

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

A munkáltatói végrehajtás költségeinek lehetséges csökkentése közbeszerzés útján

Szerző:

Benczéné dr. Matkócsik Ágnes

A dolgozat a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog és Államtudományi Kar Deák Ferenc Továbbképző Intézet Közbeszerzési Szakjogász képzés keretében 2018 decemberében lezárt „A közbeszerzés költséghatékonyságot növelő lehetőségeinek feltárása és alkalmazásának előnyei a munkáltatói végrehajtás során” című szakdolgozatom felhasználásával készült.

A szakdolgozat témavezetője:

Dr. Hubai Ágnes

Budapest, 2019 július

Az európai emberek már magas színvonalú szolgáltatásokat várnak el megfizethető árakon. Közülük sokan a közérdekű szolgáltatásokat még olyan szociális jognak is tartják, amely lényegesen hozzájárul a gazdasági és társadalmi kohézióhoz.”¹ (Az Európai Bizottság 96/C 281/03.számú ajánlása európai közérdekű szolgáltatásokhoz)

¹Az Európai Bizottság 96/C 281/03.számú ajánlása európai közérdekű szolgáltatásokhoz

I. Bevezetés

Elsősorban arra keresem a választ, hogy lehetséges-e a közbeszerzési szabályokat alkalmazni a nyugellátásból, közalkalmazottak járandóságából történő letiltások végrehajtása, a letiltások fogyanatosítása során. A dolgozat a közpénzek takarékosabb felhasználásának lehetőségeit keresi, ennek során a Magyar Államkincstár által szolgáltatott statisztikai adatokat is feldolgoz. Lehetséges megoldási irányokat vet fel, a jelenleg központi költségvetésből finanszírozott szervek által végzett feladatellátásnak a közbeszerzési elvek mentén történő átszervezésére. A közbeszerzési szabályok adta lehetőségek mennyiben állnak összhangban az európai uniós irányelvekkel, és a magyar szabályozással. Lehet-e egyidejűleg a munkáltató költségvetési szerv, ajánlatkérő, és közfeladatot ellátó szervezet?

Konkrétan ezzel a témával foglalkozó cikket, tanulmányt nem találtam, ezért a hazai és közösségi jog kimunkált intézményrendszerén keresztül próbálom meg bemutatni a lehetőségeket, hogyan csökkenthető a munkáltató költsége a munkabérből, egyéb járandóságból történő levonás érdekében tett intézkedései során.

A dolgozat első része a vizsgált tevékenységet, annak jogszabályi háttérét mutatja be. A második részben a jelenlegi intézményrendszert, a harmadik részben pedig a költségek csökkentésének lehetséges irányait vázolom.

A dolgozatom témája elsődlegesen a polgári jogi követelések behajtásához kapcsolódik, de érdemes tovább gondolni az adók módjára behajtandó köztartozások esetében is.

A tevékenységet jogszabály telepíti a munkáltatókra, viszont a munkáltatónak a kötelezettség teljesítésével járó költségek megtérítéséről egyáltalán nincs rendelkezés.

II. A munkáltatói végrehajtásról általában

A bírósági végrehajtás során a pénzkövetelést az adós munkabéréből, illetményéből, munkadíjából, a munkaviszonyon, közfoglalkoztatási jogviszonyon, munkaviszony jellegű szövetkezeti jogviszonyon, közszolgálati, kormányzati szolgálati, állami szolgálati és közalkalmazotti jogviszonyon, szolgálati viszonyon, társadalombiztosítási jogviszonyon alapuló járandóságából, valamint a munkából eredő egyéb rendszeres, időszakonként visszatérően kapott díjazásából, juttatásából, követeléséből (ezek együtt: munkabéréből) kell behajtani. ²

Mindezekből kitűnik, hogy, a bírósági végrehajtást szabályozó 1994. évi LIII. törvény (továbbiakban Vht.) rendelkezései az adós járandóságát folyósító - egyébként munkajogi értelemben nem munkáltatónak minősülő - kifizetőket is ugyanazokkal a kötelezettségekkel terheli meg, mint a munkajogi értelemben vett munkáltatókat. Ebben az értelmezésben a munkajogi értelemben vett munkáltató fogalma kiszélesedik, és magában foglal minden olyan szervezetet, amely az adós részére rendszeres pénzbeli ellátást folyósít.

A rendelkezések egyaránt kötelezőek a magánszektorra, és az állami szektorra. Ezek a költségek tehát megjelennek az akár **egy** alkalmazottat foglalkoztató kisvállalkozásoknál, mind a Magyar Államkincstárnál, amely az állami alkalmazottak illetményét folyósítja. De elmondható, hogy ugyanezen kötelezettséget telepíti a rendelkezés a nyugdíjakat, és az egyéb rendszeres pénzellátást folyósító Nyugdíjfolyósító Igazgatóságra is.

A letiltó végzés munkáltató részére történő kézbesítését követően áll be a munkáltató foganatosítással kapcsolatos minden kötelezettsége. A munkáltatónak a rendelkezés teljesítéséhez kapcsolódóan az alábbi feladatokat kell elvégeznie amikor hozzá érkezik egy letiltási rendelvény.

Legkésőbb a letiltás átvételét követő munkanapon

1. értesíti az adóst a letiltásról,

²A bírósági végrehajtásról szóló 1994.évi LIII.törvény 7.§ (továbbiakban Vht.)

2. intézkedik a követelés munkabérből, járandóságból levonásáról,
3. megállapítja a követelések törvényi sorrendjét,
4. levont összegeket nyilvántartja,

1. Munkáltató értesítési feladatai

Értesítési feladatok közé tartozik az adós, a végrehajtó, a hitelező értesítése a letiltás érkezéséről, annak átvételéről, és a levonás megkezdéséről, vagy levonás megkezdésének akadályáról. Ha a levonás megkezdése akadályba ütközik, az akadály tényét, okát is tényszerűen közölni kell.

