és szigorítja. A *Monti*-csomaghoz képest szigorodik a szabályozás, amennyiben évente 30 millió euróról bruttó 15 millió euróra feleződik az ÁGÉSZ körében nyújtott szolgáltatások ellentételezésének – bizottsági bejelentési kötelezettséget nem igénylő – szabad értékhatára. Enyhül viszont annyiban, hogy a mentesség alanyainak éves árbevételét, – ami korábban két pénzügyi év éves átlagában a 100 millió eurót nem haladhatta meg – nem kell figyelembe venni. Az értékhatárt nemzetközi ajánlattevők befolyására csökkentették. A változás előreláthatólag a nagyobb önkormányzatok bejelentési kötelezettségét fogja gyarapítani.¹⁰⁰

A 15 millió euró küszöbérték megbízasonként érvényesül. Ha tehát a vállalkozást három különböző ÁGÉSZ ellátásával bízzák meg, akkor a küszöbérték

¹⁰⁰ Ld. bővebben, Beschluss des Ausschusses für Arbeit und Wirtschaft am 10. 07. 2012 (SB), Beihilferechtsreform der EU, Sitzungsvorlage Nr. 08-14/V 09356, Referat für Arbeit und Wirtschaft, 7.

tevékenységenként külön értendő, tehát a vállalkozás összesen legfeljebb 45 millió euró értékben kaphat kompenzációt, feltéve, hogy a megbízásonként kapott kompenzáció értéke nem haladja meg a 15 millió eurót. Amennyiben egyazon ÁGÉSZ-re több vállalkozás kap megbízást, akkor a küszöbérték csak egyszer érvényes az adott feladatra.¹⁰¹ Az állami támogatások nyújtása körében további figyelmet kell fordítani arra, hogy a Határozat által biztosított mentességet nem lehet más kedvezményekkel, például a *de minimis* szabályozással kumulálni.¹⁰²

Az ÁGÉSZ területén bevezetett szigorúbb intézkedések ellentételezéseként kibővül azon szociális szolgáltatások köre, amelyek értékhatártól függetlenül mentesülnek a bejelentési kötelezettség alól. Ide tartoznak a kórházaknak és a szociális lakások építőinek nyújtott támogatásokon túlmenően a hosszú távú gondozás, gyermekgondozás, munkaerőpiacra való belépés és visszatérés, továbbá a sérülékeny társadalmi csoportok gondozása és társadalmi befogadása (2. cikk (1) bek. c) pontja).¹⁰³ Az ellentételezés mértéke továbbra sem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükséges költségek összegét, figyelembe véve az érintett bevételeket és az ésszerű nyereséget.

Új szabály, hogy a Határozat akkor alkalmazható, ha a vállalkozás ÁGÉSZ nyújtásával való megbízásának időtartama nem haladja meg a tíz évet. Ha a megbízás időtartama alatt a Határozat alkalmazásához szükséges feltételek már nem teljesülnek, akkor a támogatást az EUMSZ 108. cikk 3. bekezdésével összhangban be kell jelenteni. A tagállamok a korábbi három éves jelentési kötelezettség helyett kétfévente kötelesek a Határozat alkalmazásáról részletes beszámolót készíteni a Bizottságnak (9. cikk).

4.3.1.4. A Keretszabály

A negyedik reformdokumentum az ún. Keretszabály, amely az évente 15 millió euró fölötti ÁGÉSZ támogatásokra vonatkozik. Azokat a feltételeket rögzíti, amelyek a Bizottságnál a bejelentés-köteles támogatásokat érintik. A Bizottság a nagyobb értékű támogatások ellenőrzését, a belső piaccal való összeegyeztethetőség érdekében, még alaposabb módszerekkel kívánja lefolytatni.

¹⁰¹ Ld. a Bizottság 2013-as ÁGÉSZ állami támogatására vonatkozó útmutatója 91. pontját.

¹⁰² Vö. GYULAI-SCHMIDT (2014) i. m. 70.

¹⁰³ Ld. lent a tanulmány 4.3.2. alpontját „Reformok a szociális szolgáltatások állami támogatása körében” címmel.

Új szabály, hogy az ÁGÉSZ megvalósítása iránti igényt előzetes nyilvános konzultációval, vagy más megfelelő intézkedéssel fel kell mérni. A megbízás időtartamát objektív kritériumokkal alá kell támasztani. A Keretszabály az ellentételezés összegének (költségek és bevételek) meghatározására több mód-szert is lehetővé tesz. Új szigorúbb költségszámítási mód a nettó elkerülhető költség módszere (Net-avoided-cost-Methode).¹⁰⁴ További újdonság a hatékonyság ösztönzésének követelménye. A tagállamok a megbízási fázisban kötelesek objektív és mérhető kritériumok alapján rögzíteni az optimalizáció módszereit és utólagos ellenőrzést biztosítani a költségek alacsonyan tartása érdekében.

A Keretszabály rögzíti, hogy a közszolgáltatás költségeit meghaladó ellentételezés, ami nem szükséges a közszolgáltatás nyújtásához, tiltott állami támogatásnak minősül. A túlkompenzációt ezért a kedvezményezettnek vissza kell fizetnie. A túlkompenzáció felülvizsgálatának időszaka maximum három év, koncessziók és *in-house* szerződések esetén két év (47–50. pontok). Vissza-fizetési kötelezettséget ró a kedvezményezettre az a mulasztás is, ha a hatóság a támogatott szervezet megbízása körében a közbeszerzési szabályokat nem tartotta be.¹⁰⁵

4.3.1.5. Az Almunia-csomag és a közbeszerzés

Jogszerűen lefolytatott közbeszerzési eljárás eredményeként megállapított ellenérték – különösen a legalacsonyabb ellenszolgáltatás kiválasztása esetén – úgy minősül, hogy az a piaci értéket tükrözi, ezért általában nem tekinthető túlzottnak. Magasabb kockázatot jelentenek azok a közbeszerzések, amelyek

¹⁰⁴ Vö. BOLF-GALAMB Zsófia: A közszolgáltatási csomag reformja. *Állami Támogatások Joga*, 12., 2011/4. 15.

¹⁰⁵ Ld. a Keretszabály 19. pontját az uniós közbeszerzési szabályoknak való megfelelésről: „A Szerződés 106. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben a támogatás csak akkor tekinthető a belső piaccal összeegyeztethetőnek, ha a felelős hatóság az adott vállalkozás szolgáltatásnyújtással való megbízásakor megfelel a vonatkozó uniós közbeszerzési szabályoknak, vagy arra kötelezettséget vállal. Ideértendők a közvetlenül a Szerződésből és adott esetben a másodlagos uniós jogból eredő, átláthatósággal, egyenlő bánásmóddal és megkülönböztetés-mentességgel kapcsolatos vonatkozó követelmények is. A szóban forgó szabályoknak és követelményeknek nem megfelelő támogatás vélhetően olyan mértékben befolyásolja a kereskedelem fejlődését, amely a Szerződés 106. cikkének (2) bekezdése szerint ellentétes az Unió érdekeivel.”

során nem nyílt, hanem tárgyalásos eljárásban, az összességében legelőnyösebb ajánlat kiválasztásával hirdetnek eredményt (Közlemény 63–67. pontjai).¹⁰⁶

Nyílt eljárásban lefolytatott kiválasztás eredménye is kifogásolható azonban, ha például a beszerzett termék nincs összhangban az állam feltételezett szükségleteivel. Azok az esetek sorolhatóak ide, amelyekben az állam harmadik személyek részére olyan áruk vagy szolgáltatások rendelkezésre állását biztosítja, amelyek nem kapcsolódnak tradicionális állami feladatokhoz,¹⁰⁷ és a tényleges igény fennállta nem igazolható. Ezekben az esetekben az állam új piacot teremt, ahol a kiválasztott nyertes ajánlattevő gazdasági kockázata jelentősen redukálódik. Az így elért előny tiltott állami támogatásnak minősülhet.¹⁰⁸ A legnagyobb kockázat forrása, ha a közszolgáltatási megállapodást a hatóság a közbeszerzések mellőzésével köti meg. Ilyen esetben, ha tiltott állami támogatás gyanúja merül fel, az *Almunia*-csomag az *Altmark Trans* ítélet első három kritériumán túl a negyedik feltételt is alkalmazni rendeli. Az esetleges túlkompenzáció ellenbizonyítékeként tehát azt is igazolni kell, hogy a közszolgáltatással in-house eljárással megbízott vállalkozás csak annyi támogatásban részesült, amennyi nem lépte túl egy tipikus – hatékonyan vezetett és felszerelt – vállalkozásnál elvben felmerülő szükséges költségeket, figyelembe véve a kötelezettségek teljesítésével járó ésszerű profitot és a vonatkozó bevételeket. Amennyiben a hatóság a fenti kritérium megvalósulását nem tudja hitelt érdemlően igazolni, beleértve az *Altmark Trans* ítélet első három kritériumát is, akkor az a vagyoni előny tiltott állami támogatásnak minősül.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a hipotetikus költséganalízis elkészítése komoly nehézséget okoz, ami elbizonytalanítja a piaci szereplőket. További probléma, hogy ha ezekben a speciális esetekben valóban nincs piac, illetve megfelelő ajánlat, akkor a közbeszerzési eljárás lefolytatása sem hoz eredményt.

Ezzel összefüggésben speciális helyzet állt elő a *Tierkörperbeseitigung*-ügyben,¹⁰⁹ amelyben a Bizottság, majd a Törvényszék kimondta, hogy mivel más német tartományban ugyanazt a tevékenységet közbeszerzéssel, versenyeztetés útján magáncégek látják el, egyrészt indokolatlan az érintett tartományokban in-house alapon működő közös önkormányzati céget (*Zweckverband*) – magas állami támogatás nyújtása mellett – foglalkoztatni, másrészt a szolgáltatás

¹⁰⁶ A Bizottság határozata az N 264/2002. – London Underground PPP – ügyben (HL [2002] C 309., 2002. 12. 12. 15.9.).

¹⁰⁷ Például: szélessávú hálózatok kialakítása vagy speciális postai szolgáltatások.

¹⁰⁸ A mesterségesen generált kereslethez lásd a T-14/96. számú *Bretagne Angleterre Irlande/Bizottság* ügyben hozott ítéletet [EBHT 1999., II–319. o.].

¹⁰⁹ Ld. a 20. és a 21. lábjegyzetet.

gazdasági jellegűnek minősül, amelynek működési költségeit saját érdekében a veszélyes hulladék termelői kötelesek fedezni. Még a járványtartalék képzésére sem volt elismerhető az ÁGÉSZ-jelleg. A Törvényszék annak ellenére hagyta helyben a Bizottság döntését, hogy az alapügyben a német Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság (Oberverwaltungsgericht) 2010. december 16-án a Zweckverband javára döntött, és az állami támogatásokat az általa vizsgált időszakra – a közérdekű feladat ellátására tekintettel – jogszerűnek ítélte.

4.3.2. Reformok a szociális szolgáltatások állami támogatása körében

A Határozat 2. cikk (1) bekezdésének c) pontja az ÁGÉSZ támogatására vonatkozó nehezkesebb szabályozást azzal ellensúlyozza, hogy a szociális szolgáltatásokra átfogó mentességi kört alkot. Korábban csak a kórházak és a szociális lakásépítések támogatása tartozott ide. Az *Almunia*-csomag hatására további szociális szolgáltatások kerülnek a bejelentési kötelezettség alól kivont körbe. Értékhatártól függetlenül támogatható ezentúl – a kórházakon és a szociális lakásépítéseken túl – a hosszú távú gondozás, gyermekgondozás, munkaerőpiacra való belépés és visszatérés, továbbá a sérülékeny társadalmi csoportok gondozása és társadalmi befogadása is. A felsorolt tevékenységi körök a Határozat értelmében a szociális szolgáltatások teljes listáját tartalmazzák, bár a Bizottság 2013-as ÁGÉSZ állami támogatására vonatkozó útmutatója¹¹⁰ felhívja a figyelmet, hogy ez a lista nem feltétlenül tartalmaz általánosságban véve minden szociális szolgáltatást, és nem vág egybe például az ún. klasszikus ajánlatkérőkre vonatkozó 2004/18/EK irányelv IIB. mellékletében található,¹¹¹ vagy a szolgáltatási irányelvben szereplő szociális szolgáltatások¹¹² körével sem.

A 2013-as bizottsági útmutató tevékenységcsoportonként részletezi, hogy a Határozatban megjelölt szociális kategóriák pontosan milyen tevékenységet takarnak, valamint hangsúlyozza, hogy „a határozat közvetlenül alkalmazandó minden tagállamban, ezért egyértelmű és pontos fogalom-meghatározásokat

¹¹⁰ Ld. fent a 14. lábjegyzetet.

¹¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról (2004. március 31.), EUHL [2004] L 134., 2004. 04. 30., 114.

¹¹² Ld. a 47. lábjegyzetet.

kell tartalmaznia a jogbiztonság szavatolása érdekében. Emiatt átfogó meghatározást kell adni a mentességet élvező támogatásokra."¹¹³

A tagállamok nem rendelkeznek hatáskörrel arra, hogy olyan jogszabályokat fogadjanak el, amelyek módosítják vagy kiterjesztik a Határozat tartalmát. A Határozatban foglalt szociális szolgáltatások tartalmát azonban szükség szerint részletesebben is meghatározhatják. Így például azt, hogy milyen jellegű gyermekgondozást szeretnének biztosítani, milyen feltételek mellett és mely kedvezményezetteknek. A szociális szolgáltatások határozatbeli terjedelme „a sérülékeny csoportok gondozásával és társadalmi befogadásával” összefüggésben is tágítható, hiszen a tagállamok egyedi igényeiknek megfelelően e körbe sorolhatják azokat a szolgáltatásokat, amelyek az azokra legjobban rászoruló társadalmi csoportokat célozzák meg.

Rendkívüli jelentőségű még „a munkaerőpiacra való belépés és visszatérés” nevesített esete. Ez olyan szolgáltatásokra vonatkozik, amelyek célja, hogy fokozzák a foglalkoztatást. A szakképzés azonban kizárólag akkor vonható a Határozat hatálya alá, ha a munkaerőpiacra való belépést vagy visszatérést szolgálja, vagy elősegíti egy sérülékeny csoport társadalmi befogadását. Ezért a tartósan munkanélküliek szakképzése a Határozat szociális kivételi körébe sorolható, míg általában a munkavállalók szakképzése csak akkor, ha az valamely sérülékeny csoport befogadását szolgálja.¹¹⁴ Itt jegyezzük meg, hogy a szakképzésre is nyújtható állami támogatás, de csak az a 800/2008/EK rendelet (általános csoportmentességi rendelet) 38. és 39. cikkében meghatározott feltételek alapján.

ÁÉSZSZ nyújtása esetén a Határozat a nemzeti hatóságokra bízta annak eldöntését, hogy saját maguk nyújtanak egy adott szolgáltatást, vagy ellenérték fejében kiszervezik azt harmadik személyek számára. Előbbi esetben a hatóság saját maga egy különálló jogalany révén is nyújthatja az adott szolgáltatást (in-house) úgy, hogy a közbeszerzést mellőzve a hatóság és a szolgáltatást nyújtó jogalany egyetlen egységnek minősül. Amennyiben viszont a hatóság a tevékenység kiszervezése mellett dönt – a fair verseny biztosítása érdekében –, a közbeszerzési alapelveket és irányelvi értékhatárok felett az uniós közbeszerzési szabályokat is kötelezően alkalmazni kell.

Az EUB ítélezési gyakorlatából az is levezethető, hogy a tagállamok egyedi értékrendje szerint, és az e téren rendelkezésükre álló mérlegelési jogkörre figyelemmel, a tagállamok állami vagy jótékonyági szervezetekre is bízhatják az adott tevékenység gyakorlását. A *Sodemare*-ügy tanulsága szerint, egyes

¹¹³ Ld. a Bizottság 2013-as ÁGÉSZ állami támogatására vonatkozó útmutatója 94. pontját.

¹¹⁴ Ld. a Bizottság 2013-as ÁGÉSZ állami támogatására vonatkozó útmutatója 99. pontját.

szociális szolgáltatások nonprofit szolgáltatók számára való fenntartása is megengedett,¹¹⁵ ha az ilyen irányú intézkedés alkalmas az érintett tagállam által hivatkozott törvényes cél vagy célok megvalósítására, és nem lép túl az e cél megvalósításához szükséges mértéken. Utóbbi feltétel a 2013-as útmutató szerint akkor valósul meg, ha a nemzeti szabályozás a hivatkozott cél koherens és szisztematikus módon történő elérését szolgálja.¹¹⁶ E korlátozásokat a tagállamok kötelesek hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazni.

A szociális szolgáltatásokra alkalmazott – jelen alfejezetben taglalt – kivételi szabály előnyeinek elismerése mellett megállapítható, hogy gazdasági jellegű ÁÉSZSZ harmadik személyek általi megvalósítása esetén a tagállamoknak továbbra is körültekintően kell eljárniuk. Figyelemmel kell lenniük arra, hogy az állami támogatás mértéke ne haladja meg a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükséges költségek összegét, figyelembe véve az érintett bevételeket és az ésszerű nyereséget. Amennyiben bizonytalanság merülne fel arra vonatkozóan, hogy egy konkrét támogatás jogellenes-e, vagy a határozat 2. cikke (1) bekezdésének c) pontjában szereplő mentességre vonatkozó rendelkezés hatálya alá tartozik, nemzeti bíróságokhoz illetve a Bizottsághoz és végső soron az EUB-hez lehet fordulni. A Határozat tartalmán túlterjeszkedő tagállami értelmezés azonban kerülendő, mert az jogsértés megállapítását vonja maga után.

Ha a vizsgált szociális szolgáltatásra végül nem terjedne ki a Határozat 2. cikk (1) bekezdésének c) pontja, a kompenzáció akkor is mentesülhet a bizottsági bejelentési kötelezettség alól, ha az a 2. cikk (1) bekezdés a) pontja szerint nem haladja meg az évi 15 millió euró összeget, és megfelel az *Almunia*-csomagban meghatározott egyéb kompenzációs feltételeknek.¹¹⁷

5. Értékelés

A szociális ellátások folyamatosan változó és bővülő rendszerét, amely pénzügyi és természetbeli alap- és szakosított ellátások sokaságát foglalja magában, Európa-szerte főképpen önkormányzatok, illetve ellátási szerződések kere-

¹¹⁵ Vö. EILMANSBERGER–HERZIG i. m. 22. sk.; Andrea GYULAI-SCHMIDT: Entwicklung der europäischen Rechtsprechung zum Vergaberecht im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. *VergabeR*, 2012/6., 827.

¹¹⁶ Ld. a Bizottság 2013-as ÁGÉSZ állami támogatására vonatkozó útmutatója 227. pontját, valamint az EUB C-70/95. számú *Sodemare SA kontra Regione Lombardia* ítéletét [EBHT 1997., I-3395. o.].

¹¹⁷ Ld. a Bizottság 2013-as ÁGÉSZ állami támogatására vonatkozó útmutatója 93–94. pontjait.

tében egyházak és civil szervezetek működtetik. Az ellátási kapacitás nagyban függ az adott tagállam belső jogszabályi feltételeitől és a finanszírozási lehetőségektől. A tagállamok mozgásterét függ továbbá az európai belső piac jogával szerves összefüggésben megalkotott európai szociális, közbeszerzési és versenyjogi keretrendszerrel. Ezek látszólag összeházasíthatatlan jogterületek, mégis valamennyit egyszerre kell figyelembe venni a szociális szolgáltatások ellátása körében.

A szociális kiadások Európában az egyik legdinamikusabban növekvő állami költségtenyezőt jelentik. A többletköltségek kigazdálkodása számos csőd közelébe sodródott város és önkormányzat számára komoly kihívás. A drámai tendenciák megfordítása érdekében a helyi hatóságok új racionalizáló és költségcsökkentő stratégiák kidolgozására kényszerülnek,¹¹⁸ amelynek egyik eszköze a magánszféra teljes vagy részbeni bevonása a teljesítésbe. Ennek során a tagállami – önkormányzati szereplők kötelesek az Európai Unió jogát szem előtt tartva, fair versenyeztetés útján – lehetőleg közbeszerzési eljárás keretében – a legjobb szerződő partnert kiválasztani. Amennyiben az adott szolgáltatás közérdekű, a tagállami hatóság úgy is dönthet, hogy azt saját hatáskörben, in-house-szerződés keretében látja el. A közbeszerzés jogszerű mellőzése azonban csak szigorú feltételek együttállása esetén fogadható el. Egyik ilyen feltétel a magánszféra teljes kizárása a teljesítésből, ami sokak számára, a forráshiány miatt, eleve nem kivitelezhető.

A kommunális költségek csökkentése következtében a szociális szolgáltatások egyre inkább gazdasági kontextusba kerülnek. A költséghatékonyság követelménye döntő tényezővé válik, noha a szociális, ezen belül a munkapiaci vagy egészségügyi szolgáltatások sajátosságai, és a velük szemben támasztott magas minőségi követelmények a nem gazdasági szempontok nyomatékos figyelembevételét is megkívánják.

Erre tekintettel az Unió is elismeri, hogy a szociális szolgáltatások egy része nem gazdasági jellegű, tehát a megvalósításuk és finanszírozásuk tagállami hatáskörben marad. A gazdasági ÁÉSZSZ saját hatáskörben való ellátása vagy a helyi hatóságok folyamatos ellenőrzése melletti kiszervezése is elfogadott, bár a megfelelő színvonalú teljesítés érdekében a nem rentábilis szolgáltatások költségeinek kiegészítése bizottsági kontroll alá kerül. Utóbbi esetben figyelembe kell venni, hogy az állami támogatások torzíthatják a versenyt, ezért az ÁGÉSZ

¹¹⁸ Ute JASPER – Barbara Frfr. v. der RECKE: *Ausschreibungspflicht sozialer Dienstleistungen – Kostendruck versus Qualität?* Kirche und Recht (KuR), 2010. 105.

körébe sorolt szociális szolgáltatások megszervezése és finanszírozása is csak a belső piaccal összeegyeztethető módon történhet.

A komplex uniós szabályozás modernizálása, egyszerűsítése és a szociális szempontok fokozott figyelembevétele érdekében a Bizottság megalkotta az *Almunia*-csomagot, amely célkitűzései ellenére a korábbi *Monti*-csomaghoz képest terjedelmesebb és tartalmilag differenciáltabb szabályrendszert hozott létre. Az *Almunia*-csomagot néhány egyszerűsítő szabálya ellenére, a tagállamok az ÁGÉSZ állami támogatására vonatkoztatva általában szigorításként értékelik. Kizárólag a szociális szolgáltatások tekintetében érezhető egyszerűsítés és könnyítés, bár ott sem általánosan, hanem a taxatíván felsorolt tevékenységi körökben. A gyakran veszteséges önkormányzati közérdekű tevékenységeknél, például óvodák, uszodák, sport- és kultúrlétesítmények működtetése esetén a szabályok nem szigorodtak, de nem is egyszerűsödtek.¹¹⁹ A Bizottság ezzel szemben azt az álláspontot képviseli, hogy koherens csomag jött létre, amely megfelel az európai állami támogatási politika elsődleges céljainak.¹²⁰

Az új európai állami támogatási szabályok előreláthatóan még több munkaterhet rónak a tagállami hatóságokra. A szubszidiaritás elvét tiszteletben tartva, ugyan a tagállamok hatáskörében marad a közszolgáltatássá minősítés lehetősége, de az ÁGÉSZ körében meghirdetett egyszerűsítés és könnyítés – a szociális szolgáltatásokat leszámítva – elmaradt. Tekintettel az új értékhatárookra, az optimalizációs – hatékonysági feltételekre és a közbeszerzések betartására vonatkozó *Altmark Trans* ítéleten is túlmutató kritériumokra, a bizottsági bejelentések száma és a jogsértések valószínűsége előreláthatóan emelkedni fog.

¹¹⁹ Vgl. Christian JUNG – Jan DEUSTER: Daseinsvorsorge und EU-Beihilfeverbot „Almunia“-Paket: Vollkostenausgleich oder Optimierungszwang? 2012/3. In: www.publicus-boorberg.de/sixcms/detail.php?template=pub_artikel&id=boorberg01.c.245222.de; Das neue DAWI-Paket: „Startschuss“ für eine umfassende Reform des europäischen Beihilfenrechts, (28.03.2012), www.recht.euroforum.de/recht-events/dawi-beihilfenrecht/; valamint www.fiw-online.de/de/aktuelles/2008/eu-kommission-legt-entw%FCrfe-zur-%DCberarbeitung-der-eu-beihilfevorschriften-f%FCr-dienstleistungen-von-allgemeinem-wirtschaftlichem-interesse-vor/.

¹²⁰ Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Brüssel, den 20. 12. 2011. SEK(2011) 1582 endg., 12. o.

III.

ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK FENNTARTHATÓ ELLÁTÁSA ÉRDEKÉBEN

HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI DILEMMÁK AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS MAGYARORSZÁGON

*A hulladékgazdálkodás szerepe a fenntartható fejlődésben
és a közbeszerzés szerepe a hulladékgazdálkodásban*

MARKÓ Csaba*

A hulladéktól való megszabadulás problémája lényegében egyidős az emberi civilizációval, a feleslegessé, használhatatlanná vált, ‘haszontalan’ anyagaink és tárgyaink elhelyezése mindig is gondot okozott. Amíg e hulladék lényegében csak természetes, jórészt szerves anyagokból állt, és viszonylag kis mennyiségben jelentkezett, addig a hulladék kezelésének kérdését a természetre lehetett bízni, az elszennyezett területek úgymond ‘maguktól’, a természetes lebontó folyamatok hatására regenerálódtak. A városi civilizáció és az árutermelés létrejöttével azonban a hulladék már kis területen, nagyobb koncentrátsággal képződött, ahol eltávolításáról – elsősorban higiéniai okokból – egyre inkább szervezetten kellett gondoskodni. E gondoskodás azonban hosszú évszázadokon át csak az emberi környezetből való eltávolítást, adott esetben az elégetést vagy az elásást jelentette. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a nehezen hozzáférhető, ritka anyagok és tárgyak – elsősorban a fémek – ritkán váltak ténylegesen hulladékká, azokat újra és újra felhasználták. A használati tárgyak tartós használatra készültek, sérülésükkor inkább javították azokat. Mai terminológiával élve tehát természetes módon éltek a hasznosítás és az újrahasználat eszközeivel.

A népesség növekedésével és koncentrálódásával, az ipari forradalommal megjelent tömegtermeléssel jelentkező egyre több hulladék hagyományos módon történő elhelyezése már nem csak társadalmi problémát jelentett, hanem a természeti környezet befogadó, feldolgozó képességét is meghaladta, amely a fokozódó környezeti ártalmak formájában visszahatott a népesség egészségére

* A szerző hulladékgazdálkodási és környezetvédelmi szakértő, az EnviCult Kft. ügyvezetője.

is. Ugyanakkor a „természet meghódítása”, a természeti erőforrások egyre nagyobb mértékű kisajátítása, az ezekért folytatott küzdelem továbbra is a civilizáció változásainak legfőbb hajtóereje maradt, és az erőforrások csökkenését, elszennyeződését, a társadalmi és gazdasági igények előidézte veszteségeket a fejlődés velejárójaként élték meg. Csak az 1960-as, 70-es években kezdett világossá válni – alapvetően a fogyasztói, jóléti társadalmak kialakulásával –, hogy a természeti környezet elszennyeződése, degradálódása, az ellenőrizetlen ipari kibocsátások, a természeti javak felelőtlen és korlátlan kisajátítása az emberiség – és az egész Föld – (jólétét fenyegeti. Ez vezetett ahhoz a felismeréshez, hogy életfelfogásunk, viselkedésmódunk a korábbiaktól gyökeresen eltérő társadalmi, gazdasági és politikai megközelítést igényel, és végül is ez tette lehetővé a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés eszméinek létrejöttét és elterjedését.

1. A fenntartható fejlődés és a hulladékgazdálkodás

A fenntartható fejlődés elveit az ENSZ által 1984-ben független szakértőkből létrehozott Környezet és Fejlődés Világbizottság dolgozta ki. A Bizottság jelentését (Bruntland-jelentés) az ENSZ Közgyűlése 1987-ben „Közös jövőnk” címmel egyhangúlag fogadta el. Ez fogalmazta meg a fenntartható fejlődés ma is érvényes definícióját:

„A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generáció szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generáció esélyeit arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket.”

A fenntartható fejlődés alapvetése, hogy a gazdasági növekedés, a környezetvédelem és a társadalmi (esély)egyenlőség egyensúlyban tartása az emberiség és a Föld létérdeke. Ezek bármelyikének előtérbe helyezése a másik kettő rovására történik, ezért olyan összehangolt fejlesztési politikára és cselekvési programokra van szükség, amelyek globális, regionális, nemzeti és helyi szinten egyaránt figyelembe veszik mindhárom terület igényeit és lehetőségeit. A közös célok és az összehangolt intézkedések meghatározása érdekében került sor 1992-ben Rio de Janeiróban az ENSZ környezetvédelmi világkonferenciájára, amelyen többek között közös nyilatkozatot fogadtak el „A környezetről és a fejlődésről” (Riói nyilatkozat). A nyilatkozat 27 pontban fogalmazza meg a fenntartható fejlődés ma is aktuális elveit, közöttük a ‘szennyező fizet’, az elővigyázatosság, a nyilvánosság, valamint a szubszidiaritás elveit, rögzíti a környezeti kár, illetve

szennyeződés okozójának felelősségét és kártérítési kötelezettségét, továbbá az államok felelősségét a területükön kívül okozott károkért, beleértve a káros anyagok vagy tevékenységek exportjának tilalmát is.

A nyilatkozat mellett kialakítottak egy átfogó cselekvési tervet is (Agenda 21; Feladatok a XXI. századra). Az Agenda 21 összesen 40 fejezetben tárgyalja a különböző cselekvési területeket. Így pl. a fogyasztói szokások megváltoztatásának szükségességét a szociális és gazdasági kérdések között taglalja, amely a hulladékgazdálkodás szempontjából is jelentős feladat. Az erőforrások védelmével és az erőforrás-gazdálkodással foglalkozó fejezetben szerepelnek a kimondottan a hulladékgazdálkodással kapcsolatos feladatok.

A veszélyes hulladékkal kapcsolatos feladatok a következőkben foglalhatók össze:

- a képződés megelőzése,
- a képződés, tárolás, szállítás, kezelés (hasznosítás és ártalmatlanítás) hatékony ellenőrzése,
- a szennyezett területek rehabilitációja,
- a szükséges ismeretek, tapasztalatok, létesítmények, technikai és tudományos kapacitás, pénzügyi források biztosítása,
- a nemzetközi szállítás ellenőrzése, szabályozása és korlátozása, különös tekintettel a fejlődő országok védelmére.

A feladatokhoz eszközöket is megállapít, így a képződés minimalizálása érdekében az ipari eljárások és a fogyasztói szokások megváltoztatása, például szennyezés-megelőzési és tisztább termelési stratégiák kialakítása és megvalósítása, „hulladékszegény” technológiák alkalmazása szükséges. A nemzetközi szállítás mérséklése érdekében kimondja az önellátás elvét, amely szerint a veszélyes hulladék kezelését a lehető legnagyobb mértékben azon országban kell megvalósítani, ahol az képződik.

Az Agenda 21 a nem-veszélyes hulladékra vonatkozóan szintén a hulladék-minimalizálást tekinti elsődleges feladatnak, ezért a megelőző hulladékgazdálkodásra kell koncentrálni, megváltoztatva az életstílust, a termelési és fogyasztási szokásokat. Ennek érdekében csökkenteni, de legalább stabilizálni kell az ártalmatlanításra kerülő mennyiséget, amihez megfelelő hulladékcsökkentési szakpolitikákat kell kialakítani, az újrahasználat és az újrafeldolgozás növelése érdekében pedig elkülönített gyűjtési rendszereket kell alkalmazni.

A képződött hulladék kezelésében az anyag-hatékony megközelítésnek kell előnyt biztosítani, és elő kell segíteni az újrafeldolgozott anyagokból készült termékek piacra jutását.

Az Agenda 21 a települési hulladékra vonatkozóan célként tűzi ki, hogy 2025-re a lakosságtól történő szervezett gyűjtés és elszállítást biztosító szolgáltatás a városi lakosság teljes egészére terjedjen ki. Minden témakörben részletezi a célkitűzések eléréséhez szükséges jogi és gazdasági szabályozási, finanszírozási, nemzetközi együttműködési és információ-megosztási, technológiai fejlesztési és ellenőrzési intézkedéseket.

A riói konferenciát követően tízévente megrendezett környezetvédelmi világkonferenciákon (Rio+10, Johannesburg, 2002, Rio+20, Koppenhága, 2012) a riói alapvetésekhez képest nem történt érdemi előrelépés, lényegében megerősítették az akkori megállapításokat és célkitűzéseket. A Rio+10 konferencián ugyan elfogadtak egy 170 pontos végrehajtási tervet, ez azonban lényegében csak eltérő megfogalmazásban ismétli meg és aktualizálja az Agenda 21-ben lefektetetteket.

Felhívja az államokat arra, hogy a hulladékgazdálkodás terén

- előzzék meg, illetve minimalizálják a hulladék képződését;
- maximalizálják az újrafelhasználást és a környezetbarát alternatív anyagok használatát;
- javítsák az erőforrás-hatékonyságot;
- alakítsanak ki megfelelő hulladékgazdálkodási rendszereket (beleértve a megfelelő ártalmatlanító létesítményeket és a hulladékban rejlő energia hasznosítására irányuló technológiákat is);
- ösztönözzék újrahasználmható fogyasztási cikkek és biológiailag lebomló termékek előállítását.

A veszélyes hulladékról külön már nem esik szó, csak a vegyi anyagokkal együttesen, azok teljes életciklusának részeként, felhívva a figyelmet a nemzetközi vegyi anyag-szabályozások betartására.

A Rio+20 konferencia záródokumentuma már teljes egészében a vegyi anyagokkal közös cím alatt tárgyalja a hulladékot, lényegében megismételve a johannesburgi megállapításokat, sokszor csak hivatkozva azokra. Újdonságként talán egyedül az életciklus-szemlélet hulladékgazdálkodásban történő alkalmazásának megjelenése említhető.

Láthatjuk tehát, hogy a gazdasági növekedés, a környezetvédelem és a társadalmi egyenlőség hármasságában a fenntartható fejlődéshez a hulladékgazdálkodás területén a leghatékonyabban a hulladék képződésének megelőzése járulhat hozzá, a termékek előállítása során felhasznált veszélyes anyagok kiváltása, az anyagtakarékos és hulladékszegény technológiák alkalmazása révén, ami egyúttal a hulladékkezelési igények és költségek csökkenésével is jár. A hulladékban megjelenő anyag- és energiapotenciál kihasználása, a hasz-

nosítás szükségessége következtében a hulladékgazdálkodás a globális anyag- és termék-életciklus részévé, az integrált termék- és termeléspolitika, valamint a tervezés, a fenntartható fogyasztás és termelés egyik meghatározó elemévé vált.

2. Fenntartható hulladékgazdálkodás az Európai Unióban

Az EU (illetve korábban az EK) a fenntartható fejlődés elveinek, célkitűzéseinek meghatározásában és végrehajtásában a kezdetektől aktív, sokszor kezdeményező szerepet játszott. Ez – a hulladékgazdálkodás területén is jelentkező – számos, a nemzetközi célkitűzéseknek megfelelő stratégiai, tervezési dokumentum és szabályozás kidolgozásában és megvalósításában is nyomon követhető. E dokumentumok ma már a hulladékra nem mint elkerülhetetlen, improduktív költségelemre, hanem – eddig kihasználatlan, elfecsérelt – anyag-, esetenként energiaforrásra tekintenek. Így a közép- és hosszú távú fejlesztési stratégiákban, tervekben, a megvalósításukat szabályozó joganyagokban a hulladékgazdálkodás sokszor nem önálló területként, hanem az erőforrás-gazdálkodás részeként jelenik meg. Ezt a megközelítést tükrözi pl. az „Integrált Termékpolitika” (IPP) vagy a „Fenntartható termelés és fogyasztás” tematikus stratégia, illetve az integrált szennyezés-megelőzési és ellenőrzési (ma már ipari kibocsátási) szabályozás is. Mindez nem jelenti azt, hogy megváltozott volna a hulladékgazdálkodás azon belső rendszere, amely szerint minél kevesebb és veszélytelenebb hulladék képződésére kell törekedni, a képződő hulladéknak pedig biztosítani kell a folyamatos, lehetőség szerint teljes körű hasznosítását. Emellett azonban nem szabad elfeledkezni a hulladékgazdálkodás eredeti, alapvető feladatáról; a káros hatások elleni védekezésről, azaz a feltétlenül szükséges mértékre korlátozott biztonságos ártalmatlanításról.

Az EU jelenlegi környezetvédelmi politikájának megvalósítási irányait az Európai Parlament és a Tanács 1386/2013/EU határozatával elfogadott és kihirdetett, 2014. január 1-jétől hatályos 7. környezetvédelmi cselekvési programja („Jólét bolygónk felélése nélkül”) határozza meg (magát a programot a határozat melléklete tartalmazza), amely a 2020-ig teendő intézkedéseket állapítja meg, a 2050-re vonatkozó hosszú távú jövőképre tekintettel. A jövőkép szerint: *„2050-ben jólétben, bolygónk ökológiai korlátait tiszteletben tartva élünk. Jólétünk és egészséges környezetünk egy olyan innovatív és körkörös gazdaságból származik, amelyben semmi nem megy veszendőbe, és amelyben a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás fenntartható módon folyik, a biodiverzitást pedig társadalmunk ellenálló képességét fokozva védjük, értékeljük és helyre-*

állítjuk. Karbonszegény növekedésünk már régóta független erőforrás-felhasználásunktól, és megszabja a biztonságos és fenntartható globális társadalom ütemét.”

A program 9 főbb, általános célkitűzést nevesít:

1. az Unió természeti tőkéjének védelme, megőrzése és növelése;
2. az Unió erőforrás-hatékony, zöld és versenyképes, alacsony szén-dioxid kibocsátású gazdasággá történő átalakítása;
3. az uniós polgárok megóvása a környezettel kapcsolatos terhelésektől, valamint az egészségüket és jóllétüket fenyegető kockázatoktól;
4. a környezetre vonatkozó uniós szabályozás előnyeinek maximalizálása a végrehajtás javításával;
5. az uniós környezetpolitika ismeret- és tudományos alapjának bővítése;
6. a környezet- és éghajlat-politikával összefüggő beruházások feltételeinek javítása és a környezeti externáliák kezelése
7. a környezetvédelem integrációjának és a szakpolitikák koherenciájának növelése;
8. az uniós városok fenntarthatóságának javítása;
9. a nemzetközi környezettel és éghajlattal kapcsolatos kihívások hatékonyabb uniós kezelése.

Ezek közül a 2. célkitűzés, ezen belül is az erőforrás-hatékony gazdasággá alakulás egyik kiemelt területe a hulladékgazdálkodás, annak elérése, hogy a hulladékból erőforrás váljon. Ennek érdekében az eddigieknél többet kell tenni az újrafeldolgozás és általában a hulladékhasznosítás érdekében, illetve a pazarló és adott esetben káros (hulladék)gazdálkodási tevékenységek (pl. hulladéklerakás) felszámolására. Ugyanakkor fokozott hangsúlyt kell fektetni a hulladékképződés csökkentésére, megelőzésére, amellyel az 1. és a 3. cél eléréséhez is hozzájárulunk. A célkitűzésekhez konkrét cselekvési területeket és irányokat – tematikus prioritásokat – határoz meg, így például a tengeri hulladék mennyiségének csökkentésére, a hulladék foszfor visszanyerésére, az élelmiszer-hulladék csökkentésére (pl. a komposztálás és a kidobott élelmiszerek anaerob lebontása arányának növelésével), a hulladék határon átnyúló elhelyezésének megelőzésére. Az Unióban mindenhol teljes mértékben a hulladékhierarchiának megfelelően végre kell hajtani a hulladékra vonatkozó uniós szabályozást. További erőfeszítéseket kell tenni mind az egy főre jutó, mind az abszolút hulladékképződés csökkentése érdekében. Az energetikai hasznosításnak az újrafeldolgozásra alkalmatlan anyagokra korlátozása, az újrafeldolgozható hulladékok lerakásának fokozatos felszámolása, az újrafeldol-

gozás minőségi színvonalának biztosítása és a másodlagos nyersanyagok piacainak kialakítása szintén szükséges lépés az erőforrás-hatékonysági célkitűzések eléréséhez. A veszélyes hulladékot úgy kell kezelni, hogy minél kisebb legyen az emberi egészségre és a környezetre gyakorolt káros hatás. E cél eléréséhez sokkal következetesebben kell olyan piaci alapú eszközöket és egyéb intézkedéseket alkalmazni, amelyek előnyben részesítik a hulladékképződés megelőzését és a hulladék újrafeldolgozását, beleértve a kiterjesztett gyártói felelősséget és a toxikus anyagoktól mentes anyagciklusok kifejlesztését is. Az Unió belső piacát mentessé kell tenni a hulladék-újrafeldolgozási tevékenységeket akadályozó tényezőktől, és felül kell vizsgálni a hulladék megelőzésére, újrafeldolgozására és a hulladéklerakótól való eltérítésre megállapított célértékeket, az életcikluson alapuló ‘körkörös’ – az erőforrásokat kaszkádszerűen hasznosító és maradék hulladékot szinte nem termelő – gazdaságra való áttérés érdekében.

3. A magyar hulladékgazdálkodási politika

A hazai hulladékgazdálkodás középtávú kereteit a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó Országos Hulladékgazdálkodási Terv (a továbbiakban: OHT) határozza meg, amelyet a Kormány a 2055/2013. (XII. 31.) Korm. határozattal fogadott el, magában foglalva az Országos Megelőzési Programot is. Az OHT a környezetvédelemért felelős tárca – elfogadásakor a Vidékfejlesztési Minisztérium – honlapján jelent meg, nyomtatásban nem került kiadásra.

3.1. Az Országos Hulladékgazdálkodási Terv

Az OHT az EU 7. környezetvédelmi cselekvési programjához hasonlóan felvázol egy jövőképet, amely a hulladékhierarchia rendszerének pillérein nyugszik. „A jövőben a környezeti elemeket kímélő hulladékkezelés, a környezetbarát, innovatív technológiák alkalmazása kerül előtérbe, csökken a veszélyes anyagok használata. A hulladékra a társadalom, mint erőforrásra tekint majd. Az OHT-ban foglalt célok teljesülésének köszönhetően a hulladéklerakás csökken, a jövőben csak az a hulladék kerül lerakásra, amelynek a hasznosítása nem megoldható, valamint a települési hulladék részeként a jövőben biológiailag lebomló hulladék csak minimálisan kerül lerakásra.”

A jövőkép eléréséhez 4 átfogó célkitűzést tart szükségesnek:

1. hasznosítási arányok növelése,

2. hulladékképződés csökkentése,
3. elkülönített gyűjtés kialakítása és fejlesztése,
4. a hulladékká vált termékek újrahasználatos összetevőinek elkülönítése, javítása és ismételt felhasználása.

Ezen túl meghatározza a jövőkép megvalósulását segítő főbb eszközöket is:

- a HKI és más EU jogszabályok hulladékgazdálkodási előírásainak és számszerű kötelezettségeinek teljesítése,
- a jogszabályi háttér biztosítása,
- az állami szerepvállalás növelése,
- az egyes hulladékarámok kezelésének tervezett fejlesztése,
- kutatás–fejlesztés–innováció elősegítése,
- oktatás és szemléletformálás erősítése,
- a hulladékgazdálkodási elvek integrálása a gazdaságba,
- tisztább, hulladékszegény technológiák bevezetése,
- környezetbarát, kevesebb hulladékot eredményező termékek előállítás, termékminőség,
- környezetközpontú vállalati tanúsító rendszerek elterjesztése,
- újrahasználat elősegítése,
- hasznosítási kapacitások fejlesztése, hulladékstátusz megszűnésének feltételrendszere.

A fejlesztések és intézkedések az ötlépcsős hulladékhierarchia érvényesítésén, ennek megfelelően a hulladékképződés megelőzésének és a hulladéknak mint anyag- és energiaforrásnak az előtérbe helyezésén keresztül szolgálják a célkitűzések elérését.

Az OHT időszakában elérendő konkrét célokat és az ezek elérését szolgáló intézkedéseket az egyes hulladékarámokra vonatkoztatva külön-külön határozza meg, általános és specifikus cselekvési irányokat kijelölve mind a hulladékképződés megelőzése, mind a hasznosítás, mind az ártalmatlanítás területén.

A települési hulladék területén részletezi az elkülönített gyűjtési rendszer fejlesztésének, a megelőzés előtérbe helyezésének, a hasznosítás fokozásának és az ártalmatlanítás biztonságának érdekében elvégzendő feladatokat.

