

Erdei-Derschner Katalin

KÖZBESZERZÉSI TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉSI MUTATÓK HAZAI MEGÍTÉLÉSE

Assessment of Public Procurement Performance Indicators by Hungarian Public Procurement Experts

Erdei-Derschner Katalin doktori hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatástudományi Doktori Iskola, erdei-derschner.katalin@uni-nke.hu

2020-ban a koronavírus-járvány hazai gazdaságra kifejtett negatív hatása¹ alól a közbeszerzési piac sem volt kivétel, a 2019. évhez képest mind az eljárások számában, mind az eljárások értékében visszaesés volt tapasztalható.² Éppen ezért a közbeszerzések teljesítményének mérése még inkább előtérbe kerül, aminek eredményeképpen a közbeszerzések átláthatóbbá válnak, a nyilvánosság elvének szélesebb körű kiszolgálását teszik lehetővé, elősegítik a pénzért értéket elv megvalósulását, és biztosítják a hatékonyabb közpénzköltést. Egy átlátható, stratégiai célokhoz kötődő szervezeti mutatószám-keretrendszer motivációs eszközként hat a közbeszerzők számára, monitoringeszközt biztosít, amely segít minden érintett szervezet és személy számára, hogy közbeszerzési tevékenységét mérni, elemezni és ezáltal fejleszteni tudja. A kutatás célja, hogy feltárja a hazai szakemberek véleményét a közbeszerzések eredményességének, gazdaságosságának és hatékonyságának mérhetőségéről és az alkalmazható mutatószámokról.

KULCSSZAVAK:

közbeszerzés, teljesítménymérés, hatékonyság, közbeszerzési szervezet

In 2020, the public procurement market was also influenced by the negative impact of the coronavirus epidemic. Compared to 2019, there was a decline in both the number and the value of procedures. Thus measuring the performance of public procurement becomes even more

¹ Hazai kutatás alapján nem minden céget érint egyformán a Covid-19, különbségek figyelhetők meg az iparágak és a cégméret között, ezenkívül a vállalkozás mérete, hogy mennyire fejlett régióban helyezkedik el, mennyire régóta működik, és milyen iparágban tevékenykedik, mind hatással van. Lásd NYIKOS–SOHA–BÉRES 2021.

² Közbeszerzési Hatóság 2020: 5.

important than ever. As a result, public procurement becomes more transparent, enables the principle of publicity to be served more widely, promotes the value for money principle and ensures more efficient public spending. A transparent organisational indicator framework, which is linked to the strategic goals, can act as a motivational tool for public procurers, providing a monitoring tool that helps all involved organisations and individuals to measure, analyse and improve the quality of their public procurement activities. The aim of the research is to explore the opinion of Hungarian experts on the measurability of the effectiveness, economy and efficiency of public procurement and the applicable indicators.

KEYWORDS:

public procurement, performance measurement, efficiency, public procurement organisation

BEVEZETÉS ÉS TÖRTÉNETI KITEKINTÉS

A teljesítménymérés, mint folyamat, a versenyszférában a hetvenes években indult el, ami a kilencvenes évekre elérte a közszférát is. Az első jelentős lépés az 1993-ban, Clinton elnöksége alatt kiadott *Government Performance and Results Act* (GPRA) volt, amelyet 6 hónappal később a *National Performance Review* követett. Ezek arra ösztönözték a közszféra szervezeteit, hogy nagy előrelépéseket tegyenek a teljesítménymérésük területén, ideértve a teljesítményértékelési mutatószámok használatát, az ügyfél-elégedtség mérését és a stratégiai célok kialakítását. A kétezres évek elejére fókuszba került a közpénzek hatékony elköltése, továbbá kiemelten fontos lett a beszállítókkal való együttműködés minősége. A közbeszerzések folyamatos növekedésével a beszerzőknek egyre több szerződést, folyamatot és beszállítót kell irányítania, s így egyre meghatározóbb szerepet töltenek be egy szervezet működésében, ami a közbeszerzéseket és a közbeszerzési szervezeteket is bevonta a teljesítménymérés és -értékelés folyamatába. A beszerzések stratégiai ilag fontos szerepe mára már megkérdőjelezhetetlen, így teljesítményének mérése is elengedhetetlenné válik.³

A közszféra által alkalmazott teljesítménymérési mutatók jellegzetesen a következő területekre összpontosítanak: pénzügyi megbízhatóság, programjaik eredményessége vagy kimenetele, résztvevőkhöz köthető mérések, vevőelégedettség stb. Azonban általánosságban elmondható, hogy a közszektornak mai napig sem erőssége a mérés, és nagyon kevés szervezet alkalmaz olyan mérési rendszert, amely tényleges eredményt tudna felmutatni.⁴

Hazánkban az európai uniós elvárásokhoz igazodva, a 2015. évi CXLI. törvény a közbeszerzésekről (Kbt.) vezette be az új közbeszerzési irányelveket, amelyek egyértelmű célként tűzték ki a közbeszerzések átláthatóbbá tételét, a meglévő szabályozások felülvizsgálatát, a közbeszerzés egyes alapelveinek – így különösen a „pénzért valódi értéket”, az átláthatóság és a versenyztetés elvének – még hatékonyabb érvényre juttatását, és nem utolsósorban a környezetvédelmi szempontok integrációját a közbeszerzésekbe.

A jelenleg alkalmazott közbeszerzési statisztikák arról nem adnak képet, hogy az adott eljárás mód mennyi tényleges hozzáadott értéket teremt, jelenleg nem méri a tényleges megtakarítások mértékét vagy például a nem megfelelő szerződésekhez köthető veszteségeket. A Közbeszerzési Akadémia által közzétett, 2015-ös tanulmány adatai alapján az értékelési szempontok alkalmazásának gyakorisága során a közbeszerzők 2015-ben még mindig jelentősen több esetben alkalmazták a legjobb ár szemléletet, mint a teljes ár-értéket figyelembe vevő megközelítést (legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás aránya 85,8%, míg az összességében legelőnyösebb ajánlat 14,1% volt).⁵

Egy átfogó, közbeszerzés-teljesítménymérési rendszerrel a közbeszerzések hatékonyságának akár napi, folyamatos mérésének széles körben történő megvalósulásával,

³ RENDON 2008.

⁴ NIVEN 2008.

⁵ RIGÓ 2016.

a közbeszerzői tevékenység eredményessége mérhetővé, átláthatóvá válik, a közbeszerzők tevékenységének mérése pedig csökkentheti a korrupciós vádakat, és növelheti a közbeszerzési szakemberek elismertségét.

