

STATE PROPERTY MANAGEMENT IN HUNGARY, IN VIEW OF THE DEVELOPMENT OF PUBLIC PROCUREMENT RULES IN HUNGARY

ÁGOTA TÖRÖK

Law Faculty, Széchenyi István University Győr, Hungary

Abstract in original language:

A cikk bemutatja és értékeli a magyarországi állami vagyon elmúlt 20 évének történeti vonatkozásait, a privatizációs folyamatok fontosabb önálló, valamint közbeszerzési kapcsolódási pontjait, valamint ezek gazdaságpolitikára tett egyes hatásait, kiemelve az állami vagyon szerkezetét, felosztását, gazdasági jelentőségét, az állami vagyonnal összefüggő tranzakciók lényeges folyamatait. A vagyonkezelés célja: a már meglévő, illetve a közbeszerzési eljárások során szerzett és kezelt vagyon tulajdonosának érdekében és elvárásai szerint úgy kezelni a vagyonkezelőre bízott vagyont, hogy az egyrészt szolgálja az átruházó elvárásait, másrészt a vagyon minimálisan se veszítsen értékéből, és optimálisan gyarapodjon. A vagyonkezelés jogi vonatkozásai elválaszthatatlanok a gazdaságiaktól. Vagyonkezeléskor a közvagyon kezelője a jó gazda gondosságával köteles eljárni, felelnie kell azért, hogy a vagyon értékarányosan alakuljon át. E folyamatban résztvevők a közvagyonért való általános felelősség szerint osztoznak a felelősségen.

Key words in original language:

Privatizáció; közbeszerzés.

Abstract:

The article discusses and evaluates the historic aspects of Hungarian state property with regard to the past twenty years, the key points of privatization processes, their relation with public procurements and some of their impacts on the economic policy with emphasis on the structure, division and economic importance of state property, as well as the major processes relating to transactions that involve state property. The purpose of property management is the management, in line with the owner's interests and expectations of property, either already existing or obtained via public procurement procedures and transferred to a trustee, in a manner that serves the transferor's requirements on the one hand and ensures, as a minimum goal, that the given property at least retains its value but rather, as an optimum goal, increases in value. The legal aspects of property management are in organic relation with the economic aspects. With regard to property management, the manager of public property shall exercise due care in all its actions and shall be responsible for ensuring value-proportionate transformation of property. Those participating in this process shall be held liable in accordance with general liability for public property.

Key words:

Privatization; procurement.

AZ ÁLLAMI VAGYONKEZELÉS MAGYARORSZÁGON KAPCSOLÓDVA A KÖZBESZERZÉSI SZABÁLYOK KIALAKULÁSÁHOZ

A vagyonkezelés - akár polgárjogi, akár államháztartási oldalról nézzük - kitüntetett szerepet kell kapjon úgy az állami, mint az önkormányzati vagyon tekintetében. A Magyarországon 2007-ben elfogadott Vagyontörvény¹. hatályba lépése előtti állapotról, a vagyonkezelési veszélyhelyzetekről tesztek áttekintő feltárást úgy hogy összefoglalót adok a kapcsolódó közbeszerzési szabályokról is, ami itt jelentőségét tekintve elsősorban az ingó vagyon folyamatos növekedésének az átláthatóságot szolgáló eljárási szabálya. Munkám során összehasonlító, leíró jellegű módszert alkalmazok az adott témakörben elismert szakértők véleménye és tanulmányai alapján.

A VAGYONKEZELÉS TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉSE

A **vagyonkezelés** kialakulásával és történelmi fejlődésével kapcsolatban sokféle és sokirányú megközelítés létezik, annyira régi fogalom a vagyonkezelés, mint maga a vagyon. A római jogra visszavezetve: a tulajdonos korlátlan hatalommal rendelkezik vagyona felett. A jogfejlődés során – akár az angolszász, akár a germán jogot vesszük – a vagyon kezelése bizalomra épült és ebből alakult ki a mai értelemben vett vagyonkezelés, amely felek közötti magánszerződést jelent. A vagyonkezelő (Trustee) esetében szétválik a tulajdon és annak hasznosítója, ami a tulajdonos számára előnyöket és védelmet jelent. A vagyonkezelői szerződések alapelve, hogy ne sérüljenek az érdekei és jogai egyik félnek sem, valamint garanciát vállaljanak egymás érdekeinek védelmére. Az **állami vagyon kezelése** eredményét tekintve azt a viszontagságos kapcsolatot mutatja az elmúlt időszakban, mint a „mostoha” és a „mostohagyerek”, mely fejlődése alatt lassan-lassan formálódott, de sajnos közben kicsit viseltes is lett és kis híján el is fogyott.