A termelési hulladéknál szintén a képződés csökkentése és a hasznosítás növelése az elsődleges feladat, de itt jelenik meg a jogi és a gazdasági szabályozás fejlesztési igénye is; előbbi keretében többek között a zöld közbeszerzés jogi rendezése, utóbbiban az adórendszer zöldítése irányába.

A mezőgazdasági hulladék terén kiemeli a biológiai kezelés elsődlegességét, a komposztok felhasználásának elsődlegességét, a szerves anyagok visszaforgatásának fontosságát, és a biogáz energetikai felhasználásának növelését.

A veszélyes hulladék vonatkozásában a képződés megelőzésének, a gyűjtés és a hasznosítás fejlesztésének szükségessége mellett megjelenik a károsanyag-kibocsátás mérséklése is.

Hasonló módon veszi sorra az egyes anyag-, illetve hulladékáramokat is; a szennyvíziszapot, az építési bontási hulladékot, a PCB-, az olaj-, az elem/akkumulátor-, az elektromos, elektronikus berendezés-, a gépjármű-, a növényvédő szer-, az azbeszt-, a gumiabroncs-, az egészségügyi, a csomagolási és a biológiailag lebomló hulladékokat.

3.2. Az Országos Megelőzési Program

Bár az OHT általánosan és az egyes hulladékáramok tekintetében is megfogalmaz megelőzési célkitűzéseket és feladatokat, az OHT negyedik fejezete egy önálló megelőzési cél- és feladatrendszer állít fel az Országos Megelőzési Programban (a továbbiakban: OMP), amely ennek megfelelően külön jövőképet is megfogalmaz. E szerint: *„2020-ra a termékek gyártása, felhasználása, és a szolgáltatások nyújtása várhatóan kevesebb anyag- és energiafelhasználással történik majd, valamint kevesebb és az emberi egészségre, illetve a környezetre kevésbé káros hulladék képződik. Az emberek tájékozottabbak és elkötelezettebbek lesznek a megelőzés fontosságát illetően, amely környezeti szempontból pozitívan befolyásolja viselkedésüket.”*

Az OMP átfogó céljai a következők:

- az erőforrás-használat és a szükségleteken alapuló, ésszerű gazdasági növekedés szétválasztásának elősegítése,
- az anyagfelhasználás és a hulladékképződés csökkentése,
- hatékonyabb erőforrás-gazdálkodás megvalósítása,
- a termékek életciklusának növelése,
- az életciklusuk során a környezetre a lehető legkisebb hatást gyakorló megoldások alkalmazása,
- a munkahelyteremtés elősegítése,
- az OMP célkitűzéseinek beépítése a szabályozási és a többszintű ösztönző rendszerekbe.

A célok eléréséhez öt beavatkozási területet jelöl ki az OMP cselekvési programja:

1. építési-bontási hulladék képződésének megelőzése,
2. újrahasználat,
3. zöld közbeszerzés,
4. környezettudatos termelés és vállalati működés,
5. szemléletformálás.

3.2.1. Zöld közbeszerzés

Az OMP cselekvési programjából – témánkhoz igazodva – a zöld közbeszerzés terén teendő intézkedéseket emeljük ki. A zöld közbeszerzés (az Európai Bizottság COM(2008) 400 számú közleménye szerint) olyan eljárás, „amelynek alkalmazásakor a hatóságok azoknak az áruknak, szolgáltatásoknak és munkálatoknak a beszerzését részesítik előnyben, amelyek más, azonos rendeltetésű árukhoz, szolgáltatásokhoz és munkálatokhoz képest kisebb mértékben terhelik a környezetet azok egész életciklusát figyelembe véve”. A hulladékképződés megelőzése szempontjából pl. a kiíró olyan feltételeket is meghatározhat, amelyek akár a termék, akár a beszerzendő áru előállítási körülményeit, vagy szolgáltatás esetén maga a szolgáltatás hulladékszegény voltát követelik meg. Feltételként fogalmazható meg, hogy a beszállító alkalmazzon környezetvédelmi irányítási rendszert, vagy a termék megfelelő ökocímkével rendelkezzen, vagy akár, hogy az használt termék legyen.

Mivel a Kbt. lehetőséget ad a beszerzés környezetvédelmi feltételeinek megállapítására, de nem tartalmaz a zöld közbeszerzési eljárásokra speciális szabályokat, sem az eljárás során alkalmazható környezetvédelmi szempontokat, az OMP ezek kormányrendeleti szintű rendezését tűzi ki feladatul (a Kbt. felhatalmazó rendelkezései tartalmazzák is ezeket a feladatokat). Így lehetséges, sőt szükséges a zöld közbeszerzési eljárás valamennyi szakaszára kiterjedő környezetvédelmi, fenntarthatósági és energiahatékonysági követelmények megállapítása, és a későbbiekben a zöld közbeszerzés hatályának kiterjesztése az önkormányzatokra (a Kbt. felhatalmazása a kormányzati költségvetési szervek és közalapítványok, valamint az állami tulajdonú gazdálkodó szervezetek által alkalmazandó szempontok megállapítására terjed ki).

Az EU Bizottság 2005-ben, majd 2011-ben megújítva kidolgozta „Zöld közbeszerzés! – A környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés kézikönyve” című ajánlását, benne javasolva a tagországoknak saját, nemzeti zöld közbeszerzési

politika és program kialakítását, és napjainkig kidolgozta 21 termék-, illetve szolgáltatáscsoport konkrét kritériumrendszerét. Mivel hazánkban mindeddig sem ilyen stratégiai dokumentum, sem a kritériumrendszerek alkalmazására vonatkozó ajánlás nem került elfogadásra, az OMP egyértelmű feladatként fogalmazza meg a zöld közbeszerzési kézikönyv kritériumrendszerének teljesítését a Zöld Közbeszerzési Eszköztárban (GPP Toolkit), amely a következő szolgáltatásokra és termékekre terjed ki: bútorok, építőipari szolgáltatások, étkeztetési és vendéglátó-ipari szolgáltatások, irodai számítástechnikai berendezések, kertészeti termékek és szolgáltatások, közlekedés, másoló- és grafikai papírok, textíliák, tisztítószeres és takarítási szolgáltatások, valamint villamos energia.

4. A települési hulladék kezelése és a közbeszerzés

Az EU alapvető elvárása a tagállamoktól, hogy megfelelő szabályozásokkal – a hulladék keretirányelv adta keretek és célkitűzések betartásával – biztosítsák, hogy az ország területén képződő hulladék megfelelő kezelését garantáló létesítmények, illetve intézményrendszer működjön. Az állami felelősség mellett rögzíti, hogy a hulladék termelőjének, ill. mindenkori birtokosának elemi kötelezettsége, hogy hulladéka megfelelő kezelését vagy maga végezze el, vagy arra feljogosított szolgáltatónak történő átadással gondoskodjon a kezelés elvégzéséről. E szempontból a települési hulladék kezelésére vonatkozó semmilyen megkülönböztető szabály nem létezik, egyedül a háztartási veszélyes hulladéokra mondja ki a szabályozás, hogy a kapcsolódó előírások csak a hulladékot átvevő szolgáltatóra vonatkoznak.

Az EU-tagországokban általános gyakorlat, hogy a felkészültségük, anyagi és tárgyi lehetőségeik hiányában a termelő kezelési kötelezettségének teljesítésére képtelen magánszemélyek (de adott esetben más lakossági szolgáltatók, intézmények, néhol kisvállalkozók) hulladékának összegyűjtéséről és a hulladék kezelésének biztosításáról a helyi önkormányzatok (települések, azok társulásai, régiók, megyék stb.) gondoskodnak. Ennek érdekében közszolgáltatást szerveznek, amelyet vagy az önkormányzat(ok) saját cége lát el, vagy nyílt közbeszerzést folytatnak le a közszolgáltatás ellátására. A szolgáltatást végző cégek tulajdonviszonyai nincsenek meghatározva, a szolgáltatás ellátását biztosító eszközök (gyűjtőedények, járművek, kezelőlétesítmények) lehetnek akár az önkormányzat, akár a szolgáltató tulajdonában. Gyakori az az eset, amikor a regionális területi egységek kötelezettsége, hogy a gyűjtés és a ke-

zelés feltételeit, eszközeit, létesítményeit biztosítsák, ilyenkor a közbeszerzést a rendszer üzemeltetésére, sokszor a fejlesztését is beleértve, folytatják le. Az állam szerepe többnyire a kötelezettségek és a működési feltételek jogszabályi meghatározására korlátozódik, a végrehajtás technikai és szervezeti kérdéseibe – a technikai normák betartatásán túl – általában nem avatkozik be.

4.1. A hazai hulladékgazdálkodási közszolgáltatás¹

Magyarországon a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Ht.) a települési önkormányzatok számára előírja, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítsa. A Ht. értelmében a települési önkormányzatnak a szerződő partnert alapesetben a Kbt. szerinti közbeszerzési eljárással kell kiválasztania.

Nem kell azonban a közbeszerzési eljárást lefolytatni, ha a Kbt. szerint erre nincs szükség, azaz a szerződés megkötése nem tartozik a Kbt. alkalmazási körébe, vagy az a Kbt. szerinti kivételi körbe esik. Nem kell a Kbt-t azokra a megállapodásokra sem alkalmazni, amelyeket az önkormányzat az egyedüli tulajdonában lévő gazdálkodó szervezettel, vagy olyan gazdálkodó szervezettel köt, amelynek részvényei vagy üzletrészei kizárólag az önkormányzat és más önkormányzatok vagy az állam vagy költségvetési szervek tulajdonában vannak, és amely felett az ilyen ajánlatkérők – tekintettel a közfeladat, illetve a közszolgáltatás ellátásával vagy ellátásának megszervezésével összefüggő feladataikra – az ügyvezetési jellegű feladatok ellátását illetően teljes körű ellenőrzési jogokkal közösen rendelkeznek, és képesek a gazdálkodó szervezet stratégiai céljainak és fontos döntéseinek alapvető befolyásolására, feltéve, hogy a szerződéskötést követően a gazdálkodó szervezet adott üzleti évben elért nettó árbevételének legalább 80%-a a tag ajánlatkérővel kötendő szerződések teljesítéséből származik [Kbt. 9. § (1) bekezdés k) pont]. Az ilyen szerződések – ha törvény eltérően nem rendelkezik – határozott időre, legfeljebb 5 évre köthetők [Kbt. 9. § (3) bekezdés]. A Ht. szerint azonban a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés a közszolgáltatóval legfeljebb 10 évre köthető meg.

¹ Az e fejezetben szereplő OHÜ helyett 2015.01.01-től az OKTF, a felügyelőség helyett 2015.04.01-től a Megyei Kormányhivatal, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedély és minősítés helyett 2015.07.01-től csak minősítési engedély értendő. A hulladékgazdálkodási tervekészítési kötelezettség 2015.01.01-től megszűnt, az ezzel kapcsolatos feltételek már nem érvényesek.

A feltételeknek a szerződés ideje alatt folyamatosan fenn kell állniuk, ellenkező esetben a szerződést fel kell mondani [Kbt. 9. § (4) bekezdés].

Nem kell a Kbt.-t alkalmazni a közbeszerzési értékhatárokat el nem érő beszerzésekre sem. Megjegyzendő, hogy a szerződés teljesítéséből származik az annak alapján harmadik személyek részére teljesített közszolgáltatás ellenértéke is, tekintet nélkül arra, hogy az ellenértéket az ajánlatkérő vagy a közszolgáltatást igénybe vevő személy fizeti meg [Kbt. 9. § (3) bekezdés].

A közbeszerzés során alkalmazandó eljárás, majd a kiválasztott gazdasági szereplővel kötendő szerződés részleteit a közszolgáltató kiválasztásáról és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésről szóló 317/2013. (VIII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kökir.) állapítja meg. Ennek értelmében a közszolgáltatási szerződésnek az EUMSZ 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló, 2011. december 20-i 2012/21/EU bizottsági határozat előírásainak kell megfelelnie, amennyiben a közbeszerzési eljárás lefolytatását a Kbt. nem írja elő. Az ilyen szerződésben meghatározott – a települési önkormányzat által vállalt – finanszírozás mértéke nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükséges nettó költséget. Ez a közszolgáltatás ellátásával kapcsolatban felmerült költségek és az ezzel összefüggésben keletkezett bevételek (beleértve a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat is) különbsége. A finanszírozás mértékét a 2012/21/EU határozat 5. cikke szerint kell megállapítani. Ha a kedvezményezett összességében az ennek megfelelően meghatározott összeget meghaladó finanszírozásban részesül, akkor a túlkompenzációt a közszolgáltatási szerződésben meghatározott határidőn belül vissza kell fizetnie. Ha a túlkompenzáció nem haladja meg az átlagos éves ellentételezés 10%-át, akkor ez átvihető a következő időszakra, és levonható az arra az időszakra fizetendő támogatás összegéből. A kedvezményezettnek a támogatásról olyan elkülönített elszámolást kell vezetnie, amelyből a fenti követelmények ellenőrizhetők.

4.1.1. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalma

Az eljárás részletes szabályrendszerének bemutatása előtt azonban szükséges néhány, a települési hulladékkal és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos fogalom tartalmának tisztázása. Mi is az a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás? A Ht. értelmező rendelkezései szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás „a közszolgáltatás körébe tartozó hulladék átvételét, gyűjtését,

elszállítását, kezelését, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással érintett hulladékgazdálkodási létesítmény fenntartását, üzemeltetését biztosító, kötelező jelleggel igénybe veendő szolgáltatás.” A közszolgáltató pedig nyilván az, aki ezt a szolgáltatást ellátja. A Ht. azonban további feltételeket is szab, már a közszolgáltató értelmezésénél is. E szerint közszolgáltató az a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedéllyel rendelkező és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény szerint minősített nonprofit gazdasági társaság, amely a települési önkormányzattal kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés alapján hulladékgazdálkodási közszolgáltatást lát el.

Felmerül az a kérdés is, hogy milyen hulladék tartozik a közszolgáltatás körébe. Ezt a közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII. 29.) Korm. rendeletről² tudhatjuk meg. Ennek 3. § (2) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körébe tartozik:

- az ingatlantulajdonos által az ingatlanon gyűjtött vegyes és elkülönítetten gyűjtött hulladék, kivéve a gazdálkodó szervezet elkülönítetten gyűjtött, háztartáshoz hasonló hulladéka (ha azt nem a közszolgáltatónak adja át),
- az előző bekezdésnek megfelelően, értelemszerűen, a háztartási hulladékhhoz hasonló hulladék részét képező elkülönítetten gyűjtött hulladék, ha a gazdálkodó szervezet annak kezeléséről a hulladék közszolgáltató részére történő átadással gondoskodik,
- a hulladékgyűjtő szigetre telepített gyűjtőedényben elhelyezett települési hulladék,
- a hulladékgyűjtő udvarban átvett hulladék,
- a lomtalanítás során átvett lomhulladék,
- az átvételi helyen, speciális gyűjtőhelyen átvett vagy gyűjtőedényben, konténerben elhelyezett hulladék, ha annak átvételét, gyűjtését, elszállítását és kezelését a közszolgáltató végzi,
- az elhagyott vagy az ellenőrizetlen körülmények között elhelyezett hulladék, amennyiben ezt a közszolgáltatási szerződésben rögzítették.

Ez a tartalmi meghatározás azonban a közszolgáltatás kiterjedése szempontjából további értelmezésre szoruló fogalmakat tartalmaz az alábbiak szerint:

² A rendeletet időközben felváltotta a 385/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet, a hulladék meghatározása pedig – lényegében azonos tartalommal, de áttételes megfogalmazásban – átkerült a Ht. 42. § (1) bekezdés a)-d) pontjába.

- települési hulladék: a háztartási és a háztartási hulladékhoz hasonló szilárd hulladék,
- háztartási hulladék: a háztartásokban képződő vegyes, elkülönítetten gyűjtött, valamint lomhulladék, ideértve a lakásokban, lakóingatlanokban, a pihenés, üdülés céljára használt helyiségekben, valamint a lakóházak közös használatú helyiségeiben és területein képződő hulladékot,
- háztartási hulladékhoz hasonló hulladék: az a vegyes, illetve elkülönítetten gyűjtött hulladék, amely a háztartásokon kívül képződik, és jellegében, összetételében a háztartási hulladékhoz hasonló,
- lomhulladék: az ingatlanhasználótól a közszolgáltató által a lomtalanítás során átvett olyan háztartási hulladék, amely a közszolgáltatás keretében rendszeresített gyűjtőedény méreteit meghaladja.

4.1.2. Ki végezhet hulladékgazdálkodási közszolgáltatást?

A Ht. 34. §-a értelmében a települési önkormányzat hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződést csak hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedéllyel, valamint az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség (OHÜ) által kiállított minősítő okirattal rendelkező gazdasági szereplővel köthet. Szerződés csak egyetlen közszolgáltatóval köthető, amelyet írásban kell rögzíteni.

A Ht. 90. §-ában megfogalmazottak szerint hulladékgazdálkodási közszolgáltatást 2014. július 1-jétől csak az a nonprofit gazdasági társaság végezhet, amely hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedéllyel és az OHÜ által kiállított minősítő okirattal rendelkezik, valamint a települési önkormányzattal – a Ht. hatálybalépését követően és az OHÜ által kiállított minősítő okirat birtokában – hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződést kötött. Ugyanakkor a Ht. hatálybalépésekor működő hulladékgazdálkodási közszolgáltatást ellátó gazdálkodó szervezetnek a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedélyt a Ht. hatálybalépését követő 6 hónapon belül be kellett (volna) szereznie (azaz 2012. július 1-jéig). Ennek elmulasztása esetén a települési önkormányzat 30 napon belül köteles volt a meglévő hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződést 6 hónapos határidővel felmondani (azaz 2013. február végéig). Ugyanakkor 2013. december 31-ig közszolgáltatónak kellett tekinteni azt a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást ellátó gazdálkodó szervezetet is, amely 2012. december 31-én hulladékgazdálkodási közszolgáltatást látott el, és azóta e tevékenységét folyamatosan végezte.

A Ht. 81. §-a szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedélyt – kérelemre – az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (OKTF) adja. Az engedély azonban csak olyan, a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőség (felügyelőség) hulladékgazdálkodási engedélyével rendelkező gazdálkodó szervezetnek adható meg, amelyben az állam, a települési önkormányzat vagy a települési önkormányzatok társulása a szavazatok többségével tulajdoni hányada alapján közvetlenül vagy közvetve rendelkezik, és a társaság tulajdonosaként jogosult arra, hogy a vezető tisztségviselők és a felügyelőbizottság tagjai többségét megválassza vagy visszahívja. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedélynek – többek között – tartalmaznia kell a közszolgáltatási terület megjelölését, valamint a közszolgáltatói hulladékgazdálkodási terv értékelését. Ez nyilván csak úgy lehetséges, ha kérelmező a kérelemben megjelöli az ellátandó település(ek)e)t, és csatolja az azokra vonatkozó hulladékgazdálkodási tervet. Ezen információk megadásához a kérelmezőnek tudnia kell, hogy mely önkormányzat(ok)tal fog (kíván) szerződést kötni, és hogy ott milyen szolgáltatást kell majd nyújtania, különösen, ha tekintetbe vesszük a terv tartalmi követelményeit.

4.1.2.1. A közszolgáltatói hulladékgazdálkodási terv

A közszolgáltatónak a közszolgáltatói hulladékgazdálkodási tervben be kell mutatnia, hogy a közszolgáltatási területen a közszolgáltatás körébe tartozó hulladék átvételével, gyűjtésével, elszállításával és kezelésével, valamint a Ht.-ben meghatározott hasznosítási és ártalmatlanítási célkitűzésekkel kapcsolatban milyen intézkedéseket tervez megtenni, és azokat milyen módon, illetve eszközökkel kívánja végrehajtani. A részletes tartalmi követelményeket a közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kszr.) határozza meg.

A Kszr. szerint a tervnek tartalmaznia kell

- az elkülönített hulladékgyűjtésre történő ösztönzés és szemléletformálás, továbbá az ezek érdekében tervezett intézkedések – így különösen a lakossági tájékoztatás módjának – részletes leírását, továbbá azt, hogy a hatékonyabb és szélesebb körű lakossági tájékoztatás lehetőségei hogyan bővíthetők;
- a biológiailag lebomló hulladék nagyobb arányú gyűjtésére és hasznosítására vonatkozó részletes tervet, továbbá azt, hogy a köz-

szolgáltatással érintett településeken a meglévő biológiailag lebomló hulladékkal kapcsolatos gyűjtési és hasznosítási lehetőségek hogyan bővíthetők;

- a háztartásban képződő veszélyes hulladék nagyobb arányú gyűjtésére vonatkozó részletes tervet, továbbá azt, hogy a háztartásban képződő veszélyes hulladék gyűjtése és átvétele hogyan és milyen módon tehető hatékonyabbá, a hatékonyság növeléséhez a közszolgáltató milyen további feltételek biztosítását tartja szükségesnek;
- a házhoz menő gyűjtési rendszer kialakítására és működtetésére vonatkozó részletes tervet, továbbá a gyűjtési rendszer működtetésének eszközeit, módját, fejlesztésének további lehetőségeit bemutató részletes tervet;
- a hulladék nagyobb arányú újra-használatra történő előkészítésének és az újra-használati központok kiépítésének lehetőségeit bemutató részletes tervet, továbbá azt, hogy az újra-használati központok kiépítéséhez a közszolgáltató milyen feltételek biztosítását tartja szükségesnek;
- a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körébe tartozó hulladék hasznosítási arányainak növelését bemutató részletes tervet, továbbá azt, hogy a nagyobb arányú hasznosításhoz a közszolgáltatással érintett településeken a közszolgáltató milyen feltételek biztosítását tartja szükségesnek, és ezek a feltételek hogyan bővíthetők, figyelemmel az önellátás és a közelség elvére;
- a hulladéklerakókra jutó szerves anyag mennyiségének csökkentése érdekében tervezett intézkedések leírását, módját, továbbá azt, hogy a szerves anyag mennyiség csökkentéséhez a közszolgáltató milyen feltételek biztosítását tartja szükségesnek, figyelemmel a biológiailag lebomló hulladék hasznosításának elvére.

A közszolgáltatási hulladékgazdálkodási tervet jóváhagyásra meg kell küldeni a felügyelőségnek, és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedély iránti kérelemmel – értékelésre – az OKTF-nek.

A hulladékgazdálkodási és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedélyek tartalmi követelményeit és feltételeit részletesen a hulladékgazdálkodási tevékenységek nyilvántartásba vételéről, valamint hatósági engedélyezéséről szóló 439/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet állapítja meg.

Összességében tehát a települési önkormányzat csak olyan gazdasági szereplővel köthet szerződést aki:

- többségi állami vagy önkormányzati tulajdonban van,
- nonprofit gazdasági társaság,
- van hulladékgazdálkodási engedélye,
- van hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedélye,
- van minősítő okirata,
- van a közszolgáltatási területre vonatkozó közszolgáltatói hulladékgazdálkodási terve.

Bonyolítja a helyzetet, hogy az egyes feltételek megléte eltérő időtartamokra állhat fenn. A hulladékgazdálkodási engedély határozott időre, de legfeljebb 5 évre adható. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedély határozott időre, de legfeljebb 10 évre adható. A minősítő okirat az okirat kiállításától számított 36. hónap utolsó napjáig – azaz gyakorlatilag 3 évig –, de legfeljebb a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedély lejártáig érvényes. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés a közszolgáltatóval legfeljebb 10 évre köthető meg. Közszolgáltatói hulladékgazdálkodási tervet legalább 3 évente kell készíteni (vagy inkább maximum 3 évenként új vagy megújított tervet kell készíteni).

Emellett – a Ht. 34. §-a szerint – olyan gazdasági szereplővel is köthető hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés, aki nem rendelkezik sem hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedéllyel, sem minősítő okirattal, de amelynek tagjai – ide nem értve az önkormányzatokat és az államot – mindannyian rendelkeznek ezekkel (és így értelemszerűn a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedély feltételeit is kielégítik).

A közszolgáltató – a Kbt. szabályainak betartásával – alvállalkozót is igénybe vehet. Az alvállalkozó igénybevételeivel, vagy magával az alvállalkozóval szemben nem fogalmaz meg feltételeket a szabályozás, de az általános követelmények alapján egyértelmű, hogy legalább az általa konkrétan végzendő tevékenységre (pl. gyűjtés, szállítás, előkezelés) vonatkozó hulladékgazdálkodási engedéllyel rendelkeznie kell.

Természetesen a fenti követelmények teljesítésével a gazdálkodó szervezet még nem lesz közszolgáltató, csak rendelkezik azon feltételekkel, amelyek alapján hulladékgazdálkodási közszolgáltató lehet. Ahhoz, hogy ténylegesen közszolgáltató legyen, a települési önkormányzattal hulladékgazdálkodási szerződést kell kötnie. A szerződést pedig a követelményeket kielégítő, közbeszerzési eljárással kiválasztott gazdálkodó szervezettel lehet megkötni (a korábban már részletezett, a Kbt.-ben magában is szereplő kivételek kivételével). Az eljárás részletes szabályait a Kökir. állapítja meg, az alábbi alfejezetben részletezettek szerint.

4.1.3. A közbeszerzési eljárás

4.1.3.1. Az ajánlattételi felhívás

A Kbt. szerint előkészített, a helyi hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés megkötésére irányuló eljárást megindító felhívást – többszakaszos eljárás esetén ajánlattételi felhívást –, valamint az ahhoz kapcsolódó dokumentációt úgy kell elkészíteni, hogy az összhangban legyen a Ht.-vel, valamint az önkormányzat hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó rendeletével. Emellett összhangban kell lennie az OHT-vel és az annak részét képező OMP-vel, valamint a település(ek)e) érintő területi hulladékgazdálkodási tervvel és az annak részét képező területi megelőzési programmal. (Megjegyzendő, hogy a felügyelőségek illetékességi területére vonatkozó területi tervek még nem állnak rendelkezésre, így ezek figyelembevétele egyelőre nem lehetséges.)

A felhívásban, illetve a dokumentációban a következőket kell meghatározni:

- a) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásba bevont terület települési, földrajzi és közlekedési jellemzőit;
- b) a közszolgáltatással érintett terület lakosságának számát az utolsó lezárt és elérhető, Központi Statisztikai Hivatal által közölt adatokkal;
- c) a közszolgáltatás megkezdésének tervezett időpontját és a közszolgáltatás ellátásának tervezett időtartamát;
- d) a települési önkormányzati rendelet szerinti helyi szabályozás főbb jellemzőit (ezek nincsenek meghatározva, de sokkal világosabb a felhívás, ha vonatkozó teljes helyi szabályozást mellékelik);
- e) a közszolgáltatás körébe tartozó hulladék várható mennyiségét, fajtáját és összetételét;
- f) az elkülönített hulladékgyűjtésbe bevonható települések vagy lakosok számát;
- g) az OHT-ben és a területi hulladékgazdálkodási tervben, továbbá az OMP-ben és a területi megelőzési programban megfogalmazott célokat és követelményeket (vagy inkább az azok teljesítéséhez igazodó helyi célok bemutatását, hiszen a tervek és programok elvileg mindenki számára hozzáférhetők);
- h) a települési önkormányzat, illetve önkormányzati társulás tulajdonában lévő hulladékgazdálkodási létesítményeket, amelyeket a közszolgáltatás körébe tartozó hulladékgazdálkodási feladatok elvégzésére a települési önkormányzat kijelölt, vagy a települési önkormányzat közigazgatási területéhez legközelebbi lévő, és a közszolgáltatás

körébe tartozó hulladékgazdálkodási feladat elvégzéséhez szükséges hulladékgazdálkodási létesítményt;

- i) a h) pont szerinti hulladékgazdálkodási létesítmények közbeszerzési eljárás megkezdésének időpontjában fennálló műszaki állapotát, technológiai tulajdonságait, és a rendelkezésre álló kezelési technológiák kapacitását, az alkalmazott kezelési módszereket;
- j) a települési önkormányzat, illetve önkormányzati társulás tulajdonában lévő járműveket, gépeket, berendezéseket és eszközöket, amelyeket a közszolgáltatás körébe tartozó hulladékgazdálkodási feladatok elvégzésére a települési önkormányzat kijelölt, vagy a közszolgáltatás körébe tartozó hulladékgazdálkodási feladatok elvégzéséhez szükséges – és az ajánlattevő által biztosítandó – járműveket, gépeket, berendezéseket és eszközöket;
- k) a j) pont szerinti – az ajánlatkérő által biztosított – járművek, gépek, berendezések és eszközök közbeszerzési eljárás megkezdésének időpontjában fennálló, és a közszolgáltatás teljesítése szempontjából lényeges műszaki és technológiai tulajdonságait.

Megjegyzendő, hogy a felsorolt, megadandó információk legnagyobb része elengedhetetlen a közszolgáltatói hulladékgazdálkodási terv elkészítéséhez, amely pedig feltétele a közszolgáltatási hulladékgazdálkodási engedélynek. A d) pont szerinti önkormányzati rendelet tartalmi követelményeit a Ht. 35. § (1) bekezdése állapítja meg, amely szerint a képviselő-testületnek önkormányzati rendeletben kell megállapítania:

- a) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatási terület határait;
- b) a közszolgáltató tagjai, illetve az alvállalkozó által végzett hulladékgazdálkodási tevékenységet, továbbá a tagoknak, illetve az alvállalkozónak a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás egészéhez viszonyított arányát, ha a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást a közszolgáltató több tagja, illetve alvállalkozó végzi;
- c) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit;
- d) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit;

- e) az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit;
- f) az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat;
- g) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (a természetes személyazonosító adatok, valamint a lakcím) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.

Láthatjuk, hogy a rendelet egyes tartalmi követelményei csak akkor teljesíthetők, ha már a közszolgáltatót kiválasztották és vele a szerződést megkötötték. A felhívásnak (és a szerződésnek) „összhangban” kell lennie a helyi rendelettel, miközben a nyertes ajánlattól (is) függ, hogy mi kerül a szerződésbe, és ezt a helyi rendeletnek is tükröznie kell. Azaz a szerződés alapján nyilván módosítani kell (esetleg új rendeletet kell alkotni) a felhívás kibocsátásakor hatályos helyi rendeletet.

A felhívásnak tartalmaznia kell a közszolgáltatás regionális fejlesztésére vonatkozó célok és tervek bemutatását is, figyelemmel a közszolgáltatás helyi sajátosságaira, igényeire. Meg kell kérni az ajánlattevők nyilatkozatát arról, hogy nyertessége esetén a közszolgáltatáson kívül végzett gazdasági tevékenysége nem veszélyezteti a szerződés teljesítését, továbbá – közös ajánlatot tevők esetén – a közszolgáltatóként nevesíthető szervezet vagy személy megjelölését. A felhívásban kell meghatározni azt is, hogy milyen minősítési osztályba sorolt gazdasági szereplők tehetnek ajánlatot.

Nem kérhető olyan körülményekre vonatkozó szakmai ajánlat, amelyet az ajánlatkérő az alkalmasság körében vizsgál. Az alkalmassági követelményekre vonatkozó vizsgálatnak – összhangban a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 310/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet 15. § (3) bekezdésében meghatározottakkal – legalább az ajánlat szakmai tartalmára vonatkozó követelmények b)-e) pontja szerinti feltételekre ki kell terjednie.

4.1.3.2. Az ajánlat

A felhívásra benyújtandó ajánlat szakmai tartalmi követelményei a következők:

- a) a közszolgáltatás ellátásának módja és szervezése,

- b) a közszolgáltatás teljesítéséhez rendelkezésre álló eszközök, berendezések, technológia, műszaki felszereltség, létesítmények,
- c) a közszolgáltatás minőségének biztosítása érdekében tett módszerek, intézkedések, illetve vizsgálati eszközök alkalmazása,
- d) a közegészségügyi, környezetvédelmi és hulladékgazdálkodási szempontból jelentős intézkedések,
- e) az elkülönített hulladékgyűjtés,
- f) a közszolgáltatás és a településen végzett más hulladékgazdálkodási tevékenységek kapcsolatának, összhangjának alakítása,
- g) a közszolgáltatással összefüggő fejlesztések,
- h) a közszolgáltatás körébe tartozó tevékenységek belső ellenőrzésének rendje,
- i) a fogyasztói érdekek érvényesülésének és védelmének biztosítékai és módszerei,
- j) a közszolgáltatás körébe tartozó hulladékgazdálkodási feladatok finanszírozásának módja,
- k) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj beszedésének módja,
- l) az ügyfélszolgálati, tájékoztatási, nyilvántartási, adatkezelési és adat-szolgáltatási rendszer működtetése.

A szakmai ajánlatot adatokkal és leírásokkal kell alátámasztani. Az ajánlatban meg kell jelölni a közszolgáltatás azon részét, amelyre az ajánlattevő harmadik személlyel kíván szerződést kötni (ha van ilyen).

A nyertesnek – legkésőbb a közszolgáltatási szerződés életbe lépésekor – rendelkeznie kell:

- a) a közszolgáltatás ellátásához szükséges hatósági engedéllyel rendelkező és megfelelő műszaki állapotban levő járművekkel, gépekkel, berendezésekkel és eszközökkel, valamint olyan – tulajdonában, kezelésében vagy bérleményében levő – telephellyel, amely alkalmas a közszolgáltatás végzéséhez szükséges járművek, gépek, berendezések és eszközök tárolására, tisztítására, fertőtlenítésére és műszaki ellenőrzésére;
- b) olyan felszerelésekkel és eszközökkel, amelyek a közszolgáltatás ke-
retében ellátni szándékozott tevékenység gyakorlása során esetlegesen bekövetkező környezeti károk azonnali beavatkozást igénylő elhárításához szükségesek;
- c) a közszolgáltatás ellátásához szükséges létszámú – és a vonatkozó jogszabályok előírásainak megfelelően képzett – szakemberrel;

- d) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedéllyel és az OHÜ által kiállított minősítő okirattal.

4.1.3.3. A szerződés

A nyertessel kötendő hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a Ht. 34. §-a szerint tartalmaznia kell:

- a közszolgáltató, illetve a tagok azonosító adatait (név, cím, KÜJ- és KTJ-azonosító, statisztikai számjel),
- a közszolgáltatási tevékenység megnevezését,
- a közszolgáltatási területet,
- a közszolgáltatási tevékenység végzésének időtartamát.

A Kökir. további tartalmi követelményeket állapít meg, így a szerződésnek tartalmaznia kell:

- a közszolgáltatás minőségi ismérveit, az OHÜ által meghatározott minősítési osztályt,
- a közszolgáltatás finanszírozásának elveit és módszereit,
- a települési önkormányzatnak a közszolgáltatás finanszírozásában vállalt kötelezettsége teljesítésére vonatkozó feltételeket és biztosítékokat,
- ha a települési önkormányzat a közszolgáltatás finanszírozásában kötelezettséget vállal,
- a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj beszedésére vonatkozó módszer leírását,
- azokat a feltételeket, amelyek mellett a közszolgáltató a közszolgáltatás teljesítésére alvállalkozót vehet igénybe.

A szerződésben a közszolgáltató kötelességeként kell meghatározni:

- a közszolgáltatás folyamatos és teljes körű ellátását,
- a közszolgáltatás meghatározott rendszer, módszer és gyakoriság szerinti teljesítését, ideértve az évenkénti lomtalanítás és az elkülönített gyűjtés teljesítését is, ha a települési önkormányzat rendelete ezt előírja (a Ht. a közszolgáltatás részeként mindkettőt előírja!),
- az OHÜ által meghatározott minősítési osztály szerinti követelmények biztosítását, és a minősítő okirat hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés hatályosságának ideje alatti folyamatos meglétét,

- d) a közszolgáltatás teljesítéséhez szükséges mennyiségű és minőségű jármű, gép, eszköz, berendezés biztosítását, valamint a szükséges létszámú és képzettségű szakember alkalmazását,
- e) a közszolgáltatás folyamatos, biztonságos ellátásához szükséges fejlesztések és karbantartások elvégzését,
- f) a közszolgáltatás körébe tartozó hulladék kezelésére meghatározott helyek és létesítmények igénybevételét,
- g) a nyilvántartási rendszer működtetését és a közszolgáltatás teljesítésével összefüggő adatszolgáltatás rendszeres teljesítését,
- h) a fogyasztók számára könnyen hozzáférhető ügyfélszolgálat és tájékoztatási rendszer működtetését,
- i) a nyilvántartási, adatkezelési és adatszolgáltatási rendszer létrehozásához és folyamatos működtetéséhez szükséges feltételeket,
- j) a fogyasztói kifogások és észrevételek elintézési rendjének megállapítását.

A szerződésben a települési önkormányzat kötelességeként kell meghatározni:

- a) a közszolgáltatás hatékony és folyamatos ellátásához a közszolgáltató számára szükséges információk szolgáltatását,
- b) a közszolgáltatás körébe nem tartozó hulladékgazdálkodási tevékenységek közszolgáltatással történő összehangolásának elősegítését,
- c) a közszolgáltatásnak a településen végzett más (nem hulladékgazdálkodási) közszolgáltatásokkal való összehangolásának elősegítését,
- d) a települési igények kielégítésére alkalmas hulladék gyűjtésére, szállítására, kezelésére szolgáló helyek és létesítmények meghatározását,
- e) a közszolgáltató kizárólagos közszolgáltatási jogának biztosítását az önkormányzati tulajdonban lévő hulladékgazdálkodási létesítmények vonatkozásában.

A nyertessel megkötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződést közzé kell tenni az OHÜ a honlapján, valamint a helyben szokásos módon kell a települési önkormányzatnak a közzétételről gondoskodnia. A közszolgáltatás megszervezéséhez, beleértve a közszolgáltató kiválasztását is, kapcsolódik a Ht. 36. §-ában foglalt azon intézkedése is, amely szerint a hulladékgazdálkodással kapcsolatos települési önkormányzati döntések meghozatala előtt közmeghallgatást tarthat az önkormányzat. Kötelező közmeghallgatást tartani az elkülönített gyűjtés bevezetésével kapcsolatos döntések meghozatala előtt.

4.1.4. Társulás

A Ht. 36. §-a értelmében a települési önkormányzatok hulladékgazdálkodási feladataik ellátása érdekében egymással társulhatnak. A társulás tartalmát és feltételeit a helyi önkormányzatok társulásaira vonatkozó jogszabályok keretei között társulási megállapodásban állapítják meg.

A társult önkormányzatok a közös hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátására közös hulladékgazdálkodási szerződést köthetnek. A közszolgáltató kiválasztására irányuló eljárás ebben az esetben is a bemutatottak szerint történik, azzal a különbséggel, hogy az ajánlatkérő az önkormányzati társulás vagy a társulás tagjai. A közös feladatellátás módját Társulási Megállapodásban kell rögzíteni.

Nem derül azonban ki egyértelműen a szabályozásból, hogy a társulás egyes tagjainak külön-külön is szerződést kell-e kötnie a közös közszolgáltatóval, és külön-külön meg kell-e hozniuk az önkormányzati rendeletet. Az sem egyértelmű, hogy a társulás is csak egy közszolgáltatóval köthet-e szerződést.

4.1.5. A szerződés megszüntetése

A szerződés alapján már létrejött hulladékgazdálkodási közszolgáltatás törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott esetekben szüneteltethető vagy korlátozható, valamint az ingatlanhasználó kérésére önkormányzati rendeletben meghatározott esetekben szüneteltethető. A felmondási feltételeket a Ht. 37. és 45. §-a tartalmazza.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződést felmondhatja a települési önkormányzat (a Ptk. szerinti felmondási okokon túl), ha a közszolgáltató a közszolgáltatás ellátása során a környezet védelmére vonatkozó jogszabályok vagy a rá vonatkozó hatósági döntés előírásait súlyosan megsértette, és ennek tényét a bíróság vagy a hatóság jogerősen megállapította, vagy a szerződésben megállapított kötelezettségét neki felróható módon súlyosan megsértette. A szerződést fel kell mondani, ha a közszolgáltató nem rendelkezik érvényes hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedéllyel vagy az OHÜ által kiállított minősítő okirattal.

A közszolgáltató (a Ptk. szerinti felmondási okokon túl) akkor mondhatja fel a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződést, ha a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésben meghatározott kötelezettségét – a közszolgáltató felszólítása ellenére – súlyosan megsérti, és

ezzel a közszolgáltatónak kárt okoz, vagy akadályozza a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás teljesítését, vagy a szerződés megkötését követően hatályba lépett jogszabály a szerződés tartalmi elemeit úgy változtatja meg, hogy az a közszolgáltatónak a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szerződésszerű teljesítése körébe tartozó lényeges és jogos érdekeit jelentős mértékben sérti.

A felmondási idő nem haladhatja meg a 6 hónapot, de a felmondási idő alatt a közszolgáltatónak el kell látnia a közszolgáltatást. A felmondást követően az önkormányzatnak haladéktalanul intézkednie kell a közszolgáltatás felmondási idő lejártá utáni ellátásának biztosításáról, új hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés megkötéséről. Az önkormányzatnak a régi szerződés megszűnése és az új szerződés életbe lépése közötti időszakban is gondoskodnia kell a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáról.

4.2. Szükségintézkedések

Ha a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását nem biztosítja, vagy az a közbeszerzési eljárás eredménytelensége miatt nem biztosítható, akkor az egyes közszolgáltatások ellátásáról és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2013. évi CXXXIV. törvény szerint kell eljárni. Ilyen esetben az önkormányzatnak 3 napon belül tájékoztatnia kell a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervét, amely az ideiglenes ellátásra közérdekű szolgáltatót jelöl ki a hulladékgazdálkodási, illetőleg hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedéllyel rendelkező, lehetőleg önként jelentkező szolgáltatók közül. Az ideiglenes ellátásra irányuló kijelölés az új hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés megkötéséig, de legfeljebb kilenc hónapos időtartamra történhet. A kijelölés ezt követően három havonként, legfeljebb egy éves időtartammal meghosszabbítható. Ha az egészségügyi hatóság súlyos közegészségügyi kockázat kialakulását állapítja meg, akkor a katasztrófavédelmi igazgatóság maga gondoskodik a szükségellátásról. Az ideiglenes és a szükségellátás részletes szabályait a nem rendszeres hulladékszállítás szabályairól és az ennek során eljáró állami szervek kijelöléséről szóló 292/2013. (VII. 26.) Korm. rendelet határozza meg.

A részletes hulladékgazdálkodási közszolgáltatói szabályozás alapján felmerülő dilemmák több rétegek. Kérdés, hogy mely önkormányzatok fognak közbeszerzéssel hulladékgazdálkodási közszolgáltatót kiválasztani, ha közbeszerzés nélkül is létrehozhatnak a feladatok ellátására saját (vagy önkormányzati

társulati tulajdonú) közszolgáltatót. Ha mégis a közbeszerzést választják, ki fog jelentkezni a felhívásra, ha csak állami vagy önkormányzati többségi tulajdonú szervezet pályázhat (nyilván más önkormányzat tulajdonában). Végül – anélkül, hogy a részletekre kitérnénk – melyik önkormányzat fog saját közszolgáltatót létrehozni, vagy melyik meglévő közszolgáltató fog más település közszolgáltatói felhívására jelentkezni, ha a rezsicsökkentési előírások miatt, a Ht. 91. §-a szerint *„a természetes személy ingatlanhasználó részére kiállított számlában meghatározott hulladékgazdálkodási közszolgáltatásért fizetendő szolgáltatási egységre jutó összeg (beleértve az alapdíjat) nem haladhatja meg a 2012. április 14. napján alkalmazott díj legfeljebb 4,2 százalékkal megemelt összegének 90 százalékát.”* Egyszerűbben: a szemétdíj legfeljebb a 2012. április 14-i díjnak legfeljebb 93,78%-a lehet. Feltehetően e problémáknak is betudhatóan, több mint 300 településen szükségintézkedéseket kellett bevezetni az ideiglenes ellátásra.

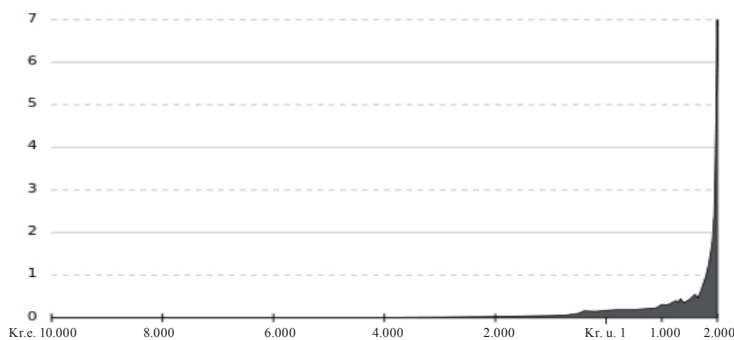
FENNTARTHATÓSÁGI SZEMPONTOK ÉRVÉNYESÍTÉSE AZ ENERGIAGAZDASÁGBAN

BENCsik János*

1. Energetikai problémák globális léptékben és hazánkban

1.1. Földünk megtelt, a tányérok üresek

Az emberiség lélekszáma a civilizáció történelmének túlnyomó részében nagyon lassú, az utóbbi 3000 évben lassú ütemben növekedett. Az ipari forradalom előestéjén, 1750 környékén 750 milliónyira volt tehető a világ népessége, míg 1800-ra érhetette el az egymilliárdot.¹ Az ipari forradalommal azonban robbanásszerű növekedés indul be, mára a Földön lakó emberek száma meghaladta a 7 milliárdot. A növekedés ütemét az 1. ábra szemlélteti.