Világ- és Európa-szintű szervezetek már évekkel ezelőtt felismerték a közbeszerzések teljesítményértékelésének fontosságát (World Bank, EU Parlament, OECD, SixSigma stb.). A közszférában is egyre nagyobb hangsúly tevődik a teljesítmény mérésére, míg a kritikus szervezeti folyamatok és azok mérése sokkal több kihívást rejt.⁶ Az OECD például már több mint 10 éve nemzetközi szabványokkal, elemzésekkel, ajánlásokkal és gyakorlati útmutatókkal segíti a kormányok munkáját, közbeszerzési rendszereik hatékonyabbá tétele érdekében. 2013-ban 4 fő, kiemelten fejlesztendő területet határoztak meg, ezek a hatékonyság, nyitottság és átláthatóság, a közbeszerzési munkaerő szakértelme és a szerződések teljesítésének menedzsmentje, ami alapján több gyakorlati útmutató is született.⁷

Az európai uniós irányelvek főbb jellemzői az általános elvek és szabályok megteremtése. Ennek eredményeként az egyes területeken részletesen kidolgozott EU-s követelmény-rendszerek állnak az országok rendelkezésére, amelyeknek egy része a tagállamokra nézve kötelező. Az európai uniós direktívák célja a harmonizáció megteremtése, a nemzeti jogba való átültetés és a határokon átnyúló belső piac hangsúlyozása.⁸

A közbeszerzések ellenőrzését az uniós szabályok minden tagállamban kötelezővé teszik, azonban a pontos szabályok kialakítását a tagállamok saját hatáskörben végezhetik el. Annak ellenére, hogy minden európai tagállam köteles megfelelő felügyeleti és ellenőrzési rendszert létrehozni, a hazai az egyetlen, amely ennyire széles skálán ellenőrzi a közbeszerzéseit. A hazai ellenőrzés kiterjed mind a dokumentumok, mind a folyamat ellenőrzésére az eljárás során és után is.⁹ A rendszer szigorúsága, az adminisztrációs terhek mértéke azonban, úgy tűnik, inkább gátolják a közbeszerzések hatékonyságát.

Úgy az ország egészére nézve, mint regionálisan is az európai strukturális és beruházási alapból érkező források (a 2014–2020 közötti időszakban Magyarország több mint 25 milliárd eurót kapott) hatékony és eredményes allokációja elengedhetetlen az EU kohéziós politikájának megvalósítása során.¹⁰

A mérőeszközök és az adatbázisok használata elősegíti a közbeszerzés hatékonyságának növelését, motivációs eszközként hat a közbeszerzők számára, hogy a jobban jövedelmező technikákat, eljárásokat alkalmazzák, továbbá monitoring- és kontrolleszköz, amely segít minden közbeszerzésben érintett szervezet, vállalat számára, hogy közbeszerzési tevékenységét mérni, elemezni és ezáltal fejleszteni tudja.

A közbeszerzési rendszer teljesítményének felügyelete biztosítja a vezetőknek a szükséges információkat annak értékelésére, hogy mennyire jól működik az adott rendszer, és azonosítja azokat a területeket, ahol további intézkedésekre van szükség a teljes beszerzési

⁶ RENDON 2008.

⁷ MAGINA 2014.

⁸ IVARSSON 2014: 14.

⁹ NYIKOS–SOÓS 2018: 143; NYIKOS–SOÓS 2017.

¹⁰ NYIKOS–KONDOR 2019.

teljesítmény javítása érdekében. A közbeszerzés teljesítményének hatékony nyomon követése érdekében megfelelő teljesítményellenőrzési mutatókat kell létrehozni, és azokat mind a vezetés, mind a működési személyzet számára támogatni kell.¹¹

Egy modern, jól vezetett vállalatnál/szervezetnél a beszerzési funkció hozzájárulhat és hozzá is kell járulnia az adott intézmény céljainak eléréséhez. A beszerzés nem csak egy eszköz, de lehetőség a változások megvalósításának elősegítésére és a célok elérésén keresztül a teljesítmény növelésére.

A KUTATÁS CÉLJA ÉS MÓDSZERTANA

A kutatás célja, hogy feltárja a hazai szakemberek véleményét a közbeszerzések eredményességével, gazdaságosságával és hatékonyságával kapcsolatban, helyzetképet rajzoljon a nemzetközi szakirodalomból összegyűjtött közbeszerzési mutatószámok megítéléséről és súlyáról. További célként szerepelt annak feltárása, hogy mely mutatószámok alkalmasak leginkább a hatékonyság növelésére.

A kutatás alapját két hipotézis adta. Az első hipotézis során feltételeztem, hogy a hazai közbeszerzési gyakorlatban az eredményességi mutatók másodlagosan jelennek meg a hatékonysági mutatókkal szemben, ezáltal az egyéb társadalmi és szociálpolitikai célok elérésére való törekvés a háttérbe szorul.

A második hipotézisben pedig feltételeztem, hogy a Kbt.-ben új célként megjelenő kis- és középvállalkozások közbeszerzési eljárásban való részvételének elősegítése, a fenntartható fejlődés, az állam szociális célkitűzései, a társadalmi felelősségvállalás szempontjai, továbbá a megfelelő „ár-érték arány” a hazai beszerzési gyakorlatban nem jelenik meg.

A kutatás szekunder és primer elemekből tevődött össze. A szekunder kutatás a meglévő hazai és nemzetközi hatékonysági mutatók, mérési lehetőségek és közbeszerzési teljesítménymérési keretrendszerek megismerése, feltárása és összegyűjtése volt, ami alapot biztosított a kérdőív összeállításához. A kérdőív összesen 26 zárt és 1 nyitott kérdést tartalmazott. A kérdőív szerkezetileg 3 fő részből áll. Az első általános rész (4 kérdés) a válaszadó közbeszerzésekben betöltött helyére és szerepére kérdezett rá, tulajdonképp a vizsgált sokaság leírását tette lehetővé. A második rész tartalmazta (összesen 17 kérdés) a közbeszerzés szervezeti egységei jelenlegi működési keretének feltárását segítő kérdéseket. A harmadik szakaszba (6 kérdés) a közbeszerzések teljesítménye lehetséges mérőszámainak megítélésére, a hatékonyság növelésére leginkább alkalmas mutatószámok feltárására irányuló kérések kerültek. A kérdőív kizárólag online formában volt elérhető, Google kérdőívszerkesztőben készült, és a válaszok is kizárólag ezen keresztül érkeztek.