A MAGÁNOSÍTÁS KÖRÜLMÉNYEIT BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

Magyarországon a rendszerváltás előtti és utáni korszaknak is megvoltak a hullámzó gazdasági viszonyai. Megszenvedtük a hiánygazdaság kellemetlenségeit, természetes volt a kapun belüli munkanélküliség, a teljesítmény-visszatartás, a pazarlás, az állami támogatásokkal fenntartott rentabilitás látszata és szembesülés a **nemzeti vagyon** „széthordásával”. Gazdasági berendezkedésünket nem túl kedvező terepen kellett gyökeresen újragondolni. A magángazdaság terjedése rendkívül kedvezőtlen nemzetgazdasági és nemzetközi gazdasági körülmények között startolt, a vállalkozások megjelentek a mezőgazdaságban és a kisiparban is, egyre inkább a piacosodás, kapitalizálódás felé vettük az irányt. Már a szocializmus időszakában megkezdődtek a **társadalmi tulajdon** kezelésének alapjai, kidolgozása kezdődött egy új gazdasági mechanizmusnak, mely a piacgazdaság bevezetését szorgalmazta. Ez jó hatással volt a magántulajdonosi viszonyok felemás gazdasági környezetének elterjedésére, az állami és a magánszektor közti fejlődés dominanciája egyértelműen az utóbbi felé tolta a mérleget.

A szocialista rendszer összeomlása után – miután a hazai bankrendszer szerves részévé vált az összeurópai pénzügyi hálózatnak – a figyelem szinte kizárólag a vagyon magánkézbe adására irányult. Szűkebb értelemben a **privatizálás** a korábban állami tulajdonban lévő vagyonnak

1 Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (Vtv.)

magánkézbe való átadását jelentette. Eszerint a gazdaság privatizálásának folyamatán azt kell érteni, hogy addig növekszik a magánszektor részaránya, míg a gazdaság domináns szektorává válik. A közgazdasági célját tekintve az átalakulás eredményeként jött létre a piacgazdaság. A privatizáció **jogi és intézményi kereteinek megteremtésében döntően az államnak volt szerepe**. A privatizáció célját, módját, gyorsítását illetően egymástól teljesen eltérő elképzelések működtek a kelet-európai privatizációk során. A különböző privatizációs módszerek közül Magyarország a készpénzes privatizáció elsőbbségére épített. Az egyes privatizációs folyamatokban azóta vitatott az **államapparátus részvételének mértéke, ésszerűsége és szükségessége**. Itt jegyzem meg, hogy a jogi keretek kialakításának, működésének értékelésekor nem szabad megfeledkezni arról, hogy rendszerváltásunk csendesen, jogszabályok cseréjével történt. A rendszerváltó jogszabályok végrehajtása az a kulcsterület, ahol a szakszerűtlen vagy egyes érdekeket háttérbe, másokat előtérbe toló apparátus okozhatott olyan súlyos helyzetet, ahol a veszélyhelyzetek növekedtek². A privatizáció folyamatát érintő problémás ügyek azóta részben feldolgozásra kerültek, szakirodalmuk bármely érdeklődő számára elérhető³.

Mekkora volt az állami vagyon? Valószínűsíthető volt, de sokszor csak találgatással lehetett meghatározni az értékét, nem kis fejtörést okozva a vagyonért felelős gazdasági szakembereknek. A privatizáció célja az, volt hogy maximalizálja az állami bevételt, a magánosítandó vagyon nettó jelenértékét, miközben figyelembe vesz bizonyos méltányossági szempontokat és tranzakciós költségeket. A szabályozásból következő hatékonysági elvárás azt jelentette, hogy a folyamatot teljes informáltságnak és a vagyonért folyó nyílt versenynek kellett jellemeznie. Ma már tényként ismerjük el, hogy **a privatizáció elősegítette a hatékony vállalatműködést és általában a hatékony piacgazdaság kialakulását**. Mind a fejlett tőkés országok példája, mind a volt szocialista gazdaságok működéséről felhalmozott ismeretek, mind pedig a logikai érvelés arra a következtetésre vezet, hogy a magyar és a kelet-európai gazdaságok számára nem volt más lehetőség a jól működő piacgazdaság kialakítására, mint a vállalatok magántulajdonba adásán alapuló fejlesztés. A privatizáció hatékonysága a magánkézbe került vállalat jövőbeli esélyeit jelentette, ami nem független attól, hogy milyen módon privatizálták a vállalatot. Ez az állítás leginkább a kedvezményes és ingyenes privatizáció negatív hatásaival illusztrálható. A kuponos privatizációt alkalmazó Csehországban a Vagyonalapok által birtokolt vállalatokban az első privatizációs hullámban nem történt szerkezet-átalakítás, a külföldi tőkét gyakorlatilag kizárták a privatizációból⁴. Ezek a cseh vállalatok, Magyarországon a vállalatvezetők, dolgozók által kedvezményesen megvásárolt cégek, Lengyelországban a felszámolással privatizált vállalatok – ahol ugyancsak belföldi vevők lettek a tulajdonosok – többsége tőkeszegény, korszerűsítésre képtelen helyzetbe kerültek. A vállalatok csődje visszaállamosítást jelent, hiszen az elzálogosított részvények, ingatlanok a hitelező bankokra vagy közvetlenül a garanciát nyújtó államra száll vissza. Az állam kezében jórészt már csak olyan vagyonelemek maradtak, amelyek a profit-

2 NiKEX Külkereskedelmi Vállalat, RÁBA Rt., AUTÓKER, Gerbeaud-ház (stb.) értékesítésével kapcsolatos problémák. Czuczai Jenő: A magyar privatizáció alulnézetből, Agrocent, Budapest, 1994. 130-148. o.