1. ábra. A világ népességének becsült változása Kr.e. 10 000 – Kr.u. 2000 (Wikimedia)²

* A szerző a Nemzeti Alkalmazkodási Központ vezetője, a Magyar Földtani és Geofizikai Intézet igazgató-helyettese.

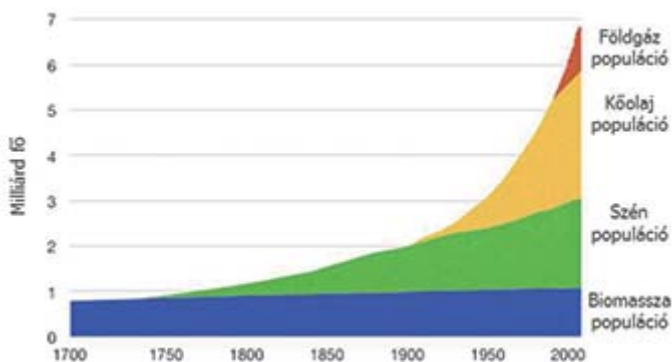
¹ Eddie ROSE: *The World Population Explosion*. Contents of Curriculum Unit, 98. 07. 06, Yale–New Haven Teachers Institute, <http://www.yale.edu/ynhti/curriculum/units/1998/7/98.07.06.x.html> [letöltve: 2014. február 24.].

² *World Human Population (est.) 10,000 BC–2,000 AD*. Az adatok forrásai a census.gov alsó becslései. Szerző: El T. Forrás: http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Population_curve.

A népesség gyorsuló ütemű növekedésével az éhezők száma is növekedett. A FAO 2013-as jelentése szerint 2011–13-ban 842 millió ember szenvedett krónikus éhezéstől. Jóllehet az alultápláltak száma 17 százalékkal csökkent 1990–92-höz képest, mégis, ma minden nyolcadik ember a világon nem jut az aktív élethez elegendő mennyiségű táplálékhoz.³ A szélsőséges egyenlőtlenségeket jellemzi, hogy mindeközben a világon évi 1,3 milliárd tonnányi élelmiszert dobnak a szemétkbe, ami a teljes élelemtermelés egyharmadának felel meg.⁴

1.2. Erőforrás-populációk

A látványos népességnövekedést a fosszilis energiaforrások felfedezése és használata tette lehetővé. Történelmünk nagy részében mindössze az állati és emberi izomerőre, a biomasszára, a közvetlenül hasznosított napenergiára valamint a vízi és szélenergiára számíthattunk. A szén, majd az olaj, illetve a gáz azonban olyan új és bőséges energiaforrásokat jelentettek, amelyek az ipari és mezőgazdasági termelés volumenét is óriási mértékben megnövelték. A 2. ábrán követhető, hogy az újabb és újabb energiaforrások használatba vétele révén „erő-



forrás-populációk” jöttek létre. A népességnövekedés egyes hullámai jól összefüggésbe hozhatók az újabb energiaforrások termelésbe vonásával.

2. ábra. A népességnövekedés és az energiafajták használatának összefüggése (Zabel 2001, 2008)⁵

svg [letöltve: 2014. február 24.].

³ *The State of Food Insecurity in the World 2013. The multiple dimensions of food security*, FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, Rome, 2013, II. <http://www.fao.org/docrep/018/i3434e/i3434e00.htm>.

⁴ *Global Food Losses and Food Waste*, FAO 2011, V. <http://www.fao.org/docrep/014/mb060e/mb060e00.pdf>.

⁵ Graham ZABEL: *Population and Energy*. PhD dissertation. 2001. Idézi: Graham ZABEL: *Population and Energy*, 20 July, 2008, <http://dieoff.org/page199.htm> [letöltve: 2014. február

A bőségesen rendelkezésre álló energiaforrás használata azonban szélsőséges egyenlőtlenségekhez és egyensúlytalansághoz is vezetett. Ezeknek csak egyik tünete, hogy míg a világ egyes részein az éhezéstől, addig más részein a túlsúlytól szenvednek az emberek, vagy épp a szemébe hajtják az élelmi-szert. A fosszilis energiaforrásokhoz köthető népességnövekedés ténye azt is előrevetíti, hogy a hozzáférhető készletek csökkenésével a népesség újra csökkenésnek indul. A megújuló energiaforrások ugyanis a várakozások ellenére sem voltak és várhatóan nem is lesznek képesek kiváltani a máig domináns fosszilis energiaforrásokat. A fosszilis és nukleáris energiaforrások az összes energiafogyasztás 87,5%-át adták 1973-ban, és 35 évvel később még mindig 87,1%-ot tettek ki az IEA adatai szerint. Lényeges tény, hogy mindeközben a fogyasztott energia összmenyisége megduplázódott.

Energiahordozó	Részarány az összes energiafogyasztás %-ában		Energiahordozó típus	Részarány az összes energiafogyasztás %-ában	
	1973	2008		1973	2008
Olaj	46,1%	33,2%	Fosszilis	86,7%	81,3%
Szén	24,5%	27,0%			
Gáz	16,1%	21,1%			
Nukleáris	0,9%	5,8%	Nem megújuló	87,6%	87,1%
Biomassza (fa)	10,5%	10,0%	Megújuló	12,4%	12,9%
Vízierő	1,8%	2,2%			
Egyéb	0,1%	0,7%	Egyéb	0,1%	0,7%
Összes energia (Mtoe)	6.115	12.267	Összes energia (Mtoe)	6.115	12.267

Megújuló: 0,5% arányjavulás 35 év alatt

1. táblázat. Energiahordozó típusok részaránya a világ összes fogyasztásán belül

Forrás: IEA, idézi Vida (2011), Vida (2012)⁶

A megújuló (vagy annak hitt) energiaforrások kimerítése is lehetséges lokálisan, a túlhasználat által. Az erdőirtás, az intenzív módszerekkel történő biomassza termesztés okozta talajpusztulás, a termálvíz hőfokának és mennyi-

24.] Idézi továbbá: Bionómia honlap: *A korlátos rendszer okozta problémák*. http://www.bionomia.hu/upload/files/A_korlatos_rendszer_ozokta_problemak.pdf <http://www.bionomia.hu/tudastar/globalis-rendszervalsag> [letöltve: 2014. február 24.]

⁶ VIDA Gábor: Globális energiagondok. *Biokontroll*, 1. évf., 1. szám, 2011. március. http://www.biokontroll.hu/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=989%3Aglobalis-energiagondok&catid=334%3Aszakcikk&Itemid=150&lang=en [letöltve: 2014. február 24.]; VIDA Gábor: *Drámai jelzések a fenntarthatatlanságról*. előadás, MTA, 2012. április 25. http://www.mtvsh.hu/dynamic/rio20_eloadas_vida_gabor.pdf [letöltve: 2014. február 24.]; IEA – International Energy Agency. *World Energy Outlook 2010*, International Energy Agency, Paris, France, <http://www.worldenergyoutlook.org/media/weo2010.pdf> [letöltve: 2014. február 24.].

ségének csökkenése vagy a széljárás erdőirtással történő megváltoztatása csak néhány példa erre.

Az olajkitermelési csúcs 2010-2015, illetve a földgázkitermelési-csúcs 2025-2030 között várható bekövetkezése⁷ előrevetíti, hogy a mai civilizációs modell nem tartható. Az elmúlt 30 évben a megújuló energiaforrások növekvő használata, ahogy láttuk, még kis mértékben sem tudta átvenni az elfogyó nem megújulók szerepét, és erre a jövőben sem számíthatunk. Az energiafogyasztás csökkentésének nincs alternatívája. Azonban ez sem elégséges megoldás.

2. Kiútkeresés elméletben és a hazai szakpolitikában

2.1. A válság gyökerei

Az energiagazdálkodás központi kérdése az, hogy mire használjuk az energiát. Ha az energiával az életet fenntartó rendszereket pusztítjuk, akkor ez az ember számára is káros – azaz végső soron jobb lenne, ha a kárt okozó energia nem is állna rendelkezésre. Márpedig a fosszilis energiaforrások révén megszerzett többletenergia nagy része ilyen hatásokat is okoz. A jelenlegi, növekedésre alapozott civilizációs modell a természeti erőforrások túlhasználata által a bolygó élő rendszerében okozott károk miatt sem fenntartható. A döntően a fosszilis energiaforrások használatára visszavezethető, emberi eredetű klímaváltozás, a biodiverzitás vagy a termőtalaj pusztítása létalapjainkat semmisíti meg. A globális és hazai szinten jelentkező pénzügyi és gazdasági problémák csak tünetei egy komplex, egyre fojtogatóbb ökológiai-gazdasági-társadalmi válsághalmaznak. Ennek valódi – fizikai – oka a természeti és társadalmi erőforrások túlfogyasztása. A gazdasági növekedés „kényszere” nem teszi lehetővé a környezeti és társadalmi erőforrások szükséges és elégséges mértékű megújulását. Ha úgy tetszik, jelenlegi problémáink gyökere nem az energia szűkösségében keresendő, hanem az ember számára rendelkezésre álló energia bőségében.

Az emberi beavatkozás a biodiverzitás példátlan ütemű csökkenéshez vezetett – ez a hatodik fajkihalási hullám a földtörténetben.⁸ Az életet fenntartó rendszerek gyors – és a mi időléptékünkkel mérve – maradandó károsítása nem a földi életet, hanem „csak” annak ma ismert mintázatát veszélyezteti, amely

⁷ Ld. pl. <http://peakoiltaskforce.net/download-the-report/2010-peak-oil-report/>.

⁸ BAJOMI Bálint: *A biológiai sokféleség és jelentősége*, VIII. évfolyam, 1–4. szám, 2004. Tavasz-Tél, 7–14. <http://epa.oszk.hu/00700/00721/00015/bajomi.html> [letöltve: 2014. február 24.].

folyamatnak az ember lehet az egyik legnagyobb vesztese. Az ökológiai válság a civilizáció összeomlását okozhatja.

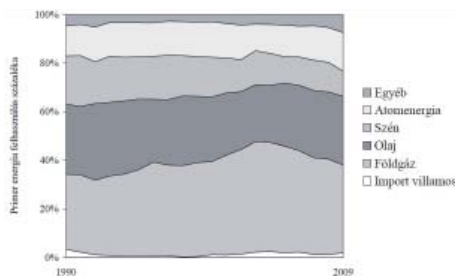
Napjainkban a bűn és az erény felcserélődése folyik. A régi erények, ha ma még nem is bűnök, a versengő társadalomban hátrányt jelentenek, míg a bűnök a siker elismert eszközei lehetnek. Versenyképesek lettünk – uralkodóvá vált a haszonelvűség világa. A hét főbűn, a fősვნყség, a kevésység, a bujaság, a tor-kosság, az irigység, a harag, a jóra való restség köszön vissza korunk jellemző hibáiban (erényeiben?) – az anyagiasságban, az individualizmusban, a versen-gésben, a mohóságban, az irigységben, a beképzeltségben, a szenvedélybetegsé-gekben. A gazdasági erőforrások egyre kevesebb természetes személy, valamint tőkés társaság tulajdonaként koncentrálnak. A természeti erőforrások gazda-sági javakká történő átalakítását segítő jogszabályok a tőkeérdekek érvénye-sülését szolgálják. A rablógazdálkodás következtében a természeti erőforrások rendszere leépülőben, összeomlóban van. Az egyéni megélhetéshez szükséges mértéket jóval meghaladó magánvagyonok koncentrációja – a népességnöve-kedéssel megtévezve – a földi lakosság többségét mélyszegénységbe taszította. Mindezek a problémák nem kezelhetők önmagukban mérnöki, gazdasági, tudományos vagy politikai módszerekkel. A társadalmi megújulás előfeltétele a gondolkodásmódbeli, értékrendi és lelki fordulat.

Az értékváltás elkerülhetetlen. A jövőbeli fejlődést nem lehet a természeti erőforrások korlátlan felhasználására, a társadalmi erőforrás-megújító intéz-ményrendszer leépülésére, illetve az eladósodásra alapozni. Fel kell ismernünk az egymásba foglalt rendszerek természetét: a gazdaság a társadalom alrend-szere, amely pedig a természet adta kereteken belül működhet. Nem környe-zetvédelmi intézkedésekre, hanem teljes társadalmi-gazdasági megújulásra van szükség. A legfőbb cél a társadalom és a gazdaság olyan átalakítása, amely lehetővé teszi az ökológiai korlátoknak való megfelelést. A fenntartható társa-dalom kialakulása kulturális kérdés. A belátáshoz viszont kellő tájékozódás, összefüggésekben, rendszerben történő gondolkodás szükséges.

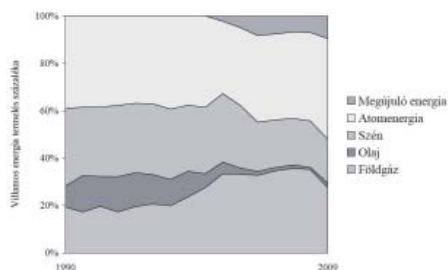
2.2. Nemzeti Energiastratégia kiszolgáltatottságunk csökkentéséért

A globális léptékben fenntarthatatlan energiahasználati minták hazánkban is jelen vannak, és ha lehet, még inkább aggasztóak, kiszolgáltatottságunk miatt. A magyar energetika súlyos kihívásokkal küzd. Jelenleg nem fenntartható tendenciák jellemzik. Az ország energetikai szempontból sebezhető, mivel fosszilis energiahordozók importjából fedezzük primer energiaszükségletünk

62%-át. Földgázfelhasználásunk túlsúlyos, megújuló-energia hasznosításunk minimális. A hazai épületállomány részesedése meghatározó a végenergia-felhasználásban; épületeink energiafelhasználása pazarló.



3. ábra. Magyarország primerenergia-felhasználása Forrás: Energiaközpont Nonprofit Kft.¹



4. ábra. Magyarország villamosenergia-termelése Forrás: Energiaközpont Nonprofit Kft.²

Hazánk kiszolgáltatott helyzetében szükséges egy „túlélési” stratégia megalkotása a fenntarthatóság jegyében. Az Országgyűlés ezért 2011. október 3-án elfogadta a *Nemzeti Energiastratégia 2030* dokumentumot, amely az energetikai problémák hosszú távú, rendszerszemléletű kezelésének igényével készült. Célja optimalizálni az ellátásbiztonság, a versenyképesség és a fenntarthatóság mint elsődleges célok együttes érvényesülését. A nemzeti energiapolitika sarokkövei az energiatakarékosság és az energiahatékonyság fokozása; a megújuló energia használata a lehető legmagasabb arányban; a biztonságos atomenergia-termelés fenntartása; kapcsolódás az európai energia infrastruktúrához; valamint a hazai szén- és lignitvagyon fenntartható, környezetbarát felhasználása. Folyamatban van a stratégiai keretrendszerbe illeszkedő cselekvési tervek kidolgozása is. Ezek tartalmazzák majd az Energiastratégia megfogalmazott céljainak eléréséhez szükséges részletes intézkedéseket, azok ütemezését és a fejlesztések forrásigényét. Előkészületben van többek között az Energiastratégia Szemléletformálási Cselekvési Terve, és a Nemzeti Épületenergetikai Stratégia is. A rendszerszemléletű tervezés azonban megköveteli, hogy a gazdasági ágazati szemléleten túlmutató megoldásokat keressünk. A fenntartható energiahasználat elvei megjelennek a kapcsolódó stratégiákban, a

⁹ Idézi: 77/2011. (X. 14.) OGY határozat a Nemzeti Energiastratégiáról.

¹⁰ Uo.

Nemzeti Vidékstratégiában¹¹, a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégiában¹² és a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiában (a továbbiakban: NÉS-2)¹³ is.

3. A Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia – komplex válaszkísérlet a kihívásokra

3.1. A stratégiakészítés indokoltsága

Az éghajlatváltozás a XXI. század egyik meghatározó tényezője a társadalomban, az ember és a természet kölcsönhatásaiban egyaránt. A szélsőséges időjárási jelenségek világszerte megfigyelhető gyarapodása jelentős kockázatokkal, károkkal fenyeget. A VAHAVA projekt keretében,¹⁴ a 2000-es évek közepén vált ismertté, hogy Magyarország éghajlati sérülékenysége európai léptékben is jelentős. A területi egyenlőtlenségek (a nyugat-keleti lejtő, a városias térségek egyenlőtlenségei, a város-falu ellentmondásai), valamint a nagy társadalmi különbségek, mint a szegénység és a szegregáció a klímaváltozás hatásaira tovább mélyülhetnek. Ennek oka, hogy az egyes régiók, térségek, települési típusok, társadalmi rétegek nem egyformán sérülékenyek a várható időjárási eseményekkel szemben.¹⁵ Egyes társadalmi csoportok (szegények, idősek, földművesek), illetve területek (tanyák, aprófalvas térségek, nagyvárosi lakótelepek), továbbá bizonyos gazdasági és közüzemi tevékenységek különösen sérülékenyek.¹⁶

Az ENSZ Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (IPCC) jelentései alapján egyre inkább bizonyos, hogy a gyakoribbá váló szélsőséges időjárási jelenségek egyértelműen az emberi eredetű éghajlatváltozás rovására írhatóak. Mindez az éghajlati sérülékenység feltárásának jelentőségére, valamint a megelőzés és a

¹¹ 1074/2012. (III. 28.) Korm. határozat a Nemzeti Vidékstratégia végrehajtásával összefüggő feladatokról.

¹² 18/2013. (III. 28.) OGY határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiáról.

¹³ NÉS-2: Második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia 2014–2025 kitekintéssel 2050-re, szakpolitikai vitaanyag, 2013. szeptember, <http://nak.mfgi.hu/hu/node/61> [letöltve: 2014. február 24.].

¹⁴ VAHAVA (VÁltozás-HATás-VÁlaszadás) projekt: A globális klímaváltozás hazai hatásai és az arra adandó válaszok. Magyar Tudományos Akadémia, 2003–2006.

¹⁵ NÉS-2, 5.

¹⁶ Az EU ESPON-CLIMATE projekt európai léptékű elemzése is megállapította, hogy Magyarország elmaradottabb régiói európai léptékben is kiemelkedő sérülékenységgel jellemezhetők. Climate Change and Territorial Effects on Regions and Local Economies (ESPON Climate, 2011.) http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/CLIMATE/ESPON_Climate_Final_Report-Part_B-MainReport.pdf.

felkészülés fontosságára hívják fel a figyelmet.¹⁷ Az antropogén klímaváltoz(tat)ás fő oka az üvegház-hatású gázok kibocsátása, e téren pedig meghatározó a fosszilis energiaforrások égetéséből származó szén-dioxid. Az energetika és az éghajlatváltozás megelőzése, valamint az elkerülhetetlen hatásokhoz való alkalmazkodás feladatai ezért elválaszthatatlanul összefonódnak.

3.2. A NÉS-2 felépítése

A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium klímapolitikáért felelős államtitkársága a Magyar Földtani és Geofizikai Intézet Nemzeti Alkalmazkodási Központjának közreműködésével elvégezte a 2008-ban elfogadott első Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia¹⁸ felülvizsgálatát, majd annak alapján, alkalmazkodva az új törvényi előírásokhoz,¹⁹ a megváltozott társadalmi-gazdasági feltételekhez és tudományos eredményekhez kidolgozta a második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia (NÉS-2) tervezetét. A dokumentum a nemzetközi klímapolitika, a hazai zöldgazdaság-fejlesztés és a változásokhoz történő alkalmazkodás átfogó keretrendszere, amely az éghajlatvédelem céljait és cselekvési irányait tükrözi mind ágazati mind területi dimenziókban a szakpolitikai és gazdasági tervezés számára, illetve a társadalom egésze felé.

A NÉS-2 *helyzetértékelése* bemutatja az éghajlatváltozás magyarországi tendenciáit, várható alakulását a 2030-2050-ig terjedő időszakban, kitekintéssel 2070-re. Kitér az üvegházhatású gázok magyarországi kibocsátásának alakulására az 1990–2011-ig terjedő időszakban, illetve beszámol az első Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia felülvizsgálatának eredményeiről. Ezekre a megalapozó, a várható változásokat bemutató fejezetekre épülnek a hazai válaszadás stratégiáját ismertető fejezetek. A megújított Stratégia tartalmazza az üvegházhatású gázok kibocsátás-csökkentési céljait, prioritásait és cselekvési irányait meghatározó, 2050-ig tartó időszakra vonatkozó *Hazai Dekarbonizációs Útitervet (HDÚ)*. Az éghajlatváltozás várható magyarországi hatásainak, termé-

¹⁷ NÉS-2, 2013, 5. sk.

¹⁸ A 2007. évi LX. törvény írta elő az első Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia (NÉS-1) megalkotását. A 29/2008. (III. 20.) OGY határozattal elfogadott stratégia a 2008–2025 közötti időszakra tervezett intézkedések kereteit fogalmazta meg. A NÉS-1 célkitűzéseit a Nemzeti Éghajlatváltozási Program valósította meg. (1005/2010. [I.21.] Korm. hat.)

¹⁹ Az éghajlatvédelem nemzetközi erőfeszítéseiben való arányos részvételünk, továbbá a várható kedvezőtlen hatásokra való felkészülés jegyében az Országgyűlés a 2012. évi CCXVII. törvénnyel módosította az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló 2007. évi LX. törvényt.

szeti és társadalmi-gazdasági következményeinek, valamint az ökoszisztémák és az ágazatok éghajlati sérülékenységének értékelése is a NÉS-2 részét képezi, amelyre alapozva *Nemzeti Alkalmazkodási Stratégia (NAS)* épül a dokumentumba. A dekarbonizációs és alkalmazkodási teendőket *éghajlati szemléletformálási program* egészíti ki. A fenntartható energiagazdálkodás megalapozása szempontjából alapvető fontosságú a klímaváltozás lassításához való hozzájárulás, illetve az elkerülhetetlen hatásokhoz való alkalmazkodás tervezése. Erre tekintettel térünk ki a NÉS-2 tartalmi elemeire bővebben az alábbiakban.

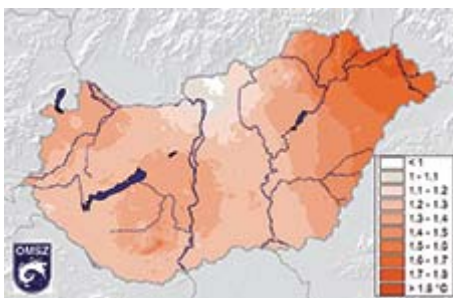
3.3. Helyzetértékelés és várható változások

A NÉS-2 az Országos Meteorológiai Szolgálat (OMSZ) klimatológiai adatbázisában rögzített, ellenőrzött, homogenizált mérési adatokon alapuló tendenciaelemzések segítségével mutatja be az 1901-től 2012-ig tapasztalt éghajlati változásokat. Ezt követően a jövőben várható magyarországi változásokról az OMSZ-nál használt regionális klímamodellek eredményei alapján ad áttekintést a 2021–2050 és a 2071–2100 közötti időszakra vonatkozóan.²⁰

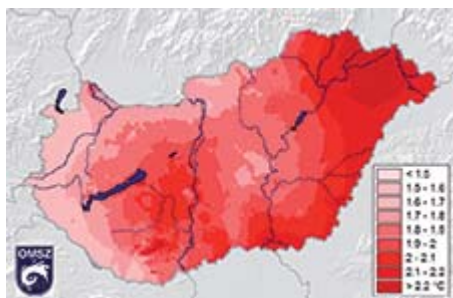
Az 1901–2012 közötti időszakot érintő vizsgálatok azt mutatják, hogy a hazai változások a hőmérséklet tekintetében jól illeszkednek a világméretű tendenciákhoz. A múlt század eleje óta tapasztalt 1°C-os országos mértékű emelkedés magasabb a globális változás 0,81°C-ra becsült mértékénél. A legutóbbi harminc év intenzív melegedést mutat (5. ábra). Ennek mértéke a keleti, északkeleti országrészben a legnagyobb, több mint 1,8°C. A nyarak melegedtek leginkább, 1,2°C-kal a XX. század kezdetétől. A legutóbbi három évtized országos átlaga 2°C, de az északkeleti régiók és az Alföld nyaranta 2,2°C-t is meghaladó mértékű melegedést mutatnak (6. ábra). A XX. század elejétől kezdve mintegy 10 nappal több a nyári ($T_{\max} > 25^{\circ}\text{C}$), és a hóhullámos napok száma ($T_{\text{közép}} > 25^{\circ}\text{C}$) is megnőtt, több mint 6-tal.²¹

²⁰ NÉS-2b: Második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia 2014–2025 kitekintéssel 2050-re. Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, 2013. december. (Munkaközi anyag)

²¹ NÉS-2b, 10. sk.



5. ábra. Az éves és a nyári átlaghőmérséklet változása (°C) 1983 és 2012 között



6. ábra. Az éves és a nyári átlaghőmérséklet változása (°C) 1983 és 2012 között

Forrás: Országos Meteorológiai Szolgálat, idézi NÉS-2b, 11.

A csapadék térben és időben nagyon változékony, így az éghajlatváltozás hatására bekövetkező egyirányú változásokat nehezebb kimutatni, mint a hőmérséklet esetén. Míg Észak- és Nyugat-Európában a melegedési tendenciával együtt várhatóan egyre több csapadék hullik, addig hazánkban a Földközi-tenger térségéhez hasonlóan éves szinten valamivel kevesebb.²²

Ahogy globális szinten, úgy Magyarországon is minden kétséget kizáróan növekedni fog a jövőben az átlaghőmérséklet, minden évszakban. A XXI. század közepéig nyáron 1,4-2,6, illetve ősszel 1,6-2,0°C-os változásra számíthatunk az 1961–1990-es referencia-időszakhoz képest. Az évszázad végére a növekedés ősszel megközelítheti, nyáron pedig meg is haladhatja a 4°C-ot. Az ország keleti és déli területein kell nagyobb mértékű melegedéssel számolnunk.²³

A fagyos napok száma a múltban megfigyelt átlagos évi 96 napról 2021-2050-re országos átlagban még csak 18-19 nappal, 2071-2100-ra pedig 32-55 nappal csökkenhet. A hőségriadós napok változásának becslésében nagyobb a bizonytalanság, a referencia-időszak 3,4 napos átlagához képest a következő évtizedekben 3,6-10 nappal, a távolabbi jövőben 14-20 nappal nőhet a számuk. Télen nagy valószínűséggel a csapadék mennyiségének növekedésére számíthatunk az évszázad végéig. Nyáron 5-10%-os csökkenés vetíthető előre a 2021-2050-es időszakra, míg 2071-2100-ra ez elérheti a 20%-ot is, de az eredmények nem szignifikánsak.²⁴ Összességében a hóhullámok gyarapodásával és a jelenleginél szélsőségesebb vízjárással kell számolni. A szélsőségek várható alakulása elsősorban Magyarország középső, keleti, és délkeleti területeit érinti kedvezőtlenül, mely a területi sérülékenységgel vizsgálatok jelentőségére hívja fel a figyelmet.

²² NÉS-2b, 12.

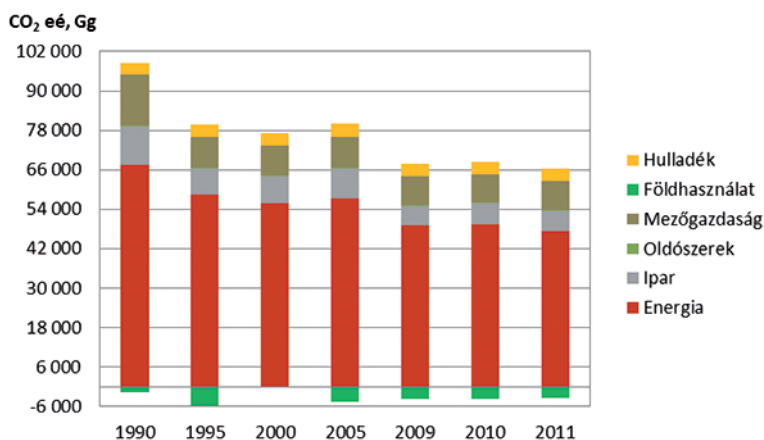
²³ NÉS-2b, 15.

²⁴ NÉS-2b, 17.

3.4. Hazai Dekarbonizációs Útiter

Magyarország üvegház-gáz (ÜHG) kibocsátása a nyolcvanas évek közepe óta 40%-kal csökkent. Ennek elsődleges oka a szocialista nehézipar összeomlása volt, amelynek következtében munkahelyek százezreit veszítettük el. Másodlagos oka a szén földgázzal történő felváltása volt, amely viszont súlyos függőséget keletkeztetett.

A 2011-es adatok szerint az üvegházhatású gáz kibocsátások túlnyomó része (71,2%-a) az energiatermeléshez és -felhasználáshoz (fosszilis energiahordozó elégetéséhez) kötődik. Mindez egyrészt villamosenergia-termelést, másrészt hőtermelést és hűtést, harmadrészt közlekedési célú üzemanyag-felhasználást jelent. Az energiatermeléshez szorosan kapcsolódik még az ún. fugitív emisszió, amelynek jelentős része a földgáz szállítása közben elszivárgó metán. Az energiaszektoron belül a legjelentősebb kibocsátó a villamosenergia-termelés, 34%-os részesedéssel, ezt követi a mezőgazdaság 13,1%-os, az ipari folyamatok további 10,0 %-os, majd a hulladékszektor 5,2%-os részesedéssel.²⁵



7. ábra. Az üvegházhatású gázok kibocsátásának és elnyelésének alakulása 1990 és 2011 között ágazatonkénti bontásban (Forrás: OMSZ²⁶)

1990-2011 közt az energiatermeléshez kapcsolódó kibocsátások 29%-kal csökkentek, amelynek okai eleinte az energia-intenzív nagyipar gyors leépülése, később a tüzelőanyag-váltás, az energiahatékonyság javulása, majd a 2008-ban

²⁵ NÉS-2b, 24. sk.

²⁶ Országos Meteorológiai Szolgálat: Üvegházhatású gázok leltára Magyarországon, 1985–2011. Idézi NÉS-2b, 24.

kezdődött gazdasági válság voltak. A 90-es években lezajlott tüzelőanyag-szerkezet-váltásnak köszönhetően a meghatározó súlyú szilárd tüzelőanyagot nagyrészt kiszorította a fajlagosan kisebb ÜHG-kibocsátású földgáz. Magyarországon ma már a földgáz a legjelentősebb energiahordozó, megközelítőleg 50% körüli részesedéssel.²⁷

Az energiahatékonyság szempontjából ellentétes folyamatok zajlottak. Míg a leépülő szocialista nagyipar helyére lépő új ipari létesítmények egyre jobban megközelítették, vagy akár el is érték az EU-15 átlagát az energaintenzitás terén, addig az épületállomány (lakosság, valamint szolgáltatás és közsféra) hatékonysága, – amely a legrosszabbak közé tartozik az EU-ban – alig változott. Magyarországon az épületállományhoz (lakosság, illetve szolgáltatás és közsféra) kapcsolódik az energiahasználat mintegy 55-60%-a, egyben itt a legszembetűnőbb az energiapazarlás.²⁸

A Hazai Dekarbonizációs Útiter (HDÚ) küldetése olyan tervezési mechanizmus elindítása, amely lehetővé teszi, hogy a versenyképesség, a jólét, a technológia-váltás és az éghajlatvédelem szempontjainak kiegyensúlyozott figyelembevételén nyugvó kibocsátás-csökkentési úton járjunk hozzá a hazai zöldgazdaság fejlesztéséhez és a nemzetközi dekarbonizációs terhek megosztásához. Hajtóereje nem a nemzetközi kötelezettségek teljesítése, hanem a fenntarthatóság felé való átmenet céljainak elérése: fosszilis tüzelőanyagoktól történő függés mérséklése, anyag- és energiatakarékos technológiák térnyerése, megújuló energiaforrások elterjedése.²⁹

Az egyes szektorok jövőbeni kibocsátási pályáinak vizsgálatára az Egyesült Királyság Energia- és Klímaügyi Minisztériuma (DECC, Department of Energy and Climate Change) által kifejlesztett Karbon Kalkulátort alkalmazták a NÉS-2-t megalapozó számításoknál. A modell elfogadottsága, használhatósága és megbízhatósága érdekében a hazai adaptáció és fejlesztés egy többkörös, szakértők százait bevonó párbeszéd keretében zajlott.³⁰

Az ÜHG-kibocsátásban kiemelkedő jelentőségű villamosenergia-termelés tekintetében a Stratégia kimondja, hogy ennek dekarbonizációja nem oldható meg egyetlen technológia segítségével, hanem kiegyensúlyozott, sokféle technológiát alkalmazó villamosenergia-termelési szerkezet szükséges. A villamosenergia-termelés ÜHG-kibocsátásának csökkentésében a megújuló energiaforrások,

²⁷ Uo.

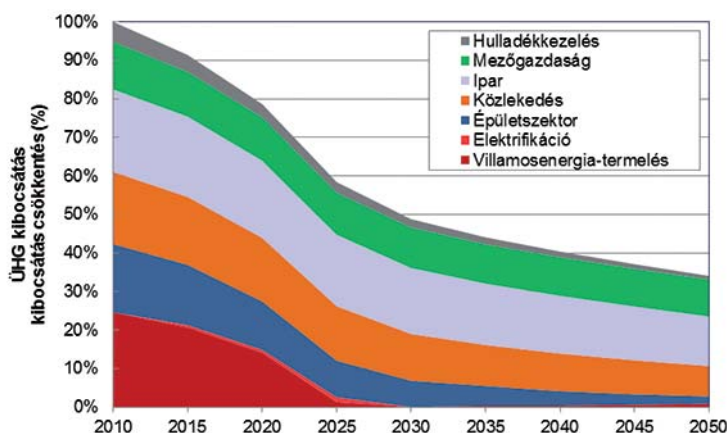
²⁸ Uo.

²⁹ NÉS-2b, 61.

³⁰ Uo., sk.

illetve az atomenergia fokozott alkalmazásának van kiemelkedő szerepe. E vonatkozásban a NÉS-2 épít a Nemzeti Energiastratégia 2030 elemzéseire.³¹

A NÉS-2 a számítások alapján maximális és minimális ÜHG-kibocsátási pályákat határoz meg, amelyek a ténylegesen várható folyamatok burkológörbéi lehetnek. A 8. ábra a szektorális minimum ÜHG-kibocsátási pályákat mutatja, azaz azt a lehetőséget, amikor minden ágazatban a legnagyobb mértékű kibocsátás-visszafogás történik. Ez nemzetgazdasági szinten akár 70%-os csökkentéshez vezethet.

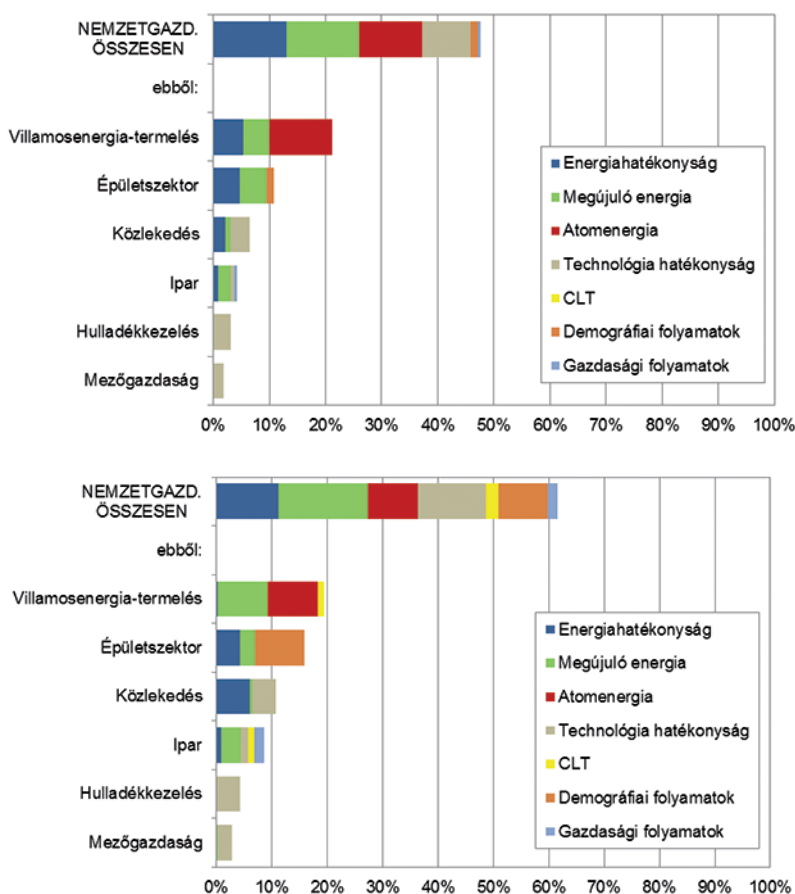


8. ábra. A szektorális minimum ÜHG-kibocsátási pályák nemzetgazdasági összesítése

Forrás: NÉS-2b, 186.

A számítások alapján a következő fontosabb megállapítások tehetők. A villamos energiatermelés ÜHG-kibocsátásának szempontjából a megújuló energiaforrások 2030-ra 5%-kal, 2050-re közel 10%-kal tudnak hozzájárulni a dekarbonizációhoz, míg az atomenergia fokozott alkalmazása 2030-ra több mint 10%-os, illetve 2050-ben 9%-os csökkentési potenciált jelent. A legjelentősebb dekarbonizációs potenciállal az energiahatékonyság javítása jár, mivel ez minden szektor esetében megvalósítható. A teljes dekarbonizáció közel fele energiahatékonyság javítással érhető el. Ennek irányait a készülő Nemzeti Épületenergetikai Stratégia fogja meghatározni. Az épületek fogyasztásában emellett meghatározóak a demográfiai folyamatok, ugyanis 2050-re jelentősen csökken a magyar háztartások száma.

³¹ Az összefoglalás alapja: NÉS-2b, 49–91.



9. ábra. Egyes szektorok dekarbonizációs potenciálja és azok összetétele 2030-ra, illetve 2050-re (Forrás: NÉS-2b, 79.)

A HDÚ ágazati cselekvési irányokat és feladatokat határozza meg a villamosenergia-termelés, az épületszektor, az ipar, a hulladékgazdálkodás, a közlekedés, a mezőgazdaság, az erdők szénmegkötése, a szén-dioxid leválasztás, tárolás, hasznosítás terén. Ezek közül, jelentősége okán a villamosenergia-termelés legfontosabb cselekvési irányait mutatjuk be részletesebben.³²

- Rövid távú cselekvési irányok
 - Nemzeti Energiastratégia atom-, szén-, zöld forgatókönyv megvalósítása.

³² NÉS-2b, 80–82.

- A megújuló energiaforrások arányának növelése érdekében Magyarország Megújuló Energia Hasznosítási Cselekvési Tervének felülvizsgálata; végrehajtásához szabályozási és pénzügyi eszközök biztosítása.
- Megújuló energiaforrásokkal helyi villamosenergia-önellátás kiépítése.
- Az erőműpark megújításánál, különösen a szén/lignit alapú egységeknél új, hatékony és klímabarát megoldások ösztönzése.
- A Paksi Atomerőmű területén új blokk(ok) létesítéséhez szükséges intézkedések gyors és hatékony megtétele, biztonság fenntartása.
- A fogyasztás mérséklése érdekében szemléletformálási ösztönzők bevezetése, civil szereplők bevonásával információk terjesztése.
- Az elektronikus eszközök beszerzéséhez kapcsolódóan zöld közbeszerzési szabályozás létrehozása.
- Középtávú cselekvési irányok
 - A villamosenergia-rendszer rugalmasságának fejlesztése hálózati eszközökkel (interkonnektorok, tározás), erőműpark tudatos fejlesztése, fogyasztó oldali intézkedések.
 - Jelenleg hazánkban nem létezik nagy léptékű villamosenergia-tározó (szivattyús-tározós vízerőmű). Szükséges a hazai villamosenergia-rendszer szabályozhatóságának növelése.
 - Okos mérők, LED-világítás és egyéb technológiai megoldások nagy léptékű elterjedésének ösztönzése.
- Hosszú távú cselekvési irányok
 - A dekarbonizációs követelmények és a ténylegesen bekövetkező éghajlati változások figyelembevételével a klímaváltozás, mint peremfeltétel teljes körű beépítése az energiapolitikába.

Az MFGI Nemzeti Alkalmazkodási Központjának koordinációjával megkezdődött a Természeti erőforrás kataszter (TerEK) létrehozása, amely hozzájárulhat a HDÚ sikeres megvalósításához. A TerEK a természeti erőforrások egészére vonatkozó, azok aktuális mennyiségi és minőségi jellemzőit tartalmazó egységes, járási és települési szintű adatbázis. Feladata, hogy területi szintű értékelést adjon a hazai természeti erőforrások mennyiségi és minőségi jellemzőiről. Bemutatja, hogy a megújuló energiahordozók készleteinek, primer erőforrásaiknak felhasználhatóságát milyen természeti, környezeti és jogi, szakpolitikai feltételek korlátozzák.

3.5. Nemzeti Alkalmazkodási Stratégia

Hazánk az éghajlatváltozás valószínűsíthető következményeit tekintve Európa egyik legsérülékenyebb országa. Az éghajlatváltozás várható magyarországi hatásainak, természeti, társadalmi és gazdasági következményeinek elhárítása érdekében az alkalmazkodás és a felkészülés teendői – elsősorban a vízgazdálkodás, a mezőgazdasági termékbiztonság, valamint a természeti értékeink és az emberi egészség megóvása terén – már rövid távon be kell hogy épüljenek a szakpolitikai tervezésbe és a gazdasági döntéshozatalba. A Nemzeti Alkalmazkodási Stratégia (NAS) kiindulópontja, hogy a klímaváltozás nem határolható el a társadalom-, gazdaság- vagy környezetpolitika témaköreitől, és mint ilyen, a fenntarthatóság felé való átmenet szempontrendszerével összhangban kezelendő.³³

A NAS küldetése az éghajlati változásokra rugalmasan reagáló, a kockázatok megelőző és a károkat minimalizáló, élhető Magyarország természeti, valamint társadalmi-gazdasági feltételeinek biztosítása innovatív, a fenntarthatóság felé való átmenetet támogató stratégiai keretrendszer révén.

Az éghajlati alkalmazkodás célja a nemzeti (természeti, humán, társadalmi és gazdasági) erőforrások készleteinek és minőségének megóvása, a változó külső feltételekhez való rugalmas (reziliens) természeti, társadalmi, gazdasági és szakpolitikai válaszok előmozdítása. Cél, hogy a felkészülés összehangolt választ adjon a klíma-, az energia-, az élelmiszer- és vízbiztonság, valamint a kritikus infrastruktúra biztonság hosszútávon ható problémaköreire.

A NAS keretében részletes vizsgálatra kerültek az éghajlatváltozásnak a vizekre, a talajra, az élővilágra és az emberi egészségre gyakorolt hatásai, elemezték a várható mezőgazdasági, az épített környezetben jelentkező, turisztikai és energetikai következményeit. Az éghajlati sérülékenységi komplex elemzése szerint a klímaváltozás nem érinti majd egyformán Magyarország településeit, figyelemre méltó területi különbségekkel érinti az eltérő adottságú területeket.

A fentiek figyelembevételével a NAS a következő specifikus célokat tűzi ki:

- Természeti erőforrások készleteinek és minőségének megőrzése, tartamos hasznosítása a fenntarthatóság felé való átmenet elősegítése érdekében.
- Sérülékeny térségek alkalmazkodási lehetőségeinek támogatása, térség-specifikus alkalmazkodási stratégiai dokumentumok kidolgozása és integrálása a térségi fejlesztési tervekbe.

³³ A NAS összefoglalásának alapja: NÉS-2b, 93–159. és 188–191.