A kérdőívre 107 értékelhető válasz érkezett, 21 fő nagyvállalati és azonos számú, 43-43 szakember a kis- és középvállalati (kkv-) szektorból és az állami szférából. A kérdőív

¹¹ USAID Deliver Project 2013: 8.

megbízhatóságához a Cronbach-alfa értéket vizsgáltam, és az értéke (0,947) kellően megfelelő a Nunnally és Bernstein által 0,70 feletti, kívánatosnak tartott értékhez képest.¹²

Az adatok elemzése kvantitatív technikákon keresztül történt, ahol a megállapításokat különböző táblázatok és diagramok formájában jelenítettük meg, míg a kvalitatív technikák beépültek a vizsgálatba, hogy megkönnyítsük a vizsgálati eredmények leírását és magyarázatát. Az összegyűjtött adatokat a Social Sciences Statistics Package (SPSS25 verzió) és a Microsoft Excel program segítségével elemeztem.

A KÉRDŐÍVES KUTATÁS EREDMÉNYE

Első lépésben a nemzetközi szakirodalom alapján összeállított 42 mutató értékelése történt meg. A cél egyrészt a mutatószámok megítélésének és alkalmazhatóságának feltárása volt, másrészt az összesített eredmények alapján a hazai szakemberek véleményének megismerése az eredményesség, gazdaságosság és hatékonyság fontosságában.

Az elemzés alapját az összesített pontszám által adott sorrend képezte, amely sorrendet az 1. táblázat mutatja.

1. táblázat: A lehetséges közbeszerzési teljesítményértékelési mutató értékelése, n = 107

Mutató	Államig.	Kkv	Nagyváll.	Végösszeg
jogi szabályozásnak való megfelelés	233	205	117	555
a beszerzéssel foglalkozók képzettsége	232	198	112	542
időszerűség	202	184	109	495
eljárások átlagos időtartama	199	191	100	490
beszerzett áruk/szolgáltatások minősége	197	194	98	489
vevői/ügyfél-elégedettség (érdekelt felek)	195	198	90	483
ellátási piac ismerete	197	180	105	482
alkalmazottak képzettsége	189	179	93	461
versenyt támogató eljárások száma	193	173	93	459
közbeszerzési tervnek való megfelelés	193	169	97	459
becsült érték és a végleges szerződési érték viszonya	183	183	91	457
ügyfél-elégedettség	185	178	91	454
szerződés odaítélésének eljárása	189	168	86	443
beszállítói szerződések kezelése	175	170	96	441

¹² NUNNALLY 1994.

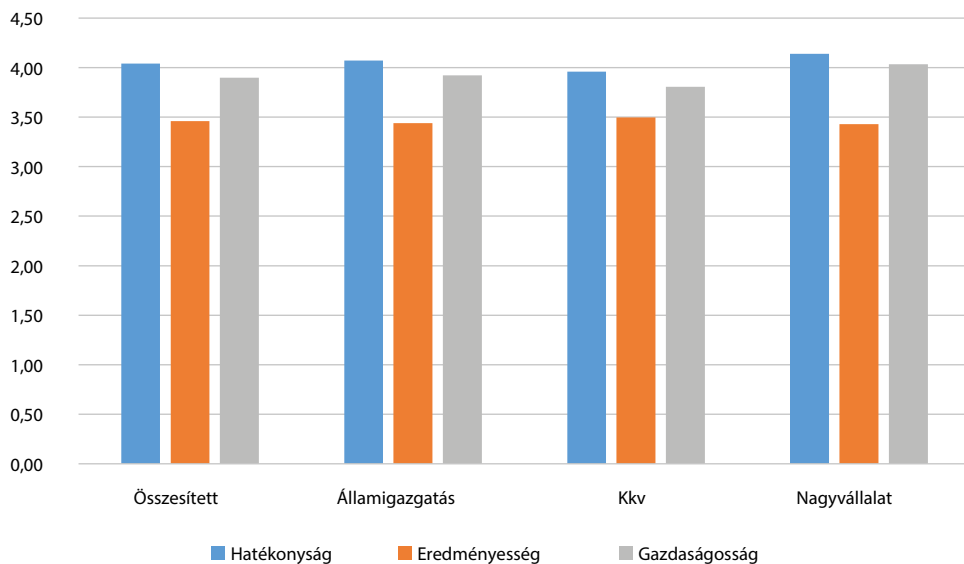
Mutató	Államig.	Kkv	Nagyváll.	Végösszeg
szerződés gazdasági teljesítése	186	170	83	439
adott időszakban a panaszok/bírósági eljárások száma	185	166	88	439
eljárások költsége (éves tervhez viszonyítva)	179	174	82	435
évről évre elért megtakarítások abszolút értéke	167	175	91	433
egy beszerzéssel foglalkozóra jutó közbeszerzések száma	163	157	105	425
ismétlődő beszerzések száma	157	177	85	419
ajánlatok száma egy eljáráson belül	176	156	85	417
szállítói elégedettség mérése	163	167	83	413
kifizetések megbízhatósága	163	172	78	413
beszerzési tervben nem szereplő beszerzések száma	169	158	85	412
beszerzett áruk/szolgáltatások időbelisége	160	163	85	408
szerződésmenedzsment	158	165	85	408
átlagos tenderekre vetített részvételi arány	164	160	80	404
„egyajánlatos közbeszerzések” aránya	157	160	84	401
beszerzési szervezet működési költsége	166	159	76	401
innovatív beszerzések száma	166	159	70	395
beszállítók száma	159	149	78	386
kis- és középvállalatok által elnyert tenderek aránya	156	155	73	384
fenntarthatósági szempontokat figyelembe vevő eljárások száma	160	154	69	383
hozzáadott értéket képviselő tenderek aránya (zöld, szociális stb.)	151	155	71	377
igény – megrendelés – szállítás időtartama (PR to PO)	144	155	78	377
beszerzést támogató informatikai rendszer működési költsége	144	154	78	376
szociális szempontokat figyelembe vevő eljárások száma	154	153	66	373
az alkalmazottak biztonsága	153	152	59	364
az ország lakóinak jóléte	125	138	56	319
határokon átnyúló beszerzések száma	118	131	65	314
életminőség változása (%)	112	134	61	307
munkanélküliség változása adott területen (%)	109	127	58	294

Forrás: a szerző szerkesztése

Az értékelt mutatószámok közül egyértelmű és kimagasló elsőbbsége a jogi szabályozásnak való megfelelésnek van. Ez igaz mind a sokaság egészére, mind az egyes szektorok esetében. A válaszadók az összesített pontszám alapján a második legrelevánsabb mutatónak a beszerzéssel foglalkozók képzettségét választották. Ennél a mutatószámánál sincs eltérés a különböző szektorok között, egyedül a kkv-k esetében, ahol a második helyen a képzettség mellett ugyanakkora értékkel a vevői/ügyfél-elégedettség is szerepel. Összesített eredmény alapján a harmadik helyre került az időszerűség, azaz hogy minden eljárást megadott, észszerű határidőn belül zárjanak le. A szektorokat vizsgálva itt is a kkv-k esetében van eltérés. Az időbeliség az ő esetükben csak a 7. helyre került, míg a harmadik helyen a beszerzett áruk, szolgáltatások minősége szerepel. A legkevésbé releváns mutatók közé kerültek az alkalmazottak biztonsága (364), az ország lakóinak jóléte (319), a határon átnyúló beszerzések száma (314), az életminőség változása (307) és végül a munkanélküliség változása az adott területen (294).