3 Ld: 3. jegyzet

4 Magyarországon is van a külföldi tőkét elriasztó példa: például a HungarHotels privatizációjának leállítására (1994-1995) óvatosságra intette a külföldi befektetőket. A privatizáció elhúzódásának oka a harmadik generációs privatizációs törvény elfogadásának elhúzódása volt. A privatizáció jogi és stratégiai tisztázatlansága elrettenti a külföldi tőkét. Ld. 3. jegyzet.

szempontokon túli egyéb ellátási, társadalmi és nemzetgazdasági érdekeket szolgálnak. Az eltelt időszak folyamán a magyar gazdaság legtöbb szektorában a magántulajdon lett a meghatározó tulajdonforma. Az állam **vállalkozói vagyónának** többsége mára magántulajdonba került, a gazdaság tulajdoni átalakulása gyakorlatilag befejeződött.

KÖZVAGYON

A **közvagy**on vagyon és vagyoni értékű jogok és kötelezettségek egysége. A közvagyon két meghatározó szegmense ma az **állami vagyon** és az **önkormányzati vagyon**. Mindkét kormányzási szint vagyónának közgazdaságilag azonos szerkezete van, amelyet a hatályos jog különböző fogalmakkal ír le. A közvagyonnak van egy eleve kizárólag állami tulajdonú és forgalomképtelen része, amelyet a Polgári törvénykönyv közjavaknak (172. §) nevez, az önkormányzati törvény forgalomképtelen törzsvagyonnak. A feladatellátást szolgáló vagyon állami szinten a kincstári vagyon, önkormányzati szinten a törzsvagyon, ezek egy része lehet forgalomképes. Az állami vagyonnak az az eleme, amely a gazdaság befolyásolását szolgálja, az a befolyásoló vagyon⁵.

A közvagyon megjelenési formája szerint lehet ingó és ingatlan vagyon, pénzvagy, különböző pénzügyi instrumentum (értékpapír, betét, hitel), immateriális jószág (vagyoneértékű jog), követelés, kötelezettség. A „magyar modell” sajátossága az, hogy a gyakorlat és hazai irodalom egy része is a vagyongazdálkodás fogalmát egy ideig meglehetősen szűken értelmezte. A legszűkebb értelmezés szerint a vagyongazdálkodás a nem alapfeladat ellátást szolgáló vagyonelemekkel kapcsolatos bevételszerző tevékenység, vagyis kirekeszti éppen a legfontosabb területet. A leszűkítő értelmezés szerint vagyongazdálkodási tevékenység a pénzvagy és a pénzügyi eszközök hasznosítása, a különböző bérleti viszonyokban és más formában történő hasznosítás, extrém esetben a vagyon (eszköz) értékesítése. A vagyongazdálkodási modellek közül alkalmazott módszer a vagyon bérbeadása is, mellyel ugyan folyamatosan bevétel realizálható, illetve működtetés költségei csökkenthetők, de ez egyfajta – a bérleti költségek által kiváltott – árszintemelkedéssel járhat. A közvagy jellemzői minden jogállamban azonosak: a közvagy – jellegénél fogva – az állami közfeladatok ellátását és kiszolgálását szolgálja.

VAGYONKEZELÉS

Magyarországon a közszféra ingatlanvagyonát 1968-ban értékelték utoljára. Az államháztartásnál többet jelent a közszféra, hiszen ebbe beletartoztak a közpénzt használó alapítványok, egyéb közhasznú szervezetek, szorosan kapcsolódtak az állami tulajdonban, résztulajdonban levő társaságok (állami vállalatok) is. Voltak olyan központi költségvetési szervek, amelyek saját tulajdonúnak vélték meghatározott vagyontárgyakat – ingatlanokat –, melyekre vonatkozóan nem érezték magukat adatszolgáltatásra kötelezettnek. Ez a hozzáállás az állami vagyoni kör szabályozásának érdekellentéteire utal. A privatizációval foglalkozó szakterületek gyengültek, a vagyonkezelő részlegek megerősödtek, mindinkább a vagyonkezelés került előtérbe, és a szervezeti és döntési struktúra ennek megfelelően alakult. Emellett természetesen a vagyon működtetése, eredményességének fokozása, üzleti alapokra helyezése továbbra is cél volt, így a kontrolling tevékenység a gazdálkodáshoz

5 Sárközy Tamás: Államszervezetünk potenciazavarai: A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai: [Javaslat egy hatékony és modern kormányzati szervezet kialakítására]. Budapest, HVG-ORAC, 2006. 397. o.

nélkülözhetetlenné vált. Az állami vagyon kezelésében az ún. **tulajdonosi ellenőrzés** fontos tartalommal bír, amely a pénzügyi folyamatok mellett a reálfolyamatokat is felöleli. Egy mondattal összefoglalva: a vagyonkezelői jog lényege az, hogy a vagyonkezelőt terhelik mindazon kötelezettségek és megilletik mindazon jogok, amelyek a tulajdonost is, azzal a különbséggel, hogy a vagyontárgy megterhelésére és elidegenítésére nincs felhatalmazása.