- Sérülékeny ágazatok (többek között mező- és erdőgazdálkodás, turizmus, energetika, közlekedés, épületszektor, telekommunikáció, hírközlési rendszerek) rugalmas és innovatív alkalmazkodásának megvalósítása, ágazat specifikus alkalmazkodási stratégiai dokumentumok kidolgozása és integrálása az ágazati tervezésbe.
- Növekvő kockázatok kezelésére való felkészülés elősegítése és az alkalmazkodás megvalósítása kiemelt nemzetstratégiai jelentőségű horizontális területeken (többek között a katasztrófavédelem, a kritikus infrastruktúra, a vízgazdálkodás és a vidékfejlesztés területein).
- A klímaváltozás várható társadalmi hatásainak mérséklése és a társadalom alkalmazkodóképességének javítása, az alkalmazkodási lehetőségek megismertetésének elősegítése a társadalom széles rétegeiben.
- Kutatások, innovációk támogatása, keletkező tudományos kutatási eredmények közzététele.³⁴

Az energetikai infrastruktúrát a NAS elemzése szerint többek között a következő főbb hatások érhetik az éghajlatváltozás előrehaladtával³⁵:

- 26°C felett minden egyes fok hőmérsékletemelkedés száz megawattnyi fogyasztásnövekedést eredményez.
- A rendelkezésre álló hűtővíz (vagy hűtőlevegő) hőmérséklete és mennyisége jelentős technológiai hatással bír, így a hőmérsékletnövekedés ellátásbiztonsági kockázatot jelenthet.
- Az éghajlatváltozás érinti majd a megújuló energiahordozók rendelkezésre állását is, de a változások mértéke meglehetősen bizonytalan.
- Az energiaszállítási rendszerek, közüzemi szolgáltatások körében is növekvő kockázatok azonosíthatók.

A NAS meghatározza az alkalmazkodás rövid, közép- és hosszú távú cselekvési irányait az emberi egészség védelme; a vízgazdálkodás; a katasztrófavédelem, a biztonságpolitika; a mezőgazdaság, vidékfejlesztés; a természetvédelem; az erdőgazdálkodás; az épített környezet, a terület- és településfejlesztés, a terület- és településrendezés, a települési infrastruktúra; az energetikai infrastruk-

³⁴ NÉS-2b, 141.

³⁵ NÉS-2b, 129. sk.

túra alakítása és a turizmus terén. Az energetikai infrastruktúra felkészítése érdekében a következő cselekvési irányokat fogalmazza meg:³⁶

- Rövid távú cselekvési irányok
 - Az éghajlati kockázatok integrálása az erőmű- és energetikai infrastruktúra-tervezésbe. Az energetika éghajlati sérülékenységét a gazdasági ágazatokban horizontálisan és vertikálisan is áttérjedő hatások vonatkozásában is vizsgálni kell.
 - Információgyűjtés és hatásértékelés: Az energiatermelő és elosztó hálózat „klímabiztossága” szempontjából elsődleges teendő a tényleges hatásláncok megértése, valamint azok szisztematikus értékelése.
 - Az energetikai infrastruktúra felülvizsgálata és felújítása során a meglévő értékelési módszertanok éghajlati szempontú kibővítése.
 - Az időjárásfüggő megújuló energiahordozók (elsősorban nap, szél, biomassza) rendelkezésre állásának, készleteinek és fenntartható hasznosításának felülvizsgálata
 - Szemléletváltás és tudásmegosztás
- Középtávú cselekvési irányok
 - A klímaváltozás lefolyásának függvényében, és a megismert hatások ismeretében az intézkedések felülvizsgálata, a jogszabályi kritériumok további módosítása.
- Hosszú távú cselekvési irányok
 - A közlekedési elektrifikáció és az intelligens (smart) városi közüzemi infrastruktúrák elterjedésével, továbbá a ténylegesen bekövetkező klímamódosulások figyelembevételével az éghajlatváltozás, mint peremfeltétel teljes körű integrálása az energiapolitikába.

A NAS megvalósítását a Nemzeti Alkalmazkodási Térinformatikai Rendszer (NATÉR) létrehozása is segíti. A NATÉR-t az MFGI-NAK építi ki 2014–2016 között. A munkát az Izland, Liechtenstein és Norvégia által létrehozott Európai Gazdasági Térség Támogatási Alap Alkalmazkodás az Éghajlatváltozáshoz Programja finanszírozza 95%-ban. A NATÉR projekt általános célja, hogy olyan multifunkciós térinformatikai rendszert fejlesszen ki, amely jelentősen elősegíti a klímaváltozás hatásaira való felkészülést szolgáló jogalkotást, stratégiaépítést, döntéshozást és a szükséges konkrét alkalmazkodási intézkedéseket Magyarországon.

³⁶ NÉS-2b, 156.

3.6. Partnerség az éghajlatért

A hazai dekarbonizáció és az éghajlati alkalmazkodás teendőit a horizontális eszközök egészítik ki. A NÉS-2 így kitér az éghajlatváltozás szerepére az EU támogatáspolitikájában és a hazai fejlesztéspolitikában; a szemléletformálás és partnerség főbb cselekvési irányaira; az éghajlati K+F+I főbb cselekvési irányaira; valamint a NÉS tervezése, értékelése és előrehaladásának nyomon követésének (monitoringjának) eszközeire. Ezek közül bővebben a szemléletformálási tervre térünk ki alább.³⁷

Az éghajlatváltozás elleni küzdelem csak a fenntarthatóság felé való átmenettel összhangban, az érdekeltek széles körének bevonásával képzelhető el. Az éghajlatváltozással kapcsolatos szemléletformálás célja ezért a klímatudatosság és a fenntarthatóság szempontjainak integrálása a tervezésbe, a döntéshozatalba és a cselekvésekbe a társadalom minden szintjén.

Cél, hogy a magyarországi klímapolitika széleskörű partnerség és társadalmi-gazdasági konszenzus keretei között valósuljon meg. Növekedjen az éghajlatváltozással, a megelőzési és alkalmazkodási intézkedésekkel kapcsolatos tájékozottság és közbizalom, az állam tartós és folyamatos példaállítással – többek között az energiatakarékosság, a klímabarát közbeszerzések terén – segítse e konszenzus kialakulását. Növekedjék a civil, karitatív és egyházi szervezetek, az önkormányzatok szerepe, valamint a gazdasági érdekképviseltek, kamarák részvétele a közös cselekvésekben, hiszen a klímapolitikai célok költséghatékony teljesüléséhez az államháztartáson kívüli források bevonása is elengedhetetlen.³⁸

A NÉS-2 „Partnerség az éghajlatért” szemléletformálási programja a dekarbonizációs és alkalmazkodási intézkedési javaslatok megvalósítását segíti. Cselekvési irányokat jelöl ki a következő területeken: a NÉS érvényre juttatása az államigazgatásban; partnerség a médiával; szemléletformálás az oktatásban; komplex klímavédelmi kampányok; mintaprojektek; hálózatépítés.

A fentiek közül a NÉS államigazgatásban történő érvényre juttatását szolgáló cselekvési irányokat mutatjuk be itt:³⁹

- Rövid távú cselekvési irányok
 - Intenzív, ágazatközi horizontális kommunikáció szükséges a kormányzati tervezés és döntéshozatal minden szintjén.

³⁷ A szemléletformálási eszközökről szóló összefoglalás alapja: NÉS-2b, 159–180.

³⁸ NÉS-2b, 184.

³⁹ NÉS-2b, 167. sk.

- Ki kell alakítani a kormányzati és önkormányzati közigazgatás fenntarthatósági szempontokat prioritásként kezelő működtetését, továbbá a zöld közbeszerzési rendszert.
- Biztosítani kell a társadalmi, gazdasági, civil szereplők részéről felvett vélemények integrálását.
- A meglévő alapokra építve szakértői hálózatot kell létrehozni, amely segíti a tervezést és a döntéshozást.
- A döntéshozatal és a közigazgatás decentralizált, rugalmas, a helyi közösségek bevonására, a helyi, illetve tradicionális tudás hasznosítására alapuló rendszereinek gyakorlatorientált kutatása, mintaprojektek indítása.
- A NATÉR segítségével járási, önkormányzati szinten is értelmezhetővé kell tenni a várható változásokat.
- Középtávú cselekvési irányok
 - A köztisztviselők képzésének részévé kell tenni az éghajlatváltozással, fenntarthatósággal kapcsolatos naprakész ismereteket, a közigazgatás cselekvési lehetőségeit.
 - A jogszabályok és tervezetek éghajlati szempontú vizsgálata mindennapi rutinná kell, hogy váljon a jogalkotásban és a közigazgatásban.
 - A teljes kormányzat, illetve közigazgatás szintjén általánossá kell, hogy váljon a zöld közbeszerzés, illetve a fenntarthatóság elveinek megfelelő működés.
- Hosszú távú cselekvési irányok
 - A ténylegesen bekövetkező klímamódosulások figyelembevételével az éghajlatváltozás, mint peremfeltétel teljes körű integrálása a társadalmi párbeszéd mechanizmusaiba és a szakpolitikai döntés-előkészítésbe.

4. Összegzés

Az ipari forradalom kezdete óta az emberiség lélekszámának robbanásszerű növekedését a fosszilis energiaforrások felfedezése és elterjedése tette lehetővé. Az olajkitermelési csúcs 2010-15, illetve a földgázkitermelési-csúcs 2025-30 között várható bekövetkezése azonban előrevetíti, hogy a mai civilizációs modell nem tartható. A felismert problémák kezeléséhez azonban nem környezetvédelmi intézkedésekre, hanem teljes társadalmi-gazdasági megújulásra, értékváltásra van szükség. A fenntartható társadalom kialakulása kulturális kérdés. A leg-

főbb cél a társadalom és a gazdaság olyan átalakítása, amely lehetővé teszi az ökológiai korlátoknak való megfelelést.

A magyar energetika súlyos kihívásokkal küzd, jelenleg fenntarthatatlan tendenciák jellemzik. Az ország energetikai szempontból sebezhető, mivel fosszilis energiahordozók importjából fedezzük energiaszükségletünk 62%-át. Földgáz-felhasználásunk túlsúlyos, megújuló-energia hasznosításunk minimális; épületeink energiafelhasználása pazarló. A 2011-ben elfogadott Nemzeti Energiastratégia 2030 célja optimalizálni az ellátásbiztonság, a versenyképesség és a fenntarthatóság, mint elsődleges célok együttes érvényesülését. A nemzeti energiapolitika sarokkövei az energiatakarékosság és energiahatékonyság fokozása; a megújuló energia használata a lehető legmagasabb arányban; a biztonságos atomenergia-termelés fenntartása; kapcsolódás az európai energia infrastruktúrához; valamint a hazai szén- és lignitvagyon fenntartható, környezetbarát felhasználása.

A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium felügyelete mellett a Magyar Földtani és Geofizikai Intézet Nemzeti Alkalmazkodási Központja készítette elő az új Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiát (NÉS-2). A tervezet tartalmazza az üvegházhatású gázok kibocsátás-csökkentési céljait, prioritásait és cselekvési irányait meghatározó, 2050-ig tartó időszakra vonatkozó Hazai Dekarbonizációs Úttervet (HDÚ-t). Ennek megállapítása szerint a legjelentősebb dekarbonizációs potenciállal az energiahatékonyság javítása jár, mivel ez minden szektor esetében megvalósítható. A villamosenergia-termelés ÜHG-kibocsátásának csökkentésében a megújuló energiaforrások, illetve az atomenergia fokozott alkalmazásának van kiemelkedő szerepe. Az éghajlatváltozás magyarországi hatásaira való felkészülés kereteit jelöli ki a NÉS-2 részeként a Nemzeti Alkalmazkodási Stratégia. Eszerint az energetika terén kiemelten fontos feladat többek között az éghajlati kockázatok integrálása az erőmű- és energetikai infrastruktúra-tervezésbe. A dekarbonizációs és alkalmazkodási teendőket a NÉS-2-ben a „Partnerség az éghajlatért” szemléletformálási program egészíti ki. Ennek egyik kiemelt programja a Stratégia megvalósítását segítő, az államigazgatáson belüli horizontális kommunikációt előmozdító javaslatcsomag. A tervezet többek között hangsúlyozza, hogy ki kell alakítani a kormányzati és önkormányzati közigazgatás fenntarthatósági szempontokat prioritásként kezelő működtetését, továbbá a zöld közbeszerzési rendszert.

IV.
INNOVÁCIÓ
ÉS KÖZBESZERZÉS-SPECIFIKUS
KIHÍVÁSOK

AZ INNOVATÍV UNIÓ PROGRAM

Prof. Em. TATTAY Levente*

„A válságból kilábalva, a kegyetlen világpiaci verseny szorításában egyre sürgetőbb, hogy előrelépjünk az innováció területén. Ha nem alakítjuk át Európát innovatív Unióvá, gazdaságainkra az enyészet vár, ötleteink és tehetségeink pedig veszendőbe mennek.¹

1. Az innováció és kreativitás szerepének felismerése a korábbi közösségi dokumentumokban

1.1. Az innovációs politika indítása az EU-ban

Az Európai Unióban a szakemberek már a múlt század nyolcvanas éveiben felismerték, hogy az egyetlen lehetőség a világ legfejlettebb térségeivel folytatott verseny megnyerésére a kreativitásban és az innovációban rejlő lehetőségek kihasználása. Az innováció fejlesztésének első átfogó programját 1983-ban indították, az első kutatási- és technológia-fejlesztési keretprogrammal (1983–1987).² Az 1985-ben elfogadott Egységes Európai Okmánynak köszönhetően „A kutatási és technológiafejlesztési politika” 1986-ban az Európai Gazdasági Közösség hivatalos politikái közé tartozott.³

Az európai integráció aktuális tudománypolitikai célkitűzéseit az Európai Unió 2000 márciusában a lisszaboni csúcson deklarálta. Ennek értelmében a tudásalapú gazdaság fejlesztése „ún. tudás-háromszög” – az oktatás, kutatás és innováció –

* A szerző a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Magánjogi és Kereskedelmi Jogi Tanszékének professor emeritusa.

¹ Máire Geoghegan-Quinn, a Bizottság kutatásügyért, innovációért és tudományért felelős tagja, valamint Antonio Tajani ipar- és vállalkozáspolitikai biztos, a Bizottság alelnöke az Innovatív Unió program indításakor tett nyilatkozata; Europa Press releases-Innovatív Unió http://europa.eu/rapid/press_release_IP-10-1288_hu.htm.

² HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. (8. kiad.) Budapest, HVG-Orac, 2011.

³ A kutatási és technológia fejlesztési politika különböző elnevezésekkel szerepel a szakirodalomban: tudománypolitika, kutatás-fejlesztési és innovációs politika stb.

fejlesztése jegyében fog megvalósulni. A Lisszaboni Stratégia egyik alapvető elképzelése volt az egyetemek és ipar közti kapcsolat (klaszterek), valamint a szellemi alkotások felhasználásában megmutatkozó előnyök jobb kihasználása.⁴

1.2. A szellemi alkotásokban rejlő lehetőség

Egyre tudatosabbá vált az a felismerés, amely szerint a szellemi alkotásokkal kapcsolatos tevékenység különleges fontossággal bír. 1999-ben adták közre az Innováció szabadalmaztatás útján történő fejlesztéséről szóló Közleményt, amely az európai innováció kulcskérdésének a közösségi szabadalom létrehozását és az európai szabadalmi oltalmi rendszer továbbfejlesztését tekintette.⁵

A 2004-es, a szellemi alkotások végrehajtási irányelve (2004/48/EK) rendkívül szemléletesen fejezi ki a szellemi tulajdon szerepét: „*A belső piac megvalósítása érdekében az áruk szabad mozgásának, korlátait és a verseny torzulását meg kell szüntetni, és ezzel párhuzamosan olyan környezetet kell megteremteni, amely az innovációt és a befektetést ösztönzi. Ebben a vonatkozásban a szellemi tulajdon védelme a belső piac sikerének egyik alapfeltétele. A szellemi tulajdon védelme nemcsak az innováció és a kreativitás ösztönzése szempontjából fontos, hanem a foglalkoztatás fejlesztése és a versenyképesség javítása érdekében is.*”⁶

1.3. Az innováció fogalomköre

Egyet lehet érteni azzal a sommás megállapítással, hogy a szellemi tulajdon a gazdasági fejlődésnek és a jólét megteremtésének motorja, amelynek kihasználtsági foka egyik országban sem, különösen a fejlődő világban nem érte el a kívánt szintet.⁷

⁴ Általános jelentés az EU 2006. évi tevékenységéről. Luxemburg, Európai közösségek Hivatalos kiadványainak Hivatala, 2007. 48.

⁵ Förderung der Innovation durch Patente. Folgemaßnahmen zum Grünbuch über das Gemeinschaftspatent und das Patentschutzsystem in Europa KOM (1999) 42 vom 5.2.1999. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß.

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/48/EK irányelve, a szellemi tulajdonjogok érvényesítéséről (Directive 2004/48/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the enforcement of intellectual property) preambulának 1. pontja.

⁷ Kamill IDRIS: *A szellemi tulajdon, mint a gazdasági fejlődés motorja* (összefoglaló). A Szellemi tulajdon Világszervezete (WIPO), 2005 (WIPO Kiadvány, magyar nyelven, Budapest, 2005. 1.).

A nemzetközi tanulmányokban, szakkönyvekben általánosan elfogadott, hogy innovációnak tekintik *a termelési folyamatban bevezetett technológiai fejlesztéseket és a piacképes termékek különböző tulajdonságainak és e tulajdonságok kombinációinak bevezetését*.⁸ Az utóbbi a termékdifferenciálás forrása és a termelők a kereslet generálásának, piaci részesedésük növelésére használják fel.⁹

Az innováció szűkebb értelmezése a szellemi alkotásokra vonatkoztatva mindazon tudományos, műszaki, kereskedelmi és pénzügyi tevékenységek együttes megvalósítása az iparjogvédelem és szerzői alkotások terén (egy ötlet átalakulása, újfajta megközelítése), amely új termékek kifejlesztéséhez és értékesítéséhez, új termelési eljárások vagy berendezések hasznosításához, vagy valamely társadalmi szolgáltatás új megközelítésének a bevezetéséhez szükséges.¹⁰

Az innováció tehát komplex fogalom, a legtágabb értelemben bármiféle megújulást, műszaki, szervezeti és humán innovációt egyaránt jelent. A szűkebb értelemben vett műszaki innováció lényegében az új találmányokon, mint innováció hordozókon alapuló termékek és eljárások megalkotásának, fejlesztésének, hasznosításának piaci értékesítésének folyamata.¹¹

2. Az innováció és a szellemi alkotások súlya a gazdaságban – számokban kifejezve

2.1. A szerzői jogi ágazatok gazdasági súlya készpénzben kifejezve

Az Európai Unióban az európai kreativitás Zöld Könyve¹² alapján a szerzői jogi ágazatokat kulturális¹³ és kreatív ágazatoknak¹⁴ (iparágaknak) nevezik,

⁸ A szerző által kiemelt rész.

⁹ *A modern közgazdaságtan ismerettára*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1993. 273.

¹⁰ OECD: *Az innováció finanszírozásának nemzeti rendszerei*. Budapest, OMFB, 1994. 6.

¹¹ BOBROVSZKY Jenő: *Iparjogvédelem és csúcstechnológia*. Budapest, OTH, 1995.

¹² *Zöld Könyv: A kulturális és kreatív iparágak potenciáljának felszabadításáról*. Európai Bizottság, Brüsszel. 2010.4.27. COM,2010) 183 végleges.

¹³ Kulturális iparág: ágazat, amely olyan árut vagy szolgáltatást állít elő vagy terjeszt, amely létrehozása idején sajátos jellege, felhasználása vagy végcélja szerint kulturális kifejezést testesít meg, vagy közvetít, függetlenül attól, hogy kereskedelmi értékkel bír-e. A hagyományos művészeti ágazatok mellett (előadóművészetek, képzőművészetek, kulturális örökség – többek között az állami szektor) ide tartozik a film, a DVD, videó, televízió és rádió a videojátékok, az új média, a zene, a könyvek és a sajtó is. A fogalom a kulturális sokszínűség védelmezését és előmozdítását szolgáló 2005-ös UNESCO egyezmény által nyert meghatározást.

¹⁴ A kreatív iparág: ágazat, amely a kultúrát használja alapanyagként (input), és kulturális dimenzióval bír, jóllehet az általa előállított eredmény (output) gyakran funkcionális. Ide

amelyek gyűjtőneve: kreatív iparágak. Ebben az értelemben a kreatív iparágak lefedik a szerzői jogot.

Magyarországon a teljes szerzői jogi szektor bruttó hozzáadott értéke 2002-ben 6,67%-ot, 2006-ban 7,42%-ot, 2009-ben 7,85%-ot tett ki, a nemzeti jövedelemhez viszonyítva¹⁵, ami 2002-ben 987 millió forintra, 2006-ban 1524 millió forintra, 2009-ben pedig 1700 millió forintra rúgott. 2002-ben 278 ezer főnek, 2009-ben 277 ezer főnek adtak munkát, amely az összes foglalkoztatotti létszám 7,1%-át, majd 7,98%-át tette ki. A szerzői jogi ágazatok legnagyobb súllyal a bruttó kibocsátásban szerepelnek. 2002-ben 9,69%-ot, 2006-ban 11,54%-ot, 2009-ben 10,97%-ot tettek ki.¹⁶

Az Amerikai Egyesült Államokban 2001-ben az összes szerzői jogi alapú iparág, 791,2 milliárd USD becsült értékű bevételt hozott a gazdaságnak, ami a bruttó nemzeti össztermék közel 7,75%-át adta. A 2010. évi európai versenyképességi jelentés szerint a foglalkoztatottak 3%-a az EU legdinamikusabb ágazatai között számon tartott kreatív iparágakban dolgozik. A kreatív iparágakban foglalkoztatott alkalmazottak száma az EU-27-ben 2008-ban 6,7 millió volt.¹⁷ A 2000–2007 közötti időszakban, a kreatív iparágakban az általános foglalkoztatási arány évente átlagosan 3,5%-kal nőtt, miközben az EU gazdaságának egészét tekintve csupán 1%-kal emelkedett.¹⁸ A kreatív iparágakban 1,4 millió európai kis- és középvállalat működik. A szellemi tulajdonon alapuló iparágak az átlagosnál nagyobb növekedési és munkahely-teremtési potenciállal rendelkeznek. A szellemi tulajdon-jogok ösztönzik és védik a műszaki kutatási-fejlesztési beruházásokat (ezek 2008-ban az EU GNP-jének 1,9%-át adták). A szerzői jogra épülő kreatív iparágak (ide tartozik a szoftver- és adatbázisgyártás, a könyv- és lapkiadás, a zeneipar és a filmipar) 2006-ban az EU GDP-jének 3,3%-át adták.¹⁹

tartozik az építészet és a dizájn, amely szélesebb folyamatokba integrálja a kreatív elemeket, valamint az olyan álgazatokat, mint tervezőgrafika, a divattervezés vagy a reklámszakma.

¹⁵ SIMON Dorottya – PUSZTASZERI Katalin – TARR Péter: *Szerzői jogi ágazatok gazdasági súlya Magyarországon*. Budapest, Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, 2012. 21.

¹⁶ Uo. A bruttó kibocsátás növekedést az ágazat nemzetgazdasági súlyának növekedése jelenti.

¹⁷ A szellemi tulajdon-jogok egységes piaca – A kreativitás és az innováció ösztönzése Európában a gazdasági szolgáltatások biztosítása céljából COM (2011) 287 végleges, 2011. 05. 24.

¹⁸ Európai Bizottság Brüsszel, 2011.5.24. COM (2011) 287 végleges. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának; (2. pont a szellemi tulajdon-jogok egységes piaca előtt álló lehetőségek és kihívások).

¹⁹ A szellemi tulajdon-jogok egységes piaca – A kreativitás és az innováció ösztönzése Európában a gazdasági növekedés elősegítése, minőségi munkahelyek teremtése, valamint kimagasló színvonalú termékek és szolgáltatások biztosítása céljából. COM (2011) 287 végleges, 2011. 05. 24.

2.2. Vállalati vagyon és a szellemi alkotások

A Fortune²⁰ 500 listán szereplő vállalatokról készült 2002-es indikatív felmérés becslései szerint, az egyes vállalatok vagyonának 45-75%-a a szellemi tulajdon-jogokból származik.

A 2009-es becslések szerint az immateriális javak adták az S&P 500-as listáján²¹ szereplő cégek értékének 81%-át, 2009-ben a tíz legnagyobb márka által képviselt érték az EU valamennyi tagállamában a GDP átlagosan csaknem 9%-át tette ki.

A szellemi vagyon a vállalatok fennmaradása és jövőbeli teljesítménye szempontjából egyre inkább meghatározó tényező. Az Amerikai Egyesült Államokban 1982-ben a társasági vagyon 62%-át a tárgyi eszközök képezték 2000-ben ezek aránya 30%-ra csökkent,²² azaz az immateriális javak vállalati vagyonban való részesedése 70% volt.

Európában az 1990-es évek elején az immateriális javak összértéke meghaladta az összvagyon egyharmadát. Hollandiában pedig 1992-ben valamennyi állami- és összértékének több mint 35%-át tette ki. A vállalati érték mintegy 40%-át az immateriális javak teszik ki, amelyek nem jelennek meg az éves mérlegben.²³

2.3. Audiovizuális ipar

Európában a kulturális ágazatok, ezen belül az audiovizuális ágazat részesedése az Unió gazdaságában jelentős mértékű: az uniós GDP mintegy 3%-át adó, évi 500 millió euró piaci értéket előállító ágazatok hatmillió főt foglalkoztatnak.²⁴

Az Európai Unió a televíziózási idő rangsorában a világon a második; a világ bármely régiójánál több filmet állít elő, és több mint 500 online lekérhető mozgókép-szolgáltatásnak ad otthont. Emellett az ágazat felbecsülhetetlen

²⁰ Amerikai gazdasági szaklap.

²¹ A Standard & Poor's amerikai hitelminősítő 500-as toplistája az Amerikai Egyesült Államok értékpapír kereskedelme nyilvánosan jegyzett vállalatairól.

²² Kamill IDRIS: *Intellectual Property a power tool for economic Growth*. Geneva, World Intellectual Property Organization, 2004. 54. 20. jegyzet.

²³ IDRIS (2004) i. m. 23., 6. jegyzet.

²⁴ Tanulmány: *The Economy of Culture in Europe* <<http://www.keanet.eu/en/ecoculturepage.html>. Csak az Egyesült Királyságban, az audiovizuális ágazatban a gyártás közvetlen hozzáadott értéke mintegy 4 milliárd GBP-t tesz ki évente, míg a közvetlen munkahelyek száma körülbelül 132 000 (2011 Study Creative UK, The Audiovisual Sector & Economic Success, 7. o.).

mértékben járul hozzá Európa kulturális sokszínűségéhez, felszabadítva az abban rejlő hatalmas alkotói potenciált.²⁵

2.4. Szabadalmi licencek értékesítése

A licencek értékesítése különösen jövedelmező. Az IBM 2000-ben 1,7 milliárd USA dollár bevételt könyvelhetett el csak a szabadalmi hasznosítási engedélyekből,²⁶ míg a Texas Instruments 500 millió USA dollár jövedelemhez jutott. Világviszonylatban a szabadalmi hasznosítási engedélyekből származó összbevétel az 1990-ben elért 10 milliárd USA dollárról 2000-re 110 milliárd USA dollárra növekedett.²⁷

3. A szellemi alkotások és innováció szerepe a gazdasági növekedésben

3.1. Az innováció a növekedés motorja

Hosszú éveken keresztül a közgazdászok arra keresték a választ, hogy egyes államok gazdasága miért növekszik gyors ütemben, miközben mások lemaradnak. Általánosan elfogadott tény, hogy az innovációnak a jelenlegi gazdasági növekedésben jelentős szerepe van. A modern közgazdaságtan kiemelkedő irányzata²⁸ szerint a gazdaság növekedésének tényleges hajtóereje a tudás felhalmozása. Elmélete szerint egy ország gazdasági növekedése elősegítése érdekében a gazdaságpolitikának elő kell segítenie az új kutatásokba és fejlesztésekbe (K+F) való befektetéseket, valamint támogatnia kell a humántőke fejlesztését célzó programokat.²⁹

Mivel az 1979. évi *Davignon*-jelentés³⁰ az európai ipar jelentős lemaradását állapította meg, a figyelem a feltalálói tevékenységre, a szabadalmakra és az

²⁵ Zöld Könyv az audiovizuális művek európai uniós online terjesztéséről: a digitális egységes piac lehetőségei és kihívásai COM(2011) 427 végl.

²⁶ IDRIS (2004) i. m. 130.

²⁷ A szellemi tulajdon, mint a gazdasági fejlődés motorja. IDRIS (2005) i. m.

²⁸ Képviselője *Paul Roamer* amerikai közgazdász

²⁹ IDRIS (2005) i. m. 4.

³⁰ TATTAY Levente: *Tudományirányítási rendszerek az Európai Unióban*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 2007. 39.

innovációra terelődött. Köztudomású, hogy az innováció és a K+F tevékenység a gazdaság fejlesztésének leghatékonyabb, legbiztosabb, azonban céltudatos-ságot és hosszú távú tervezést igénylő tényezője. Hatékonyságának nagyszerű példái vannak. Itt elég a XIX. században elmaradott Japán látványos gazdasági fejlődésére³¹ és a „finn csodára”³² gondolni.

3.2. A *Solow*-modell

Az innováció szerepe a gazdaság valamennyi területén alátámasztható. *Robert Solow* 1983-ban közgazdasági Nobel-díjat kapott a technikai innováció és a nemzeti jövedelem közötti összefüggés kimutatásáért (*Solow*-modell).³³ Az is egyértelművé vált, hogy az innováció legfontosabb hajtóerejét és eszközrendszerét a feltalálói tevékenység és e tevékenység eredményeként létrehozott szabadalmak, használati minták, formatervezési minták és know-how jelenti.³⁴

A világ valamennyi innovációval foglalkozó statisztikájában kiemelkedő figyelmet fordítanak a szabadalmaztatás mutatóira.³⁵ Az Európai Közösségben a világ fejlett térségeivel való lépéstartás céljából különleges figyelmet fordítanak a műszaki-tudományos tevékenység versenyképességére. A szakemberek itt is mozgósító tevékenységet végeznek. Keveslik azt, hogy a Közösség bruttó jövedelmének csak 1,82%-át költi kutatási és fejlesztési tevékenységre, mivel az Amerikai Egyesült Államokban és más államokban a finanszírozás lényegesen magasabb, 2,5-2,7%-ot is eléri.³⁶

Az 1994–2000 közötti időszakban, a nyugat-európai országokban az innováció közvetlen hatást gyakorolt a gazdaság növekedésére. Ebben a korszakban az innováció súlya a gazdasági növekedésben 60%-ra volt tehető. Ezt a periódust

³¹ Japánt jellemzi a szabadalmi aktivitás növekedése, 1978-ban 166 092, 1994-ben 370 652, 2008-ban 391 002 szabadalmi bejelentést nyújtottak be az országban; Forrás: WIPO szabadalmi statisztikái.

³² Finnország éves szinten a nemzeti jövedelem 3,5%-át fordítja innovációra, 2004-ben a high tech termékek forgalmazásából eredő többlet 3,9 milliárd eurót tett ki. (Forrás: *New Challenges and old Problems call for New Ideas*. In: *High Technology Finland*, 2005. 10–11).

³³ Szerinte az egységnyi munkára jutó termelés növekedési üteme független a megtakarítások (beruházások) arányától, és teljes egészében a legszélesebb értelemben vett gazdasági haladástól függ. Az összefüggés hosszabb időszak átlagára értelmezhető.

³⁴ IDRIS (2004) i. m. 28.

³⁵ EU Innovation Scoreboard, Ecostat, Innovation Reviews of Innovation Policy of OECD countries, 2013.

³⁶ Europe in Figures, Eurostat Yearbook, Brüsszel, European Commission, 2005.

az innováció 1,2-1,8%-os hozzájárulása jellemezte. A hatás ugyanabban az időszakban meghaladta a 70%-ot.³⁷

Magyarország történetében két olyan szakasz volt, amelyben feltűnő volt az innováció hozzájárulása a fejlődéshez. Az 1960–1978 közötti időszakban, a gazdaságban a növekedés mintegy 40%-a származott a műszaki fejlődésből. A másik ilyen gazdaságpolitikai időszak az 1996–2002-es időszak volt. Ekkor a műszaki fejlődés növekedéséhez való hozzájárulása számítások szerint 64% volt, amely megközelítette a nyugat-európai átlagot.³⁸

4. A Lisszaboni Stratégia

4.1. A Lisszaboni Stratégia koncepciója

Mint ahogy az ismert, az Európai Unió új, aktuális célkitűzéseit az innovációs politika vonatkozásában az EU-országok állam- és kormányfőinek lisszaboni csúcstérkezelte³⁹ hirdette meg.⁴⁰

A Lisszaboni Stratégia az EU gazdaságpolitika célkitűzéseit fektette le a 2010–2020 közötti 10 éves időszakra,⁴¹ amely az EU innovációs politikája és a szellemi alkotásokkal kapcsolatos tevékenységének alakulása szempontjából is meghatározó jelentőségű volt. A Lisszabonban meghirdetett stratégia megvalósítását szolgálta a 6. keretprogram és a 2002–2006-os innovációs akcióprogram (the 6th framework programme of the European Community).⁴²

Az Európai Unió innovációs tevékenysége szempontjából különös jelentőséggel bír a legjelentősebb versenytársak fejlettségi szintjének elérése, illetve azok megelőzése. A kezdeményezés célja az volt, hogy hátrányát behozva az EU 2010-re a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdasága legyen, amely képes lesz fenntartható növekedést, több és jobb munkahelyet, és a mainál nagyobb léptékű társadalmi kohéziót teremteni. Ennek érdekében

³⁷ PAKUCS János: A gazdasági növekedés forrása az innováció. *Polgári szemle*, 2006. november.

³⁸ Ld. előző jegyzet.

³⁹ A lisszaboni csúcstalálkozóra 2000. március 21–24. között került sor.

⁴⁰ A lisszaboni csúcstalálkozó legfontosabb célkitűzései:

- Az Uniót a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú társadalmává teszik.
- Az előremenetelt minden évben áttekintik.
- Európai Kutatási Térség létrehozása.

⁴¹ Az EU lisszaboni csúcstalálkozója meghirdetett célja az volt, hogy az EU 2010-re a világ legversenyképesebb, legdinamikusabb tudásalapú gazdasága legyen.

⁴² SIEGLER András: Tudomány-technológia-integráció. *Védjegyvilág*, 2001/3.

a tagállamok a korábbinál szorosabban kezdték összehangolni gazdaságpolitikájukat és a közös iránymutatások mentén, határidőhöz kötött célkitűzéseket is megfogalmaztak. A 2001. júniusi göteborgi csúcson a Lisszaboni Stratégiát kiegészítették a fenntartható fejlődés stratégiájával.⁴³

A lisszaboni cél 10 éves reformfolyamatot indított be. Azonban érzékelhető, hogy a lisszaboni terv a célkitűzéshez vezető eszközlépéseket nem jelöli meg, ezért konkretizáló megoldásra volt szükség. Így született 2002-ben a barcelonai célkitűzés,⁴⁴ amely deklarálja, hogy 2010-re az EU-nak átlagában (tehát nem tagállami szinten) a GDP 3%-át kell K+F-re fordítani, a vállalati szféra 2/3-os (2%) és az állami szféra 1/3-os (1%) hozzájárulása mellett. A 3%-os cél nem túlságosan sok, mégis komoly célkitűzés, mert az ezredfordulón a K+F ráfordítási EU-átlag csupán 1,9% volt.

Az állami és a vállalati szféra aránya spontán módon kialakult Japánban és az USA-ban is, de az európai K+F szféra tradicionálisan sokkal nagyobb mértékben támaszkodik a központi forrásokra. A Lisszabonban elfogadott stratégia támogatására szolgált az *Innovációs Akcióterv*, amely arra irányul, hogy az Európai Regionális Fejlesztési Alap ERDF⁴⁵ strukturális célú ráfordítását, az innováció előmozdítására irányítsa.⁴⁶

4.2. A kitűzött célok elérésének megghiúsulása

Már 2004-ben kiderült, hogy a Lisszaboni Stratégia által elindított fejlődés – bár voltak eredmények – nem volt elég gyors és nem volt elég koordinált.⁴⁷ A lisszaboni program nem megfelelő teljesítését az EU-ban több szinten is értékelték, és megállapították, hogy a kitűzött célok nagy része nem teljesült, másrészt azokat lehetetlen volt 2010-ig teljesíteni.⁴⁸

⁴³ HORVÁTH i. m. 663.

⁴⁴ A barcelonai csúcsértekeztet (2002. március 15–16.), amely során a lisszaboni menetrend és a külügyek felülvizsgálata történt meg.

⁴⁵ European Regional Development Fund „az EU strukturális alapjainak a legnagyobbika, amelyet 1975-ben hoztak létre a Közösségen belül a regionális jellegű gazdasági és társadalmi különbségek csökkentésére, a gazdasági és társadalmi kohézió erősítésére.

⁴⁶ Competition and Innovation Framework.

⁴⁷ MADARI Ákos (szerk.): *Európa 2010*. Budapest, Euro Info Service, 2004. 80.

⁴⁸ Ld. a *Sapier* és *Wim Kok* jelentést és az Európai Tanács hivatalos értékelését. 2004. A tanulmányok között legjelentősebb Wim Kok: *Facing the Challenge – The Lisbon Strategy for Growth and Employment. Report from the High Work. Group Chaired by Wim Kok*. Brussels, Commission of the European Communities, November 2004. 51.

A Lisszaboni Stratégia kudarcának további okait a szakemberek az alábbiakban vélik megtalálni:

- A Lisszaboni Stratégia féloldalasnak volt tekinthető, mert az szinte egészében az ipar-, illetve a gazdasági fejlődés eszközeiről és feltételeiről szól, mint amilyenek a megfelelő munkaerő, piaci viszonyok és az oktatás, a K+F és az innováció felfuttatása az információs gazdaság elterjesztése, vagy a fejlődés egyenletesebb térbeli elosztása.
- Tartalmi kérdések így, hogy a gazdaság tudásalapú legyen, illetve, hogy magasabb hozzáadott értékű szektorok felé mozduljon el, nem kaptak megfelelő hangsúlyt.⁴⁹
- A lisszaboni program további alapvető hiányosságának tekintik, hogy az figyelmen kívül hagyta a keleti bővülést. Nem szabad elfelejteni, hogy 2004-ben és 2007-ben az innováció terén igen gyengén teljesítő államok (pl. Románia és Bulgária), csatlakoztak az EU-hoz.

A fejlődés nem egyenletes, a skandináv államok minden további nélkül teljesítették, sőt túlszárnyalták a lisszaboni előirányzatokat, míg a fejletlenebb kelet-európai országok messzire vannak a kívánt céloktól. A felzárkózás az EU-n belüli konvergenciának és az újonnan csatlakozott EU államok által történő konvergencia szintek teljesítésének kérdése.⁵⁰

2004-ben a közép-és kelet-európai államok csatlakozása következtében a K+F, illetve az innováció finanszírozása 1,85%-ra csökkent. Az elmaradás az USA vonatkozásában nem változott, sőt míg 1994-ben az Egyesült Államok GDP-jéhez viszonyítva 77%-ot értek el az EU K+F kiadásai. Ez az arány 2004-ben 72%-ra csökkent.⁵¹

4.3. Az új Lisszaboni Stratégia

A Lisszaboni Stratégia félidei felülvizsgálatakor 2005-ben gyakorlatilag beismerték, hogy az eredeti célkitűzés túl ambiciózus volt, ezért a stratégia megújításával a reálisan meghirdetett cél az lett, hogy az Európai Unió gazdasága képes legyen

⁴⁹ TÖRÖK Ádám: Iparfejlődési lehetőségek, versenyképesség és jövőkép (ipar- és versenypolitika az Európai Unióban). In: FORGÁCS Imre (szerk.): *Európai Tükör*. Jubileumi Évkönyv. 1996–2006. Budapest, Nemzeti Fejlesztési Hivatal, 2007. 247–248.

⁵⁰ Nem lehet olyan államoktól csodát várni, akik a nemzeti jövedelem 60-70%-át költik adósságtörlesztésre, továbbá 5-10%-os inflációval és magas éves költségvetési hiánnyal küzdenek.

⁵¹ HORVÁTH i. m. 617., 663.

fenntartható fejlődésre és fokozza versenyképességét. Mindennek eléréséhez az eredeti célokat a növekedés és foglalkoztatás területére koncentrálták.⁵²

Az új Lisszaboni Stratégia a korábbinál sokkal világosabb képet ad arról, hogy milyen segédeszközök szükségesek az új gazdasági- és az iparfejlődés pályára állításához. A stratégiát 2005-ben átdolgozták A nemzeti felzárkózási stratégiákhoz adott háttéranyag hat új kulcsfontosságú célkitűzést jelölt meg, az alábbiak szerint:⁵³

- a foglalkoztatás növelése,
- a K+F kiadások növelése,
- az innováció jobb feltételeinek megteremtése,
- a közpénzügyek rendbetétele,
- az erőforrások fenntartható használata,
- az üzleti klíma megjavítása.⁵⁴

4.4. Az EU 2007–2013 évre szóló kutatási és technológia fejlesztési keretprogramja

A Lisszaboni Stratégia módosított célkitűzéseit tükrözi az EU 2007–2013 évre szóló kutatási és technológia fejlesztési keretprogramja:

- egyrészt soha nem látott nagyságú összeget, összesen 50,5 milliárd eurót (évente több mint 7 milliárd eurót) fordítottak a program célkitűzéseire⁵⁵;
- másrészt a vállalati kutatási projektek költségvetésének 50%-át, ezen belül a kis- és középvállalatok fejlesztéseinek 75%-át fedezték;
- komoly gondot fordítottak a kutatási projektekben és pályázatokban való részvételekre;
- specifikus fejezetei: együttműködés, ötletek, emberek, kapacitások;
- speciális szakterületei információs és kommunikációs technológiák, nanotudományok, nanotechnológia, űrkutatás, humán tudományok, éghajlatváltozás kutatása.

⁵² Uo. 663.

⁵³ ECFINIEPC 2005: Report on the Lisbon National Reform Programmes. 2005. ECFINIEPC (2005) REP55392 final Brussels, November 23. 2005.

⁵⁴ A lisszaboni prognózis ellehetetlenülését egyesek az európai integráció történetének legnagyobb kudarcaként értékelik.

⁵⁵ HORVÁTH i. m. 663.

Ahhoz képest, hogy a 7. keretprogram több mint 50 milliárd EUR költségvetési támogatást kapott, a versenyképességi és innovációs keretprogram (2007–2013)⁵⁶ viszonylag alacsony, 3,6 milliárd EUR összegű költségvetésből gazdálkodott.⁵⁷

5. Az Európa 2020 Stratégia⁵⁸

A Lisszaboni Stratégia folytatásaként ismerték el 2010–2020 közti időszakra vonatkozólag az Európa 2020 Stratégiát.⁵⁹ E Programnak alapvető célkitűzése változatlanul a lisszaboni alap- célkitűzések megvalósítása volt, különösen pedig az, hogy az EU államai 2020-ig valósítsák meg a barcelonai csúcson meghatározott célkitűzést, a kutatás-fejlesztési ráfordítások 3%-ra emelését.⁶⁰ Az Európa 2020 Stratégia mögött majdnem 20 év uniós szintű innovációs politika és figyelemre méltó eredmények állnak. Az eltelt idő alatt Európa innovációs teljesítménye folyamatosan javult. A világ – és az innováció – azonban gyorsan változik. A Bizottság ezt figyelembe véve terjesztette elő – az Európa 2020 Stratégia részeként – az innovatív Unióra irányuló javaslatát.

Az Európa Tanács 2010. június 17-i ülésén fogadták el a tagállamok az Európa 2020 Stratégiát.⁶¹ Az EU *intelligens, fenntartható és inkluzív fejlődése megvalósítása céljából öt számszerűsített célt tűztek ki, amelyek közül az első két cél megvalósítása közvetlenül az innovációt segíti elő.*

- a) a kutatás-fejlesztés feltételeinek javítása, olyan értelemben, hogy a köz- és magánszféra beruházásai együttes mértéke elérje a GDP 40%-át;
- b) a képzettségi szint javítása, amely feltételezi annak elérését, hogy 10% alá csökkenjen a korai iskolaelhagyók aránya és 40% fölé emelkedjen a felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya;

⁵⁶ Competitiveness and Innovation Framework Programme-CIP. A Lisszaboni Stratégia alapján megvalósuló program, amely a következő három részprogramból áll: Vállalkozási és Információs Program, az Információs és Kommunikációs Technológiák Támogatásának Programja, valamint az Intelligens Energia-Európa Program.

⁵⁷ Zöld könyv: Kihívásból lehetőség: az európai uniós kutatás és innováció finanszírozás közös stratégiai kerete felé Brüsszel, 2011. 02. 09. COM (2011)48 végleges; európai uniós kutatás- és innováció finanszírozás és kezdeményezések a jelenlegi programozási időszakban (2007–2013).

⁵⁸ Európa 2020: Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. COM (2010) 2020.

⁵⁹ SZABÓ Marcel – LÁNCOS Petra – GYENEY Laura (szerk.): *Uniós szakpolitikák*. Budapest, Szent István Társulat, 2013.

⁶⁰ Európa 2020: intelligens, fenntartható és inkluzív növekedési stratégia. COM (2010) 2020.

⁶¹ <http://eu.kormany.hu/europa-2020-strategia>.