A mutatókat nemcsak önmagukban, hanem halmazokban is vizsgáltam.

A csoportok összeállítása során a teljesítmény három dimenzióját vettem alapul, és a mutatókat a szakirodalmi kutatás alapján ezekbe soroltam. A szürkék a hatékonysági mutatók (28 db), a narancssárgák a gazdaságossági mutatók (7 db) és a kék az eredményességi mutatók (7 db). Így a válaszadókat közvetett módon is megkérdeztem arról, hogy véleményük szerint a közbeszerzések teljesítménye az eredményességen, a hatékonyságon vagy a gazdaságosságon keresztül javítható leginkább.



1. ábra: Eredményesség, gazdaságosság, hatékonyság értékelése a lehetséges mutatókon keresztül, szervezeti bontásban, n = 107

Forrás: a szerző szerkesztése

Az értékelés során az adott összpontszámot súlyoztuk a válaszadók és a csoporthoz tartozó mutatószámok számával. Az így kapott súlyozott átlag alapján elmondható, hogy a teljes sokaságot értékelve a válaszadók egyértelműen a hatékonyságon keresztül látják leginkább növelhetőnek a közbeszerzési szervezetek teljesítményét (1. ábra). A teljes sokaságra vonatkozó súlyozott átlag a hatékonyság esetében 4,04, a gazdaságosság esetében 3,9, míg az eredményesség esetében 3,46. Fontos megjegyezni, hogy ezen átlagok mind 3 feletti, ami azt is jelzi, hogy a teljesítmény szempontjából a hazai szakemberek véleménye szerint egyik kategóriát sem lehet figyelmen kívül hagyni. Szervezeti szinten vizsgálva az adott mutatók súlyozott átlaga alapján megállapítható, hogy a nagyvállalatok esetében a hatékonyságot és gazdaságosságot szinte azonos fontosságúnak ítélik meg, míg az eredményességi mutatókra ők adták a legkisebb átlagot. Az állami szektorban tevékenykedők által adott átlagok a hatékonyság és gazdaságosság esetében szintén nagyon közel helyezkednek el, míg az eredményesség jóval alacsonyabb átlagpontszámot kapott. A kkv-k a hatékonyság és a gazdaságosság esetében is a legalacsonyabb átlagot adták, kivételt képez ez alól az eredményesség, ahol ezen átlag a legmagasabb, és különbsége sincs annyira lemaradva a gazdaságosságtól, mint a másik két szektor esetében. A kapott eredmény azt mutatja, hogy akik talán legmesszebb vannak az eredményesség befolyásolhatóságától, azaz a kkv-nak a legfontosabb, míg az állami szektoroknak, akik a legnagyobb hatással lehetnének az eredményességre, nekik a legkevésbé fontos.

A második kérdés során a válaszadók véleményét arról kértem, hogy szerintük a beszerzési teljesítmény növelése mely aspektuson keresztül valósítható meg leginkább. A lehetséges válaszokat rangsorolniuk kellett 1-től 5-ig terjedő skálán, ahol az egyes a legrelevánsabb, míg az ötös a legkevésbé releváns növelési lehetőség volt.

A teljes sokaság által adott rangsor értékeinek átlagát vizsgálva legtöbbször a szaktudás (átlag 2,46) növelésében látják a teljesítmény növelésének lehetőségét. A válaszadói rangsor átlagai alapján második helyre került a hatékonyság 2,79-es átlaggal, majd az első kettőhöz képest jelentősen lemaradva következik az átláthatóság növelése (3,10), majd az eredményesség és végül a gazdaságosság. Az utolsó három növelési lehetőség átlagai között már elhanyagolhatónak tekinthető különbség van, így elmondható, hogy a hazai szakemberek elsődlegesen a szaktudás és a hatékonyság növelésén keresztül látják a közbeszerzések teljesítményének növelését.

2. táblázat: Közbeszerzések teljesítményének növelési lehetősége, $n = 107$

#	Szempont	átlag	sorrend 1–5 év	sorrend 6–11 év	sorrend 12+ év
1	szaktudás növelésével	2,46	2	1	1
2	hatékonyság mérésével és növelésével	2,79	3	2	2
3	átláthatóság növelésével	3,10	4	3	4
4	eredményesség mérésével és növelésével	3,17	1	4	5
5	gazdaságosság mérésével és növelésével	3,21	5	5	3

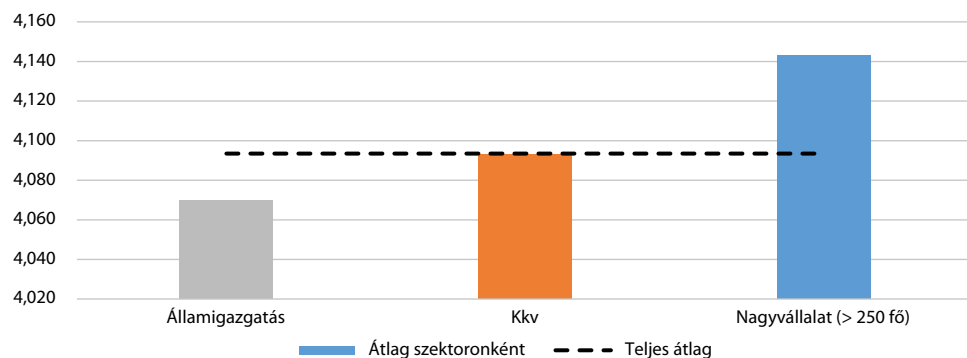
Forrás: a szerző szerkesztése

A Kruskal–Wallis-teszt elvégzése során egyedül az eredményesség értékelése és a közbeszerzésben eltöltött évek száma közötti összefüggésben mutatkozott szignifikáns eltérés (0,019). Az eredményesség esetében a minimum és a maximum átlag közötti különbség 1,15. A válaszadók azon csoportja, akik kevesebb időt töltöttek el a közbeszerzések területén, szignifikánsan fontosabbnak tartják az eredményesség növelését, mint a másik két csoport. Az 1–5 éve tevékenykedő szakemberek az eredményesség növelésében látják a teljesítmény növelésének elsődleges lehetőségét. Az ő esetükben a szaktudás a második helyre szorult, amit aztán szintén a hatékonyság növelése követ. A gazdaságosság mérése és növelése utolsó helyen áll mind az 1–5, mind a 6–11 éve foglalkozó szakemberek csoportjában, míg a legtapasztaltabbnak mondható csoportban ez a lehetőség a harmadik helyen áll közvetlenül a hatékonyság után.