A vagyonkezelők a vagyonkezelési szerződés felhatalmazása alapján: az ingatlanokat hasznosíthatják (bérbe adhatták), teljes jogkörben eljárhattak a beruházások és felújítások előkészítése, lefolytatása, valamint ellenőrzése kapcsán, továbbá a peres (pl. panorámavesztés miatti értékcsökkenés) és hatósági (építési engedélyezési) eljárásokban, előkészítették és lefolytatták - külön megbízási szerződés alapján - az ingatlan értékesítési eljárásokat. Vagyonkezelési szerződés alapján a vagyonkezelő jogosult állami tulajdonban álló dolog birtoklására, használatára, hasznai szedésére, ellenben köteles értékét megőrizni, állagának megóvásáról, jókarbantartásáról, működtetéséről gondoskodni, díjat fizetni, illetve a szerződésben előírt egyéb kötelezettséget teljesíteni. Ha a vagyonkezelő a kezelt vagyont más használatába adja, annak magatartásáért, mint sajátjáért felel, a vagyonkezelői jog harmadik személyre csak a vagyonkezelő holding hozzájárulásával ruházható át. A közteherviselés, karbantartás, javítás kötelezettsége, ellenérték megfizetése és más módon teljesítése szintén engedélyhez kötött. E tevékenység célja a korábbi állami monopóliumok más módon való működtetése, valamint annak a rendszernek a kialakítása, amelynek keretében a vállalkozói tőke jogilag rendezett körülmények között tud részt venni korábbi állami monopóliumok működtetésében. A koncessziós törvény a koncesszió-köteles tevékenységek folytatására vonatkozó alapvető, valamennyi ágazatra irányadó közös, kötelező szabályokat tartalmazza.

Az eltelt két évtized alatt az állami tulajdon átalakítása történt meg, az intézményes és tömeges privatizáció lezárult, megteremtődtek a feltételei annak, hogy koncepció váltásra kerüljön sor a tartós állami vagyonnal való gazdálkodásban, kialakításra kerüljön az állami vagyongazdálkodás egységes szervezeti és működési rendszere, a hosszú távon állami tulajdonban maradó vagyon kezelésére, hasznosítására, intézményrendszerére korszerű szabályozás szülessen. Ennek jegyében alakult meg a **Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.** (MNV Zrt.). A MNV Zrt. létrehozása megfelelő lépés a vagyongazdálkodással kapcsolatos legnagyobb gazdasági kihívások teljesítésére, hiszen az elkövetkező időszakban a fő hangsúly a vagyonkezelésre helyeződik át. Állami vagyon hasznosítására az MNV Zrt. vagyonkezelési szerződést köthet. Az állami vagyont az MNV Zrt. maga kezeli vagy szerződés útján hasznosításra átengedi. Csak olyan szerződést köthet, amely a Magyar Állam számára a lehető legkedvezőbb (vagyon megőrzése, gyarapítása, bevétel, más előny elérése) és csak versenyeztetés útján köthető szerződés. A Vtv. által kitűzött cél, hogy az állami vagyonnal való gazdálkodás hatékonyabb, költségtakarékosabb és átláthatóbb legyen. Ennek érdekében a törvény elvi jelentőséggel kimondja, hogy az állam vagyona egységes, az állam központi költségvetési szervei – meghatározott kivételektől eltekintve – önálló tulajdonjoggal nem rendelkezik és az állam tulajdonosi jogait egyetlen szervezet gyakorolja.

A törvény meghatározza a tulajdonosi joggyakorlás, a vagyonkezelés feladatát, célját és rögzíti, hogy állami vagyont bérbe, használatba, vagyonkezelésbe adni alapvetően ellenérték fejében lehet. Leszögezi, hogy a központi költségvetési szervek működéséhez szükséges állami vagyont az MNV Zrt. bocsátja az intézmény rendelkezésére - új szabályként rögzíti -, hogy az állam üzleti alapon hasznosítható, értékesíthető vagyonába tartozó ingatlant, csak az általános piaci feltételek szerint, ellenérték fejében (használati, bérleti díj) adhatja még a költségvetési szervnek is. A Vtv. 9. §-a szerint a vagyonkezelőt megilleti a birtoklás, használat és hasznosítás joga. A bérlet azonban csak a birtoklás és használat joga illeti meg. A

Vtv. megteremtette az állami vagyonnal való gazdálkodás hosszú távra szóló alapjait, az állami vagyongazdálkodás egységes szervezeti és működési rendszerének feltételeit. A Társaság szervezetének működéséhez szükséges forrást a központi költségvetés biztosítja. Ebből adódóan elszámolási és beszámolási kötelezettség terheli az Állami Számvevőszék és az Országgyűlés felé. Mára azt is tudjuk, hogy mekkora vagyonnal kell elszámolni: a Magyar Állam vagyona valamivel több mint negyvenkétezer milliárd forint.