- c) a 20-64 éves korosztály foglalkoztatottságának 75%-ra emelése;
- d) az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának az 1990-es szinthez képest 20%-os csökkentése, a megújuló energiaforrások arányának 20%-kal való növelése a teljes energiafogyasztásban és az energia hatékonyság 20%-kal növelése; és végül
- e) a társadalmi befogadás erősítése, mindenek előtt a szegénység csökkentésével és 20 millió ember kiemelése a kirekesztődés fenyegetettségéből.

Az Európa 2020 Stratégia hét zászlóshajó kezdeményezést tartalmaz, amelyből a következő három közvetlen kutatási és innováció fejlesztési rendeltetéssel bír:

- a) *„Innovatív Unió program”⁶² az Európa 2020 távlati terv lényeges része, amelynek a célja az innováció és kutatás finanszírozási feltételeinek javítása.* Az EU jövőbeli életszínvonala attól függ, hogy képesek-e innovatív megoldásokat találni a termékek, szolgáltatások, valamint a gazdasági és társadalmi folyamatok és modellek számára. Az innováció ezért került az Európa 2020 Stratégia középpontjába, amelynek egyik kiemelt kezdeményezése az innovatív Unió;
- b) „Európai digitális menetrend”, ennek célja az egységes digitális piac előnyeinek kihasználása;
- c) „Iparpolitika a globalizáció korában”, amelynek a célja a vállalkozások, különösen pedig a kis- és közepes vállalkozások üzleti környezetének javítása.⁶³

6. Az Innovatív Unió program

6.1. A program lényege és céljai

Az e területet célzó támogatások iránti uniós szintű versenynek köszönhetően Európa legjobb kutatói és az innovációval foglalkozó szakemberei dolgozták ki.

A program felvállalja korunk legfőbb problémáival:

⁶² Az Európa 2020 Stratégia kiemelt kezdeményezése: Innovatív Unió. COM (2010) 546.

⁶³ A további zászlóshajó programok:
„Mozgásban az Ifjúság”, amelynek a célja az oktatási rendszerek teljesítményének növelése;
„Erőforrás hatékony Európa”, amelynek célja a fenntartható fejlődés növelése;
„Szegénység elleni platform”, amelynek célja a szociális és területi kohézió növelése,
Új gazdaságpolitikai koordinációs mechanizmus.

- az energiával,
- az élelmezés-biztonsággal,
- az éghajlatváltozással és az
- idősödő népességgel összefüggő kérdések megoldására irányuló erőfeszítéseket.

A kutatás és az innováció új munkahelyeket teremt, hatására növekszik a jólét, és emelkedik az életszínvonal. Ugyan az EU számos technológia terén világelső, mégis egyre nagyobb kihívások elé állítják mind az eddigi, mind a feltörekvő gazdaságú versenytársai.

Az innovatív Unió kezdeményezés az európai erőfeszítéseket – és az Unión kívüli országokkal folytatott együttműködést – a fent említett fő kihívásokra összpontosítja. A kezdeményezés a közsféra bevonásával igyekszik majd ösztönözni a magánszférát, és elhárítani az ötletek megvalósítását és piacra jutását megnehezítő akadályokat.

Legnagyobb problémáknak minősülnek:

- a forráshiány,
- a kutatási rendszerek és a piacok szétaprózódása,
- az innovációt ösztönző közbeszerzések potenciáljának kihasználatlansága és a
- szabványalkotás lassúsága.

Az innovatív Unió az Európa 2020 Stratégiában felvázolt és a társadalom egészét érintő főbb kihívásokra kínál innovációra összpontosító megoldást. A program célja, hogy az innovációs ciklusba valamennyi érintett felet és régiót bevonja.

Máire Geoghegan-Quinn, a Bizottság kutatásügyért, innovációért és tudományért felelős tagja, valamint Antonio Tajani ipar- és vállalkozáspolitikai biztos, a Bizottság alelnöke így fogalmazott: „A válságból kilábalva, a kegyetlen világgpiaci verseny szorításában egyre sürgetőbb, hogy előrelépjünk az innováció területén. Ha nem alakítjuk át Európát innovatív Unióvá, gazdaságainkra az enyészet vár, ötleteink és tehetségeink pedig veszendőbe mennek. Az innováció központi szerepet játszik mind a fenntartható növekedési pályára állás, mind társadalmunk méltányosabbá és környezet-központúbbá tétele szempontjából. Európa innovációs teljesítményében elsöprő változásnak kell bekövetkeznie ahhoz, hogy olyan időtálló, jól fizetett munkahelyeket teremthessünk, amelyek kiállják a globalizáció nyomását.”⁶⁴

⁶⁴ Sajtótájékoztató: *Máire Geoghegan-Quinn*, a Bizottság kutatásügyért, innovációért és tudományért felelős tagja, valamint *Antonio Tajani* ipar- és vállalkozáspolitikai biztos, a

Az Innovatív Európa programot, amelyet mint hosszú távú politikai programot hirdettek meg, az EU hivatalos dokumentumai és zöld könyvei⁶⁵ alapján lehet értelmezni.

Az innováció fejlődésével foglalkozó legfontosabb dokumentumok:

- Az innováció szabadalmaztatás útján történő fejlesztéséről, 1999,
- Digital Agenda 2010,⁶⁶
- A szellemi tulajdon-jogok egységes piaca 2011,⁶⁷
- Zöld Könyv: Európai Kutatási Térségről 2007,⁶⁸
- Zöld könyv: Szerzői jogok az innovációs társadalomban,⁶⁹ 2008
- Zöld Könyv: Európai kreativitás 2010,⁷⁰
- Zöld Könyv: Az európai innováció finanszírozásáról 2011,⁷¹
- Zöld könyv: A digitális piac 2011.⁷²

Célkitűzései a következők:

- 1) az európai innováció szervezeti feltételeinek biztosítása;
- 2) Európa kreatív potenciáljának jobb kihasználása, egységes innovációs piac megteremtése és működtetése,
- 3) az innováció finanszírozási feltételeinek javítása;
- 4) a társadalmi és földrajzi egyenlőtlenségek megszüntetése,

Bizottság alelnöke az Innovatív Unió program indításakor tett nyilatkozata; Europa Press releases-Innovativ Unio, http://europa.eu/rapid/press_release_IP-10-1288_hu.htm.

⁶⁵ A zöld könyvek az Európai Bizottság által kiadott vitaindító dokumentum, amelynek a célja rámutatni az adott szakterület legfontosabb megoldandó problémáira, másrészt kezdeményezi az adott ágazati politikában érintetteknek, hogy fejtsek ki álláspontjukat, hogy milyen uniós intézkedésekre van szükség az adott területen. A zöld könyvek kapcsán elinduló vita gondolatai, javaslatok és visszajelzései figyelembevételével kezdeményezi később a Bizottság az adott szakterületen szükségesnek ítélt jogalkotási és egyéb lépéseket.

⁶⁶ A Digital Agenda for Europe: COM (2010) 245 of 19. 05. 2010.

⁶⁷ A szellemi tulajdon-jogok egységes piaca – A kreativitás és az innováció ösztönzése Európában a gazdasági növekedés elősegítése, minőségi munkahelyek teremtése, valamint kimagasló színvonalú termékek és szolgáltatások biztosítása céljából. COM(2011) 287 végleges, 2011. 05. 24.

⁶⁸ Zöld Könyv: Európai Kutatási Térség, új perspektívák, Brüsszel 4.4.(2007) 161 végleges.

⁶⁹ Zöld könyv: Szerzői jogok az innovációs társadalomban, Brüsszel, 16. 07. 2008. KOM(2008) 466 végleges.

⁷⁰ Zöld Könyv: A kulturális és kreatív iparágak potenciáljának felszabadításáról; Európai Bizottság, Brüsszel, 2010. 04. 27. COM(2010) 183 végleges.

⁷¹ Zöld könyv: Kihívásból lehetőség: Az európai uniós kutatás és innováció finanszírozás közös stratégiai kerete felé; Brüsszel, 2011. 02. 09. COM(2011) 48 végleges.

⁷² Zöld könyv: Az audiovizuális művek európai uniós online terjesztéséről: a digitális piac lehetőségei és kihívásai, Brüsszel, 2011. 07. 13. COM(2011) 427 végleges.

- 5) munkahelyek teremtése, nevezetesen 3,7 millió új munkahely megszervezése.⁷³

6.2. Az Európai Innováció szervezeti feltételeinek biztosítása

Ez jelenti *Európa tudásalapjának erősítését* és a széttöredezettség csökkentését a kiválóságon alapuló oktatás és a kompetenciák fejlesztésének támogatásával, az Európai Kutatási Térség továbbfejlesztésével. E körbe tartozik az Európai Innovációs és Technológiai Intézet kiemelt támogatása. Az innováció szervezeti feltételeit az alábbiak szerint kívánják javítani.

- a) *Innovációs termékek bevonása a közbeszerzésbe* – az állami szervek évente több mint két milliárd eurót költenek áruk, munkálatok és szolgáltatások beszerzésére. Az összegből kevés innovatív terméket és szolgáltatást vásárolnak, ami óriási elvesztegetett lehetőség.

- b) *Tervezőközpontú gondolkodásmód* – a tervezés egyre elismertebb szakterület és tevékenység, amelynek fontos szerepe van abban, hogy az ötletekből vonzó és minőségi piacképes termék váljon.

A szolgáltatásokra, rendszerekre és szervezetekre alkalmazva a felhasználó központú tervezés ösztönzi az új vállalati modellek és szervezési formák létrehozását, valamint az egyéb nem technológiai jellegű innovációs formák kialakítását.

- c) *Az Európai Kutatási Térség továbbfejlesztése* – eredetileg a Tanács 2000. január 25-i ülésén fogadta el és hagyta jóvá a kezdeményezést.⁷⁴ Az Európai Kutatási Térség a Lisszaboni Stratégia alapján az EU fő célkitűzése lett az európai kutatók és kutatások összekapcsolására és együttműködésére alapozó Térség megvalósítása, amellyel arra is rá kívánják irányítani a figyelmet, hogy a tudásalapú társadalom kialakításában a kutatásnak és technológia fejlesztésnek meghatározó szerepe van.⁷⁵

2000-től az EU kitűzte az *Európai Kutatási Térség* (ERA – European Research Area) modelljének gyakorlatba való megvalósítását. Az Európai Bizottság

⁷³ A kutatás és innováció finanszírozásának növekedése a 3%-ra megnőtt GDP-hez igazodva 3,7 millió új munkahely teremtését jelenti 2025-ig.

⁷⁴ Az európai kutatás eredményeinek és szaktudásának hatékony terjesztése regionális és helyi szinten, a régiók szerepének erősítése.

⁷⁵ HORVÁTH i. m. 624.

számos intézménnyel, iparvállalattal és tudóssal konzultálva akcióttervet dolgozott ki, amellyel az európai kutatás dinamikusabbá tehető. Ennek alapvető módját az akciótterv a regionális–nemzeti–összeurópai szintű kutatómunka nyitottabbá tételében és hatékonyabb koordinációjában, a kutatói mobilitás növelésében, a kutatási infrastruktúra jobb kihasználásában jelöli meg, hiszen így a meglévő erőforrások kiaknázásának hatékonysága számottevően növelhető és létrehozható a „kutatás belső piaca”.

Az EU 2003-ban kezdte meg az ERA kiépítését,⁷⁶ amelynek prioritásai:

- a nagy laboratóriumok közös működtetésének és finanszírozásának kidolgozása,
- összehangoltabb közösségi és nemzeti tudománypolitika kidolgozása és szorosabb együttműködés nemzetközi K+F szervezetekkel,
- befektetések ösztönzése a K+F területén, közvetlen támogatási rendszer fejlesztése, a szabadalmi rendszer modernizálása és a kockázati tőke bevonása.⁷⁷

Az ERA aktuális célkitűzéseit Zöld Könyv fogalmazta meg 2007-ben.⁷⁸

Eszerint a legfontosabbak:

- a) kompetens kutatók mobilitásának fokozása, intézmények, szakterületek és országok között;
- b) világszínvonalú kutatási infrastruktúra, amely különösen az elektronikus kommunikációs infrastruktúra új generációinak köszönhetően-integrált hálózatban fejlődik és hozzáférhető Európa és a világ kutatócsoportjai számára;
- c) kiváló kutató intézmények, amelyek eredményes állami és magán-együttműködés, valamint partnerségek részesei, és a kutatási és innovációs klaszterek – ide értve a virtuális közösségeket is – magját alkotják, elsősorban interdiszciplináris területekre szakosodnak és emberi és pénzügyi erőforrások kritikus tömegét vonzzák magukhoz;
- d) eredményes tudásmegosztás; különösen a közfinanszírozású kutatás és az ipar között – megfelelően koordinált kutatási programok és prioritások; ide értve a kutatás jelentős nagyságú, európai szinten progra-

⁷⁶ SIEGLER András: Az Európai Kutatási Térség és Magyarország. *Európai Tükör*, 2003/5.

⁷⁷ KENDE Tamás – SZÜCS Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*. Budapest, Osiris, 2002. 154., 423.

⁷⁸ Zöld Könyv: Európai Kutatási Térség, új perspektívák. KOM(2007) 161 végleges.

mozott közfinanszírozását, amelyhez közös prioritások, összehangolt végrehajtás és közös értékelés is tartozik;

- e) az ERA megnyitása a világ felé, különös hangsúllyal a szomszédos országokra, illetve határozott elkötelezettség a mellett, hogy Európa a globális kihívásokat partnereivel együtt kezelje⁷⁹.

Az EU azon fáradozik, hogy 2014-re megújítsa, új feltételekkel működtesse az ERA-t, amely lehetővé teszi majd azt, hogy a kutatók az Unión belül bárhol dolgozhassanak, és elősegíti majd a határokon átívelő együttműködést is.

6.3. Az innováció központi intézményrendszerének modernizálása

Az innovatív Európa kezdeményezésben kiemelkedő szerephez jutnak:

- a) a Közös Kutatóközpont (JRC),⁸⁰ amely hét európai kutatóintézetből álló hálózat;
- b) az Európai Kutatási Tanács (ERC),⁸¹ amely a „felderítő kutatást” támogatja. Ez a kifejezés az alapkutatás új értelmezését tükrözi, amely egyrészt arra utal, hogy a tudományos és technológiai alapkutatás rendkívül fontos a gazdasági és társadalmi jólét szempontjából, másrészt pedig arra, hogy az ismeretek jelenlegi határain és azokon túl végzett kutatás természeténél fogva kockázatos vállalkozás – amely új és komoly kihívást jelentő kutatási területeken ér el eredményeket –, arra ösztönözve a tevékenységi területükön legjobbnak számító, valóban kreatív tudósokat, kutatókat és mérnököket, hogy lépjék át a tudás és a tudományágak kialakult határait.⁸²

⁷⁹ Az előző lábjegyzetben ismertetett Zöld Könyv összefoglalásából.

⁸⁰ A JRC az atomenergiáról és az atomenergia biztonságosságáról végzett kutatásokon túl bizonyos technológiákat is kifejlesztett. Példaként említhető a műholdas távérzékelő technológia, amelynek segítségével észlelni lehet, hogy a fejlődő országokban hol fogja élelmiszerválság felütni a fejét, tehát hol lesz szükség uniós élelmiszersegélyre.

⁸¹ European Research Council; az EU saját kutatásait végző, öt európai városban felállított hét különböző kutatóintézetből álló, mintegy 2000 kutatót foglalkoztató hálózat.

⁸² Az Európai Kutatási Tanácsnak a kutatók által javasolt kutatásokra, alulról jövő kezdeményezésekre épülő módszere lehetővé teszi a kutatók számára, hogy az egyes kutatási területeken új lehetőségeket és új kutatási irányokat ismerjenek fel, ahelyett, hogy a politikusok által kijelölt kiemelt célokat követnék.

- c) Az Európai Innovációs és Technológiai Intézet,⁸³ amelynek célja, hogy „tudományos és innovációs társulások” létrehozása révén elősegítse a tudományos eredmények mielőbbi kereskedelmi alkalmazását.⁸⁴ Az intézet budapesti székhellyel 2008-ban jött létre. Feladata, hogy összekösse a vállalatok, egyetemek és kutató intézetek „tudásháromszögét”.⁸⁵ Az intézet budapesti központja mellett további, mintegy hat tudás- és innovációs közösségnek (Knowledge and Innovation Communities – KIC) kell létrejönnie különböző helyszíneken.⁸⁶

6.3.1. Európa kreatív potenciáljának jobb kihasználása, egységes innovációs piac megteremtése, létrehozatala

- a) Itt meghatározó módon fontos a *jó ötletek piaci érvényesülésének megalapozása* az innovatív vállalatok finanszírozáshoz jutásának megkönnyítésével, az egységes innovációs piac megteremtésével, a nyitottság elősegítésével és Európa kreatív potenciáljának kihasználásával.
- b) *Európai tervezési innovációs kezdeményezés megvalósítása.* A nyílt és rugalmas platform célja konkrét javaslatok kidolgozása arról, hogy a tervezési, a felhasználói és egyéb nem technológiai jellegű szempontok hogyan integrálhatók az innovációs szakpolitikába és a hozzá kapcsolódó támogatási stratégiákba.
- c) *Innováció a közszektorban* – az uniós tagállamok innovációs teljesítményét mérő és a tagállami szakpolitikai intézkedésekhez ösztönzőket és példákat biztosító *európai innovációs eredménytábla* sikerére építve bevezetjük az európai közszektor innovációs eredménytábláját. A kezdeményezés célja a közszektorbeli innováció jellegzetességeivel kapcsolatos információk, később pedig a hatékony szakpolitikai

⁸³ European Institute of Innovation and Technology.

⁸⁴ Az egyetemek, kutatóintézetek, vállalkozások, alapítványok és más szervezetek együttműködésének újszerű formája ez. A társulások tevékenységének fő csapásirányát az éghajlatváltozás, a megújuló energiaforrások, illetve az információs és kommunikációs technológiák következő generációja jelentik.

⁸⁵ HORVÁTH I. M. 640.

⁸⁶ A tudás- és innováció közösségeknél (Knowledge and Innovation Communities=KIC) a feladata a hosszú távú társadalmi és gazdasági kihívásokra adandó válaszok kidolgozása. Az első három KIC felállításáról 2009 decemberében döntöttek, amelyek klímaváltozással, az energetikával, valamint az infokommunikációval foglalkoznak.

döntéshozatal bizonyítékának és a teljesítmény-értékelés módjának megosztása.

- d) *Társadalmi innováció* – A Bizottság 2011-ben a társadalmi innováció területén *európai kísérleti kezdeményezést* indít, amelynek célja, hogy szakértői háttérrel és virtuális hálót biztosítson a szociális vállalkozások, a polgárok és a nonprofit ágazatok számára.⁸⁷

6.3.2. Az Innováció finanszírozási feltételeinek javítása, az innováció finanszírozásának közös stratégiai kerete

Az innováció finanszírozás elősegítésének jobb átgondolása céljából az Európai Bizottság Zöld Könyvet bocsátott ki, amelynek az alapvető elgondolása az innováció finanszírozás stratégiai keretének létrehozása.⁸⁸

Az előző bekezdésben említett Zöld Könyv 4.1. pontja értelmében az Európai Unió szintjén a kutatást és innovációt támogató különböző programok a teljes innovációs körforgásra kiterjednek, de gyakran egymástól függetlenül fejtik ki hatásukat. A költségvetés felülvizsgálata az előre lépést a *közös stratégiai keret* kialakításában határozta meg. Ez a keret a 7. keretprogram, a versenyképességi és innovációs keretprogram, valamint az innováció területét érintő különböző uniós kezdeményezések alapján működik. Ide kell sorolni az EIT-en⁸⁹ keresztül nyújtott európai uniós kutatás- és innováció finanszírozás teljes skáláját, következetes célrendszert és közös stratégiát az összes érintett törekvés számára.

A hatékony finanszírozás megköveteli az anyagi források egyesítését. A források koncentrálása olyan konkrét kezdeményezések alapján valósul meg, mint az ún. „európai innovációs partnerségek” útján, amelyek célja kettős: valamennyi (a keresleti és a kínálati oldalon megjelenő) akadály felszámolása, illetve annak mielőbbi elérése, hogy az innováció előnyeit az európaiak a mindennapjaikban élvezhessék.

⁸⁷ Azzal a céllal, hogy a társadalmi innovációval foglalkozó szakemberek munkájához szakértői háttérrel biztosítson, európai kísérleti kezdeményezést indított a társadalmi innováció területén, és javasolni fogja, hogy az Európai Szociális Alap programjai jobban összpontosítsanak a társadalmi innováció kérdéskörére. Egyeztetni fog a szociális partnerekkel arról, hogy hogyan lehetne az innovatív gazdaság működési elvét valamennyi foglalkoztatási szintre kiterjeszteni.

⁸⁸ Zöld könyv: Kihívásból lehetőség: az európai uniós kutatás és innováció finanszírozás közös, stratégiai kerete felé Brüsszel, 2011. 02. 09. COM (2011) 48 végleges.

⁸⁹ EIT= Európai Innovációs- és Technológiai intézet, amely a világ színvonalon is meghatározó innováció elősegítése érdekében közös platformot kínál a felsőoktatásban, kutatásban és az üzleti életben működő szervezetek számára.

A finanszírozás javításának alapvető elképzelése az, hogy a vállalkozások növeljék kutatás-fejlesztési ráfordításait. Mint ahogy az ismeretes a vállalati szektornak az elképzelések szerint kétharmaddal kellene részesednie a GDP 3%-ának megfelelő K+F intenzitásra vonatkozó célkitűzés teljesítéséből.⁹⁰

6.3.3. A társadalmi és földrajzi egyenlőtlenségek megszüntetése

Annak biztosításával, hogy az Unió egésze élvezhesse az innováció előnyeit, intelligens (vagyis hatékonyabb forrásfelhasználást eredményező) szakstratégiák bevezetésével és az innovációnak a közszektorban és a társadalomban történő előmozdításával általános hatékonyság növekedést kívánnak elérni.

A különbségek megszüntetését szolgálják a strukturális⁹¹ és kohéziós alapok, amelyeknek⁹² alapvető célja a fejlődésben elmaradt államok felzárkóztatása. Az Európai Unió költségvetésének, mintegy 1/3-át teszik ki a strukturális és kohéziós alapokból nyújtott támogatások.⁹³ Az EU kohéziós politikája keretein belül 86 milliárd EUR-t (a strukturális alapok költségvetésének 25%-a) fordította 2007 és 2013 között a regionális gazdasági és innovációs képesség növelésére.⁹⁴

6.3.4. Munkahelyek teremtése

A kutatás és az innováció az EU növekedési és munkahely teremtési stratégiájának elsőbbségi kérdése. A magán- és közfinanszírozás uniós mértékének növelése várhatóan 3,7 millió munkahely teremtését jelenti 2025-ig és az éves GDP közel 800 milliárdos növekedését eredményezi majd.

⁹⁰ Zöld Könyv: Európai Kutatási Térség, új perspektívák. Brüsszel, 4.4.(2007) 161 végleges, 1. pont. Újabb pillantás az Európai kutatási térségre.

⁹¹ A Strukturális Alapok rendeltetése a felzárkóztatáson kívül a regionális versenyképesség és a foglalkoztatás növelése, valamint a határokon átnyúló európai területi együttműködés menedzselése. Az innovációban lemaradt országok számára a K+F tevékenység elősegítésére jelentős támogatás nyújtható.

⁹² A Strukturális Alapoktól függetlenül a Maastrichti Szerződés állította fel a Kohéziós Alapot, amelynek a rendeltetése az EU azon kevésbé fejlett államainak támogatása, amelyek vásárlóerő paritáson mért egy főre jutó CNP-nem éri el az uniós átlag 90%-át.

⁹³ HORVÁTH i. m. 674.

⁹⁴ Zöld könyv: Kihívásból lehetőség: az európai uniós kutatás és innováció finanszírozás közös stratégiai kerete felé. Brüsszel, 2011. 02. 09. COM (2011) 48 végleges. Az európai uniós kutatás- és innováció finanszírozás és kezdeményezések a jelenlegi programozási időszakban (2007–2013).

7. Az Innovatív Unió program tíz legfontosabb összetevője⁹⁵

7.1. Az európai innovációs partnerségek

Az európai innovációs partnerségek (pl. az egyetemek és vállalatok között) az érintetteket – európai, nemzeti és regionális szintűeket, köz- és magánszektorbelieket egyaránt – olyan jól meghatározott célok mögé sorakoztatják fel, amelyek az előttünk álló társadalmi kérdések megoldását ígérik, egyúttal pedig annak lehetőségét is magukban hordozzák, hogy Európa az adott szakpolitikai területen világelsővé váljon. A partnerségek ösztönzik a kutatást és a technológiafejlesztést (K+F), összehangolják a pénzeszközök felhasználását, felgyorsítják a szabványosítást és mozgósítják a szükséges keresletet. A Bizottság a finanszírozási kedv fellendítése érdekében ezekhez a partnerségekhez kezdeti finanszírozást biztosít.

7.2. Innovációs eredménytábla

A Bizottság huszonöt mutatóból kialakította „az innovatív Unió eredménytábláját”, és ellenőrző listát állított össze a sikeres innovációs rendszerek jellemző tulajdonságairól. Továbblépésként egy olyan új mutató kidolgozása a cél, amely a gyorsan növekvő, innovatív vállalkozásoknak a gazdaságból való részesedését méri. A Bizottság emellett támogatást fog nyújtani egy, az egyetemek független rangsorolását biztosító rendszerhez is.⁹⁶

7.3. A finanszírozás javítása, Horizont 2020 program

A Horizont 2020 az Uniónak a kutatás és innováció 2014 és 2020 közötti időszakban történő finanszírozására szolgáló új programja. A forrásokból (az adott időszak alatt hozzávetőleg 89 milliárd euróból) kutatóintézetek, egyetemek, innovatív magánvállalkozások és kisvállalkozások részesülhetnek. Célja, hogy az Europa 2020 az EU növekedési stratégia célkitűzéseit végrehajtsa, az okos,

⁹⁵ Europa Press releases-Innovatív Unió http://europa.eu/rapid/press_release_IP-10-1288_hu.htm.

⁹⁶ Az Innovatív Unió eredménytáblája az európai innováció olyan fontos mutatóit tartalmazza, mint a high tech termékek aránya az össztermelésben, szabadalmi bejelentések száma országonként, a GDP-ből az innovációra fordított összeg.

fenntartható és befogadó fejlődés motorjaként szolgáljon Európában, azaz megvalósítsa az innovatív Unió kezdeményezést.⁹⁷

Az európai gazdaság minden ágazata hasznát látja majd ennek a programnak, köztük a mezőgazdaság, a halászat, az élelmiszeripar, az egészségügy, a közlekedés és az energiaipar – különösen a megújuló energiaforrások területén –, valamint az információs és kommunikációs technológiák.

A Horizont 2020 átláthatósága, a korábbi három keretprogram összeolvastásával, lényegesen egyszerűbb lesz. Összevonja az FP7. kutatási keretprogramot, a Versenyképesség és Innovációs Program innovációs elemeit (CIP) és az Európai Innovációs és Technológiai Intézetet (EIT).⁹⁸ A Horizont 2020 három alprogramot fog össze: kiváló tudomány (Excellent Science Base); ipari vezető szerep (Industrial Leadership and Competitive Framework), társadalmi kihívások (Tackling Societal challenges). A Horizont 2020 program prioritásait három alprogram és annak részei alkotják.⁹⁹ E körbe tartozik a kockázati tőke országhatárokon átívelő szabályozási keretének kialakítása. Az Európai Bizottság az Európai Beruházási Bankkal együttműködve előirányozta a kockázatmentesített pénzügyi mechanizmushoz hasonló EU-szintű rendszerek nagyobb mértékű igénybevételét.¹⁰⁰

A Horizont 2020 program – a kutatás és innováció finanszírozása –, amely a 2014 és 2020 közötti időszakban segíti a finanszírozás javítását, különösen fontos szerepet fog játszani.¹⁰¹

⁹⁷ Regulation – COM (2011) 809; Proposal for a Regulation of the European Parliament and Council establishing Horizon 2020.

⁹⁸ Rules for Participation and Dissemination – COM (2011) 810; Proposal for a Regulation of the European Parliament and Council laying down the rules for the participation and dissemination in Horizon 2020.

⁹⁹ Specific Program – COM (2011) 811; Proposal for a Council Decision establishing the Specific Programme implementing Horizon 2020.

¹⁰⁰ Már 2013-ban az EU költségvetésének 7,41%-át költi innovációra.

¹⁰¹ A Horizont 2020 az Uniónak a kutatás és innováció 2014 és 2020 közötti időszakban történő finanszírozására szolgáló új programja. A forrásokból (az adott időszak alatt hozzávetőleg 80,2 milliárd euróból) kutatóintézetek, egyetemek, innovatív magánvállalkozások és kisvállalkozások részesülhetnek.

7.4. A már folyamatban lévő kutatási kezdeményezések megerősítése

A már folyamatban lévő kutatási kezdeményezések (pl. a nanotechnika, klíma-kutatás, űrkutatás) megerősítése érdekében a Bizottság 2014-ig kiépíti az Európai Kutatási Térséget. Ennek eredményeképpen javul az európai és a nemzeti szintű kutatáspolitikák összhangja, csökken a bürokrácia, és – egyebek mellett a nyugdíjjogosultságok másik tagállamba való átvitelének lehetővé tételével – egyszerűsödik a kutatói mobilitás. A lehető legnagyobb mértékben nyilvánosan is hozzáférhetővé válnak a közfinanszírozásból végzett kutatások eredményei.

A tervbe vett nyolcadik keretprogram az Európa 2020 stratégia megvalósulását fogja támogatni. Az Európai Kutatási Tanács és az Európai Innovációs és Technológiai Intézet tovább fejlődik. A Bizottság a Közös Kutatóközpont bevonásával megerősíti a szakpolitikai döntés-előkészítés tudományos alapjait.

A Bizottság 2011-ben európai tervezési testületet hoz létre, és bevezeti a „kiváló európai terv” minősítést.

7.5. Közszektor és társadalmi innováció

A Bizottság 2011-ben nagyszabású kutatási programot kezdeményezett a közszektor és a társadalmi innováció kapcsolatáról, és útjára indította „az európai közszektor innovációs eredménytábláját”.¹⁰² Ezen túlmenően azzal a céllal, hogy a társadalmi innovációval foglalkozó szakemberek munkájához szakértői háttérrel biztosítson, európai kísérleti kezdeményezést indított a társadalmi innováció területén, és javasolta, hogy az Európai Szociális Alap programjai jobban összpontosítsanak a társadalmi innováció kérdéskörére.

Az innováció nemcsak a kutatás-fejlesztés terén, hanem más területen is kulcsfontosságú a szakemberek szerint, így a környezetvédelem, az éghajlati változások hatásainak ellensúlyozása, a vidékfejlesztés és a mezőgazdaság vonatkozásában is.¹⁰³

¹⁰² Az Európai Unió minden évben innovációs eredménytáblát (European Innovation Scoreboard) tesz közzé, amely tartalmazza az EU, az EU-államok és versenytársaik innovációs mutatóit. A Közszektor innovációs eredménytáblája az állami tevékenységre helyezi a hangsúlyt.

¹⁰³ Zöld könyv: Kihívásból lehetőség: az európai uniós kutatás és innováció finanszírozás közös stratégiai kerete felé. Brüsszel, 2011. 02. 09. COM (2011) 48 végleges. Az európai uniós kutatás- és innováció finanszírozás és kezdeményezések a jelenlegi programozási időszakban

7.6. Innovatív termékek és szolgáltatások bevonása a közbeszerzésbe

A Bizottság javasolja, hogy a kormányok külön keretet különítsenek el az innovatív termékekre és szolgáltatásokra irányuló közbeszerzésre. Ezzel a közszolgáltatásokat javító innováció számára éves szinten legalább 10 milliárd euró értékű beszerzési piac jönne létre. A Bizottság emellett iránymutatással is fog szolgálni a különböző tagállamokban működő ajánlatkérők közös beszerzéseihez.

7.7. Szabványalkotás felgyorsítása

A műszaki átjárhatóság biztosítása és az innováció ügyének segítése érdekében a Bizottság 2011 elején jogalkotási javaslatot terjesztett elő a szabványalkotás felgyorsítására és korszerűsítésére.

Mind a fogyasztók, mind a kis- és közepes vállalatok számára egyaránt fontosak a szabványok, amelyek egyenlő versenyfeltételek biztosításában jelentős szerepet játszanak.¹⁰⁴ Az új és már meglévő termékek szolgáltatások, folyamatok, rendszerek, alkalmazások és hálózatok közötti interoperabilitás biztosításában segítenek a szabványok.¹⁰⁵

7.8. Jogi szabályozás korszerűsítése

A szellemi tulajdonra vonatkozó európai szabályozás korszerűsítésre szorul. Az Unió Szabadalom tervezett bevezetésével a vállalkozások 250 millió eurót takaríthatnának meg évente. A Bizottság közeljövőben megvalósuló célkitűzései közé tartoznak az alábbi munkálatok:

(2007–2013) 4. pont. Az európai uniós kutatás- és innováció finanszírozás közös stratégiai keretei felé.

¹⁰⁴ A szabványok olyan innováció-barát piac létrehozását is elősegíthetik, amely bátorítja az innovációt, és eközben elkerüli a különböző tartalmakhoz való hozzáférést esetlegesen korlátozó rendszereket. A platformok és berendezések közötti interoperabilitás nélkülözhetetlen.

¹⁰⁵ Zöld Könyv: A kulturális és kreatív iparágak potenciáljának felszabadításáról. Európai Bizottság, Brüsszel, 2010. 04. 27. (COM.2010) 183 végleges. Kulturális sokszínűség, digitális váltás és globalizáció: a kulturális és kreatív iparágak fejlődésének további mozgatórugói.

- újra megkezdődtek az európai uniós szabadalom kidolgozásának munkálatai,¹⁰⁶
- napirenden van az egységes európai szabadalmi bíróságok felállítása,¹⁰⁷
- kidogozzák a szellemi alkotások értékelésének (az anyagi érték meghatározása) módszertanát.¹⁰⁸

7.9. Strukturális alapok,¹⁰⁹ állami támogatások jobb felhasználása

A Bizottság segíti a tagállamokat a 2007-től 2013-ig terjedő időszakban a strukturális alapokból kutatásra és innovációra fordítható 86 milliárd euró hatékonyabb felhasználásában. A strukturális alapok 2013 utáni szabályozására vonatkozó javaslataiban nagyobb hangsúlyt helyez az innováció szempontjaira, az állami támogatásokra irányadó keretszabályozást pedig már 2011-ben felülvizsgálták.

* * *

Az Innovatív Európa program jelentős elmozdulást hivatott előidézni az innovációs világversenyben. Az innováció támogatásának nagyszabású programja tükröződik nemcsak az uniós, hanem a nemzeti innovációs politikák terén is. Pozitív változás már 2009-ben tapasztalható, volt, amikor az EU 27 tagállama együtt¹¹⁰ a GDP több mint 2%-át költötte innovációra.¹¹¹

¹⁰⁶ A Tanács 2011/167/EU határozata (2011. március 10.) az egységes szabadalmi oltalom létrehozásának területén megvalósítandó megerősített együttműködésre való felhatalmazásról, HL [2011] L 76., 2011. 03. 22., 53.

¹⁰⁷ A szabadalmakkal kapcsolatos jogvitákat jelenleg különböző nemzeti bíróságokon kell rendezni. Túl azon, hogy ezek a jogviták rendkívül költségesek és időigényesek, a széttagoztatás azzal is fenyeget, hogy különböző tagállamokban eltérő ítéletek születnek, ami jogbizonytalansághoz vezet.

¹⁰⁸ A „valorizáció” ebben az összefüggésben az immateriális javak számviteli értékelésére utal, valamint arra, hogy több lehetőség nyíljon a szellemi tulajdon-jogok jobb hasznosítására és finanszírozási lehetőségek bevonására. E kérdés alapos körüljárásához a Bizottság egy átfogó értékelést kezdett, amelynek keretében szakértői csoportot hozott létre, és megvalósíthatósági tanulmányt is készített.

¹⁰⁹ A strukturális alapok feladata az Unión belül fejlettségi különbségek mérséklése: Ezen belül 2007 és 2013 között a strukturális alapok fő célja a fejlődésben elmaradt azon területek felzárkóztatása, amelynek az 1 főre jutó GDP-je nem éri el az Unió átlagának 75%-át.

¹¹⁰ Ugyanebben az intervallumban az USA 2,77, Japán a GDP 3,44%-át költötte innovációra.

¹¹¹ Zöld Könyv: Kihívásból lehetőség: az európai uniós kutatás és innováció finanszírozás közös stratégiai kerete felé. Brüsszel, 2011. 02. 09. COM (2011) 48 végleges 2. Kutatás és innováció az Európai Unióban: kihívásból lehetőség.

Az innováció fejlesztésére irányuló törekvések már 2012-ben összecsúszásban is *nőttek*. A kutatás-fejlesztésre és innovációra fordított kiadásokhoz nyújtott állami hozzájárulások összege a 2005. évi 6,2 milliárd EUR-ról 2010-re 10,9 milliárd EUR-ra nőtt. Ez 75%-os emelkedést jelentett.¹¹²

A harmadik évezred 10-es éveinek kulcsfontosságú feladata, átfogó stratégia megalkotása a szellemi tulajdon-jogok európai rendszere tekintetében, amely illeszkedik a jövő gazdaságának igényeihez, díjazza a kreatív és innovatív munkát, ösztönzőleg hat az EU-ban az innovációra, és újabb lehetőségek biztosítása révén, a nyílt verseny piacon teret enged a kulturális sokszínűség érvényesülésének.

A szellemi tulajdon-jogok korszerű, integrált európai rendszere jelentős mértékben hozzájárul a növekedéshez, a fenntartható munkahelyteremtéshez és gazdaságunk versenyképességéhez, azaz az Európa 2020 és az éves növekedési jelentés fő célkitűzéseivel, amelyek megvalósítása elengedhetetlen ahhoz, hogy az EU sikeresen kilábaljon a gazdasági és pénzügyi válságból.¹¹³

¹¹² A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Szociális és Gazdasági Bizottságnak, a 2011. évi jelentése versenypolitikáról. Brüsszel, 2012. 05. 30. COM (2012) 253 végleges, 2.3 pont.

¹¹³ A szellemi tulajdon-jogok egységes piaca – A kreativitás és az innováció ösztönzése Európában a gazdasági növekedés elősegítése, minőségi munkahelyek teremtése, valamint kimagasló színvonalú termékek és szolgáltatások biztosítása céljából. COM (2011) 287 végleges, 2011. 05. 24. – bevezetés.

FENNTARTHATÓ FEJLESZTÉS – EU-CÉLKITŰZÉSEK ÉS PROGRAMOK 2014–2020

Dr. NYIKOS Györgyi*

A gazdasági válság újabb és újabb szakaszaiban, amikor a gazdasági és kormányzati szereplők folyamatosan egyeztetnek a követendő irányokról, meghatározó kérdés, hogy a rendelkezésre álló korlátozott forrásokat – jelen téma vonatkozásában a fejlesztési célú forrásokat – hogyan lehet a leghatékonyabban és fenntartható módon felhasználni.

A fenntartható fejlődés koncepciója fontos, elengedhetetlen elemévé vált az elmúlt időszakban a legtöbb ország fejlesztési politikájának, és alapvető, átfogó célja az Európai Uniónak is. A fenntartható fejlődés népszerű és fontos fogalom, amelynek értelmezése azonban teret ad különböző megközelítéseknek is. A különböző értelmezések mellett a legtöbb kutató egyetért abban, hogy a fenntartható fejlődés „*kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy csökkentené a jövőendő generációk képességét, hogy kielégítsék a saját szükségleteiket*”¹. A fenntartható fejlődés célkitűzései – a gazdasági-, társadalmi- és környezeti fejlődés kombinációja – meghatározó kihívásokként jelentkeznek, amelyekkel a nemzetközi közösségnek szembe kell néznie.

1. ábra. A fenntartható fejlődés pillérei (A Wikimedia Sustainable development.svg ábraszövegeinek magyar fordítása).

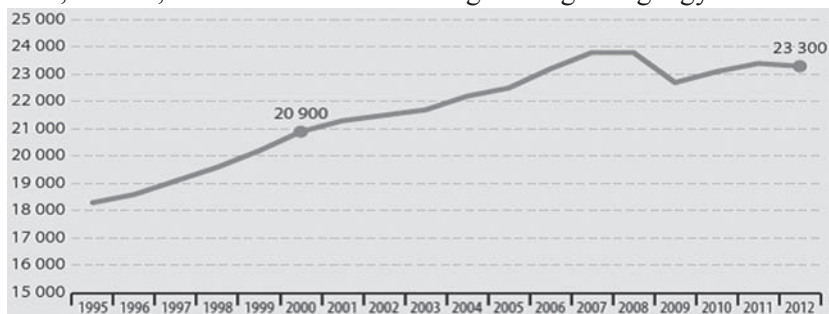


* A szerző a Nemzeti Közszerzői Egyetemen egyetemi docens; oktatási és kutatási területe a közpénzügyek, kohéziós politika és a közbeszerzés.

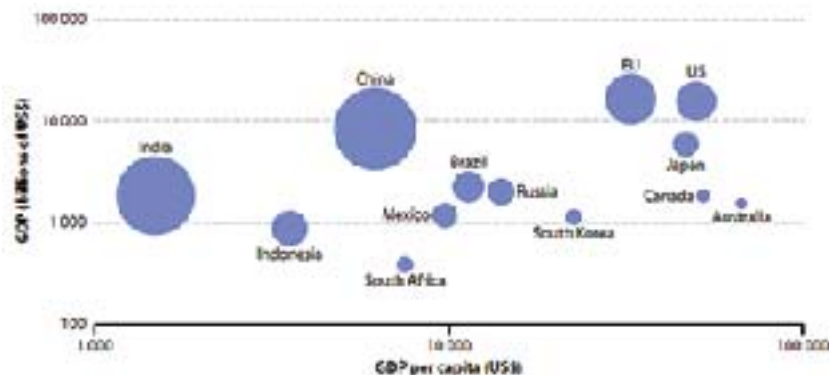
¹ Lásd még az Egyesült Nemzetek Szervezetének 1987-es Brundtland-jelentését.

A mit kell fejleszteni kérdés megválaszolása tehát három irányból is megközelíthető: az embereket, a gazdaságot és a társadalmat. Kérdés persze az is, hogy mit tekintünk fejlesztésnek. A fejlesztés fogalmával kapcsolatban régóta tart a szakmai vita, nem véletlen, hogy nem találunk egyértelmű definíciót a különböző lexikonokban: különböző jelzővel léteznek különböző fogalom-meghatározások. A klasszikus, termelési függvény megközelítés szerint a GDP három komponensének – a tőke és a munkaerő mennyisége, illetve a teljes termelékenység – emelésével juthatunk magasabb jóléthez. Ezen megközelítés nyomán kategorizálhatóak is például a különböző fejlesztési beavatkozások: állami vagy vállalati tőkét növelő infrastrukturális intézkedések, foglalkoztathatóságot és termelékenységet növelő képzési illetve K+F beavatkozások.

A fejlődés – a legtöbb ember szerint – pozitív jelenség, általában jobb jövőt feltételez. Hagyományosan a fejlődést a bevétel egy főre jutó növekedésével mérik vagy a GDP-vel. Az EU-ban az egy főre jutó GDP növekedés 2000-2012 között 11,5% volt, abszolút értékben az EU gazdasága a legnagyobb a földön.



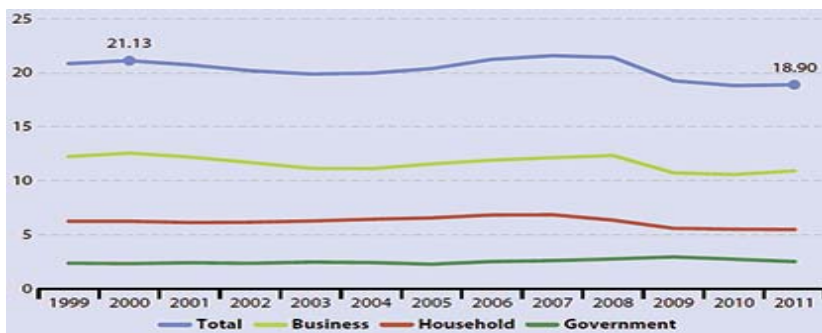
2. ábra. Reál GDP per fő EU-27, euró lakosonként
Forrás: Eurostat (online data code: tsdec100)



3. ábra. EU és a világ más gazdaságainak összehasonlítása, 2012 (buborék nagysága a lakossággal arányos) Forrás: Világbank

Tekintettel arra, hogy a jövedelem elosztása is lényeges tényező, így ha a folyamatok során a szegények további elszegényedése mellett növekszik az átlagos bevétel, ezt nem feltétlenül nevezzük fejlődésnek.