További érdekesség, hogy az az eset, amikor az eredményességre, gazdaságosságra, hatékonyságra közvetlenül kérdeztem rá, más eredményt mutat, mint amikor közvetett módon a mutatókon keresztül kellett értékelniük a megkérdezetteknek. Direkt rákérdezésnél a válaszadók a gazdaságosságot hátrébb sorolták, mint az eredményességet, míg az indirekt rákérdezés esetében ezt éppen fordítva tették.

A közbeszerzések esetén az összeférhetlenség és a verseny tisztasága kikerülhetetlen, ezért a kérdőív harmadik része erre vonatkozott.

Obicci tanulmánya alapján az összeférhetlenség befolyásolja a közbeszerzések kezelésének hatékonyságát és eredményességét. Elmélete szerint a személyközi, csoporton belüli és csoportközi összeférhetlenségi szintek független változót képeznek, míg a közbeszerzések kezelésének hatékonysága és eredményessége függő változó, amelyek között szoros korreláció van.¹³ A verseny tisztaságának megléte pedig elvárás a Kbt. alapelvei alapján, amelynek sérelme szintén hatást gyakorol a közbeszerzések teljesítményére (2. ábra).



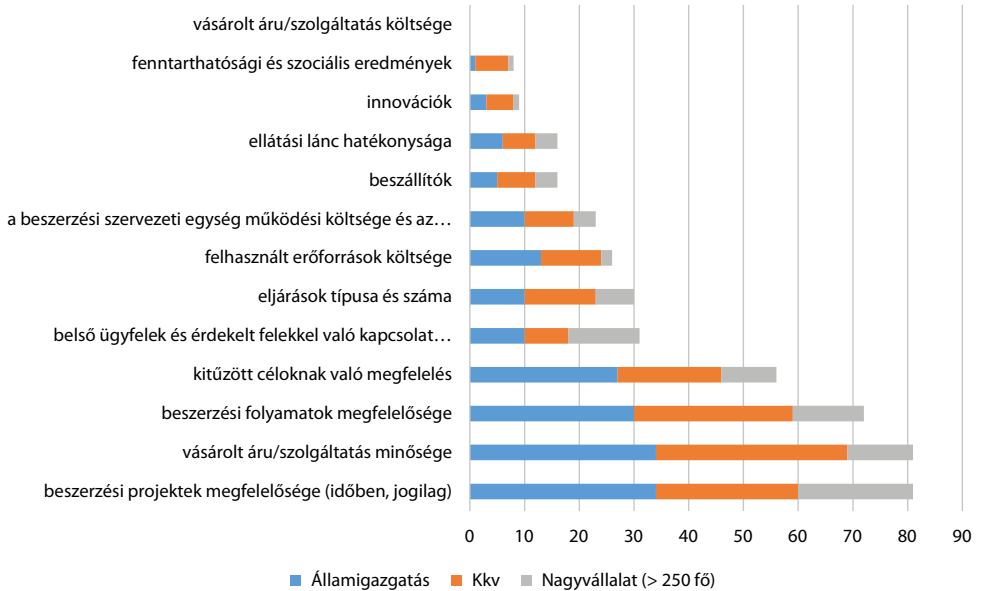
2. ábra: Összeférhetlenség és a verseny tisztaságának hatása a közbeszerzések teljesítményére, $n = 107$

Forrás: a szerző szerkesztése

¹³ OBICCI 2015: 53.

A kérdőív során a hazai szakemberek véleményezhették, hogy szerintük az összeférhetlenség és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek mennyiben befolyásolják a közbeszerzések teljesítményét (1: egyáltalán nem, 5: teljes mértékben). A válaszadók 40%-a véli úgy, hogy az ilyen helyzetek nagyban befolyásolják a közbeszerzések teljesítményét, míg további 37% véli úgy, hogy inkább befolyásolja, azaz a válaszadók 77%-a egyértelmű kapcsolatot lát az összeférhetlenség és a teljesítmény között. A válaszadók 15,9%-a tekinthető semlegesnek ebben a kérdésben, és mindösszesen a válaszadók 6,6%-a gondolja úgy, hogy egyáltalán nincs, vagy csak kis mértékben van kapcsolat. Ez az eredmény összhangban van az elvárással és a nemzetközi eredménnyel.

A válaszadókat arról is megkérdeztem, hogy tapasztalatuk és véleményük szerint egy megfelelő közbeszerzési teljesítménymérő rendszernek mely területekre kell legfőképpen fókuszálnia ahhoz, hogy a beszerzésről valóságos képet alkosson, amely megfelelő alapként szolgál a teljesítmény növelésére. A szakembereknek 13 lehetőség közül kellett a szerintük 5 legfontosabbat kiválasztaniuk. Az említések össz-számát és szektoronkénti megoszlását mutatja a 3. ábra.



3. ábra: A megfelelő közbeszerzési teljesítménymérő rendszer fő fókusz pontjai, n = 107

Forrás: a szerző szerkesztése

A szakemberek véleménye szerint egy jól működő hazai közbeszerzési teljesítményértékelő rendszernek elsődlegesen a beszerzési projektek megfelelőségére (időben, jogilag megfelelően, megfelelő minőségben) és a vásárolt áru/szolgáltatás minőségére kell összpontosítania. Mindkét válaszlehetőség 81-81 említést kapott, ami az összes említésszám 18-18%-a. Harmadik helyre sorolták a beszerzési folyamatok megfelelőségét, amely 16% említést

kapott, míg a kitűzött céloknak való megfelelés 12,47%-kal a negyedik helyre került. Az összes többi fókuszterület 10% alatti említési részesedéssel rendelkezik. Az ügyfél-elégedettség, az eljárások típusa és száma, a felhasznált erőforrások költsége (gazdaságosság), a beszerzési szervezeti egység működési költsége és az előírt folyamatoknak való megfelelése, a beszállítók és az ellátási lánc hatékonysága mind olyan területek, amelyeket a hazai szakemberek kevésbé fontosnak tartanak a kérdőíves felmérés alapján.