A Vagyontörvény a köztulajdonnak csak egy részét vonja szabályozási körébe, csak a szűkebb értelemben vett állami tulajdonnal foglalkozik. A nemzet számára tartós értéként megőrzendő vagyon tekintetében az adott vagyoni kör védelmét, értékmegőrzését szolgáló - valamennyi tulajdonosra egységesen érvényesülő - külön törvények előírásait (pl. birtokvédelem, birtokpolitika, műemlékvédelem, természetvédelem) a vagyontörvény nem írja felül, azokat az államot képviselő tulajdonosi joggyakorló szervezetnek is be kell tartania éppen úgy, mint bármely más tulajdonosnak. Az állami vagyon terjedelme a törvény indokolása szerint jelenleg még mindig nem áll arányban a közfeladatokkal, ezért a törvény arra az elvre épül, hogy a túlméretezett állami vagyon csökkenjen, hosszabb távon tartósan azok a vagyonelemek maradjanak az állam tulajdonában, amelyek tekintetében a vagyon értékének a megőrzése vagy a vagyon természete, vagy nyomós gazdaságpolitikai érdek az állami tulajdonban tartást indokolja. Alapelvként rögzíti a törvény, hogy **állami vagyont bérbe, használatba, vagyonkezelésbe adni alapvetően ellenérték fejében lehet**, és csak szűk körben teszi lehetővé állami tulajdonú vagyon ingyenesen, térítési kötelezettség nélkül más tulajdonába adását azzal, hogy az ingyenes vagyonjuttatásra ellenőrzött és a költségvetési törvényben meghatározott keretek között, az Országgyűlés felé való beszámolási kötelezettség mellett kerülhet sor. Így fordulhat majd elő az is, hogy az állami intézmények székházukat hamarosan bérelni lesznek kénytelenek az állami vagyonkezelő szervezettől.

A köztulajdonba tartozó vagyontárgyak a közhasználatára szánt, a közcélok megvalósítását szolgáló vagyon - kincstári vagyon - rendeltetésének függvénye alapján, és rendeltetése céljának megtartása érdekében védendőek, azaz köztulajdoni jellegük megszüntetésére - magántulajdonná alakítására, értékesítésére - kizárólag a közcél jelleg megszűnése esetén nyílhat lehetőség.

AZ ÁLLAMI VAGYON MEGOSZTÁSA

Az Alkotmány⁶ 9. § (1) bekezdésének az a tétele hogy a "köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül" az mindkét fajta tulajdonnak a saját jogi eszközeivel való védelmét szolgálja. A 17/1992. (III. 30.) AB határozatban kimondásra került, hogy **a vagyonkezelői jog használati jogosultságainak védelme** - a használat joga mint a tulajdonjog vagy a kezelői jog részjogosítványa - megmaradt, és az Alkotmány 13. § (1) bekezdés nemcsak a tulajdonjog, hanem minden azzal összefüggő **kapcsolódó (dologi jellegű) vagyoni jog biztosítására is vonatkozik**. A köztulajdon vonatkozásában a köz használatára szánt vagyon és a közcélok megvalósítását, ellátását célzó vagyon csak erre a célra használható és annak érdekében védelmet élvez. Az államháztartás reformja keretében a kormány újraszabályozza az állami vagyonnal kapcsolatos gazdálkodást annak érdekében,

6 Alkotmány: „9. § (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. (2) A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági versenyt szabadságát.”

hogy javuljon az állam vagyonnal való gazdálkodása az átláthatósága és a hatékonysága. E körben történt meg a közbeszerzési törvény legutóbbi módosítása is.

Sikerült a vagyongazdálkodást **piaci körülmények** alapján megvalósítani. Kialakult kezelési minták és másolható módszerek híján – mint utólag igazolódott – hol gördülékenyen, hol akadozva jutottunk el a mai állapotba. A különböző vagyongazdálkodók más-más elveket alkalmaztak, de ez az állami **vagyongazdálkodás egységes** megvalósulásával megszűnt. Sikerült egy jelentős problémát kiiktatni, hogy mindeztől a vagyongazdálkodás számos esetben ingyenesen zajlott, most viszont **bérleti díjak felszámítása** várható. A vagyongazdálkodót az ingyenes kezelés nem ösztönzi az állami vagyon értékének, állagának megőrzésére, vagy esetleg az érték növelésére, nem érdekelt abban, hogy felelősségteljesen gazdálkodjon a rábízott vagyonnal.

A KÖZBESZERZÉS ÉS A KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁS VAGYONGAZDÁLKODÁSI SZEMPONTBÓL VALÓ MEGKÖZELÍTÉSE

Hogyan válik a közvagyon részévé bármely vagyonelem? A közbeszerzés, mint fogalom az államháztartási beszerzéseket foglalja magába. A szakirodalom több szinonim kifejezést is használ, mint például a közösségi beszerzés, a közszállítás, vagy a kormányzati beszerzés. Területe egy koncentrált piaci forma, ahol a nagy kereslethez magas érték párosul. A közbeszerzések köre tartalmazza mindazon áru-, termék-, szolgáltatás-beszerzéseket, építési beruházásokat, amelyeket részben- vagy egészben az intézmények feladataik ellátása céljából államháztartási forrásból finanszíroznak. A közbeszerzési eljárás ezen beszerzéseknek a lebonyolítása, a legkedvezőbb feltételek és körülmények között, egy speciális „versenytervezés” formájában, visszatérő szerződések megkötése céljából. Különlegessége a normál tenderhez képest az elemek különlegességéből - forrása az adófizetők pénze, meghatározott értékhatár fölött kötelező, meghatározott szereplői vannak stb. - adódik. A közbeszerzési eljárás specifikációjából jön, hogy a folyamat minden elemét és folyamatának minden mozzanatát jogszabályok szabályozzák a résztvevőktől, az eljárási módokon keresztül a különböző hirdetmények, dokumentumok formai és tartalmi követelményéig. A szigorú keret adta lehetőségeknek köszönhetően a közbeszerzés a kereskedelem - és a közpénzekből való gazdálkodás - egyik fontos szabályozó eszköze. Mára a szabályozás célja, hogy biztosítsa a verseny tisztaságát, ellenőrizhető és átlátható legyen a közpénzek felhasználása, ésszerűsítse az államháztartás kiadásait, valamint visszaszorítsa a visszaéléseket és a korrupciót, továbbá fontos, hogy biztosítsa és elősegíti a belső piac zökkenőmentes működését.