A klasszikus fejlesztési elméletek erősen fókuszálnak a beruházásra és a tőkére, mint a fejlődést meghatározó központi tényezőkre. 2000–2011 között összességében az EU-ban 10,5%-kal csökkent a teljes beruházási mérték, jórészt annak eredményeként, hogy a válságot követően a magánberuházások élesen visszaestek.



4. ábra. Intézményi beruházások, EU-27 (GDP %-a)

Forrás: Eurostat (online data code: tsdec210)

Megjegyzendő, hogy az egy főre jutó nemzeti jövedelemnövekedés csak a lehetőségét teremti meg a fenntartható fejlődésnek: miközben a stabil vagy növekvő egy főre jutó jövedelem nem garantálja a fenntartható növekedést, az ellenkezője garantálja annak lehetetlenségét. A kérdés az, hogy az egy főre jutó pénzügyi, termelési, természeti, humán vagy szociális kapacitás növekedő vagy csökkenő tendenciát mutat – ez mutatja meg a pontos választ.

A gazdasági fejlődés azonban káros hatással is lehet a környezetre, illetve támogathatja is a környezet védelmét. Az alkalmazott technológia meghatározó jelentőségű egyrészt a felhasznált energiaforrások, másrészt a káros kibocsátás szempontjából.



5. ábra. Kapcsolat a 'fenntartható fejlődés', 'zöld gazdaság' és 'életminőség' között

A pénzügyi/költségvetési fenntarthatóság ugyancsak meghatározó a fejlesztési lehetőségeket tekintve, másrészt a fejlesztés működtetésében, fenntartásában. A társadalmi fejlettség, a közszolgáltatások (például oktatás, egészségügy stb.) színvonala jelentősen befolyásolja az emberek egészségi állapotát, az emberi erőforrások minőségét, fontos persze, hogy ezek a rendszerek a költségvetési források hatékony felhasználásával működjenek.

Mind a környezeti, mind a társadalmi, mind a pénzügyi és gazdasági erőforrások esetében azok hatékony és eredményes felhasználásának követelménye meghatározó kiindulópontja a jövő fejlesztéseinek. A hatékony fejlesztés több politikai területen igényel haladást integrált megközelítésben a helyes szakpolitikák és célkitűzések kiválasztásával.

A célkitűzéseket a következő időszakra az Európai Unióban az EU 2020 Stratégia határozza meg, amelynek célja, hogy az EU gazdasága intelligens, fenntartható és inkluzív legyen. E három, egymást kölcsönösen erősítő prioritás azt hivatott elősegíteni, hogy az Unióban és a tagállamokban magas legyen a foglalkoztatottság és a termelékenység, és erősödjön a társadalmi kohézió. Ennek érdekében öt ambiciózus célt tűzött ki a dokumentum a foglalkoztatás,² az innováció,³ az oktatás,⁴ a társadalmi befogadás⁵ és az éghajlat/energiapolitika⁶ területén, melyeket 2020-ig kell megvalósítani. A stratégia megvalósítása érdekében mindegyik tagállam saját nemzeti célokat fogadott el az említett területeken és konkrét uniós és tagállami intézkedések is segítik a célok elérését.

A gazdasági növekedés, valamint a környezetszennyezés és a hatékonyabb forrásfelhasználás célok tartós szétválasztását már számos, a Bizottság által az elmúlt évtizedben közzétett dokumentum tartalmazta, beleértve a természeti erőforrások fenntartható hasznosításáról szóló tematikus stratégiát is. Azonban a EU 2020 Stratégia egy új perspektívát vezet be a környezeti fenntarthatóság és a versenyképesség területén: eltávolodik az ágazati perspektívától, az

² A foglalkoztatás szintjének a jelenlegi 69%-ról legalább 75%-ra növelése a 20–64 évesek körében.

³ A K+F beruházások mértékének a GDP 3 %-ára történő emelése, elsősorban a magánszektor K+F beruházásaira érvényes feltételek javításával.

⁴ Az iskolából kimaradók arányának a jelenlegi 15%-ról 10%-ra csökkentése, és a felsőoktatási végzettséggel rendelkezők arányának 31%-ról legalább 40%-ra növelése 2020-ig a 30–34 éves korosztály körében.

⁵ Az országos szegénységi küszöbök alatt élő európaiak számának 25%-os csökkentése, 20 millió ember kiemelése a szegénységből.

⁶ Az üvegházhatású gázok kibocsátásának legalább 20%-os csökkentése az 1990-es szinthez képest; a megújuló energiaforrások arányának 20%-ra történő növelése a végső energiafogyasztásban, valamint az energiahatékonyság legalább 20%-os növelése.

erőforrások hatékony felhasználásának, a környezeti nyomás csökkentésének, és a környezeti versenyképesség növelésének közeli egymásra utaltságát hangsúlyozza. A kulcsponthoz az erőforrások hatékony felhasználása, együttesen az erőforrások széleskörű definiálásával: a stratégia a piaci alapú eszközök alkalmazását támogatja, és a környezeti szempontból káros támogatások fokozatos leépítése, illetve „zöldebb” megközelítés mellett állást foglalva.

A célok meghatározásával egyidejűleg megfogalmazódott azon elvárás is, hogy a rendelkezésre álló erőforrásokat az EU 2020 célkitűzésekre kell összpontosítani, kötelezni kell a tagállamokat a politika hatékonyságához szükséges reformok végrehajtására, valamint javítani kell a források felhasználásának hatékonyságát és eredményességét. Ezt az elvárást és célkitűzést tükrözi a 2014–2020 időszakra elfogadott többéves pénzügyi keret és a költségvetési rendelet és az egyes sorok felhasználási szabályait tartalmazó ágazati szabályozások is.

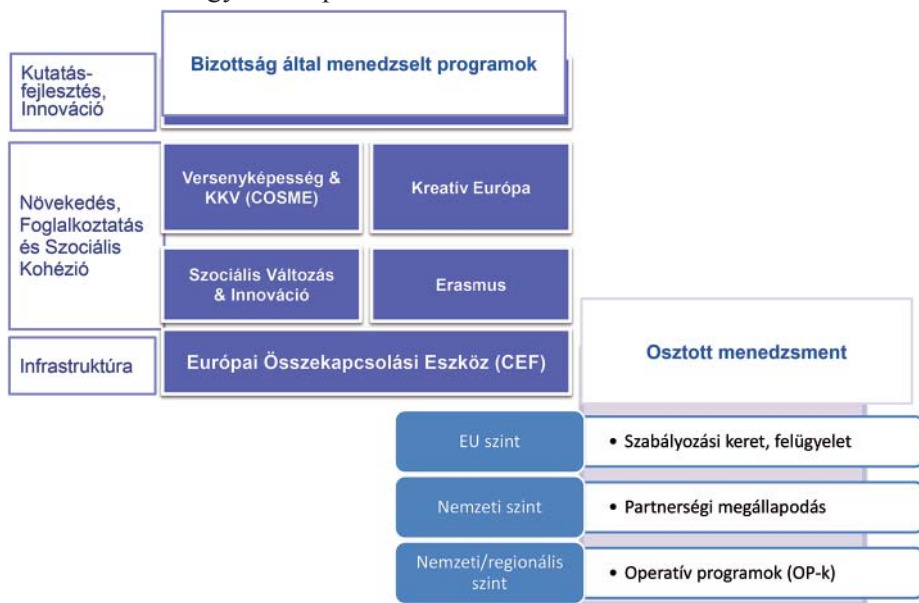
6. ábra. 2007–2013 és 2014–2020 többéves pénzügyi keret összevetése, 2011 árakon

	MFF 2014-20	MFF 2007-13		
Kötelezettségvállalási előirányzatok	€mn	€mn	€	%
1. Intelligens és inkluzív növekedés	450.763	446.310	+4,5Mrd	+1,0%
1a Versenyképesség növekedésért és foglalkoztatásért	125.614	91.495	+34,1 Mrd	+37,3%
1b Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	325.149	354.815	-29,7 Mrd	-8,4%
2. Fenntartható növekedés: természeti erőforrások	373.179	420.682	-47,5 Mrd	-11,3%
3. Biztonság és uniós polgárság	15.686	12.366	+3,3 Mrd	+26,8%
4. Globális Európa	58.704	56.815	+1,9 Mrd	+3,3%
5. Adminisztráció	61.629	57.082	+4,5 Mrd	+8%
6. Kompenzációk	27	n/a	+0,027 Mrd	n/a
Összes kötelezettségvállalási előirányzat	959.988	994.176	-35,2 Mrd	-3,5%
GNI százalékában	1,00%	1,12%		
Összes kifizetési előirányzat	908.400	942.778	-34,4 Mrd	-3,7%
GNI százalékában	0,95%	1,06%		
Sürgősségi segélyre képzett tartalék	1960	1.697	+0,3 Mrd	15,5%
Európai Globalizációs Alap	1050	3.573	-2,5 Mrd	-70,6%
Szolidaritási Alap	3500	7.146	-3,6 Mrd	-51,0%
Rugalmassági Eszköz	3300	1.429	+1,9 Mrd	+130,9%
EDF	26.984	26.826	+0,2 Mrd	+0,6%
Összes Külső	36.794	40.670	-3,9 Mrd	-9,5%
GNI százalékában	0,04%	0,05%		
Összes MFF + Külső	996.782	1.035.031	-38,2 Mrd	-3,7%
GNI százalékában	1,04%	1,17%		

Forrás: Európai Tanács (Consilium)

Kedvezőtlen fejlemény, hogy az 2007–2013-as főösszeznél (1003,5 milliárd euró) kisebb főösszegben került véglegezésre a megállapodás, így az EU történetében első alkalommal reálértéken is csökken a költségvetési keret. Jelentős kihívás lesz, miként lehet több Európát kevesebb pénzből csinálni. Tovább súlyosbítja a helyzetet, hogy a kifizetések szintje jóval elmarad a kötelezettségvállalásokétól, ami komoly problémát okozhat az éves költségvetések végrehajtása során az időszak második felében.

A többéves költségvetési keret forrásainak végrehajtásához mintegy hetven ágazat-specifikus jogszabály került elfogadásra a mezőgazdaságra, a kohézióra, a kutatásra, a képzésre, a fejlesztésre és egyéb területekre vonatkozóan. Ezek meghatározzák a felhasználási szabályokat, így például a támogathatósági feltételeket és a pénzösszegek odaítélésének kritériumait, továbbá eszközöket hoznak létre az egyes szakpolitikai területeken.



7. ábra. 2014–2020 időszak fejlesztési programjai

Az 1a fejezetben az ún. ‘modern’, XXI. századi kihívásoknak megfelelő kiadások (K+F, oktatás) találhatóak. Ezek a Bizottság által menedzselte nem allokált források, így ‘kiválósági’ alapon az ügyesebb, jobb pályázat kapja a finanszírozást – a tapasztalatok szerint elsősorban a gazdagabb, fejlettebb tagállamok nyerik el a források túlnyomó részét. Az 1a költségvetési terület egyik meghatározó programja a HORIZON 2020 keretprogram, amely a kontinens globális versenyképességének növelését célzó EU 2020 Stratégia „Innovatív

Unió” elnevezésű kiemelt kezdeményezésének egyik alappillére. Minden korábbi, innovációs és kutatás-fejlesztést szolgáló uniós programot és finanszírozási eszközt ebbe csoportosítottak és az leegyszerűsített programszerkezetnek, az egységes szabályrendszernek és a bürokratikus akadályok felszámolásának köszönhetően a remények szerint a keretprogram által biztosított finanszírozás hozzáférhetősége javulhat.

A keretprogram három alapvető fontosságú célkitűzésre összpontosít:

- tudományok támogatása,
- ipari innováció és vállalkozásfejlesztés, valamint
- a következő hat igen fontos és Európa egésze számára kihívást jelentő kérdés megoldására: egészség, demográfiai változások és jólét; élelmezésbiztonság, fenntartható mezőgazdaság, tengerkutatás és tengerhasznosítási célú kutatás, valamint a biogazdaság; biztonság, tiszta és hatékony energia; intelligens, környezetkímélő és integrált közlekedés; éghajlatváltozás, erőforrás-hatékonyság és nyersanyagok; valamint inkluzív, innovatív és biztonságos társadalmak.

Az EU 2020 Stratégia célkitűzései általánosan és horizontálisan áthatják minden egyes terület szabályozását, így pl. a kohéziós jogszabályok (1b terület) a források tervezése tekintetében tematikus determinációkat is megszabnak. A kohéziós politika így az EU fő beruházási eszközeként igyekszik majd lehetővé tenni az EU 2020 célkitűzéseinek elérését, úm. a növekedés elősegítését és a munkahelyteremtést, az éghajlatváltozással és az energiafüggőséggel szembeni küzdelmet, a szegénység és a társadalmi kirekesztettség csökkentését. A jogszabály logikája alapján csak olyan tevékenység támogatható, amely illeszkedik a rendeletekben megadott célstruktúrához, amely így direkt módon kötődik az EU 2020 Stratégia céljaihoz. Egyértelműen meghatározottan az elsődleges cél, hogy az európai szemeszter keretében tett tagállamnak címzett ajánlások és a Nemzeti Reformprogramban vállalt célok megvalósításához kerüljön sor forrásbiztosításra. Ezekre tekintettel, az előírások figyelembevételével kell a tagállamnak kialakítania a nemzeti és regionális programozási dokumentumait.

ERFA	ESZA	KA	Tematikus célok
			kutatás, technológiafejlesztés és innováció erősítése;
			információs, kommunikációs technológiák hozzáféréseinek elősegítése, minőségi javítása;
			KKV-k az agrár- és halászati szektor versenyképességének növelése és a vízkultúrák támogatása
			az alacsony szén-dioxid kibocsátású gazdaságra való átállás támogatása minden szektorban;
			a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás és kockázatmegelőzés és -kezelés ösztönzése;
			környezetvédelem és erőforrás-hatékonyság ösztönzése;
			fenntartható közlekedés megteremtése és a hálózati infrastruktúrák szűk keresztmetszeteinek feloldása;
			foglalkoztatás növelése és munkaerőpiaci mobilitás támogatása;
			társadalmi befogadás ösztönzése és szegénység elleni küzdelem;
			oktatási beruházások, készségfejlesztés és élethosszig tartó tanulás elősegítése;
			intézményi kapacitás és hatékony közigazgatás megteremtése

8. ábra. Tematikus célok és források a kohéziós szabályozásban

A tematikus koncentrációra vonatkozó szabályokhoz régiókatéegóriánként kötelező, korlátozott és koncentrált célhoz rendelt forrásarány is előírásra került, amely azt a célt szolgálja, hogy a források 50-80%-a a legfontosabb célkitűzéseket szolgáló beruházásokat finanszírozza, ún.

- *beruházás a növekedésbe területen*: kutatás és innováció, információs és kommunikációs technológiák, kkv-fejlesztés, valamint alacsony széndioxid kibocsátású gazdaság;
- *beruházás az emberekbe területen*: foglalkoztatás és mobilitás, jobb oktatás, társadalmi befogadás valamint jobb közigazgatás.

Az EU 2020 Stratégia célkitűzései természetesen a „Fenntartható növekedés: természeti erőforrások” költségvetési területen azaz az agrár és vidékfejlesztési források felhasználásánál is meghatározó jelentőségűek. Az EU közös agrárpolitikájának (KAP) reformjára is szükség volt annak érdekében, hogy megfeleljen az új kihívásoknak, ún.: a természeti erőforrások fenntarthatóbb felhasználása, az éghajlatváltozás, a globalizált piacokra jellemző fokozott verseny, valamint a virágzó vidéki területek EU-szerte való fenntartására vonatkozó igény.

A közvetlen kifizetéseknel fontos új szabály a kötelező „zöldítés”, amely szerint a közvetlen kifizetések 30%-ához csak akkor juthatnak hozzá, ha az éghajlat

és a környezet számára kedvező termelési eljárásokat alkalmaznak, amely egyrészt környezetbarát mezőgazdasági eljárásokra – például a növénytermesztés diverzifikációjára – vonatkozó feltételek bevezetését jelenti, másrészt a tájak ökológiai szempontból gazdagságot jelentő jellegzetességeinek megőrzését és egy meghatározott minimális nagyságú állandó legelőterület fenntartását. Ez egyben komoly kihívások elé állítja majd a gazdálkodókat: akik ezeknek nem tudnak megfelelni, azok igen tetemes támogatási összegektől lesznek kénytelenek elbúcsúzni.

A vidékfejlesztésben is fontos támogatandó célkitűzésként jelenik meg az innováció, amelyet többek között az alábbi intézkedések segíthetnek elő:

- tudástranszfer, együttműködés és a tárgyi eszközökbe való beruházás,
- erőforrás-hatékonyság, termelékenység, valamint alacsony széndioxid-kibocsátású és környezetbarát, rugalmas mezőgazdasági és erdészeti fejlesztés,
- a mezőgazdasági és a kutatási szféra együttműködése annak érdekében, hogy fel lehessen gyorsítani a technológia transzferét a termelők felé.

A források hatékony és eredményes felhasználásának követelménye is több elemben megjelenik.

Egyrésztől horizontális elvként jelenik meg, hogy a források pozitív hatásainak növelése érdekében – a korábbi ágazati megközelítés helyett – törekedni kell az integrált és komplex megközelítés alkalmazására a fejlesztések megvalósításánál: egymást erősítő és kiegészítő projektek finanszírozására és megvalósítására kerüljön sor. Ennek gyakorlati megvalósítását segítik az egyes területeken elfogadott szabályozások is, így több forrásból, tagállami társfinanszírozással lehet majd igénybe venni az uniós alapokat innovatív projektek széles körének támogatására, a mezőgazdaságot és az akvakultúrát kombináló gazdaságoktól a szélessávú infrastruktúra kiterjesztéséig.

Az eredményesség és a költségvetési fegyelem betartásának számonkérése és elmaradásának szankcionálása is megjelenik az új szabályrendszerben.

A kohéziós politika, a vidékfejlesztés és a halászati alap hatékonysága a gazdasági kormányzással is összefügg majd, előmozdítva, hogy a tagállamok igyekezzenek megfelelni az európai szemeszter keretében közzétett uniós ajánlásoknak. Ennek eszköze az un. makrogazdasági kondicionalitás, amely a „*better spending*” kezdeményezés nyomán azt jelenti, hogy a közös stratégiai keretbe tartozó alapok esetében (Európai Strukturális és Beruházási Alapok:

az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap, a Kohéziós Alap, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap) a kötelezettségvállalások és a kifizetések egy részét is fel lehet függeszteni, amennyiben az érintett tagállam nem felel meg a túlzott-hiány-eljárás során számára tett ajánlásoknak.

Az eredmények számonkérésének másik új eszköze a nemzeti 'boríték' szintjén kötelező 7 %-os teljesítménytartalék, amelyet a közös stratégiai keretbe tartozó alapok tekintetében kell képezni és amely összegeket akkor lehet mobilizálni az időszak második felében, ha meghatározott célértékeket sikerül teljesíteni az egyes programok végrehajtása során.

Jelen rövid elemzésben nem került sor a fenntarthatóság és az EU 2020 Stratégia szempontjából a 2014–2020 időszak minden EU forrásának felhasználási szabályainak részletes bemutatására, azonban a kiemelt elemek alapján is egyértelműen kijelenthető, hogy a gazdasági és pénzügyi válság nyomán egyértelművé vált az az elvárás, hogy a rendelkezésre álló korlátozott közös forrásokat célhoz és eredményhez kötötten, hatékonyan, a lehető legnagyobb (pozitív és kívánatos) hatást kiváltva kell felhasználni. Ez akkor lehetséges, ha a fejlesztések integrált megközelítésben a különböző típusú – szektorális – fejlesztési célkitűzések és aspektusok, a különböző területi kormányzási szintek (EU, tagállam, régió és helyi szint) koordinált együttműködésében valósulnak meg. Az integrált megközelítés és többszintű kormányzás a szakpolitikák optimalizálásával hatékonyabb és hatásosabb megoldást eredményezhet. Ez azonban nem egyszerű feladat és működő partnerségben az érdekelték együttműködése hiányában nem valósítható meg. Ez az együttműködési követelmény egyben a fenntartható fejlesztések alapvető jellemzője is, hiszen a fenntartható fejlődés ugyancsak igényli a különböző érdekelt felek és a perspektívák részvételét és együttműködését annak érdekében, hogy összehangolásra kerüljön a különböző és néha ellentétes értékek és célok elérése felé vezető út, egy új szintézis alakuljon ki a hozzáadott érték növelése szempontjából.

Az integrált megközelítés tehát hatékonyabb és eredményesebb megoldást kínál, azonban sokkal több időt és energiát igényel az előkészítés tervezési és programozási szempontból és a megalapozottabb tervek biztosíthatják a projekt céljainak eléréséhez az erősebb szükségletet és igényt. Ehhez persze az általános hozzáállást is meg kell változtatni: az eredményorientáltság fontos a nagyobb forrásfelhasználás és kiadások növelése helyett. Erősebb koordináció és együttműködés is szükséges minden szinten a különböző érintettek között. Ezen intelligens és koordinált menedzsment megközelítéssel a projektek egymásra épülése és egymást erősítő hatása megvalósítható, javítva a program

végrehajtás hatékonyságát és biztosítva a rendelkezésre álló források optimális (vagy ahhoz közelítő) felhasználását.

Ezen elképzelésnek és a fenntartható fejlődés koncepciójának hatékonyságát a gyakorlat határozza meg, az hogy mi valósul meg belőle. Egyik lehetséges sikertényezője, hogy képes-e nagy kompromisszumként az alapvetően természet és a környezetet védők és a gazdasági fejlődést értékelők együttes kiszolgálására. Másik igen fontos elem, hogy az érintettek hajlandók-e és képesek-e együttműködésre a közös célok elérése érdekében.

Irodalom:

NYIKOS Györgyi (2013): A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára. *Pénzügyi Szemle*, 2013/2. 165–185.

NYIKOS Györgyi (2013): Public finance in development policy - result-orientation, effectiveness and sustainability, 4th Annual Conference of the European Decision Sciences Institute (EDSI), Budapest, Hungary June. 16–19. 2013.

NYIKOS Györgyi (2013): Development policy in the age of austerity – result-orientation, effectiveness and sustainability, Main Conference Theme, The 21st NISPACEE Annual Conference „Regionalisation and Inter-regional Cooperation” May 16-18, 2013 Belgrade, Serbia.

NYIKOS Györgyi (2011): Aktualitások a fejlesztéspolitika területéről. Kondicionalitás és eredményorientáltság, illetve kohéziós politika versus területfejlesztés *Területi Statisztika: a Központi Statisztika Hivatal folyóirata*, 14. (51. évf.) 1. szám. 38–51.

NYIKOS Györgyi (2011): Területi tervezés és területi szempontok a fejlesztéspolitikában – lehetőség, kötelezettség vagy ábránd!? *Falu Város Régió*, Területfejlesztési és területrendezési szakmai folyóirat, 2011/2. 35–41.

NYIKOS Györgyi – DRAHOS Zsuzsanna (2011): A területi szempont hangsúlyos megjelenése a fejlesztéspolitikában – átlakuló struktúra? (Az elmúlt időszak eseményei és a TA2020) *Falu Város Régió*, Területfejlesztési és területrendezési szakmai folyóirat, 2011/1. 5–16.

NYIKOS Györgyi (2011): Development policy and sustainability, 2011 Association for Budgeting & Financial Management Conference, October 13–15 Washington, DC.

FOGLALKOZTATÁS-BARÁT KÖZBESZERZÉS*

Dr. TÁTRAI Tünde**

A foglalkoztatás-barát közbeszerzés érinti a hazai mikro-, kis- és középvállalkozások szerepvállalásának valódi támogatását, a munkanélküli rétegek foglalkoztatásának növelését, a versenyeztetés nélkül megvalósuló hazai beszerzési megoldások, kivételek visszaszorítását. A körültekintő beszerzés révén az állami szervek elősegíthetik az elhelyezkedést, a tisztességes munkához jutást, a társadalmi befogadást, a hozzáférhetőséget, a minden felhasználó számára alkalmas kialakítást és az etikus kereskedelmet, továbbá törekedhetnek arra, hogy biztosítsák a társadalmi normáknak való szélesebb körű megfelelést. Jelen tanulmány a foglalkoztatás-barát közbeszerzést definiálva foglalja össze azokat a lehetőségeket, korlátokat és körülményeket, melyek hatással vannak a szociális szempontok érvényesítéséért leginkább felelős érintettek napi közbeszerzési gyakorlatára, kultúrájának alakulására.

Cikkünk szakirodalmi áttekintést követően hazai kérdőíves kutatás és interjútapasztalatok alapján arra a kérdésre kíván válaszolni, hogy itthon milyen módon érdemes felkészülni az új Európai Közbeszerzési Irányelvek foglalkoztatást érintő, fenntarthatósággal kapcsolatos kihívásaira.

1. Fenntarthatóság a közbeszerzésekben

Az 1980-as évek közepén vált ismertté a fenntarthatóság koncepciója, amelynek célja egy olyan gazdasági és társadalmi modell kialakítása, amely mellett a környezet és a társadalom is a káros gazdasági hatásoktól mentesen képes fejlődni. A fenntarthatóság másik értelmezése a társadalmi felelősséget

* A cikket megalapozó tanulmány a Nemzeti Munkaügyi Hivatal megbízásából készült a TÁMOP 1.3.1. támogatásával 2011–2013-ban.

** A szerző a Budapesti Corvinus Egyetem egyetemi docense, közbeszerzési szakértő, közbeszerzés-kutató. tunde.tatrai@uni-corvinus.hu.

érinti. Ez az értelmezés a társadalom tagjainak egymáshoz való viszonyát és viszonyrendszerét, elveit szabályozza. Ilyen elvek közé tartozik többek között a gyermekmunka tiltása, vagy feketemunka elleni küzdelem, de részét képezi az etnikai kisebbségek, mozgáskorlátozottak támogatása, előnyben részesítése a beszerzésben. Végül, a fenntarthatóságnak egy olyan értelmezése is van, amely szerint a gazdasági szervezeteknek (vállalatok, költségvetés) olyan gazdálkodást kell folytatniuk, amely mellett folytonos növekedési pályán tartható azok működése. Ebben az értelmezésben a fenntarthatóságot a beszerzés területére úgy bonthatjuk le, hogy az megbízható, kiszámítható beszerzési forrásokkal és hatékony belső működéssel járuljon hozzá a vállalati fejlődéshez.¹

A fenntarthatóság három pillére tehát a közbeszerzés világában értelmezve a zöld közbeszerzés, a szociális szempontok érvényesítése a közbeszerzésben, valamint a hatékony közpénzköltés. A szakirodalom fokozatosan tárja fel a valódi lehetőségeket, melyek közül az alábbiakban foglalkoztatáshoz kötődő példákat emelünk ki annak alátámasztására, hogy a közbeszerzés elméleti hátterének megismerése során is megállapítható, hogy a foglalkoztatás témája szorosan kapcsolódik a közbeszerzéshez.

1.1. Munkavállalók motivációja a görög példa alapján

Az előbbieken ismertetett három pillérre utal *Manoliadis* és *Tsolas* példája², amikor a szociális szempontok közé a beszerző, a felhasználó és a szállító megelégedettségét, a társadalmi elégedettségét, a környezeti hatásokat is beleérti. Ezek mérhetőségét helyezi előtérbe, amikor az egy főre jutó energiafelhasználást, az emissziót vagy a kár, elveszett idő mértékét mint a mérhetőséget megalapozó adatok fontosságát emeli ki. A görög építési beruházási példákon keresztül a szociális és zöld szempontból felelős beszerző üzleti sikerét és a pénzügyi szociális valamint környezetvédelmi célok érvényesülését köti össze esettanulmányaiban. Az egyik legfontosabb következtetése, hogy mindez nem csak az érintettek támogatását, hanem a munkavállalók motivációját is erősíti.

¹ DOBOS Imre – TÁTRAI Tünde – VÖRÖSMARTY Gyöngyi: *Fenntartható beszerzés*. Műhelytanulmány (working paper). Budapest, Vállalatgazdaságtan Intézet, 2010. <http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Funipub.lib.uni-corvinus.hu%2F151%2F1%2FVorosmartyDobosTatrai117.pdf&ei=FLHmUdLaCKj-4QTK3YC4Bg&usg=AFQjCNFzFBM9RAzSv7i0uj7iLWrnYzpDxw&sig2=5JScsEFoJwnPLISYKr-YlA&bvm=bv.49405654,d.bGE> (Letöltés: 2013. július 11.)

² ODYSSEUS MANOLIADIS – IOANNIS TSOLAS: Sustainability as an Innovation in Public Procurement. The Case of Sustainable Construction in Greece IPPC Seattle, 2012.

A későbbiekben tehát a fenntartható közbeszerzést minden esetben tág értelemben használjuk, annak ellenére, hogy hazánkban gyakran szűk értelemben csak a zöld szempontokat értik ezalatt.

1.2. *Fair-trade* termékek és a francia önkormányzatok

Gyakori probléma a közbeszerzésben hogy a szociális szempontok érvényesítése során a *fair trade* termékeket előnyben lehet-e részesíteni. A szakirodalom gyakran az alábbi, elsősorban francia példát említi, ahol a francia önkormányzatok fenntartható beszerzési gyakorlata az energiahatékonyságra helyezi a hangsúlyt, teljes mértékben lemondva pl. a *fair trade* termékekről vagy a genetikailag nem módosított, vegyszermentes, organikus mezőgazdasági termékek előnyben részesítéséről. *Le Velly* nem véletlenül aggódik, hiszen az ún. „kreatív fenntartható beszerzés” gyakorlata is, amely lényegesen több kevésbé hatékony, pazarló megoldás beszerzését eredményezi, a fenntartható beszerzés gondolatából fejlődött ki.³

A *fair trade* termékek vásárlása tehát tipikusan azt a célt szolgálja, hogy nem csupán hatékonysági, hanem morális szempontból is erősödjön a közbeszerzési kultúra. Ebből a szempontból tehát kifejezetten rossz trendet azonosít a kutató.

1.3. Munkahelyteremtés Dániában

A munkahelyteremtés szempontjából legfontosabb példa a dán kormányzat esete, ahol a munkanélküliség elleni küzdelem része, ahogy ösztönözni próbálják a szociális szempontú előírások alkalmazását a közbeszerzésben kötött szerződések teljesítésével kapcsolatos képzés erősítésével. A példák esetében azonban megemlíti, mennyire megkérdőjelezhető, hogy amennyiben a szociális szempont választható, ami egyben munkahelyteremtést eredményez, valóban a fenntarthatóság növelésének jó mérőszáma-e, különösen a nagy értékű építési beruházások esetében.⁴

Valódi vitakérdés tehát, hogy a munkahelyteremtés egyértelműen a fenntarthatóságot szolgálja-e, hiszen amennyiben itt is mennyiségi szempontok érvé-

³ Ronan LE VELLY: Sustainable Public Procurement: A New Policy Paradigm in France? International Public Procurement Conference, 2012. www.ippa.org.

⁴ G FEDERSPIEL – M.A. DITTMER – C. CHRISTIANSEN: Increased Focus on Social Clauses in Danish Public Procurement Contracts. *EPPPL*, 2013/1. 79–82.

nyesülnek, úgy valójában a hatékonyság rovására mehet az előírás, különösen, amennyiben kötelező jellegű szabályok erősítik azt.

1.4. A foglalkoztatottak jogai Svájcban

Az ismert bíró és közbeszerzési szakember, *Marc Steiner* cikkében olyan példára utal, amely a foglalkoztatás-barát közbeszerzés új elemét, a foglalkoztatottak jogainak tiszteletben tartását veszi figyelembe.⁵ Azaz, hazájában lehetőség van olyan szerződéses partnerrel szerződést kötni, aki figyelembe veszi a munkavállalók jogait.

Ha a jelenlegi hazai közbeszerzési kötelezettségeket ebből a szempontból figyelembe vesszük, azt látjuk, hogy a hazai nyilatkozattételi kötelezettség hasonlóképpen fennáll a munkavállalók vonatkozásában, de az csupán arról szól, hogy ajánlattevő köteles tájékozódni a munkavédelemmel, feltételekkel kapcsolatos kötelezettségeiről. A fenti svájci megoldás tehát sokkal egyértelműbb, direkter megfogalmazást tesz lehetővé.

1.5. Teherautó-vezetők foglalkoztatása az Egyesült Államokban⁶

Az USA gyakorlatában az ajánlattételi felhívás előírása között Gilliam megyében szerepelt, hogy a Metro-szerződés teljesítése során a teherautó-vezetők több mint felének helyi illetőségűnek kell lennie. Az Egyesült Államok helyi, elsősorban önkormányzati előírásainak lényegesen liberálisabb szabályozása lehetővé teszi a hasonló megoldásokat. Ennek közvetlen következménye, hogy a nyertesek is nagyobb valószínűséggel az adott megyéből kerülnek ki. A szerződés továbbá helyi szállítók, helyi szolgáltatók igénybevételét is kötelezővé tette.

A példa egyértelműen mutatja, különböző megközelítéssel és szabályozási környezettel, lényegesen több foglalkoztatás-barát elem megjelenítésére van lehetőség a közbeszerzésen belül is.

⁵ Marc STEINER: Is there a Swiss Approach towards Sustainable. Public Procurement? *EPPPL*, 2013/1. 73.

⁶ Darin MATTHEWS: Portland Oregon's Waste Transport Contract: A Case Study in Utilizing Progressive Procurement Methodology to Achieve Sustainability Goals. International Public Procurement Conference Seattle, 2012.

1.6. Etnikai szempontok az Egyesült Államokban

Mary M. Dickens Johnson amerikai kutató⁷ a témát jelentősen kitágítva, az etnikai csoportok előnyben részesítésével kapcsolatban fogalmazta meg gondolatait. Az USA olyan programok után, mint a mozgáskorlátozott veteránok előnyben részesítéséről szóló program, vagy a veteránok által tulajdonolt kisvállalkozások előnyben részesítése, vagy a nők által tulajdonolt kisvállalkozások előnyben részesítése, az etnikai jelleg előnyben részesítése újkeletű, bár sokat vitatott megoldást jelent. Lényege, hogy több mint 51%-ban olyan személynek kell tulajdonolnia a céget, aki kisebbségi etnikai csoporthoz tartozik. A szövetségi szabályozásban további részletkérdések kerültek előírásra, melyek a projekt mértékét jelzik, amely alapján szükséges az etnikai szempont figyelembevétele. A példa olyan szempontból izgalmas, hogy az etnikai szempont előtérbe helyezésével rendkívül érzékeny témát érintve, már szövetségi szinten továbblépnek az általános foglalkoztatás-barát, munkavédelmi jellegű kérdések felvetésétől, a specifikus közösségek előnyben részesítéséig. Mindez az európai közbeszerzési szabályozásban a védett foglalkoztatók viszonylag szűk értelemben vett előnyben részesítésével vethető össze.

A fenti példák rávilágítanak arra, hogy releváns kérdésfelvetés a közbeszerzés és a foglalkoztatás kapcsolatát keresni, amelyet az új Európai Irányelvek is alátámasztanak. A következő részben az új irányelvi megközelítést ismertetjük.

2. Új közbeszerzési irányelvek és a foglalkoztatás

A szakirodalom élesen bírálja az új közbeszerzési szabályrendszer fenntarthatósági megközelítését. Az egyik legismertebb továbbfejlesztett fejlődési modell értelmében a valódi fenntarthatóság akkor érhető el, amennyiben már szabályozási szinten tisztában van a jogalkotó azzal, hogy pontosan mit is szeretne elérni a fenntartható elemek alkalmazásával. Telgen, Harland és Knight⁸ modelljét átalakítva rávilágít arra, hogy egyre nehezebb az egyes közbeszerzési

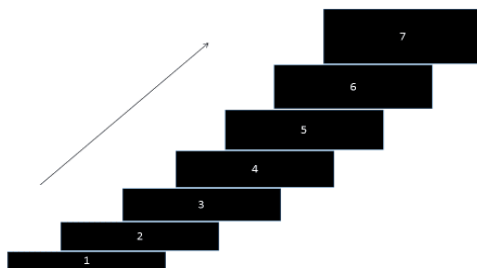
⁷ Mary M. DICKENS JOHNSON: Twin Policies: Different „Parents” – the Case of Ethnic „Preferences in Government Procurement”. International Public Procurement Conference Seattle. 2012.

⁸ Jan TELGEN – Christine HARLAND – Louise KINGHT (2007). Public Procurement in Perspective. In: L. KNIGHT – C. HARLAND – J. TELGEN – K. V. THAI – G. CALLENDER – K. MCKEN (eds.): *Public Procurement: International Cases and Commentary*. London and New York: Routledge, 2007. 20–22.; TÁTRAI Tünde: Stages of Development Towards Sustainable Public Procurement. 6th International Public Procurement Conference (IPPC6) Dublin, 2014. 08. 14–16.

fejlődési szinteket elérni, melyek legmagasabb szintjein beszélhetünk elsősorban fenntarthatóságról.

Az egyes fejlődési szintek a következők:

1. Áruk és szolgáltatások vásárlása
2. Szabályozásnak való megfelelés
3. Közpénzek hatékony felhasználása
4. Elszámoltathatóság
5. Értéket a pénzért elv megvalósulása
6. Szélesebb kormányzati policy célok támogatása
7. Szélesebb kormányzati célok megvalósulása a közbeszerzésen keresztül.



1. ábra. Közbeszerzés és fejlődés

Fentiek alapján feltételezzük tehát, hogy az új irányelvek képesek megfelelő közbeszerzési kultúrával rendelkező tagállam közbeszerzését olyan kormányzati célok szolgálatába is állítani, mint a foglalkoztatás-barát jelleg. Ezt az Európai Bizottság saját jelentése (2011) is alátámasztja, ahol kifejezetten a szélesebb kormányzati célok és a közbeszerzés kapcsolatában azonosítja a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás szempontját.

Általános kiindulópont lehet, hogy a négy főbb terület, ahol a fenntartható szempontok érvényesülhetnek a közbeszerzésben: a kizáró okok, alkalmasság, értékelési szempont, szerződéses feltételrendszer, ez azonban nem feltétlenül azonos az irányelvekben megjelenő foglalkoztatást kifejezetten nevesítő elemekkel.

Az új, már elfogadott közbeszerzési irányelvek⁹ négy, kiemelkedő szempontból tárgyalják a foglalkoztatás kérdését.¹⁰

⁹ 2014/24/EU irányelv a közbeszerzésekről, 2014/25/EU irányelv a közszolgáltatók közbeszerzéseire irányadó szabályok, 2014/23/EU irányelv a koncessziós szerződésekről.

¹⁰ 2014/24/EU irányelv a közbeszerzésekről (51), (52), (104), (124), Art. 38, 87, 94.

1. Az első lehetőség a védett foglalkoztatók számára fenntartott beszerzési lehetőségek megtartása az új irányelvi környezetben is. A preambulum eleve nem csupán munkanélküliekről, fogyatékkal élőkről, hanem kisebbségekről, szociális szempontból hátrányos helyzetű csoportokról is szól. A foglalkoztatási szempontok viszonyrendszere tehát az új irányelvekben várhatóan kibővül.

2. A következő érdekes terület a természetüknél fogva korlátozott, határokon átnyúló dimenzióval jellemezhető szolgáltatások, melyek esetében a szociális, egészségügyi és oktatási szolgáltatások vonatkozásában saját eljárásrend kialakítását teszi lehetővé az egyes tagállamok számára a tervezet. Mindez a foglalkoztatási szempontok figyelembevételének lehetőségét tágítja, különösen úgy, hogy kifejezetten olyan szolgáltatásokról van szó, amelyeket helyben, helyi munkaerővel kell általában megoldani.

A külön eljárásrend alá tartozó szociális és egyéb szolgáltatások köre az alábbi lehet:

- egészségügyi és szociális szolgáltatások,
- közigazgatási oktatási, egészségügyi és kultúrával kapcsolatos szolgáltatások,
- kötelező társadalombiztosításhoz kötődő szolgáltatások,
- segélyekkel, támogatásokkal és juttatásokkal kapcsolatos szolgáltatások,
- egyéb közösségi, szociális és személyi szolgáltatások,
- szakszervezetek által nyújtott szolgáltatások,
- vallási szolgáltatások.

A fenti szolgáltatások megrendelésére irányuló szerződések megkötése akkor tartozik a közbeszerzési irányelvek hatálya alá, amennyiben a szerződés értéke eléri vagy meghaladja klasszikus ajánlatkérők esetében az 750 000 eurót, míg közszolgáltatók esetében az 1 000 000 eurót. A Bizottság értékelése szerint az említett értékhatár alatti szolgáltatások általában nem tartoznak más tagállamok szolgáltatóinak érdekkörébe, kivéve például a határokon átnyúló projektek uniós finanszírozásának eseteit. A szabályozás ugyanakkor széles körű mérlegelési jogot ad a tagállamoknak a kialakítandó eljárás tekintetében, azonban azt egyértelművé teszi, hogy a szolgáltatások megrendelésére irányuló szerződéseket – a Bizottság által a későbbiekben meghatározandó formanyomtatványok felhasználásával, az általános szabályok szerint nyilvánosan közzétett – ajánlati vagy részvételi felhívással induló eljárás alapján lehet megkötni. Az eljárás eredményéről – ugyancsak a későbbiekben megszületendő hirdetmény minta

felhasználásával – tájékoztatót kell közzétenni. Az egyéb eljárási szabályok kialakítása tekintetében a tagállamok szabad kezét kapnak, az irányelv ‘csupán’ azt követeli meg, hogy olyan eljárási szabályok kerüljenek kialakításra, amelyek biztosítják az átláthatóság és az egyenlő bánásmód elvének az érvényesülését, továbbá lehetőséget biztosítanak az adott szolgáltatás sajátosságainak figyelembevételére is.¹¹

3. A harmadik lehetőség azon kizáró ok biztosítása, amely lehetővé teszi, hogy ajánlatkérők kizárják azokat a részvételre jelentkezőket/ajánlattevőket, akik megsértették az uniós jogszabályokban vagy nemzetközi szerződésekben rögzített környezetvédelmi, munkaügyi vagy szociális kötelezettségeiket.

4. Továbbá az ajánlatkérők kötelesek lesznek elutasítani az ajánlatokat, ha megállapították, hogy azok kirívóan alacsony ellenszolgáltatást tartalmaznak, mivel sértik az Európai Unió szociális, munkaügyi vagy környezetvédelmi jogszabályait.

Fentiek közül a második esetben jelent nagyobb szabadságot a tagállamok számára a szolgáltatások egy csoportjának külön, saját eljárásrendbe sorolása. A többi megoldás ez idáig is hasonlóképpen volt alkalmazható hazánkban is. Fentiek nem jelentik azt, hogy a négy főbb terület, a kizáró okok, alkalmasság, értékelési szempont, szerződéses feltételrendszer logikája felborul. Ellenkezőleg, az előbbi négy terület vonatkozásában, a későbbiekben is lesz lehetőség a foglalkoztatási szempontok érvényesítésére, melyre az irányelvek a foglalkoztatás nevesítése nélkül, általában utalnak. A probléma elsősorban az alapvető értelmezési kérdések körüli bizonytalanságból adódik.

Az egyik legérdekesebb példa, a teljes életciklus-költségszámítás bevezetése, melyet nagyon sok kritikával illet jelenleg a szakma. Az új irányelvekkel kapcsolatban az életciklus-költség számítását elemezve például gondot okoz, hogy a foglalkoztatási feltétel az életciklus-költség számításából egyértelműen kimaradt a 24/2014/EK irányelv 83. cikke értelmében. Mivel olyan speciális életciklus-költségszámítás, mint a zöld-költségszámítás, tekintve a metodológia bizonytalanságát még további gondot okozna ajánlatkérőknek, ezért vélhetően ennek valószínűsége kevés, hogy a kezdetektől próbálkoznának vele ajánlatkérők. Különösen igaz ez a szociális életciklus-költség számítás modelljére, melynek része lenne a foglalkoztatás növekedésének hatásait számszerűsíteni

¹¹ BOZZAY Erika: Az új közbeszerzési irányelv-tervezetek. In: TÁTRAI Tünde (szerk.): *A közbeszerzés gyakorlata*. Budapest, Raabe Kiadó, 2012/4. 5.

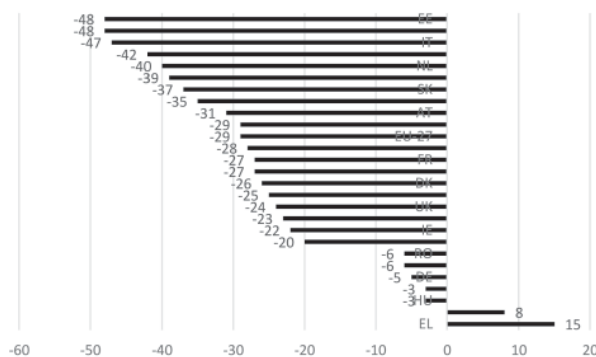
és részévé tenni a beszerzés teljes költsége kiszámításakor. Mivel ez utóbbi szakirodalmi szinten is igen gyenge lábakon áll, ezért alkalmazása vélhetően nem lesz számottevő a közeljövőben. Ezen tehát az új irányelvi környezet meg-szorító életciklus költség-számítási modellje sem kedvez.