Külön kiemelendő, hogy a vásárolt áruk és szolgáltatások költségét senki nem jelölte be olyan területként, amely kiemelt figyelmet igényel, és a fenntarthatósági és szociális eredmények, továbbá az innováció is háttérbe szorult, mindössze az összes említésszám 1,78%-át és 2%-át kapták.

Az említések szektoron belüli százalékos megoszlása nagyban azonos képet mutat, kiváltéppen a kkv-k és az államigazgatás esetében. Mindhárom szektornál azonos az első három legtöbb említést kapott fókuszpont. A nagyvállalatok esetében negyedik helyen az ügyfél-elégedettség szerepel, míg a céloknak való megfelelés az ötödik helyre szorult. Jelentős különbség tapasztalható a nagyvállalati és a többi szektor között a felhasznált erőforrások költségének értékelésében. A felhasznált erőforrások költsége az államigazgatás területén bizonyult a legfontosabbnak (7%, 5. hely), a kkv-k esetében az említések 6%-át kapta, ami a szektoron belül a 6. helyet jelenti, azonban a nagyvállalatok esetében mindössze az említések 2%-át kapta, amivel a 10. helyre került. Szintén kiemelendő, hogy a nagyvállalatoknál a beszerzési projekt megfelelésének kiemelkedő szerepe kiugró a többihez képest. A nagyvállalatok esetében az említések 23%-át kapta, míg a második helyen lévő folyamatok megfelelése 9%-kal kevesebbet. Az államigazgatás és a kkv-k esetében az első helyeken lévő említések közötti megoszlás sokkal kisebb, csak néhány százalékos megoszlást mutat.

Az, hogy a szakemberek túlnyomó többsége, azaz a válaszadók 76%-a a minőséget mint a hatékonyság javításának eszközét jelölte meg, arra enged következtetni, hogy a közbeszerzések nem minden esetben vannak helyesen kezelve, mindamellett, hogy a jogi keretnek teljeskörűen megfelelnek. A megfelelő minőség meghatározásának az eljárások folyamán alapvetőnek kellene lennie, és nem hatékonyságnövelő lehetőségként tekinteni rá.

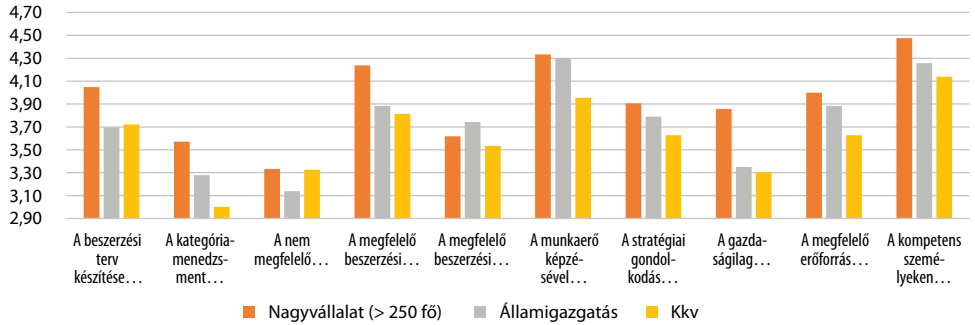
A kapott eredmény azt is mutatja, hogy a hazai közbeszerzési eljárások során a szakpolitikai célokkal egyáltalán nem foglalkoznak, azok egyáltalán nem fontosak. Ennek következtében kijelenthető, hogy a hazai gyakorlatban a közbeszerzések során a jogi, a formai megfelelés lényegesen előrébb szerepel a megvalósítandó célok között, mint akár a fenntarthatóság, akár a szociális eredmények. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a közbeszerzések eredményessége sokkal inkább függ attól, hogy jogilag megfelelő-e az eljárás, mint attól, hogy annak az eljárásnak milyen szociális és környezeti hatásai vannak, főként, hogy ez utóbbiaknak a szerepe az eljárásokban gyakorlatilag nem kivehetőn létezik.

Az utolsó előtti kérdés során a teljesítmény növelésének lehetőségével kapcsolatban a válaszadóknak az egyes lehetőségeket kellett értékelniük a teljesítménynövelés szempontjából (egyáltalán nem, inkább nem, semleges, inkább igen és teljes mértékben).

A lehetőségeket a válaszadóknak önmagukban kellett értékelniük, és nem kellett rangsorolniuk. A kialakult összesített átlag alapján azonban felállítható egy rangsor, amely azt mutatja, hogy a válaszadók a megfelelő, kompetens személyek meglétén (teljes átlag 4,25)

és a munkaerő megfelelő képzésén (teljes átlag 4,17) keresztül látják a közbeszerzések teljesítménye növelésének elsődleges lehetőségét.

A válaszadók legkevésbé érzik úgy, hogy a kategóriamenedzsment-szemlélet (teljes átlag: 3,22) vagy a beszerzési terv megfelelése (teljes átlag: 3,25) segítené elő a teljesítmény növelését. A teljes képhez azonban az is hozzátartozik, hogy az adott pontszám minden egyes válaszlehetőségnél 3-as feletti értéket adott ki, így összességében egyiket sem tekintik elhanyagolható szempontnak.



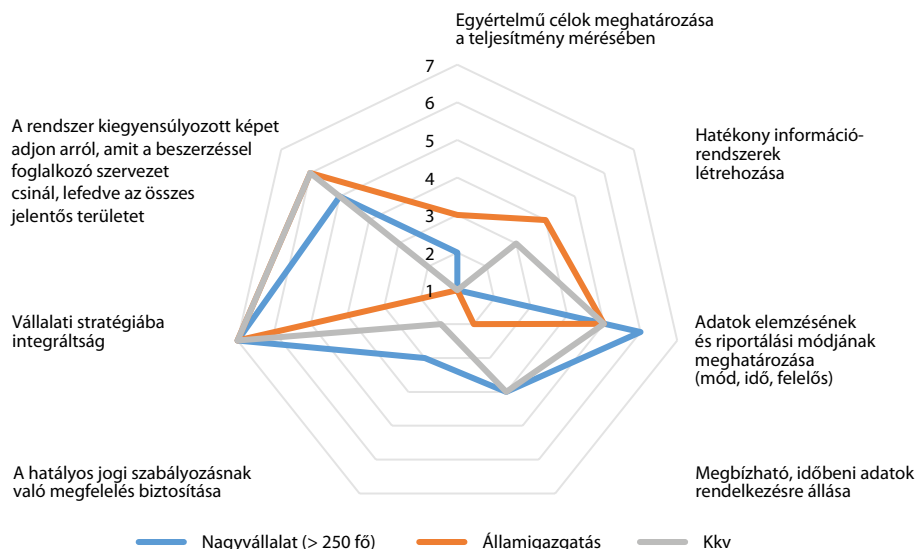
4. ábra: A teljesítménynövelés lehetőségei