A KÖZBESZERZÉS RÖVID TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉSE

Az állami tranzakciók jelentős területe - a vagyon keletkezése, átalakulása - a közbeszerzési szabályokhoz kapcsolódik. Magának a közbeszerzési jogterület kialakulásának vizsgálata során a szájak egészen messzire visszavezethetők volnának, most azonban a cikk kereteire tekintettel az elmúlt 20 évre legyünk csak figyelemmel. Az időszak elején a közpénzek felhasználása esetén a versenyeztetési eljárás lefolytatása kötelező volt, a versenytervezés elsősorban a vállalkozási szerződéseket és ezen belül legjelentősebben az építőipart érintette. A szabályozás fokát nagymértékben befolyásolta az adott kor gazdaságának fejlettségi foka. Magyarországon a **rendszerátállással a közbeszerzés szabályozása nem kezdődött el**. Kis túlzással ebben az időszokban a közbeszerzések szabályozásának első lépésnek mondható az államháztartási törvény. néhány szakasza, mely már a piacgazdasági viszonyok között

született. Már megjelennek értékhatárok, melyek felett kötelező a nyilvános versenytárgyalás megtartása, de nem történt meg a közbeszerzések részletes szabályozása.

Az első, valóban csak a közbeszerzési rendszer szabályozásával foglalkozó törvény az 1995. évi XL. törvény volt. Olyan új eljárásokat, gyakorlatot, módszereket, szemléletet kellett megalapoznia, ami addig a jogalkalmazók számára ismeretlen volt. Mi az oka a szabályozás késlekedésének? Miért nem volt fontos szabályozni a szerződéskötés folyamatát öt évig? Hogyan telhetett el úgy öt demokratikus év, amikor is az állami nagybevásárlásoknak nem volt törvényi szintű szabályozója? Miért nem volt fontos a politikusoknak, civileknek, hogy sűrűszenek egy Európa-konform szabályozást? Érdeemes lenne erre fókuszálva kutatni az időszak gazdaságának működését. Véleményem szerint a kormány mozgásszabadsága le volt kötve a rendszerváltással. Ha jogszabályokkal cserélek le egy bebetonozott rendszert, akkor azzal a valós problémával kell szembe nézni, hogy azokon a szakembereken, akik a jogszabályokat előkészítették erős nyomás volt. Ha az a politikai elvárás, hogy az államapparátus 300-400 jogszabályt készítsen elő, nincs mód az eltelt időre figyelemmel lenni, nincs mód határidő módosításra. Akkor készül el a jogszabály, amikor az állami berendezkedés sort enged a jogszabály megfelelő előkészítésére, elfogadására.

Mit kaptunk Európától? Az első közbeszerzési törvényünk sok tekintetben harmonizáltnak volt tekinthető. Mindazonáltal a 90-es évek közösségi közbeszerzési irányelveinek bonyolult és differenciált rendszere azt eredményezte, hogy a közösségi jogot némileg leegyszerűsítve iktatta az Országgyűlés törvénybe, viszont előnye a szabályozásnak a szabály maga. Kiszámítható lett a beszerzések lebonyolítása, a bürokratikus szabályok szigora védte az ajánlattevőket, ajánlatkérőket, védte a közpénz felhasználását azzal, hogy szankcióval rendelte súlytani azt, aki ezen kógens szabályokat megsérti. Ehhez képest a 2003. decemberében elfogadott, majd 2004. május 1-jén hatályba lépett új törvény⁷ két fő célt szolgált: a jogharmonizációt és a hazai tapasztalatok újraértékelése alapján a szabályozás átfogóbbá, koherensebbé tételét. Minthogy a törvény maradéktalanul átültette a közösségi irányelveket, szakmailag megkérdőjelezhetetlen, hogy e célját elérte. A leglényegesebb változást a nemzeti elbánás elvének alkalmazása jelentette, vagyis hogy az EU összes tagországa számára egyenlő feltételeket kell biztosítani a közbeszerzési pályázatok kiírásakor és elbírálásakor. Ez nemcsak formai és jogi következményeket vont maga után, hanem nagymértékben megnövelte a versenyt is a közbeszerzések piacán. A törvény alapvetően határozza meg a közbeszerzésekre vonatkozó alapelveket, melyek a közbeszerzés egészére kötelezően hatnak, a szabályozás céljának érvényesülését segítik. Az alapelveket a Kbt. 1. §-a tartalmazza⁸. A törvényben elkülönül a közösségi és a nemzeti értékhatárokat meghaladó, valamint harmadik rezsimként a nemzeti értékhatárok alatti eljárások köre.