További, szintén a foglalkoztatás szerepét is érintő kérdés, hogy az Eurostat adatai alapján a kutatási eredmények szerint a hivatalos EU-statisztikák nem összehasonlíthatók, nehezen ellenőrizhetők. Sokszor különböző értékhatárok, szabályozási környezet alapján kialakuló, az egyes tagállamok esetében különböző adatbázisokból származó adatok képezik az alapját az EU célkitűzéseinek. Foglalkoztatási szempontból a kérdés elsősorban a kis és középvállalkozások (kkv.-k) szerepvállalását érinti, amelynek növelését az EU egyértelművé tette közbeszerzési policy-jában. Vitakérdés, hogy a kkv.-k támogatása önmagában a fenntarthatóság céljait szolgálja-e, azonban mint legnagyobb foglalkoztató, témánk szempontjából nem kerülhető meg a kérdés felvetése. A kkv.-k esetében ugyanis egységes definíciót alkalmaznak az egyes tagállamok, melyek az árbevétel és a foglalkoztatotti létszámon alapulnak, figyelemmel az érintett cég kapcsolt- és partnervállalkozásaira.

Mivel Európában mindenhol egységes definíció kerül alkalmazásra, a meghatározás nagyon sok kritikát von maga után. A nagyobb tagállamok számára túlzottan kis befolyással bíró gazdasági társaságokat is figyelembe vesz a definíció, míg a kisebb tagállamok esetében különösen a középvállalkozások mértéke túlzottan nagy-nak tűnik.

Ha azonban összehasonlítjuk a kkv.-k közbeszerzésben és gazdaságban betöltött szerepét a hivatalos, a tagállamok által riportolt adatok alapján, úgy egyértelmű, hogy a kkv.-k szerepvállalása hazánkban a legideálisabb az összes tagállam közül, hiszen a valódi szerepvállalás fedi a GDP-hez való hozzájárulást is.

2. ábra: Különbség a kkv közbeszerzésben és gazdaságban betöltött szerepe között (2006–2008)¹²



¹² http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/smes_access_to_public_procurement_final_report_2010_en.pdf 23.

Sajnálatos, hogy a fenti adatok alapul vételével alakul ki az a kkv-részaránycél, amelyet az irányelvi rendelkezések kialakításakor a jogalkotó alapul vett. A fentiek rávilágítottak arra, hogy nem szabad a tagállamok által leadott adatokat összehasonlítási alapul venni anélkül, hogy annak valódi tartalmát ne ismerné az adatigénylő. Összességében tehát a kkv-k szerepvállalásának növelése a fentiek alapján nehezen értelmezhető, de a többi tagállamhoz képest hazánk jó helyen áll ebben a helyzetben.

Fontos következtetés ugyanakkor, hogy az alapvető policyk kialakításakor hiányos és nehezen összehasonlítható adatokon alapul az EU kritériumrendszere, amely különösen az új irányelvek vonatkozásában teszi bizonytalanná az elérendő célok létjogosultságát.

Az európai helyzetfelmérést követően a következőkben a hazai foglalkoztatás-barát közbeszerzés-kutatás eredményeit mutatjuk be.

3. Korábbi hazai kutatási eredmények

A közbeszerzési szabályozás és közgondolkodás nem köti össze a munkahelyteremtés, hazai munkaerő foglalkoztatás és a közbeszerzés témakörét. A feketemunka elkerülésére fókuszálva elsősorban kötelezettségeket tartalmaz az ajánlatkérőkre és az ajánlattevőkre nézve egyaránt. Lehetőség van olyan megoldások kifejlesztésére és adaptálására, melyek közvetlen módon képesek a közbeszerzési eljárások során a munkahelyteremtést támogatni. A hazai kutatások az elmúlt 5 évben nyújtottak olyan újdonságot, amely a későbbiekben lehetővé teszi a téma továbbgondolását.

3.1. Metodológia

A 2011–2013-ig folytatott kutatás arra irányult, hogy a témafeltárás megtörténjen. Ennek keretében az alapvető definíciók pontosítása, a nemzetközi szakirodalmi alapok feltárása mellett a téma lehatárolása során nem csak a szakmai tapasztalatok, hanem a felmérés során elkészült 20 db interjú és egy szakmai workshop eredményei is beépítésre kerültek. Az interjúk és a workshop ismert közbeszerzési szakemberek, jogalkotók, érdekképviseltek, közszféra képviselőinek bevonásával történt. A Nemzeti Munkaügyi Hatóság által megrendelt kutatás során feltételeztük, hogy a hazai megközelítés a válságot megelőző és követő hazai jogalkotási tevékenység alapján elemezhető célok és hivatalosan

kommunikált üzenetek alapján sok tekintetben sajátos, ezért nem feleltethető meg egyetlen már 2004-ben vagy később csatlakozott EU-tagállam gyakorlatának sem. Az interjúelemzések és workshop tapasztalatok alapján jól körülhatárolható módon határozhatók meg azok az irányok, amelyeket érdemes tovább elemezni és azonosítani azokat a konkrét területeket, ahol akár jogszabályalkotása, akár pontosabb és konkrétabb célmeghatározással nagyobb sikerek érhetők el a foglalkoztatás növelésében a közbeszerzés során és eredményeként.

3.2. Interjúk tapasztalatai

Az interjúk során lehetőség nyílt a közbeszerzési piac releváns szereplőivel történő személyes beszélgetésekre, például a Közbeszerzések Tanácsa, a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, közszolgáltató ajánlatkérők – MÁV, ELMŰ stb. – Magyar Logisztikai, Beszerzési és Készletezési Társaság, Beszerzési Vezetők Klubja és önkormányzatok képviselőivel.

A találkozókön a foglalkoztatás és közbeszerzés témakörét az alábbiak szerint érintették:

1. szociális kérdés, amely elsősorban a védett foglalkoztatókat érinti,
2. gazdasági kérdés, hasonló a körbetartozás problémájához,
3. kis- és középvállalkozások támogatásával azonos,
4. a fenntartható közbeszerzés téma része.

Figyelemmel a korábbiakban ismertetett nemzetközi szakirodalmi, gyakorlati példákra, a válaszok összességükben körülhatárolják, amit a közbeszerzési piac erről a témáról általában gondol. A definíció tehát mind szociális, mint kkv-központú, mind fenntartható szempontból nehezen körülhatárolható konkrét tevékenységsorozatot takar, melyet minden szereplő más és más szempontból értelmez. Az alábbiakban kiemelünk néhány olyan mondanivalót, amely több esetben is az interjúk végkövetkeztetése volt, vagy olyan jelentőségű, amely a legfontosabb javaslatok közé sorolja a meglátást. A kérdések feltétele és a kommunikáció a rendelkezésre álló tapasztalatok alapján, de az új törvényi szabályozási környezet ismeretében készült, melyre minden esetben felhívtuk az interjúalany figyelmét.

A válaszadók több aspektusból is kitértek a foglalkoztatás növelésének kérdéskörére a közbeszerzésben, melyet az alábbiakban felsorolásszerűen közlünk:

- A kkv.-k támogatása szempontjából értelmezhető a probléma.
- A szakszervezetek szerepe elsődleges lehet, mely iparágfüggő.

- Az adózási, minimálbérrel kapcsolatos kérdések lényegesen megszűsztebbre vezetnek, de hatásuk a foglalkoztatásra nem kérdőjelezhető meg.
- Fontos egyértelművé tenni, hogy a célok között pontosan a hazai munkaerő foglalkoztatása vetődik-e fel, hiszen az árubeszerzés esetében ez a kérdés egy megajánlott munkaerő-mennyiség alkalmazása során minden további nélkül már országbeli foglalkoztatási motivációt jelenthet.
- Amennyiben a foglalkoztatás kérdését bírálati szempont szinten tartjuk, úgy lényeges elem a szerződéses feltételek kidolgozása.
- A hazai termékek védelmét újra kell gondolni és a központosított közbeszerzés részévé tenni.
- Több és minőségibb adat felhalmozása a témában.
- Kultúra része, mely nem csak általában a foglalkoztatásról kell, hogy szöjjon, hanem a közbeszerzési piac által foglalkoztatottakról is.
- Az építési beruházásokra kellene fókuszálni, hiszen a legtöbb élömunkát, ráadásul hazai élömunkát tölük lehet várni a közbeszerzésben.

A válaszok rávilágítottak, hogy kevés információval van ellátva a piac ezen a területen is. A válaszadók egyben javaslatokat is megfogalmaztak. Lehetőség volna például olyan hirdetményminta-kiegészítésre, valamint a már most is rendelkezésre álló éves statisztikai összegezés hasznosítására, amelynek eredményeként folyamatosan mérhetővé válna a foglalkoztatási elemek alkalmazásának dinamikája, azaz kevés miniszteri rendeleti módosítással, de eredmény érhető el ezen a területen. A Közbeszerzési Hatóság Országgyűlési Jelentéseinek azonban ez idáig sem volt része ez az elem, azaz szükséges nevesíteni annak érdekében, hogy valódi adatokkal rendelkezünk a témában.

A válaszadók közül többen felhívták a figyelmet arra, hogy amennyiben a későbbiekben a foglalkoztatás serkentésének a közbeszerzésben nem lesz aktív és értelmes kommunikációja, úgy a közbeszerzési piac félre fogja érteni a célt. Fontos tehát az intézményrendszer hozzáállásának javítása és megértetése, miért szükséges alapvető információk eljuttatása a közbeszerzési szereplőkhöz, valamint a nemzetközi példák hangsúlyozása.

Nem szabad háttérbe szorítani a szociális szempontokat. Azok érvényesülése is része a fenntarthatóság témájának, és több interjúalany rámutatott arra, hogy kevesebb feszültséggel és beavatkozással jár a közbeszerzési piacra nézve, amennyiben erre szűkítjük le a kérdést.

A foglalkoztatásra vonatkozóan ugyanakkor annak a kérdésnek a tisztázása elengedhetetlen, hogy hazai munkaerőt, vagy általában foglalkoztatást kívánunk serkenteni. Előbbi esetben ugyanakkor elsősorban a szolgáltatásokra és az építőiparra lehetne fókuszálni. A termékek hazai tartalmával kapcsolatban többen hallottak a korábbi KSZF, jelenleg KEF katalógusáról, amely elviekben alkalmas lenne az adatok gyűjtésére és elemzésére, legalább a központosított közbeszerzés szintjén. Ennek fontosságára a hozzáértők elsőik között hívták fel a figyelmet.

Egyértelmű az elutasítása a kötelező elemek beépítésének, melyek például kormányrendeleti szinten kötelezővé tennének például munkanélküliek foglalkoztatásával összefüggő bírálati szempont alkalmazását. Arra lehetőséget látnak az érintettek, hogy akár egy alkalmassági kritérium keretében választani lehessen, mint a hatályos Kbt. 67. §-a szerint a statisztikai állományi létszám esetében. A szerződéses kötelezettségek kapcsán azonban nem tartanak kíváncsúnak a közbeszerzési törvényben történő szabályalkotást, így azt is elsősorban elutasítják.

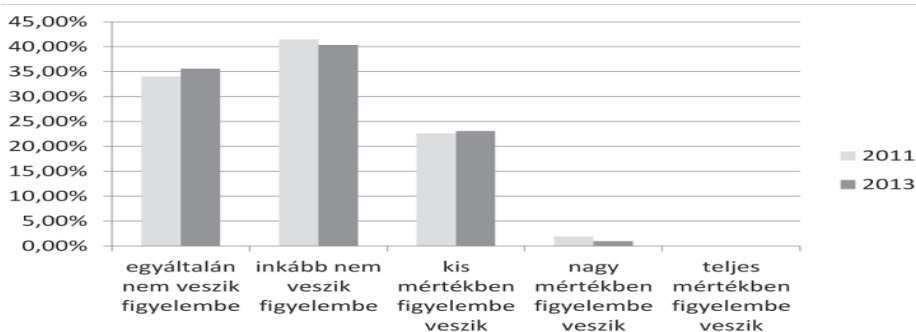
3.3. Kérdőíves kutatás eredményei

A hazai friss kutatási eredmények közül érdemes megemlíteni a „Közbeszerzés és fejlődés 2013”-at, a Budapesti Corvinus Egyetem és a Transparency International közös kutatásának eredményeit, amelyek segítenek a foglalkoztatás és közbeszerzés viszonyának tisztázásában.

A kutatás 106 kérdőívet és több mint 100 részben kitöltött kérdőív válaszait magában foglaló statisztikai adatok tükrében elmondható, hogy a fenntartható közbeszerzés részeként kezelt szociális szempontok figyelembe vétele a hazai közbeszerzés gyakorlatában vegyesnek mondható. Érdekességképpen megemlítjük, hogy a zöld szempontokat egyértelműen gyakrabban veszik figyelembe, többen foglalkoznak a témával, egyértelműen azonosíthatóbb a kérdéskör a mindennapi jogalkalmazó számára. A zöld szempontok figyelembevétele nem nagymértékű fejlődés, ugyanakkor már megjelentek azok a válaszok, amelyek akár teljes mértékben a környezetvédelmi elemek figyelembevételéről szólnak. Még mindig inkább a nem válaszok felé billen a mérleg, mégis elmondható, hogy a kérdéssel foglalkoznak a döntéshozók és vannak már olyan eljárások, ahol megkerülhetetlennek tartják figyelembevételét.

Amennyiben kifejezetten a fenntarthatóság másik pillérére, a szociális szempontokra kérdezzük rá, úgy a válaszadók kisebb mértékben érzik a szociális

szempontok fontosságát a magukénak, mint a zöld szempont esetében. Kismértékű a különbség, úgy tűnik, mintha a szociális szempontok megítélésének is hasonló utat kellene bejárnia, mint a zöld szempont esetében. A lemaradás azonban nem olyan nagymértékű a zöld és szociális szempontok összehasonlításában, mint eredetileg vártuk. A fejlődés mindkét esetben érzékelhető, azonban a szabadszöveges válaszok inkább közömbös véleményeket, a szociális elemeket kevésbé érintő hozzászólásokat tartalmaznak, míg a zöld szempontok esetében gyakoribb a környezetvédő hozzáállás, az aktív támogatás megjelenése.

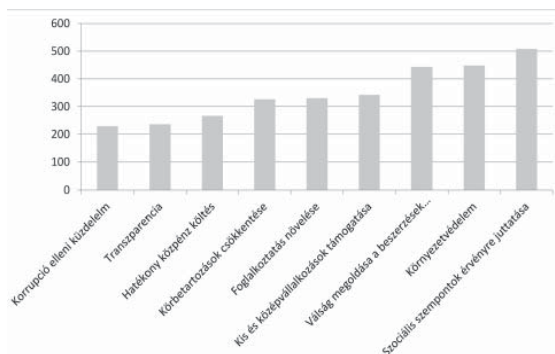


3. ábra. Kérdés: Mennyire tekinthető közbeszerzésünk „szociálisan érzékenynek”, azaz pl. a beszerzési tárgyak, illetve az értékelési részszerzőpontok kialakításánál Ön szerint mennyiben veszik figyelembe az ajánlatkérők a szociális szempontokat?

A szociális elemek kezelése tehát nem markáns eleme a hazai közbeszerzésnek. Úgy tűnik, a piaci szereplők nem sorolják azon szempontok közé, amelyeket elsősorban figyelembe kell venniük például eljárásaik tervezése során.

Az alábbi kérdésre adott válaszok rávilágítanak arra, hogy amennyiben a foglalkoztatási kérdést külön választjuk a szociális szempontok érvényesítésétől, azok a hazai gyakorlatban gyakorlatilag megelőzik az egyik legfontosabb célt, a kkv-k támogatását. Tehát egyértelmű a piaci szereplők választása, melynek értelmében a prioritások a legfontosabbak között kezelik a foglalkoztatás növelését, annak ellenére, hogy erről viszonylag kevés konkrét információjuk van.

4. ábra: Kérjük, rendezze fontossági sorrendbe az alábbiakban megfogalmazott célokat, amelyek a közbeszerzésen keresztül kerülnek megvalósításra!



A fenti eredmények egyértelműen jelzik tehát, hogy szükséges a foglalkoztatás-barát elem hangsúlyozása a közbeszerzésben, és annak egyértelművé tétele, hogy mindegyik piaci szereplőnek érdeke az eredmények hangsúlyozása, kiemelése, figyelembevétele mind az eljárás, mind a teljesítés során.

4. Foglalkoztatás helye a közbeszerzés célrendszerében Magyarországon

A hazai jelenlegi megoldások szűk értelemben vett szociális szempontok érvényesítésével, illetve kis- és középvállalkozások védelmével kívánják a lehetőségeiket növelni.

Kifejezetten foglalkoztatás-szempontrú szabály az alábbiakban érthető tette a szabályozásra, melyre több interjúpartner is áttételesen utalt a kutatás korábbi fázisában lebonyolított interjúk során.

A közbeszerzési szabályozás az alábbi területeken tér ki a foglalkoztatás és közbeszerzés viszonyára

- kizáró okok
- alkalmasság
- bírálati szempontok
- szerződéses kötelezettségek

2012. január 1-jétől új közbeszerzési törvény lépett hatályba, amely a fenti felsorolásból egyenlőre a kizáró okok, az értékelési szempontok rendszerét és a szerződéses kötelezettségeket tartalmazta, továbbá közvetett módon a kis- és középvállalkozások támogatására helyezte a hangsúlyt. Figyelemmel a sokrétű célrendszerre, 2012-ben megvizsgáltuk a közbeszerzésben célként meghatározott üzeneteket, amely segítségül szolgál a foglalkoztatás-barát jelleg vizsgálatára a hazai közbeszerzésben.

5. ábra: A közbeszerzés hazai célrendszere¹³

Az egyes célok között megjelenik a foglalkoztatás támogatása is, felzárkózva a gazdasági válság kezelése, vagy éppen a körbetartozások csökkentése mellett, melyek nem kifejezetten közbeszerzés-közeli policy-elemeknek tekinthetők. A fentiek a közbeszerzés eszközként való felhasználását kívánják feltárni. Arra a következtetésre jutnak, hogy az egyes célok kioltják egymást, és összességében nem születik hatékonyabb közbeszerzés, sikeresebb eljárás, elégedettebb piaci szereplő a sokrétű célrendszer meghatározásával. A cikk példaként a foglalkoztatás-barát közbeszerzésben élenjáró hazai példát hozza fel, amely lehetővé teszi a büntetés-végrehajtási intézeteken belül foglalkoztatott rabok foglalkoztatásának növelését, miközben az általános munkanélküliségi rátára negatív hatást gyakorol a modell.

A közbeszerzés eszközként történő felhasználásának eredménye, hogy mivel az egyes célok sokszor kioltják egymást, így egyenként nem érik el a nekik szánt eredményt. Összességében a sokvektoros, nagybonyolultságú jogszabályi rendszerben a szociális szempontok, köztük a foglalkoztatás-barát közbeszerzések lebonyolítása, háttérbe szorul.

Az alábbiakban kutatásunk tapasztalatait foglaljuk össze, a szakirodalmi tapasztalatok, interjúalanyaink, workshop-tapasztalataink, valamint válaszadóink véleményének figyelembevételével.

¹³ TÁTRAI Tünde – NYIKOS Györgyi: The Uses and Abuses of Public Procurement in Hungary. 5th International Public Procurement Conference. Seattle, USA. 2012. aug. 17–19. In: G. L. ALBANO – K. F. SNIDER – K. V. THAI (eds.): *Charting a Course in Public Procurement Innovation and Knowledge Sharing*. Pracademics Florida, USA, Press, 2012.

5. Javaslatok, tapasztalatok

A foglalkoztatás témaköre az úgynevezett fenntartható beszerzés része. A fenntartható beszerzés három pillére: a szociális szempontok, a zöld szempontok és a hosszú távú pénzügyi, hatékonysági aspektusból tevődik össze. Ezek közül témám a szociális szempontok figyelembevételét érinti, nem csak jogszabályi eszközökkel.

Francia, dán, svájci és amerikai példák igazolják, milyen sok szempontból lehet a foglalkoztatást érinteni a közpénzek elköltése során. Legyen szó helyi vállalkozások támogatásáról, a munkavállalók jogainak védelméről vagy a mozgáskorlátozottak számára fenntartott közbeszerzési eljárásokról, a kérdés elsősorban ahhoz kapcsolódik, hogy hogyan lehet humánus szempontokat úgy beépíteni a közpénzek elköltésének folyamatába, hogy ettől a hatékonysági kritérium ne sérüljön.

Kutatásaink szerint négy szempontból azonosítható a foglalkoztatás barát megoldások elterjesztése és biztonságos alkalmazása:

- Kizáró okok rendszere, amely kizárhatóvá teszi a munkaügyi bírságot kapott ajánlattevőket. Ez a megoldás jelenleg nem része a hazai szabályozásnak.
- Alkalmassági követelmények, melyek lehetővé teszik az éves statisztikai állományi létszám figyelembevételét ajánlattevők esetében, azaz valódi munkavállalók jelenlétét igényli ajánlattevőknél.
- Értékelési szempontok, melyek értékelik az ajánlattevő által ajánlható munkanélküli rétegek foglalkoztatását vagy a *fair trade* termékek megajánlását.
- Szerződéses kötelezettségek előírása a munkavállalók védelmére, jogaira vonatkozóan, továbbá az ajánlatban vállalt többletkötelezettségekre úgymint munkanélküli rétegek foglalkoztatása.

A szakirodalom és a jelenleg alakuló új közbeszerzési irányelvek elsősorban a szerződéses kötelezettségek és az értékelési szempontok kérdésében összpontosít a foglalkoztatás témájára. A felvilágosultabb, haladóbb gondolkodók pedig olyan kapcsolódó területekkel tárják fel a kapcsolatot, mint a kis- és középvállalkozások előnyben részesítése, hiszen ezen keresztül lehet a lehető leginkább hatékony módon a valódi foglalkoztatást növelni, a helyi vállalkozásokat támogatni. A kutatási adatok ugyanakkor rávilágítanak arra, hogy nem elegendő a kkv.-k támogatása sem, hiszen a közbeszerzésen keresztül nehéz direkt módon csak a mikro- és kisvállalkozásokat, illetve a hazai tulajdonú

helyi vállalkozásokat segíteni. Erre lehetőséget a kisebb vállalkozások számára történő közbeszerzések fenntartása jelenthet.

A közbeszerzés hazai modellje fokozatosan fordult a kkv.-barát megoldások irányába, miközben az ezzel párhuzamos központosítással ellentétes folyamatok is elindultak. Ténykérdés, hogy a központosítás is lehet előnyös a szociális szempontok érvényesítése céljából. Tekintettel a nagyobb értékű beszerzésekre, a központi beszerző szervezetek könnyebben képesek egységes eljárásrenddel és egyértelmű, kifejezett célrendszerrel a munkanélküliek foglalkoztatását előírni, majd a teljesítés során ellenőrizni, kommunikálni, a tapasztalatokat visszacsatolni. Elektronikus katalógus üzemeltetése esetében pedig akár a hazai eredetű termékek azonosítását is képesek biztosítani, amely szintén fontos információ a döntéshozók, jogalkotók számára.

Beszerzési tárgy szinten a gyógyszerbeszerzések vagy gépjárműbeszerzések tapasztalatai azt mutatják, hogy vannak beszerzési tárgyak, amelyek esetében kevésbé releváns a kérdést felvetni. Kifejezetten foglalkoztatási szempontból kiemelkedő jelentőségűek a hazai nagyprojektek, építési beruházások, informatikai projektek, melyeket a közbeszerzés hatálya alá tartozó ajánlatkérők folytatnak le. A takarítási szolgáltatás, mosatás, gyümölcsbeszerzés, vagy éppen az építési beruházások keretében, ahol a helyi vállalkozások szerepe eleve nagyobb, illetve minden esetben érdemes figyelembe venni az eseti sajátosságokat, regionális tapasztalatokat, már tisztább képet kapunk.

A foglalkoztatás-barát megoldások definiálása során szükséges annak azonosítása, hogy a közbeszerzési piac mely szereplői tehetik a legtöbbet a cél megvalósítása érdekében.

1. Ajánlatkérők, akik az eljárás előkészítése során figyelemmel vannak az esetleges közfoglalkoztatás lehetőségére, vagy a beszerzési tárgy fenntartására védett szolgáltatók, vagy kisebb vállalkozások részére. Szintén az ajánlatkérők felelősek az értékelési szempontrendszer kialakításáért, valamint a szerződéses kötelezettségek meghatározásáért. Utóbbi két esetben például lehetőség van a munkanélküli rétegek foglalkoztatásának előírására. Ajánlatkérő választása szerint nyilatkoztathatja ajánlattevőket a munkavédelmi szabályok figyelemmel kíséréséről, ellenőrzéséről és szankcionálásáról. A szociális szempontok érvényesíthetőségének kulcsa az ajánlatkérők felkészültsége a foglalkoztatási kérdések közbeszerzésbe építése vonatkozásában.
2. Ajánlattevők felelősek a vállalt munkanélküli rétegek valós foglalkoztatásáért, az alvállalkozók bejelentéséért, valós éves statisztikai állományi létszám fenntartásáért.

3. Központi beszerző szervezetek, mint nagy ajánlatkérők felelősek a szociális szempontok rendszerszintű érvényesítéséért, hiszen nagy értékű beszerzéseik, kiterjedt kapcsolatrendszerük lehetővé teszi olyan szempontrendszer kialakítását és riportolását, amely valódi hatást képes gyakorolni a GDP 5%-ának elköltéséért felelős magyar közbeszerzési piacra.

A foglalkoztatási szempontból releváns területek azonosítása azonban csak akkor jár eredménnyel, amennyiben például az ajánlatkérők által évente összeállításra kerülő éves statisztikai összegezés alapján pontos kép kapható, valójában alkalmaznak-e az ajánlatkérők szociális szempontokat. Összességében ugyanis nagyon kevés információ áll rendelkezésünkre a jelenlegi helyzetről. A hazai kutatási adatok azt igazolnák, hogy lassú fejlődés történik a hazai közbeszerzési piacon a szociális szempontok érvényesítése vonatkozásában. Tagadhatatlan azonban, hogy a téma ma már megkerülhetetlen, a jogszabályi környezet fejlődik, a piaci szereplők felkészültebbek, egyre jobban ismerik a jogorvoslati gyakorlatot és egyre nagyobb figyelmet fordítanak az alakuló közbeszerzési irányelvi környezetre, amelynek egyik alappillére a szociális szempontok markánsabb figyelembevétele lesz.

FÜGGELÉK

Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában

Interdiszciplináris konferencia

2013. november 21–22.

Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar
Budapest 1088 Szentkirályi u. 28-30.



ÚJ SZÉCHENYI TERV

Köszöntő

Tisztelt Kolléganő! Tisztelt Kolléga Úr!

Köszönjük, hogy részt vesz a „Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában” című interdiszciplináris konferencián.

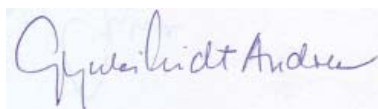
A fenntartható fejlődés fogalma alatt olyan fejlődést értünk, amely anélkül elégíti ki a jelenkor emberének szükségleteit, hogy veszélyeztetné a jövő nemzedékek esélyét ugyanerre. A fenntartható jövőmodell megvalósítása mindannyiunk feladata, azonban a fogalom számos értelmezése miatt és az egymásnak feszülő érdekek mentén nincs egységes koncepció. A fenntarthatóság fogalma a közbeszerzésekkel összevetve további sajátosságokat mutat.

A konferencia témája a közpénzből megvalósuló beszerzésekben megjelenő ökológiai, szociális szempontok, valamint a gazdaságossági-hatékonysági és innovációs (K+F) kihívások feltárása és értékelése. Ezzel összefüggésben vizsgálhatjuk az új közbeszerzési irányelvek szerepét, az ÁÉSZ (ÁÉSZSZ) körében megmaradó állami szerepvállalás, illetve beavatkozás (állami támogatás) további lehetőségeit és annak szükségszerűségét, vagy az innovációs célkitűzések hatását a gazdasági növekedésre és a kkv-k ösztönzésére.

Választott témánk jövőbe mutató. A megfogalmazott feladatok azonnali megvalósítást igényelnek. Rendezvényünk erre kívánja felhívni a Tisztelt Közbeszerző Kollégák figyelmét.

Budapest, 2013. november 18.

Üdvözlettel:



Dr. Gyulai-Schmidt Andrea
egyetemi docens, PPKE JÁK,
Magánjogi és Kereskedelmi Jogi Tanszék



Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában

– Interdiszciplináris konferencia –

Időpont: 2013. november 21–22.

Helyszín: a Pázmány Péter Katolikus Egyetem JÁK
Boldog II. János Pál Díszterem
1088 Budapest, Szentkirályi u. 28-30.

Jogi, ökológiai és közgazdaságtani globális kihívások a közbeszerzésekben

2013. november 21. délelőtt 9.00–12.30

9.00 Köszöntő HASZONICSNÉ DR. ÁDÁM Mária (a Köztársasági Elnöki
Hivatal főigazgatója)

I. A fenntartható jövőmodell interdiszciplináris megközelítése

Levezető elnök: DR. BAKONYI József
(a Közbeszerzési Hatóság elnökének főtanácsadója)

- 9.10–9.35 DR. GYULAI Iván (az Ökológiai Intézet a Fenntartható
Fejlődésért Alapítvány igazgatója):
A fenntartható társadalom elvárásai
- 9.35–10.00 Prof. DR. BÁNDI Gyula (PPKE JÁK, tanszékvezető egye-
temi tanár):
Van-e fenntarthatósági jog?
- 10.00–10.25 DR. LUKÁCS Tibor (a Közbeszerzési Hatóság főtitkára):
*A Közbeszerzési Hatóság előtt álló fenntarthatósági
kihívások az EU új közbeszerzési irányelvei alapján*
- 10.25–10.40 Vita
- 10.40–11.00 Kávészünet

II. A szektorok együttműködésén alapuló fenntartható jövőkép és a közbeszerzések kapcsolata

Levezető elnök: DR. SZALAI Ákos
(PPKE JÁK, egyetemi docens)

- 11.00–11.25 DR. JÁNOSI Andrea (NFM, helyettes államtitkár),
*Közbeszerzési stratégiák a fenntartható jövőmodell
érdekében*
- 11.25–11.50 DR. BAKONYI József (a Közbeszerzési Hatóság elnökének
főtanácsadója):
*A közbeszerzés mint meghatározó gazdasági kate-
gória kialakulása, a fenntarthatósági igény megje-
lenése a közbeszerzésekben*
- 11.50–12.15 KÁRPÁTNÉ DR. KRAUSZ Zsuzsanna (NFÜ, Közbeszerzési
Felügyeleti Főosztály, főosztályvezető-helyettes):
*Fenntarthatósági szempontok az EU-s forrásból
támogatott közbeszerzésekben*
- 12.15–12.30 Vita
- 12.30–13.30 Ebéd

Közszolgáltatások ellátása mint a fenntarthatóság motorja? 2013. november 21. délután 13.45–17.30

III. Közbeszerzés-idegen szempontok az állami beszerzésekben

Levezető elnök: DR. PATAY Géza
(ügyvéd, hivatalos közbeszerzési tanácsadó,
a Magyar Ügyvédi Kamara Közbeszerzési és Versenyeztetési
Eseti Bizottságának elnöke)

- 13.45–14.10 DR. BARNÁ Orsolya (ügyvéd, közbeszerzési és fenntart-
hatósági szakértő, Magyar Közbeszerzési Intézet):
*Zöld és egyéb fenntarthatósági szempontok érvé-
nyesítése a közbeszerzésekben*

-
-
- 14.10–14.35 DR. LUKÁCS Andrea (a Közbeszerzési Tanácsadók Országos Szövetségének alelnöke, a KÁBÉTé Kft. ügyvezetője, közbeszerzési szakértő):
Szociális szempontok érvényesülése a magyar közbeszerzésekben
- 14.35–15.00 DR. GYULAI-SCHMIDT Andrea (PPKE JÁK, egyetemi docens):
A szociális szolgáltatások ellátása és állami támogatása
- 15.00–15.15 Vita
- 15.15–15.35 Kávészünet

IV. Állami szerepvállalás a közszolgáltatások fenntartható ellátása érdekében

Levezető elnök: DR. SZABÓ Marcel
(PPKE JÁK, tanszékvezető egyetemi docens,
Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes)

- 15.35–16.00 DR. MEDGYESY Balázs (a Duna Régió Stratégia kormánybiztosa):
Vízgazdálkodás – A Duna Régió Stratégia és a fenntarthatóság szempontjai
- 16.00–16.25 MARKÓ Csaba (hulladékgazdálkodási, környezetvédelmi szakértő):
Hulladékgazdálkodási dilemmák az EU-ban és Magyarországon
- 16.25–16.50 BENCsik János (az MFGI igazgató-helyettese, a Nemzeti Alkalmazkodási Központ vezetője):
Fenntarthatósági szempontok érvényesítése az energia-gazdaságban

16.50–17.10 Vita

17.10 Záró gondolatok, Tanulságok és eredmények összegzése
DR. SZABÓ Marcel (PPKE JÁK, tanszékvezető egyetemi docens,
Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, a jövő nemzedékek
érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes)

2013. november 22. 9:00–13:00

V. Innováció és közbeszerzés-specifikus kihívások

Levezető elnök: HORVÁTH Ferenc

(Electool Hungaria Kft., közbeszerzési szolgáltatások vezető)

- 9.14–9.40 PROF. DR. TATTAY Levente (PPKE JÁK, egyetemi tanár):
Gondolatok az innovatív Unió programról
- 9.40–10.05 HLÁCS András (Nemzeti Innovációs Hivatal, vezető ta-
nácsadó):
*Kormányzati ösztönzők az innovatív vállalkozások
részére*
- 10.05–10.30 DR. NYIKOS Györgyi (NKE, egyetemi docens, kohéziós
szakdiplomata, Brüsszel):
*Fenntartható fejlesztés – EU célkitűzések és progra-
mok 2014-2020*
- 10.30–10.55 DR. TÁTRAI Tünde (Budapesti Corvinus Egyetem, egye-
temi adjunktus, közbeszerzési szakértő):
*Foglalkoztatás-barát közbeszerzések a KKV-k szol-
gálatában*
- 10.55–11.10 Vita
- 11.10–11.25 Kávészünet

11.25-12.40

Pódiumbeszélgetés: Fenntartható-e a fejlődés a közbeszerzésben?

Levezető elnök: DR. TÁTRAI Tünde
(Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi adjunktus,
közbeszerzési szakértő)

DR. BAKONYI József (a Közbeszerzési Hatóság elnökének főtanácsadója),
DR. GYULAI Iván (az Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért
Alapítvány igazgatója)
HORVÁTH Ferenc (Electool Hungary Kft., közbeszerzési szolgáltatások
vezető)
DR. PATAY Géza (ügyvéd, hivatalos közbeszerzési tanácsadó, a Magyar
Ügyvédi Kamara Közbeszerzési és Versenyeztetési Eseti
Bizottságának elnöke)
DR. SZALAI Ákos (PPKE JÁK, Heller Farkas Közgazdaságtudományi
Intézet)

12.40 Kérdések

12.50 Záró gondolatok:

Tanulságok, dilemmák. Fenntartható-e a fejlődés?

PROF. DR. BÁNDI Gyula
(a PPKE JÁK Környezetjogi és Versenyjogi Tanszék vezetője)

13.00 Konferencia vége, ebéd

Szervező: Dr. Gyulai-Schmidt Andrea (egyetemi docens)
PPKE JÁK, Magánjogi és Kereskedelmi Jogi Tanszék
Tel: (+36-1) 429 7273, Fax: (+36-1) 429 7272
E-mail: gyulai-schmidt.andrea@jak.ppke.hu,
a.gyulaischmidt@gmail.com

A rendezvény a Pázmány Péter Katolikus Egyetem
TÁMOP-4.2.1.B-11/2/KMR-2011-0002. sz. projektje
(A tudományos kutatások kibontakoztatása a PPKE-n)
keretében kerül lebonyolításra.



**A konferencia előadóinak
tézisei az előadások
elhangzásának sorrendjében**

A fenntartható társadalom elvárásai

DR. GYULAI Iván

(az Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért Alapítvány igazgatója)

A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely úgy elégíti ki a ma élők szükségleteit, hogy nem sérti a jövő generációkét. Ez csak abban az esetben lehetséges, ha környezetünk erőforrásait a megújulóképeségük szerint használjuk.

A fenntartható fejlődés integráló fogalom, annak a felismerése, hogy a környezet és fejlődés kérdései egy rendszerben léteznek, és ha egy rendszerben léteznek, akkor nem kezelhetők a problémák széttagolt intézményrendszerekkel. Az első számú fenntarthatósági elvárás tehát a rendszerszemlélet, amelynek gyakorlati megvalósulása a szektorokon átívelő intézményrendszer létrehozása.

A felismerés ellenére már maga a Brundtland Bizottság is a háromlábú szék koncepcióját rajzolta fel, és a fenntartható fejlődést a környezeti, társadalmi és gazdasági fenntarthatóság egyenrangú pillérére állította. Az egységes fogalom széttagolása ezután megnyitotta az utat abba az irányba, hogy gyakorlatilag semmi se változzon a szektorokra, szakmákra különülő világunkban.

A fenntartható fejlődés integráló voltát szem előtt tartva a környezeti, társadalmi és gazdasági fenntarthatósághoz a következő elvárásokat fogalmazhatjuk meg:

- Környezeti fenntarthatóság: a környezet eltartó-, és tűrőképességének megfelelően használjuk;
- Társadalmi fenntarthatóság: az erőforrások használatából származó javakat és terheket igazságosan kell elosztani a jelen és jövő nemzedékek között;
- Gazdasági fenntarthatóság: a gazdasági növekedést abszolút mértékben el kell választani a környezeti terhelések növekedésétől!

Mindhárom elvárással kapcsolatban komoly aggodalmakat fogalmazhatunk meg. Az emberiség, ahogyan a legtöbb nemzetállam is, átlépte a környezeti határokat, amelynek a következménye, hogy gyorsabban pusztulnak erőforrásaink, mint megújulnának. A probléma kezelésére elégtelenek és elvileg is rosszak a környezetpolitika eszközei.

A rendszerszemlélet gyakorlati vetülete a környezeti fenntarthatóság esetében a környezeti szempontok integrációja a szakpolitikákba.

Ez az európai uniós alapelv, azonban több szempontból is csorbát szenved a gyakorlatban. A környezeti szempontok integrációját az egyes tevékenységekbe, illetve tervekbe és programokba direktívák írják elő. A direktívákat kísérő jogszabályok formális teljesítésén túl azonban elvi hiba, hogy csak a jelentős környezeti hatásokat kiváltó tevékenységek, tervek és programok vizsgálata kötelező. A környezet eltartó-, és tűrőképességének az átlépését azonban a jelentős, és jelentéktelennek tűnő környezeti terhelések együttesen okozzák. A helyzetet tovább súlyosbítja, hogy a jelentős lokális környezeti hatásokat maga a környezetvédelmi praktika konvertálja jelentéktelennek tűnő, majd globálisan jelentős hatásban összegződő terhelésekké.

Az erőforrások használatából származó javak és terhek igazságtalan elosztását évszázadok alatt kialakult mechanizmusok, és ezeket biztosító intézményrendszerek garantálják. A jövedelemszegénység, és az erre épülő megkülönböztetések alapvető oka, hogy a jövedelemteremtés feltételének ma a munkahelyet tekintik csupán, ahelyett, hogy a jövedelemteremtés feltételeihez (erőforrások, tudás, információ, munkaeszközök, olcsó hitel, piac) való hozzáférést biztosítanák az intézmények a legtöbbek számára.

Ugyancsak sokat hangoztatott európai elvárás a gazdasági növekedés és a környezeti terhelés szétválasztása. Európában és a világ fejlett országaiban számos példát találunk ugyan a relatív szétválásra, pl., jobban nő a gazdaság, mint az energia felhasználása, ám a további, szerényebb mértékű terhelés növekedés is egy már eleve túlterhelt bolygót érint. Vagyis csak az a gazdasági növekedés elfogadható, amely csökkenti a meglévő terheket, mégpedig az eltartó- és tűrőképesség szintjére. Az abszolút szétválásra eddig semmilyen bizonyíték nincs, és valószínűleg elvileg is lehetetlen.

Bármilyen kellemetlen is bevallanunk, a fenntarthatatlan világ problémája nem oldható meg pusztán technikai úton. A világ társadalmainak erkölcsi megújulásra van szüksége. Az erkölcsi megújulás alapja a globális felelősségvállalás környezetünkért, a jövő nemzedékekért. A helyes értékek és megfelelő mérték megtalálása nélkül nincs fenntartható társadalom!

* * *

Van-e fenntarthatósági jog?

PROF. DR. BÁNDI Gyula
(PPKE JÁK, tanszékvezető egyetemi tanár)

A fenntarthatóság vagy fenntartható fejlődés, mint cél és mint fogalom az 1992-es Riói Környezet és Fejlődés Konferencia óta széles körben alkalmazott. Számos kísérletet tettek és tesznek arra, hogy ennek tartalmát tisztázzák, legtöbb esetben a generáción belüli és generációk közötti méltányosságot, integrációt, a hosszú távú gondolkodás különböző módszereit és eszközeit értve ez alatt. Legújabb a hazai fenntartható fejlődés stratégia (18/2013. (III. 28.) OGY határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiáról).

Noha még ma is ellentmondásos kérdésről van szó, legalább ennyire nehéz, ha nem nehezebb feladat e politikai kérdés jogi tartalmát megragadni. A fenntartható fejlődés jogának ugyanis a jogi tisztaság, végrehajthatóság kihívásainak is meg kell felelnie, tehát specifikusabbnak kell lennie, mint az ennél általánosabb politikai tartalom.

Számos nemzetközi dokumentum, egyezmény, még az EU jogalkotás és joggyakorlat is szeretne közelebb kerülni a probléma megértéséhez. Ha le szeretnénk fordítani a tartalmat a jog nyelvére, akkor rá lehet mutatni a jogrendszer egyes elemeire, amelyek alkalmazhatóak: a generációs méltányosság az emberi jogokkal karöltve, a társadalmi részvétel, az együttműködés, az integráció, az elővigyázatosság és a szubszidiaritás. Megjelennek emellett a jogi értelmezés egyes új vonulatai – az ökológiából importáltan –, amelyek egyre nagyobb figyelmet kapnak, mint a reziliencia.

Az is kérdéses végül, mit tekintünk elsődlegesnek a fenntartható fejlődés elemei közül. Magam a környezetre teszem a hangsúlyt, mert ennek fényében lehet megítélni az olyan, a Nemzeti Környezetvédelmi Program (2014-2020) 5.3.1. pontjában megjelenő elemeket, mint a „zöld közbeszerzés kiterjesztése”.

* * *

A Közbeszerzési Hatóság előtt álló fenntarthatósági kihívások az EU új közbeszerzési irányelvei alapján

DR. LUKÁCS Tibor
(a Közbeszerzési Hatóság főtitkára)

Az **Európa 2020**, az **Európai Unió intelligens, fenntartható és inkluzív növekedési stratégiája** kulcsszerepet szán a közbeszerzésnek, mint piaci alapú eszköznek. A stratégia megvalósítására irányuló **Egységes piaci intézkedéscsomag** a növekedés serkentését és az egységes belső piacba vetett bizalom növelését szolgáló tizenkét „mozgatórugó” egyikeként jelölte meg a közbeszerzési politika és szabályozás területét, és kulcsintézkedésként előirányozta a közbeszerzésre vonatkozó jogi keret felülvizsgálatát és korszerűsítését „olyan kiegyensúlyozott közbeszerzési politika megteremtése érdekében, amely a környezetkímélő, társadalomtudatos és innovatív termékek, szolgáltatások és építési beruházások iránti keresletet támogatja. A felülvizsgálatnak az ajánlatkérők számára egyszerűbb és rugalmasabb eljárásokat is kell kínálnia, továbbá könnyebbé kell tennie a közbeszerzéseken való részvételt a vállalkozások, és különösen a kkv-k számára”.