Forrás: a szerző szerkesztése

A kapott válaszokat szervezeti szinten tovább vizsgálva elmondható, hogy az adott átlagok minimum és maximum értéke közötti különbség, a teljes átlagot nézve és a szektoronkénti átlagot is nézve 1 körül mozog, ami azt mutatja, hogy a válaszadási lehetőséget nagyon hasonlóan értékeli minden szektorban. Az első és az utolsó szegmensben szinte egyáltalán nincs különbség a szektorok között. Különbség egyedül a beszerzési terv esetében látható. Míg a kkv-nál és a nagyvállalatoknál a beszerzési terv a 4. helyre került, addig az államigazgatás esetében csak a 7. helyre sorolták. Továbbá a megfelelő erőforrás-allokáció kérdése esetében ez megfordult, s míg az államigazgatásnál a 3. helyre került, addig a másik két szektor csak az 5. helyre sorolta.

A teljesítményértékelési keretrendszer értékelésénél a jogi megfelelés elsődleges szerepe a hazai közbeszerzés teljesítményével kapcsolatban is egyértelműen kirajzolódott. A válaszadók 37%-a az első helyre tette a hatályos jogi szabályozásnak való megfelelés biztosítását, és mindösszesen a válaszadók 7%-a vélte úgy, hogy ez a pont a lehetséges hét válaszlehetőség közül a legkevésbé jelentős. A kapott rangsor alapján a válaszadók további 32%-a szerint az egyértelmű célok meghatározása a teljesítmény mérésében szintén első helyen szerepel, azaz a célok meghatározása majdnem olyan fontos, mint a jogszabályoknak való megfelelés. A második helyezések között kiemelkedő, 30%-os említést kapott a hatékony információs rendszerek létrehozása. Végül a megbízható, időbeni adatok rendelkezésre állása került a harmadik helyre (átlag 3,35).

A teljesítményértékelési rendszer vállalati stratégiába integráltsága és az, hogy a rendszer kiegyensúlyozott képet adjon arról, amit a beszerzéssel foglalkozó szervezet csinál, lefedve az összes jelentős területet, jellemzően az utolsó két hely egyikére került. Míg az előbbit a szakemberek 48%-a, az utóbbit a válaszadók 40%-a sorolta a 6. vagy 7. hely egyikére.



5. ábra: A megfelelő közbeszerzési teljesítménymérési keretrendszer felvázolása során leginkább figyelembe vett szempontok, n = 107
 Forrás: a szerző szerkesztése

A szektoronként kapott átlagok szerinti rangsort vizsgálva megfigyelhető némi érdekes különbség, szektorspecifikum. Összesítésben a jogszabályoknak való megfelelés első helyen szerepel, de ténylegesen csak az államigazgatás tette az első helyre. A kvv-k esetében a szektorbeli átlag alapján a második helyen szerepel, míg a nagyvállalatok esetében csak a harmadik. A kvv-k esetében az egyértelmű célok meghatározása került az első helyre, míg a nagyvállalati szektor a hatékony információrendszer létrehozását tartotta a legfontosabbnak. A vállalati stratégiába integráltság minden szektor esetében egyértelműen az utolsó helyre szorult. További jelentősebb különbség figyelhető meg a megbízható, időbeni adatok rendelkezésre állásánál. Az államigazgatás esetén a szektoronkénti átlagokat vizsgálva második helyre került, míg a nagyvállalatok és a kvv-k esetében is negyedik helyet kapott.

A kérdőíves kutatás elemzésénél a megkérdezettek válaszai alapján mind a két hipotézis beigazolódt. A hazai közbeszerzési gyakorlatban az eredményességi mutatók és az egyéb társadalmi és szociálpolitikai célok elérésére való törekvés a háttérbe szorul, mivel a hazai közbeszerzést végzők számára még mindig a jogszabályoknak való megfelelés az elsődleges

szempont. Az eredményességet fontosnak tartják, azonban az eredményességet mérő mutatókat tartják a legkevésbé fontosnak.

Ugyanez igaz a kis- és középvállalkozások közbeszerzési eljárásban való részvételének elősegítése, a fenntartható fejlődés, az állam szociális célkitűzései, a társadalmi felelősségvállalás szempontjai, továbbá a megfelelő ár-érték aránnyal kapcsolatos vélekedésükre is. Ezek a szempontok, fontosságukat tekintve, jelenleg a legkevésbé jelennek meg a hazai közbeszerzési gyakorlatban.

A 2014. évi új irányelvekkel a közbeszerzések magyarországi történetében fordulóponthoz érkeztünk. A közbeszerzést végző vállalatok, szervezetek, a közbeszerzési szakemberek és nem utolsósorban az egész ország számára szükségessé vált, hogy új beszerzési technikákat vezessenek be és alkalmazzanak a mindennapos munkáik során. Eme hatékonyabb és eredményesebb technikák elterjedését azonban gátolja, hogy jelenleg nem állnak rendelkezésre széles körben olyan mérési rendszer keretein belül alkalmazott mutatószámok, amelyek számszaki módon mérni tudnák a közbeszerzések hatékonyságát és nyomon követhetővé tennék a fejlődést. Stratégiai célokhoz köthető teljesítményértékelő rendszerek elengedhetetlenek lennének a közbeszerzések teljesítményének növeléséhez.

KÖVETKEZTETÉSEK

A kérdőíves kutatás eredménye alapján számos következtetés és megállapítás levonható. Ahhoz, hogy a hazai közbeszerzési szervezetek teljesítményét növelni lehessen, a jogi megfelelés elsődleges szerepe mellett jóval nagyobb hangsúlyt kellene fektetni a hatékony beszerzés megvalósítására. Teljesítmény szempontjából a leggyengébb szervezettípusnak tekinthető a hagyományos keretek között működő beszerzés, amely alapvetően a jogi szabályozásnak való megfelelés mellett elsősorban a számvitelileg mérhető költségek csökkentésére fókuszál. Azon beszerzési szervezet, amely alkalmazza a stratégiai beszerzés alapjait, már egy magasabb érettségi szinten áll, míg a pénzért értéket elv alapján működő beszerzés nemcsak támogatja a szervezet stratégiai céljainak megvalósulását, hanem működésével is megpróbál pozitív befolyást gyakorolni rá. Az ilyen szervezet elsődleges célja az értéktartás. Eme szervezeteknél kiemelt szerepet kap az ilyen típusú versenylőny legnagyobb mértékű kihasználása, az innováció támogatása, a minden érintett féllel való együttműködés pozitív hatásainak érvényesítése és a „jó kereslet” ösztönzése. A kapott válaszok alapján vannak előremutató jelek, azonban szükséges lenne további ösztönző programokat bevezetni a pénzért értéket elvet képviselő beszerzések megvalósítása felé.