Mára két eljárási rezsimre szűkült az eljárások köre: a közösségi értékhatárokat elérő és nemzeti értékhatárokat elérő, egyszerű közbeszerzési eljárási rezsimre. A módosítás fő célkitűzése az egyszerűbb, gyorsabb, egyben az ajánlatkérők, az ajánlattevők - és mindenki

7 A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (Kbt.).

8 Miszerint: „(1) A közbeszerzési eljárásban – ideértve a szerződés megkötését is – az ajánlatkérő köteles biztosítani, az ajánlattevő pedig tiszteletben tartani a verseny tisztaságát és nyilvánosságát. (2) Az ajánlatkérőnek esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot kell biztosítani az ajánlattevők számára. (3) az Európai Unióban letelepedett ajánlattevők és a közösségi áruk számára nemzeti elbánást kell nyújtani a közbeszerzési eljárásban [...]”.

más által is - átláthatóbb eljárási rend kialakítása, az eljárásban való részvétellel összefüggő adminisztratív terhek csökkentése, valamint bizonyos, a jogalkalmazás során problémát jelentő jogintézmények kiigazítása volt. Mindezek mellett a törvénymódosítás egy gyorsan és hatékonyan működő közbeszerzési jogérvényesítési rendszer kialakítására is törekedett, és átültette az európai közösségi közbeszerzési jogorvoslati irányelvek legutóbbi módosítását is. A közbeszerzési törvény módosításának a korrupció elleni harc jegyében kiemelt célja a **közpénzfelhasználás átláthatóságának biztosítása**, mivel az átláthatóság a jogszerű közpénzköltés egyik garanciája⁹.

A közpénzek elköltésére vonatkozó és a közcélokat szolgáló versenyeljárás előírásait és rendelkezéseit három tulajdonsággal lehet jellemezni: a Kbt. alapvetően kógens szabályokat határoz meg, szabályozási logikája keretjellegű, szerkesztéséből pedig kódexjelleg következik¹⁰. A Kbt. működtetése során a „keretszabályozás jellege” okozta a legtöbb problémát. A keretszabályozás azt jelenti, hogy a törvény egy meghatározott cselekmény végrehajtását előírja, de azt hogy ezt a cselekményt hogyan, milyen módon kell elvégezni, azt már nem határozza meg. Az új Kbt. szintén átfogóan, kódex jelleggel szabályozza a közbeszerzések tárgykörét, így tartalmazza a közbeszerzési eljárásokra, a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárásra és a közbeszerzési intézményrendszerre vonatkozó szabályokat. Milyen problémával szembesül a jogalkalmazó a kialakult beszerzési szabályok végrehajtása során? Ki tudja ugyan számítani a beszerzés megvalósulásának, a szerződés teljesítésének idejét, de az ajánlatkérő szempontjából méltánytalanul sok idő telik el az eljárás befejezéséig.

Témánk szempontjából kiemelendő, hogy a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés teljesülésével olyan ingó és ingatlan vagyontárgyak jönnek létre, amelyek vagytonkezelését sokszor nem kalkulálja az ajánlatkérő költségvetési szerv. Hosszan sorolhatnám az ebből eredő gyakorlati problémákat, amelyek megoldása elsősorban a hivatalvezetők, a gazdasági vezetők terhe. Hiába merül fel egy-egy jogszabályi rendelkezés végrehajtása kapcsán a változtatás kényszere, a jogalkotó nem szereti a gyakorlati problémákat megoldani az ő tollával.

ÖSSZEGZÉS

Kiindulásként dióhéjban bemutattam és értékeltem az állami vagyon elmúlt 20 évének történeti vonatkozásait, a privatizációs folyamatok fontosabb önálló, valamint közbeszerzési kapcsolódási pontjait, valamint ezek gazdaságpolitikára tett egyes hatásait, kiemelve az állami vagyon szerkezetét, felosztását, gazdasági jelentőségét. Bemutattam a vagyon forrásait és azokat a mechanizmusokat, melyek alakították és befolyásolták az állami vagyonnal összefüggő tranzakciók lényeges folyamatait. Az állami vagyon védelme, megfelelő működése, gyarapodása a bizalmi elv betartásával folytatható, a társadalmi megítélés megváltoztatásával kezdődik.

9 Megjelenik az ún. átláthatósági megállapodás [Kbt. 1. § (2) bek.].

10 A kógens szabályok meghatározása a törvény 3. §-ából ered, miszerint „E törvény szabályaitól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben e törvény az eltérést kifejezetten megengedi”. A Kbt.-ben foglalt rendelkezésektől való eltérés tilalma nem csak azt jelenti, hogy a közbeszerzési eljárás résztvevői a törvény egyes rendelkezései helyett nem támaszkodhatnak más szabályokra, hanem azt is, hogy új eljárási szabályokat nem alakíthatnak ki és nem építhetnek be a közbeszerzési eljárásba.