Az Európai Bizottság 2011. december 20-án fogadta el a közbeszerzési jogszabály-csomagot, amely három elemből áll: a **két új – a klaszszikus és a közszolgáltató szektorra vonatkozó – közbeszerzési irányelv**, amelyek felváltanák a jelenleg hatályos 2004/17/EK és 2004/18/EK irányelveket, valamint az új, a **koncessziós szerződések odaítéléséről szóló tervezet**. A tervezetek végső elfogadására várhatóan 2014 februárjában kerül sor. A tervezetek a hivatkozott célkitűzéseknek megfelelően több olyan intézkedést is tartalmaznak, amelyek a fenntarthatósági célkitűzések érvényesítését hivatottak elősegíteni, ugyanakkor továbbra sem írják elő kötelező jelleggel a zöld, illetve szociális szempontok alkalmazását a közbeszerzésekben:

- Az új irányelvek a **felhatalmazó megközelítésen** alapulnak: az ajánlatkérők rendelkezésére bocsátják az ahhoz szükséges eszközöket, hogy hozzájárulhassanak a fenntartható stratégiai célok eléréséhez.
- Az új szabályok lehetőséget biztosítanak az **életciklus-költségek meghatározására és figyelembevételére**.
- Az ajánlatkérők a műszaki leírásban és a bírálati szempontok körében a **gyártási folyamathoz** közvetlenül **kapcsolódó**

összes **tényezőre** utalhatnak, mindaddig, amíg a termelési folyamat olyan aspektusaira utalnak, amelyek szorosan kapcsolódnak a közbeszerzés tárgyát képező termékek vagy szolgáltatások előállításának, illetve nyújtásának folyamatához.

- Az ajánlatkérők előírhatják, hogy az építési beruházások, az árubeszerzések vagy szolgáltatások meghatározott **címkékkel** legyenek ellátva, amelyek tanúsítják azok környezeti, szociális vagy egyéb tulajdonságait, feltéve, hogy ezekkel egyenértékű címkéket is elfogadnak.
- Az új irányelvek előírják a **kötelező szociális, munkaügyi és környezetvédelmi jogszabályok megsértésének szankcionálását**.
- Az innovatív termékek és szolgáltatások beszerzését hivatott megkönnyíteni, hogy az új irányelvek tágabb teret engednek a tárgyalásos eljárások lefolytatásának, rendelkeznek az innovációs partnerségről, lehetővé teszik a határokon átnyúló közös beszerzést, továbbfejlesztik és egyszerűsítik a versenypárbeszéd eljárását.

A Közbeszerzési Hatóság kiemelt fontosságúnak tartja, hogy a fenntarthatósági megfontolások minél szélesebb körben teret nyerhessenek a közbeszerzésekben is, így folyamatosan nyomon követi e témakörben a nemzetközi trendek, illetve a hazai szabályok alakulását. A Hatóság célja, hogy a zöld és szociális szempontok figyelembevételének fontosságát, valamint az innovatív közbeszerzések alkalmazási lehetőségeit és az ezekre vonatkozó szabályozást megismertesse az érintettekkel.

* * *

A közbeszerzés mint meghatározó gazdasági kategória kialakulása, a fenntarthatósági igény megjelenése a közbeszerzésekben

DR. BAKONYI JÓZSEF

(a Közbeszerzési Hatóság Elnökének Főtanácsadója)

A beszerzés – közbeszerzés:

Egyes történelmi tényeket, eseményeket lehet más-más szemszögből vizsgálni, értékelni. A tények, korok és dátumok tőlünk függetlenül adóttak, egymásra épülnek, ebben az egymásra épülésben, és egymás-

ra hatásban alkotják a nagy egészet. Nincs ez másképpen a közbeszerzés történetében sem.

Az emberi társadalom kezdetétől jelen vannak olyan szükségletek, amelyek a közösség egészének kielégítését szolgálják. Ezek a közösségi szükségletek koronként változóak és folyamatosan bővülnek. A közszolgáltatások a közösségi szükségleteket elégítik ki, olyan tevékenységfajtákat jelentenek, amelyek – meghatározott szervezeteken keresztül – életvitelünk szükséges feltételeit biztosítják. Amióta tényleges közösség létezik, és mióta állam az állam, azóta létezik valamifajta közbeszerzés is, ha nem is ezt a fogalmat használták, és nem is teljesen ugyanazt értették alatta, mint manapság.

A közbeszerzés tehát nem a modern kor találmánya, kialakulásának egyes elemei már a régmúltban is felfedezhetőek voltak. A közpénzből – adóforintokból – megvalósuló szükséglet kielégítés már a rég elmúlt korokban is szabályozást kívánt meg íratlan vagy írott formában.

A közpénzek elköltésének szabályozása iránti igény és szükség a közvagyon kialakulásának időszakára tehető, amikor a közvagyon mértéke, annak kezelési rendszere külön hatalmi beavatkozást igényelt. Felmerült annak igénye, hogy a közpénzek felhasználására az adott kor társadalmi, gazdasági viszonyainak alapulvételével az államformáció jelentős hatással bírjon.

Kiemelést érdemel a teljesség igénye nélkül: Róma, a középkor, Jean-Baptiste Colbert (1616-1683), Baross Gábor, a „vasminiszter” (1848-1892), az 1900-as évek Közszállítási szabályzata, az Európai Gazdasági Közösséget megalapító szerződés jelentősége, hazánk II. világháborús éveit követő 50 év időszaka, az 1995. évi XL. törvény, a 2003. évi CXXIX. törvény, és végül a *közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény*.

A fenntarthatóság igénye:

Az igények növekedésével együtt járó történelmi termelés felfutás előre vetítette a sokasodó környezeti problémákat, melynek hatására a huszadik század nyolcvanas évei elején megjelentek a szakirodalomban a fenntarthatósággal, a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos igények. Az emberek és a döntéshozók ráébredtek arra, hogy a termelés centrikus, profitorientált világ, lassan de biztosan őrli fel környezetünket.

Szükségessé vált olyan fórumok létrehozása, intézkedések meghozatala, amelyek feldolgozzák a megfogalmazott tételeket, nemzetközi stratégiát alakítanak ki, és ismertetik is azt a nemzetközi nyilvánosság-

gal. Kiemelést érdemel az ENSZ Közgyűlés által 1984-ben megalakított Környezet és Fejlődés Világbizottsága, a Brundtland Bizottság 1987, vagy a Riói Konferencia.

A dokumentumok rámutatnak arra, hogy míg a tudományban és technológiában új utakat kell keresni, addig ügyelni kell a lehetséges kockázatokra is. A legfontosabb üzenet, hogy a környezet és fejlődés minden kérdését egy rendszerben, azok összefüggésében kell kezelni. Fejlesztési döntéseink meghozatalakor a társadalom, gazdaság és környezet szempontjait kiegyensúlyozottan kell megfontolni.

A fenntartható közbeszerzés lényege, hogy a fenntarthatóság nem valósulhat meg a környezetvédelmi dimenzióknak valamennyi szabályozási területbe – így a közbeszerzésekbe – történő integrálása nélkül.

Hazánkban ennek törvényi feltételei adottak. A közbeszerzésekről szóló *2011. évi CVIII. törvény 1. §* kiemeli „[...] *E törvény és a végrehajtása alapján alkotott jogszabályok célja továbbá a mikro-, kis- és középvállalkozások közbeszerzési eljárásban való részvételének, a fenntartható fejlődés, az állam szociális célkitűzései és a jogszerű foglalkoztatás elősegítése.*”

* * *

Zöld és egyéb fenntarthatósági szempontok érvényesítése a (köz)beszerzésekben

DR. BARNA Orsolya

(ügyvéd, közbeszerzési és fenntarthatósági szakértő)

A környezetvédelmi szempontok közbeszerzési eljárások során történő alkalmazásának jogi lehetősége már régóta biztosított Magyarországon. A régi közbeszerzési törvény egy 2005-ös módosítása átültette a 2004/18/EK és a 2004/17/EK irányelvek környezetbarát szempontok érvényesítését lehetővé tevő szabályait is. A régi Kbt-t követően az új közbeszerzési törvény is a közösségi közbeszerzési irányelvekkel összhangban a közbeszerzési eljárások több elemében is teret enged a fenntarthatósági megfontolásoknak: a beszerzés tárgya meghatározása során a közbeszerzési műszaki leírásban, az alkalmassági feltételek körében, a bírálati szempontok között, valamint a szerződés teljesítése feltételeinek megadásakor.

Alapvető változást hozott a 2012. január 1-jén hatályba lépett Kbt., amelynek már a kialakítása során deklarálta a jogalkotó, hogy nagyobb figyelmet kíván szentelni a fenntarthatósági szempontoknak. A Kbt. a kiemelt célok között kezeli a fenntartható fejlődés szempontjait, noha az alapvető követelmények között külön nem említi a környezetvédelmi, fenntarthatósági és egyidejűleg a szociális követelményeket, remélhetőleg a jövőben erre is sor kerül.

A Kbt. 182. § (1) bekezdésének értelmében a Kormány felhatalmazást kapott, hogy rendeletben szabályozza a közbeszerzési eljárás valamennyi szakaszára kiterjedő környezetvédelmi, fenntarthatósági és energiahatékonysági követelmények tekintetében előírható részletes szabályokat, valamint az általa irányított vagy felügyelt költségvetési szervek, alapított közalapítványok, valamint az állami tulajdonú gazdálkodó szervezetek vonatkozásában a környezetvédelmi, fenntarthatósági és energiahatékonysági szempontoknak a közbeszerzésben történő érvényesítése kötelező eseteit és módját. A rendelet kidolgozása során széles körű szakmai egyeztetésekre került sor, a szöveg kidolgozásában az illetékes minisztériumok mellett a Magyar Közbeszerzési Intézet, valamint a Közbeszerzési Hatóság is részt vett. A jogalkotó nincs könnyű helyzetben, hiszen igen nagy a szakmai várakozás ezzel a végrehajtási rendelettel szemben, a megalkotásával végre a megfelelő szabályozási szintre emelkedhetnek a fenntarthatósági szempontok alkalmazásának követelményei.

A zöld közbeszerzésekkel kapcsolatosan a legfőbb ellenérv a költségek növekedése szokott lenni. Ez azonban általában nem valós probléma, mivel 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. Természetesen a fokozatosság minden esetben szükséges, valamint rendkívül fontos az információk minél szélesebb körben történő rendelkezésre bocsátása, csakúgy, mint a közbeszerzések szempontjából releváns fenntarthatósági ismeretek oktatása. A fenntartható közbeszerzések iránti megnövekedett figyelmet jelzi, hogy a PPKE Deák Intézetének közbeszerzési szakjogász szakán 2011-ben Magyarországon először került sor zöld közbeszerzési ismeretek oktatására tantárgyi keretek között.

* * *

Szociális szempontok érvényesülése a magyar közbeszerzésekben

DR. LUKÁCS Andrea

(a Közbeszerzési Tanácsadók Országos Szövetségének alelnöke,
a KÁBÉTÉ Kft. ügyvezetője, közbeszerzési szakértő)

- 1) A szociális szempontok érvényesülése a társadalmi szempontból felelős közbeszerzés egyik fokmérője lehet. A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény megteremti a szociális szempontok érvényesítésének lehetőségét.
- 2) A szociális szempontok érvényesítése olyan beszerzési magatartás, amelynek során az ajánlatkérő szervezet az adott közbeszerzési eljárás során e szempontok meghatározása révén nagyobb hangsúlyt fektet a munkalehetőségek javításának, a tisztességes munkához jutás, a szociális és munkajogok tiszteletben tartásának, a társadalmi integráció támogatásának, a hozzáférhetőség és minden felhasználó számára alkalmas kialakítás, az etikus kereskedelem, a kkv-ék támogatásának, a vállalatok társadalmi felelősségvállalása erősödésének, az emberi jogok védelmének elősegítésére, érvényesülésére.
- 3) 2012. évben a hazai közbeszerzésben a szociális szempontokat érvényesítő közbeszerzési eljárások aránya 2,5 % volt, amely mindösszesen 7,5 % értéket képviselt a 2012. évben lefolytatott közbeszerzési eljárások értékéből.¹ E szempontok a gyakorlatban az építési beruházás és az árubeszerzés tárgyú eljárások beszerzése során jelennek meg, azonban a statisztikai számok arra engednek következtetni, hogy a beszerző szervek közbeszerzési gyakorlatát kevésbé jellemzi még a szociális szempontú gondolkodás.

* * *

¹ Forrás: Közbeszerzési Hatóság 2012. évi beszámolója.

Szociális szolgáltatások ellátása és állami támogatása

DR. GYULAI-SCHMIDT Andrea, Dr. jur. (Hamburg)
(PPKE JÁK, egyetemi docens)

- 1) A szociális szolgáltatások ellátását, valamint a szociális jogok érvényre juttatását a nemzetközi egyezmények (különösen az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmánya), az Európai Unió általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra (ÁG-ÉSZ – ÁÉSZ) vonatkozó elsődleges és másodlagos jogforrásai, továbbá az uniós tagállamok nemzeti joga – a társadalmi szolidaritás alapján – a jövő nemzedékért és a szociális segítségre szorulóért érzett felelősség jegyében szabályozza.
- 2) A szociális szolgáltatások köre koronként, földrajzi viszonyoktól és társadalmi berendezkedéstől függően változik. Az európai „jó-léti társadalmak” polgára hozzászokott a szociális biztonsághoz, és elvárja az állam széles körű gondoskodását. Igényli, hogy az általános érdekű szociális szolgáltatások (ÁÉSZSZ), amelyek körét elsődlegesen a tagállamok határozzák meg, legyenek megfelelő minőségűek és kínálják ezeket elérhető áron, illetve alacsony fix díjért. A nemzetállamok bevételei azonban egyre kevésbé tartanak lépést a közkiadások növekedésével. Összeurópai probléma a társadalmak megállíthatatlan öregedése, ami miatt például az egészségügyi szolgáltatások fokozódó igénybevétele jelentkezik. A szociális feszültségekkel együtt nő a bűnözés, ezért egyre több forrást kell elkülöníteni a börtönviszonyok fenntartására és javítására, vagy a munkanélküli csoportok visszavezetésére a foglalkoztatásba. A szegénység nő, a népesség cserélődik. Ez további szociális feszültségekhez vezet.
- 3) A szubszidiaritás elvéből kiindulva, mind az EU mind a tagállamok törvényhozása, a helyi önkormányzati szervezetekhez telepíti a szociális ellátórendszer működtetésének feladatait. Mindezt anélkül teszik, hogy a helyben hatékonyabb feladatellátás érdekében, illetve a növekvő állampolgári elvárásokhoz igazítva, megfelelő finanszírozást biztosítanának hozzá.

-
- 4) A szociális szolgáltatások ellátása terén további nehézséget jelent, hogy az Európai Bizottság az Európai Unió Bírósága ítéleteit gyakran kiterjesztően értelmezi, és az általános érdekű szociális és egészségügyi szolgáltatásokat túlnyomó részben gazdasági érdekű szolgáltatásként (ÁGÉSZ) határozza meg, amelyre egyaránt vonatkoznak az egységes belső piaci, a közbeszerzési és a versenyjogi primerjogi szabályok, alapelvek.

Következésképpen,

- ha a helyi szervezetek a közérdekű feladatokat nem képesek in-house szerződésekkel maguk ellátni, akkor kötelesek a magánszférát a közbeszerzési szabályok betartásával – koncessziós, PPP és egyéb szerződések útján – a közfeladatok ellátásába bevonni.
 - a gyakran nem rentábilis szociális szolgáltatások privátszférára általi ellátásához főszabály szerint alkalmazandóak az EU versenyjogi és az állami támogatások tilalmára vonatkozó szabályok. Mindez magát a közfeladat ellátását is veszélybe sodorhatja.
- 5) Európa-szerte jellemző, hogy a szociális szolgáltatásokat ellátó intézmények állami finanszírozásra szorulnak. Erre tekintettel, a 2011. év végén elfogadott ún. *Almunia*-csomag, amely az ÁGÉSZ és ezen belül a szociális szolgáltatások állami támogatását külön szabályozza, két fő célt követ. Egyfelől a dokumentumban nevesített szociális szolgáltatások támogatását nagyságrendtől függetlenül mentességi körbe helyezi, másfelől viszont az ÁGÉSZ-hez tartozó egyéb szolgáltatások állami támogatását lényegesen megnehezíti. Az új szabályozással előtérbe kerül az Európai Bizottság szigorú gazdasági-hatékonysági, verseny- és közbeszerzési alapokra helyezett előzetes kontrollja.
- 6) Az *Almunia*-csomag alkalmazása körében számos tagállami kérdés merül fel, amelynek középpontjában a belső piac szociális és versenyjogi dimenziójának konfliktusa áll.

* * *

Hulladékgazdálkodási dilemmák az EU-ban és Magyarországon

MARKÓ Csaba

(hulladékgazdálkodási, környezetvédelmi szakértő)

Hulladékgazdálkodás vagy anyag- (energia-) gazdálkodás? Hulladék vagy erőforrás?

A hulladék – és kezelése – okozta káros hatások elkerülése, azok megelőzése a fejlett gazdaságú országokban ma már egyértelmű, a gazdálkodási normákba beépült feladat. Így a hulladékra már nem mint elkerülhetetlen rosszra, haszontalanra, improduktív költségelemre tekintenek, hanem egyre inkább eddig kihasználatlan, elfecsérelt anyag-, esetenként energiaforrásra tekintenek. Ennek következtében számos középtávú fejlesztési stratégiában, tervben, sőt az ezek megvalósítását irányító adminisztrációban a hulladékgazdálkodás nem önálló területként, hanem az erőforrás-gazdálkodás részeként jelenik meg. A hulladék pozitív gazdasági tényezőként való megjelenése azonban számos fogalmi, értelmezésbeli, szabályozási problémát is felvet, amelyekben a környezeti és a gazdasági érvek – gyakran társadalmi, szociális felhanggal – összemosódnak, esetenként mindkét oldalról megalapozatlan, de legalábbis vitatható állásfoglalások jelennek meg.

Fenntartható hulladékgazdálkodás vagy hulladék a fenntartható gazdálkodásban?

Számos olyan gyakorlati példát sorolhatnánk fel (illegális hulladékszállítás, ellenőrzés nélküli elhelyezés, látszat-hasznosítás, stb.), amelyek azt igazolják, hogy a hulladékgazdálkodás jelenlegi gyakorlata nem fenntartható. Ez sokakban azt a képzetet kelti, hogy a hulladék, illetve a hulladékgazdálkodás nem is egyeztethető össze a fenntartható fejlődéssel, mivel az erőforrások pazarló felhasználásának a jele, akár a termelésben, akár a fogyasztásban, és a hulladékgazdálkodás tkp. csak önmagát gerjeszti (vö. o-hulladék). Mások szerint a hulladék csak átmeneti állapota az anyagoknak, de a fenntartható gazdálkodás részeként a hulladékban megjelenő anyagot és energiatartalmat a termelésbe és a fogyasztásba vissza lehet és kell forgatni, ezzel biztosítva, hogy ne jelentsen a környezetre terhelést (vö. recycling society). Az elmúlt évtized nemzetközi és nemzeti fejlesztési dokumentumai és szabályozói azt mutatják, hogy a megoldás valahol a két törekvés összehangolásában

van; minél kevesebb és veszélytelenebb hulladék képződésére törekedve a képződő hulladék folyamatos hasznosítását kell biztosítani. Emellett azonban nem szabad elfeledkezni a hulladékgazdálkodás eredeti, alapvető feladatáról; a káros hatások elleni védekezésről, azaz a feltétlenül szükséges mértékre korlátozott biztonságos ártalmatlanításról.

Megelőzés vagy hasznosítás?

A válasz tehát: megelőzés és hasznosítás! Azonban a hulladékgazdálkodás tervezése, szabályozása során az ötlépcsős hulladék-hierarchia prioritási sorrendjének érvényesülését kell szem előtt tartani (a magyar szabályozás szerint egyedi kezelési döntések esetében is kötelező alkalmazni), amitől csak az anyag, termék és hulladék életciklusának elemzése alapján, a legjobb környezeti eredménynek megfelelően lehet eltérni. Így a megelőzési intézkedések megtétele után lehet a hasznosítás megoldásán (ezen belül is elsődlegesen az újrahasználatra előkészítés, majd az anyagában hasznosítás módszerein) és végül az ártalmatlanítás biztosításán gondolkodni.

Másodnyersanyag, melléktermék, a hulladék vége

A hulladék képződésének, megítélésének, mibenlétének kérdése, a „hasznos” és a „haszontalan” anyag vagy tárgy megkülönböztetése mindig is alapvető kérdése volt a társadalomnak és a gazdaságnak. A hulladék nem anyagi, természeti kategória, hanem civilizációs „eredmény”, alapvetően az anyag vagy tárgy birtokosának szubjektív megítélésétől, az azzal kapcsolatos attitűdjétől, és ennek megfelelő viselkedésétől függ. Az általános jogi meghatározás is ezt tükrözi, azonban ez nem biztosítja az egyértelmű, „objektív” szabályok, társadalmi normák rögzítését. A megkülönböztetés elősegítése érdekében próbált meg az EU különbséget tenni a hulladék és a melléktermék, valamint a hulladék és a hulladékból kinyert anyag („end of waste”, tkp. másodnyersanyag) között. Mindkét esetben alapfeltétel, hogy az előállított termék bizonyítottan feleljen meg a „hagyományosan” előállított, azonos használati célú termékek piaci, forgalmazási, minőségi feltételeinek. A melléktermék esetében tehát mellékes, hogy a gyártási technológia elsődleges célja-e a termék előállítása vagy sem – így lényegében egy hulladék-képződés megelőzési eljárásról van szó, a hulladék vége esetében pedig mindegy, hogy hulladék volt-e a kiindulási alapanyag vagy sem.

A magyar szabályozás ugyan lényegében szó szerint átveszi ezeket a feltételeket, azonban a kritériumokat nem a gazdálkodók hulladékgaz-

dálkodási terheinek mérséklése, a termékek könnyebb piacra kerülése érdekében alkalmazza, hanem olyan plusz adminisztrációs feltételeket szab, amelyekkel éppen ellenkező hatást válthat ki (a melléktermék esetében a veszélyes hulladékhoz hasonló nyilvántartási és bejelentési kötelezettségek, ill. a hulladék vége kritériumok igazolása minden hulladékhasznosítási tevékenység engedélyezési feltételeként).

Települési (háztartási, lakossági?) hulladék és a közszolgáltatás, állami szerepvállalás, közbeszerzés

Az EU alapvető elvárása a tagállamoktól, hogy megfelelő szabályozásokkal – a keretirányelv adta keretek és célkitűzések betartásával – biztosítsák, hogy az ország területén képződő hulladék megfelelő kezelését szolgáló létesítmények, illetve intézményrendszer működjön. Az állami felelősség mellett rögzíti, hogy a hulladék termelőjének, ill. mindenkor birtokosának elemi kötelezettsége, hogy hulladéka megfelelő kezelését vagy maga végezze el, vagy arra feljogosított szolgáltatónak történő átadással gondoskodik a kezelés elvégzéséről. E szempontból a települési hulladék kezelésére vonatkozó semmilyen megkülönböztető szabály nem létezik, egyedül a háztartási veszélyes hulladékokra mondja ki a szabályozás, hogy a kapcsolódó előírások csak a hulladékot átvevő szolgáltatóra vonatkoznak.

Az EU tagországokban általános gyakorlat, hogy a felkészültségük, anyagi és tárgyi lehetőségeik hiányában a termelő kezelési kötelezettségének teljesítésére képtelen magánszemélyek (de adott esetben más lakossági szolgáltatók, intézmények, néhol kisvállalkozók) hulladékának összegyűjtéséről és a hulladék kezelésének biztosításáról a helyi önkormányzatok (települések, azok társulásai, régiók, megyék, stb.) gondoskodnak. Ennek érdekében közszolgáltatást szerveznek, amelyet vagy az önkormányzat(ok) saját cége lát el, vagy nyílt közbeszerzést folytatnak le a közszolgáltatás ellátására. A szolgáltatást végző cégek tulajdonviszonyai nincsenek meghatározva, a szolgáltatás ellátását biztosító eszközök (gyűjtőedények, járművek, kezelőlétesítmények) lehetnek akár az önkormányzat, akár a szolgáltató tulajdonában. Gyakori az az eset, amikor a regionális területi egységek kötelezettsége, hogy a gyűjtés és a kezelés feltételeit, eszközeit, létesítményeit biztosítsák, ilyenkor a közbeszerzést a rendszer üzemeltetésére, sokszor a fejlesztését is beleértve, folytatják le. Az állam szerepe többnyire a kötelezettségek és a működési feltételek jogszabályi meghatározására korlátozódik,

a végrehajtás technikai és szervezeti kérdéseibe – a technikai normák betartatásán túl – általában nem avatkozik be.

A magyar szabályozás ennél kötöttebb, szigorúbb feltételekhez köti a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást. A települési önkormányzatokat (vagy azok társulásait) közszolgáltatóval kötendő hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés kötésére kötelezi. Szerződés csak olyan non-profit szolgáltatóval köthető, amely többségi állami vagy önkormányzati tulajdonban van, a területi környezetvédelmi hatóság hulladékgazdálkodási, az országos környezetvédelmi hatóság közszolgáltatói engedélyével, valamint az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség által kiállított minősítő okirattal rendelkezik. A közszolgáltatást ellátó – e feltételeknek megfelelő – szolgáltatót közbeszerzési eljárással kell kiválasztani. A közszolgáltatásnak magának csak a hulladék gyűjtésére kell kiterjednie, a hulladék kezeléséről már a közszolgáltatónak a hulladék termelőjére vonatkozó szabályok szerint kell gondoskodnia. Ugyanakkor a minősítéskor a szolgáltató vállalhatja, hogy közszolgáltatás keretében a hulladék kezeléséről saját kezelőlétesítményében kezeli a hulladékot, vagy csak magát a gyűjtést végzi saját eszközeivel, vagy csak üzemelteti az eszközöket.

A szabályozás két tekintetben aggályos; egyrészt kizárja a magánvállalkozókat a szolgáltatás lehetőségéből, másrészt nemcsak a nyílt nemzetközi közbeszerzés lehetőségét korlátozza, hanem a belföldit is, mivel a felhívásra csak a felsorolt adminisztratív feltételekkel rendelkező, minősített közszolgáltató jelentkezhets. A feltételként szabott közszolgáltatói engedély kiadásához viszont már be kell mutatni a majdani közszolgáltatási területet és az arra kidolgozott közszolgáltatói hulladékgazdálkodási tervet.

* * *

Fenntarthatósági szempontok érvényesítése az energiagazdaságban

BENCsik János

(a Nemzeti Alkalmazkodási Központ vezetője,
az MFGI igazgató-helyettese)

Az ipari forradalom kezdete óta az emberiség lélekszámának robbanásszerű növekedését a fosszilis energiaforrások felfedezése és elter-

jedése tette lehetővé. Az olajkitermelési csúcs 2010-15, illetve a földgázkitermelési-csúcs 2025-30 között várható bekövetkezése azonban előrevetíti, hogy a mai civilizációs modell nem tartható. Az elmúlt 30 évben a megújuló energiaforrások növekvő használata még kis mértékben sem tudta átvenni az elfogyó nem megújulók szerepét, és erre a jövőben sem számíthatunk. Az energiafogyasztás csökkentésének nincs alternatívája. A jelenlegi, növekedésre alapozott civilizációs modell a természeti erőforrások túlhasználata által a bolygó élő rendszerében okozott károk miatt sem fenntartható. A döntően a fosszilis energiaforrások használatára visszavezethető, emberi eredetű klímaváltozás, a biodiverzitás vagy a termőtalaj pusztítása létalapjainkat semmisíti meg. A felismert problémák kezeléséhez azonban nem környezetvédelmi intézkedésekre, hanem teljes társadalmi-gazdasági megújulásra, értékváltásra van szükség. A fenntartható társadalom kialakulása kulturális kérdés. **A legfőbb cél a társadalom és a gazdaság olyan átalakítása, amely lehetővé teszi az ökológiai korlátoknak való megfelelést.**

A magyar energetika súlyos kihívásokkal küzd. Jelenleg fenntarthatatlan tendenciák jellemzik. Az ország energetikai szempontból sebezhető, mivel fosszilis energiahordozók importjából fedezzük energiaszükségletünk 62%-át. Földgázfelhasználásunk túlsúlyos, megújuló-energia hasznosításunk minimális. A hazai épületállomány részesedése meghatározó a végenergia-felhasználásban; épületeink energiafelhasználása pazarló. Az Országgyűlés 2011. október 3-án elfogadta a **Nemzeti Energiastratégia 2030** dokumentumot, mely az energetikai problémák hosszú távú, rendszerszemléletű kezelésének igényével készült. Célja optimalizálni az ellátásbiztonság, a versenyképesség és a fenntarthatóság, mint elsődleges célok együttes érvényesülését. A nemzeti energiapolitika sarokkövei az energiatakarékosság és energiahatékonyság fokozása; a megújuló energia használata a lehető legmagasabb arányban; a biztonságos atomenergia-termelés fenntartása; kapcsolódás az európai energia infrastruktúrához; valamint a hazai szén- és lignitvagyon fenntartható, környezetbarát felhasználása. Folyamatban van a stratégiai keretrendszerbe illeszkedő cselekvési tervek kidolgozása is. Ezek tartalmazzák majd az Energiastratégia megfogalmazott céljainak eléréséhez szükséges részletes intézkedéseket, azok ütemezését, a fejlesztések forrásigényét.

A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium felügyelete mellett a Magyar Földtani és Geofizikai Intézet Nemzeti Alkalmazkodási Központja ké-

szította elő az **új Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiát (NÉS-2)**. A tervezet tartalmazza az üvegházhatású gázok kibocsátás-csökkentési céljait, prioritásait és cselekvési irányait meghatározó, 2050-ig tartó időszakra vonatkozó Hazai Dekarbonizációs Útitervet (HDÚ-t). Ennek megállapítása szerint a legjelentősebb dekarbonizációs potenciállal az energiahatékonyság javítása jár, mivel ez minden szektor esetében megvalósítható. A villamosenergia-termelés ÜHG-kibocsátásának csökkentésében a megújuló energiaforrások, illetve az atomenergia fokozott alkalmazásának van kiemelkedő szerepe. Az éghajlatváltozás magyarországi hatásaira való felkészülés kereteit jelöli ki a NÉS-2 részeként a Nemzeti Alkalmazkodási Stratégia. Eszerint az energetika terén kiemelten fontos feladat többek között az éghajlati kockázatok integrálása az erőmű- és energetikai infrastruktúra-tervezésbe. A dekarbonizációs és alkalmazkodási teendőket a NÉS-2-ben a „Partnerség az éghajlatért” szemléletformálási program egészíti ki. Ennek egyik kiemelt programja a Stratégia megvalósítását segítő, az államigazgatáson belüli horizontális kommunikációt előmozdító javaslatcsomag. A tervezet többek között hangsúlyozza, hogy ki kell alakítani a kormányzati és önkormányzati közigazgatás fenntarthatósági szempontokat prioritásként kezelő működését, továbbá a zöld közbeszerzési rendszert.



Gondolatok az innovatív Unió programról

PROF. DR. TATTAY Levente
(PPKE JÁK, egyetemi tanár)

- 1) Az innovácót tartják az Európai Unióban a gazdaságfejlesztés, a nemzetközi válságkezelés és a versenyképesség legfontosabb eszközeként.
- 2) Különösen fontos logikai lépésnek tartom az innováció fogalmi megközelítését, hiszen számos hasonló fogalom van a köztudatban: kutatás-fejlesztés=K+F, tudomány és technológia=TÉT, kutatás és technológia fejlesztés stb.
- 3) Az innováció meghatározóan fontos területe a szellemi alkotások fejlesztése és jogvédelme, mert az európai high-tech alkotásokat

szabadalom formájában lehet legjobban védeni és értékesíteni. A szabadalmi statisztika az innovációs világverseny mérésének leghatékonyabb eszköze. Erről egyértelműen tanúskodnak az European Innovation Scoreboard évről-évre kiadott adatai.

- 4) Az európai integráció az innováció területén lemaradt a világversenyben. Ebben a vonatkozásban már a 80-as évek elejétől jelentős erőfeszítéseket tettek a lemaradás behozatalára, így több Zöld Könyvet jelentettek meg, az innováció politikát az EU hivatalos programjává tették, továbbá öt évente kutatási és technológia-fejlesztési programokat hirdettek meg és bonyolítottak le.
- 5) A Lisszaboni Stratégia az uniós gazdaságfejlesztés, a nemzetközi válságkezelés, az európai versenyképesség és az innovációpolitika legfontosabb dokumentuma volt, a 2001-2010 közti időszakban.
- 6) Az Európa 2020 Stratégia a Lisszaboni Stratégia megújult tartalommal történő folytatását hirdette meg.
- 7) Az Innovatív Unió program az EU innovációpolitika legfontosabb célkitűzéseit tartalmazza. **Ez a program az Európa 2020 Stratégia kiemelt fontosságú, zászlóshajó kezdeményezése.**

* * *

Kormányzati ösztönzők az innovatív vállalkozások részére

HLÁCS András
(Nemzeti Innovációs Hivatal, vezető tanácsadó)

A globalizáció folyamatosan alakítja világunk gazdasági rendjét, újabb irányokat, lehetőségeket és kihívásokat teremtve. Ebben a helyzetben Európa csak akkor lesz versenyképes, kizárólag abban az esetben tart hat lépést globális versenytársaival, ha „inveniózusabban viselkedik, hatékonyabban reagál a fogyasztói igényekre és preferenciákra, valamint nagyobb teret enged az innovációnak.”² Ennek érdekében az EU

² „Az ismeretek átültetése a gyakorlatba: széles körű innovációs stratégia az Európai

az elkövetkező tervezési ciklusra a következő célokat tűzte zászlajára:

- EU2020 stratégiai célkitűzéseinek (intelligens, fenntartható, inkluzív növekedés) megvalósítása;
- partnerség erősítése;
- egyszerűsítés;
- eredményorientáltság;
- uniós támogatások hatásának maximalizálása;
- K+F ráfordítások mértékének az uniós GDP 3%-ra növelése.

A Kormány a brüsszeli célokkal összhangban, a gazdaság tartós növekedési pályára állítása érdekében az eddiginél is fontosabb szerepet szán a tudomány-, technológia- és innováció-politikának (TTI). Arra törekszik, hogy a hazai adottságokra épülő, tudásalapú, valamint a K+F-re és az innovációra ösztönző szabályozási és támogatási környezet alakuljon ki, a vonatkozó stratégiák és programok már megtörtént – *Befektetés a Jövőbe - Nemzeti kutatás-fejlesztési és innovációs stratégia 2013-2020*³ –, vagy folyamatban lévő megújításán keresztül. Ezek legfőbb célja a vállalati innováció jelenlegi szűk bázisának szélesítése.

Ennek érdekében különösen fontos

- a vállalati működés technológiai és nem-technológiai területein történő újítások ösztönzése;
- a kis- és középvállalkozások K+F és innovációs képességének javítása, tevékenységének támogatása;
- a tudományos, technológiai és innovációs célú együttműködések bátorítása mind hazai, mind nemzetközi szinten.

Magyarország a kutatás-fejlesztési ráfordítások szintjének a bruttó hazai termék 1,8 százalékos növelését kívánja elérni 2020-ig. Ehhez a vállalkozások és térségek K+F és innovációs szerepvállalásának átalakulására, képességeinek növelésére van szükség, hogy az ország érdekeit szolgáló újítások terjedjenek el.

A célkitűzés elérését a hagyományos vissza-nem térítendő és visszatérítendő támogatási programok, illetve adókedvezmények mellett olyan további ösztönzők is segítik majd, mint az innovációt a kereslet oldaláról támogató, a közintézmények igényeire épülő, innovatív ötletek megvalósítását és alkalmazást lehetővé tevő beszerzési eljárások. Ezek történhetnek akár a közbeszerzés keretein belül (hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárás; versenypárbeszéd), akár azt megelőzően is. Ez utóbbi a *Kereskedelmi hasznosítást megelőző*

Unió számára” – COM (2006) 502 végleges, 2006. 9. 13.

³ <http://www.nih.gov.hu/strategiaalkotas/hirek-esemenyek/kormany-elfogadta>.

beszerzés (*Pre-commercial Procurement, PcP*)⁴, amely alatt egy K+F szolgáltatások állami támogatásának nem minősülő, több szakaszos, a kölcsönös kockázatvállalás és haszonmegosztás elvén alapuló beszerzési modellt értünk.

* * *

Fenntartható fejlesztés – EU célkitűzések és programok 2014-2020

DR. NYIKOS Györgyi
(Nemzeti Közszerológati Egyetem, egyetemi docens,
kohéziós szakdiplomata, Brüsszel)

A fenntartható fejlődés koncepciója fontos, elengedhetetlen elemévé vált a legtöbb ország fejlesztési politikájának. A fenntartható fejlődés népszerű fogalom, amely azonban teret ad különböző értelmezéseknek is. A fenntartható fejlődés elérése – gazdasági fejlődés, a társadalmi fejlődés és a környezetvédelem – kulcsfontosságú kihívás a nemzetközi közösség számára. Három nagyon különböző megközelítés van arra, hogy mit kell fejleszteni: az embereket, a gazdaságot és a társadalmat.

Számos gazdasági, társadalmi és környezeti kihívás kezelése mentén elérhető a fenntartható fejlődés, azonban nincs csodaszer a kihívások kezelésére. A hatékony fejlesztés több politikai területen igényel haladást a helyes szakpolitikák és célkitűzések kiválasztásával.

A közpénzek hatékony elköltéséhez a hatékonyság és eredményesség követelményét csatolni kell, célzottan kell a forrásokat felhasználni. Kérdés persze, hogy mely területeken van szükség ezekre a forrásokra és milyen hatásokkal jár a felhasználásuk: ennek megítéléshez folyamatosan nyomon kell követni a források hasznosulását.

A fenntartható fejlődés tehát igényli a különböző érdekelt felek és a perspektívák részvételét és együttműködését annak érdekében, hogy összehangolásra kerüljön a különböző és néha ellentétes értékek és célok elérése felé vezető út, egy új szintézis alakuljon ki a hozzáadott érték növelése szempontjából. A fenntartható fejlődés koncepciójának hatékonyságát a gyakorlat határozza meg, az hogy mi valósul meg belőle. Egyik lehetséges sikertényezője, hogy képes-e nagy kompromisszum-

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0799:FIN:H U:PDF>.

ként az alapvetően természetet és a környezetet védők és a gazdasági fejlődést értékelők együttes kiszolgálására.

Jelenleg zajlik a felkészülés a következő 2014-2020 időszak új több-éves pénzügyi keretének kialakításával minden területen: nemcsak költségvetési tárgyalásokról van szó, hanem átfogó ágazati szabályozásról is. Új megközelítés hatja át a struktúrát: az eredményorientált-ság lesz a fő cél, amely megköveteli a szemléletváltást a működésben. Kérdés, hogy miként viszonyul ez az új rendszer a fenntartható fejlődés koncepciójához.

* * *

Foglalkoztatás-barát közbeszerzések a KKV-k szolgálatában

DR. TÁTRAI Tünde
(Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi adjunktus,
közbeszerzési szakértő)

A fenntarthatóság három pillére a közbeszerzés világában értelmezve a zöld közbeszerzés, a szociális szempontok érvényesítése a közbeszerzésben, valamint a hatékony közpénzköltés. Erre a három pillérre utal Manoliadis O., Tsolas I. (2012), amikor a szociális szempontok közé a beszerző, a felhasználó és a szállító megelégedettségét, a társadalmi elégedettséget, a környezeti hatásokat is beleérti. Ezek mérhetőségét helyezi előtérbe, amikor az egy főre jutó energiafelhasználást, az emissziót vagy a kár, elveszett idő mértékét mint a mérhetőséget megalapozó adatok fontosságát emeli ki. A görög építési beruházási példákon keresztül a szociális és zöld szempontból felelős beszerző üzleti sikerét és a pénzügyi szociális és környezetvédelmi célok érvényesülését köti össze esettanulmányaiban. Az egyik legfontosabb következtetése, hogy mindez nem csak az érintettek támogatását, hanem a munkavállalók motivációját is erősíti. A foglalkoztatás-barát közbeszerzés áttételesen, de a szakirodalomban is egyre gyakrabban megjelenik.

A munkahelyteremtés szempontjából legfontosabb példa a Dán Kormányzat esete, ahol a munkanélküliség elleni küzdelem része, ahogy ösztönözni próbálják a szociális szempontú előírások alkalmazását a közbeszerzésben kötött szerződések teljesítésével kapcsolatos képzés erősítésével. A példák esetében azonban megemlíti, hogy igenis meg-

kérdőjelezhető, hogy amennyiben a szociális szempont választható, ami egyben munkahelyteremtést eredményez, valóban a fenntarthatóság növelésének jó mérőszáma-e különösen a nagy értékű építési beruházások esetében.⁵ Valódi vitakérdés tehát, hogy a munkahelyteremtés egyértelműen a fenntarthatóságot szolgálja-e, hiszen amennyiben itt is mennyiségi szempontok érvényesülnek, úgy valójában a hatékonyság rováására mehet az előírás, különösen, amennyiben kötelező jellegű szabályok erősítik azt.

A hazai kutatási eredmények a fentieknél részletesebben térnek ki a foglalkoztatás-barát közbeszerzés és a KKV-k kapcsolatára. A Nemzeti Munkaügyi Hivatal Foglalkoztatás-barát közbeszerzés projektje (2012/13) interjútapasztalatai alapján a magyar piacon a foglalkoztatás és közbeszerzés témakörét az alábbiak szerint értették a piaci szereplők:

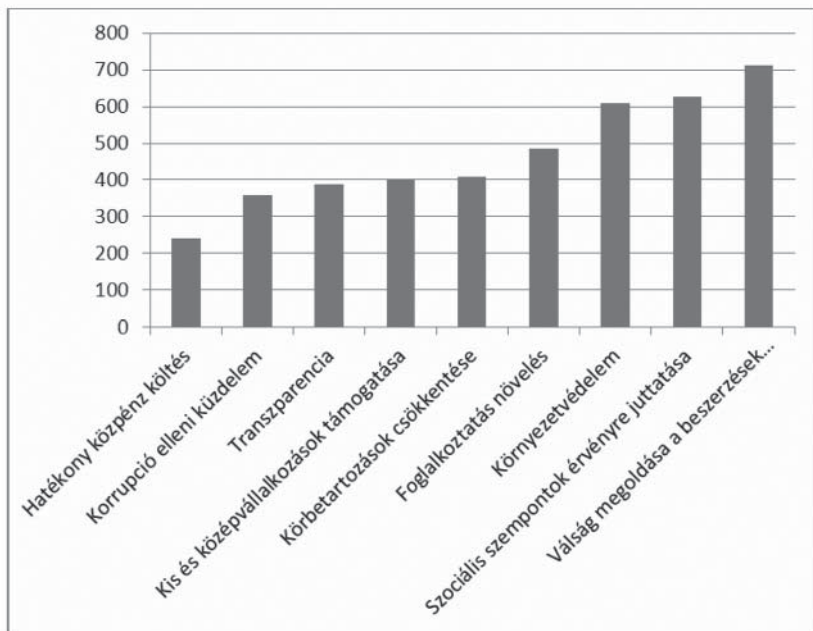
- szociális kérdés, mely elsősorban a védett foglalkoztatókat érinti
- gazdasági kérdés, hasonló a körbetartozás problémájához
- kis- és középvállalkozások támogatásával azonos
- a fenntartható közbeszerzés téma része.

A legnagyobb hazai foglalkoztató KKV-szektor ereje és annak segítése, továbbá a foglalkoztatás növelésének szempontja egyértelműen összekapcsolódik a hazai kutatási eredmények alapján.

A Budapesti Corvinus Egyetem Közbeszerzési monitoring-kutatása, mely kétévente ismétlődik és célja a hazai közbeszerzési piac feltérképezése a téma vonatkozásában az alábbi eredményekkel járt.

A közbeszerzés hazai célrendszerének azonosításával kapcsolatos kérdésre adott válaszok rávilágítanak, hogy amennyiben a foglalkoztatási kérdést külön választjuk a szociális szempontok érvényesítésétől, azok a hazai gyakorlatban megelőzik az egyik legfontosabb célt, a KKV-k támogatását. Tehát egyértelmű a piac szereplők választása, melynek értelmében a prioritások között a legfontosabbak között kezelik a foglalkoztatás növelését annak ellenére, hogy erről viszonylag kevés konkrét információjuk van.

⁵ Federspiel G, Dittmer M.A., Christiansen C. (2013).



Célpreferencia a közbeszerzésben (2013)⁶

A foglalkoztatás növelése és a KKV-barát közbeszerzési politika egymásra hatása rendkívül időszerű, hiszen amennyiben a közbeszerzésben továbbra is a kis- és középvállalkozásokra fókuszálva nem tudjuk meghatározni, hogy ennek közvetlen pozitív hatása van -e a GDP-re, illetőleg a hazai foglalkoztatás növelésére, úgy olyan célrendszerben kell elhelyezni a munkahelyteremtést, foglalkoztatás-növelést, mely önmagában csak szigorúan ezt a problémakört vizsgálva nem képes pozitív hatással lenni a hazai közbeszerzési kultúra fejlesztésére. A kapcsolódó, feltárássra váró területek azonosítása és az összefüggések feltárássának megkezdése tehát az első lépés a foglalkoztatási kérdések kapcsolatának vizsgálatakor a közbeszerzésben.

⁶ Fejlődés és közbeszerzés – Budapesti Corvinus Egyetem közbeszerzés-kutatása
www.kozbeszeskut.hu.