Fontos kérdéssé válik a jogi megfelelésen túli szakmai kapacitás megléte is. Egyrésztől a válaszadók magasra értékelték a meglévő szakmai tudást, másrésztől a teljesítmény növeléséhez vezető elsődleges eszközként is a szaktudást, valamint a közbeszerzésekkel foglalkozók képzettségének növelését jelölték meg. Ez arra enged következtetni, hogy a jelenlegi jogi keretekhez igazodó szakképzés magas szinten áll, és kiváló szakembereket ad. A kapott szaktudás és a jelenlegi képzések azonban nem elegendőek ahhoz, hogy a közbeszerzések hatékonyabbá, eredményesebbé és gazdaságosabbá váljanak.

A jelenlegi helyzet nem teszi lehetővé a közbeszerzések fő céljának, a legjobb ár-érték arányának megfelelő mértékű alkalmazását. A kutatás alapján arra következtethetünk, hogy egyelőre sem a szervezeti érettségi szint, sem a szakemberek képzettsége nem elégséges ennek a célnak a megvalósításához.

Az eredmény alapján az is kirajzolódik, hogy a szakpolitikai célokra jóval nagyobb hangsúlyt kellene fektetni. Sem a szociális, sem a fenntarthatósági célok nem tartoznak a fontos célkitűzések közé, annak ellenére sem, hogy a Kbt. kiemelt célokként nevesíti őket, és a Közbeszerzési Hatóság éves szinten méri és riportálja is őket. Az elmúlt 5 évben sem a zöld, sem a szociális közbeszerzések területén nem történt előrelépés, pedig ezek nagyban elősegítik a közbeszerzések hatékonyságának és ezáltal a teljesítményének növelését.

A legjobb ár-érték szemlélet tényleges alkalmazása szintén újabb szintre emelheti a hazai közbeszerzéseket. A versenyszférában jól ismert teljesélelciklus-modell általános alkalmazása a közbeszerzésben a költségek és közkiadások további, jelentős csökkentéséhez vezethetnek, ezáltal elősegítve a gazdasági és szociális fejlődést. A teljes életciklus szemléletű közbeszerzési projektek használata jelenleg kevésbé elterjedt hazánkban. Felelősségteljes közbeszerzést, az uniós elvárásokkal összhangban azonban csak ennek a technikának a széles körű alkalmazásával lehet elérni. A megtakarítási lehetőségek e szemléleten belül a legnagyobbak, ezért előfordulásuk gyakoriságát az elkövetkezendő években növelni kell.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. *Government Performance and Results Act (GPRA)*. Online: www.federalreserve.gov/publications/gpra.htm
2. IVARSSON, Daniel (2014): *Principles of Public Procurement: The Basis of Good Performance*. Istanbul, 2014. május 27–30. Online: www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/ECA/public-procurement-forum10-eca/tr-procurement-daniel-ivarsson.pdf
3. Közbeszerzési Hatóság (2020): „Beszámoló az Országgyűlés számára”. Online: https://kozbeszerzes.hu/data/filer_public/4a/45/4a45649c-cab4-47e5-a3bb-b0a65fc15d92/kozbeszerzesi_hatosag_2020_evi_beszamoloja.pdf
4. MAGINA, Paulo (2014): *Public Sector Integrity Division – Towards Public Procurement Key Performance Indicators*. Online: <https://bit.ly/3CjGHLf>
5. NIVEN, R. Paul (2008): *Balanced Scorecard Step by Step for Government and Procurement Agencies*. [h. n.]: John Wiley & Sons.
6. NUNNALLY, Jum C. (1994): *Psychometric Theory*. NewYork: McGraw-Hill.
7. NYIKOS, Györgyi – KONDOR, Zsuzsanna (2019): The Hungarian Experiences with Handling Irregularities in the Use of EU Funds. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 12(1). Online: <https://doi.org/10.2478/nispa-2019-0005>
8. NYIKOS, Györgyi – Soós, Gábor (2017): Public Procurement Controls in Hungary. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (4), 144–168. Online: http://real.mtak.hu/93114/1/PPB_2017_4-CC2019-Gyorgyi-Nyikos_Gabor-Soos.pdf
9. NYIKOS, Györgyi – Soós, Gábor (2018): The Impact of the Public Procurement Control System on the Hungarian Public Administration. *Central European Public Administration Review*, 16(2), 133–156. Online: <https://doi.org/10.17573/cepar.2018.2.07>
10. NYIKOS, Györgyi – SOHA, Bettina – BÉRES, Attila (2021): Entrepreneurial Resilience and Firm Performance during the COVID-19 Crisis – Evidence from Hungary. *Regional Statistics*, 11(3), 29–59. Online: <https://doi.org/10.15196/RS110307>
11. RENDON, G. Rene (2008): Procurement Process Maturity: Key to Performance Measurement. *Journal of Public Procurement*, 8(2), 200–214. Online: <https://doi.org/10.1108/JOPP-08-02-2008-B003>
12. RIGÓ, Csaba Balázs (2016): Developments in Public Procurement in Hungary – Opportunities and Challenges. *Public Finance Quarterly*, (2), 137–153. Online: www.penzugyiszemle.hu/upload/pdf/penzugyi_szemle_angol/volume_61_2016_2/rigo_2016_2_a.pdf
13. OBICCI, Peter Adoko (2015): Conflict of Interest on Public Procurement Management in Uganda. *Journal of Business Management*, 8(1). Online: <https://doi.org/10.26524/jms.2015.27>
14. USAID Deliver Project (2013): *Procurement Performance Indicator Guide 2013*. Online: <https://toolkits.knowledgesuccess.org/sites/default/files/procindiguide.pdf>

Jogi forrás

1. 2015. évi CXLI. törvény a közbeszerzésekről

Erdei-Derschner Katalin a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola doktori hallgatója. Doktori tanulmányait 2016 szeptemberében kezdte, 10 év munkatapasztalat után stratégiai beszerzés, projektmenedzsment és beszerzési kategória menedzsment területén. Fő kutatási témája jelenleg a közbeszerzések hatékonyságának mérése, a közbeszerzések teljesítménymenedzsmentjének (gazdaságosság, eredményesség, hatékonyság és méltányosság), aspektusainak és alkalmazásai lehetőségének vizsgálata, mérési lehetőségeinek feltárása.