A vagyonkezelés célja egyértelmű: a kezelt vagyon tulajdonosának érdekében és elvárásai szerint úgy kell kezelni a vagyonkezelőre bízott vagyont, hogy az egyrészt szolgálja az átruházó elvárásait, másrészt a vagyon minimálisan se veszítsen értékéből, és optimálisan gyarapodjon. Ebből adódóan a vagyonkezelés jogi vonatkozásai elválaszthatatlanok a gazdaságiaktól. Vagyonkezeléskor a közvagyon kezelője a jó gazda gondosságával köteles eljárni, felelnie kell azért, hogy a vagyon értékarányosan alakuljon át. E folyamatban résztvevők a közvagyonért való általános felelősség szerint osztoznak akkor is, ha nem a kezelők közé tartoznak, és nem mentesülnek erkölcsi felelősségük alól. E kívánalom fontos részét képezi – személyes véleményem szerint – a vagyontörvénynek, hiszen az erkölcsi tartás meghatározza a vagyonnal kapcsolatba kerülők magatartását. Arra kell rászorítani minden közvagyon felett diszponáló egyént, hogy erősítse döntési helyzetében azt a tényt, hogy felelősséggel tartozik választásáért, munkájáért. Aki a nemzeti közvagyonnal gazdálkodik, vagy az államháztartásban dolgozik, annak kötelessége mind jogi, mind erkölcsi, mind politikai felelősséget vállalni tetteiért. Nem a gazda „személyén” múlik a vagyon sorsa, bárki a vagyon gazdája csak következetesen betartatott szabályrendszert és a szabályrendszer betartására vonatkozó igényt kell fenntartani a gazdálkodás folyamata során.

Az összefoglaló tanulmány kapcsán a következő lépés lehet - és előreviheti a kutatókat - egy olyan hiánypótló munka elkészítése, ami az állami szektor szereplőinek teljesítményét vizsgálja hatékonysági szempontból, hiszen a jogszabályi keretek adottak a legracionálisabb működés eléréséhez, de vajon az állam úgy működik?

Statutes:

- Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény
- az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény
- 1996. évi CXXIV. törvény a Magyar Köztársaság 1997. évi költségvetéséről
- az állam tulajdonában levő vállalkozói vagyon értékesítéséről szóló 1995. évi XXXIX. törvény
- az állam tulajdonában levő vállalkozói vagyon értékesítéséről szóló 1995. évi XXXIX. törvény
- 2003. évi XXIV. törvény a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról
- A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény
- A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény

Literature:

- Major Iván: Privatization in Eastern Europe: A Critical Approach. Edward Elgar Publishing Ltd. Aldershot, Brookfield. 2003. 5-8. o.,

- Major Iván: The Constraints on Privatization in Hungary: Insufficient Demand or Inelastic Supply? Most, 4 (special issue) Kluwer Academic Publishers, 1994. 107-145. o.,
- Voszka Éva: Privatizáció helyett újraelosztás. Az állami vagyon sorsa 1998 és 2001 között. Közgazdasági Szemle 2001/9.,
- Major Iván - Voszka Éva: A privatizáció elmúlt négy évének összefoglaló értékelése. A privatizáció mérlege: 1990-1994. Pénzügykutató, Budapest, 1994. 285-295. o.,
- Laki Mihály: The Conditions for Enterprise in Hungary. Private Sector Development and Local Government in Hungary. Public Policy Institute-C.I.P.E. Budapest. 1993.,
- A privatizáció mérlege: 1990-1994. Pénzügykutató, Budapest, 1994. 212-244. o.,
- Jelentés az Állami Vagyonügynökség 1993. évi tevékenységéről. Állami Számvevőszék, Budapest. 1994.,
- Czuczai Jenő: A magyar privatizáció alulnézetből, Agrocent, Budapest, 1994. 130-148. o.
- Sárközy Tamás: Államszervezetünk potenciazavarai: A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai: [Javaslat egy hatékony és modern kormányzati szervezet kialakítására]. Budapest, HVG-ORAC, 2006. 397. o.
- Sárközy Tamás: A privatizáció joga Magyarországon (1989-1993) Akadémia, Budapest, 1993.
- Hunya Gábor: An Economic Assessment of Privatisation in CEE Countries, Bratislava Symposium V. Economic & Politics, 17-20. November 1994.,
- Vigvári András: Úton egy új vagyongazdálkodási paradigma felé. Szabályozási és intézményépítési ajánlások. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2007.
- Bérei Gyula – Gágyor Pál: Vagyonkezelés, vagyonhasznosítás. Magyar Privatizációs és Vagyonkezelési Társaság, Budapest, 1999.
- Tátrai Tünde: A közbeszerzés mint sajátos beszerzési tevékenység és fejlődési lehetőségei Magyarországon 2006. PhD értekezés, 39. o.
- Elkészült a vagyonkataszter, Húszéves a rendszer című cikkek Népszabadság 2009. május 20., 2009. május 18.,
- <http://www.mnvzrt.hu/> (2009. 05. 04.)
- <http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/7bf40c11d857d94cc1256cb1004502fa?OpenDocument&Click=>

*Dávid R., Neckář J., Sehnálek D., (Editors). COFOLA 2009: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4821-8*

Reviewer:
Imre Verebélyi

Contact – email:
torok.agota@t-online.hu