Ilyen akadályt képezhet a jogviszony bármely okból történt megszűnése. Ebben az esetben a jogviszony megszűnésének időpontját is közölni kell a végrehajtónak.

Más okból is akadályba ütközhet a végrehajtás. Előfordulhat, hogy az adós járandóságából már más követelés miatt végrehajtás alá vonták, tehát levonás alatt áll, és ez a levonás a jogcímét, érkezési sorrendjét tekintve sorrendben megelőzi az utóbb érkezett követelést. Ekkor a munkáltató arról küld értesítést, hogy a követelést sorba állította.

A munkáltatónak az értesítési kötelezettsége folyamatos, minden olyan változásról értesítenie kell az adóst, a végrehajtót, a hitelezőt amely a követelésre levont összeg változásával jár.

2. Munkabérből levonás kötelezettsége

A munkáltató intézkedése nyomán a munkabér meghatározott része az esedékessé válás napján, nem az adósnak, hanem a végrehajtást kérőnek kerül kifizetésre. A kifizetés történhet tényleges postai utalványon, vagy meghatározott letéti, illetve egyéb számlára utalással.

2019. január 1. napjától a 1499/2017. (VIII. 11.) Korm. határozat rendelkezései szerint az államot megillető, korábban a törvényszéki végrehajtók hatáskörébe tartozó követelések behajtása az állami

adó és vámhivatal feladatellátása körébe tartozik, amely intézkedésben az állami végrehajtási feladatok koncentrációja jelenik meg. Erőteljesen jelenik meg a rendelkezésben a működési költségek csökkentésére irányuló törekvés, hiszen a feladatot a továbbiakban egy apparátushoz végzi a korábbi több kisebb egység helyett.

3. Követelések törvényi sorrendjének megállapítása

Ha az adós munkabérét több követelés miatt lefoglalták, fennáll a lehetősége annak, hogy a munkáltató nem tudja a letiltást a soron következő munkabérből fogantatba venni. Meg kell állapítani az általa nyilvántartásba vett követelések egymáshoz viszonyított sorrendjét, mivel ez sorrend határozza meg azt, hogy az esedékes munkabérből melyik követelésre lehet kifizetést teljesíteni, milyen százalékos mértékben, és milyen összeg mentesül a végrehajtás alól. A sorrendiséget a Vht. szabályai szerint kell megállapítani.

Ha a befolyt összeg nem fedezi a végrehajtás során behajtani kívánt valamennyi követelést, a kielégítési sorrend - a követelések jogcímét alapul véve - a következő:

- a) gyermektartásdíj,
- b) jogszabályon alapuló egyéb tartásdíj,
- c) munkavállalói munkabér és a vele egy tekintet alá eső járandóság (65. és 66. §),
- d) polgári perben vagy büntetőeljárásban az adóssal szemben a bűncselekmény következtében keletkezett és a természetes személy sértett javára megállapított polgári jogi igény,
- e) a büntető- és a büntetés-végrehajtási, valamint a szabálysértési eljárásban az adóssal szemben megállapított, az állam javára fizetendő összeg, a vagyonek Kobzából eredő követelés (a polgári jogi igény kivételével),
- f) adó, társadalombiztosítási követelés és más köztartozás,
- g) egyéb követelés,

h) a végrehajtási eljárásban kiszabott rendbírság.³

4. Esedékessé vált követelés részek nyilvántartása

A követelt összeg levonása több hónapot, vagy akár több évet is igénybe vehet. Ha van olyan időszak, amikor a követelésre csak részben vagy esetleg egyáltalán nem lehetett levonást teljesíteni, akkor a fennálló főkövetelés mellett a járulékos követeléseket, az elmaradt részleteket le kell vonni mihamarabb lehetséges. Ez azt jelenti, hogy a munkáltató nyilvántartja a már levont és a hátralékos követelést is, illetve azok kamatait, egyéb járulékait. Előfordulhat, hogy egy folyamatban lévő levonást meg kell szüntetni, a követelést hátra kell sorolni, és az új letiltásban szereplő követelésre a levonásokat kell megkezdni.

A munkabérre vezetett végrehajtás hatálya újabb letiltás nélkül kiterjed arra a munkabérre is, amelyet az adós - a munkáltató megváltozása esetén - az új munkáltatótól kap.⁴

Amennyiben a követelésre a levonások teljesítését még az adós előző munkáltatója kezdte meg, akkor, az előző munkáltatónál töltött idő alatt esedékessé vált, de bármilyen ok folytán le nem vont követelésrészeket is nyilván kell tartania, lehetőség szerint le is kell vonnia.

III. A végrehajtás fogatosításához kapcsolódó költségek

1. Értesítési kötelezettséghez kötődő költségek

A megelőző fejezetben kitértem arra, hogy milyen értesítési kötelezettségei vannak a munkáltatónak egy fogatosításra megküldött letiltási rendelvénnyel kapcsolatosan. Most azt szeretném vázlatosan bemutatni, hogy a munkáltatóra telepített értesítési kötelezettség milyen költség kihatással jár.

A Vht. által előírt értesítési kötelezettség kiterjed arra, hogy a letiltást fogatosítja, vagy arra, hogy

³ Vht.165. §(1)bekezdése

⁴ Vht.59.§

mi az a fennálló ok amely akadályozza azt. Ide értve a letiltás besorolása miatt szükséges változtatást a foganatosítás sorrendjében,összepszerúségében. Több letiltást érintő változás esetén a költségek többszöröződnek. Egy letiltás foganatosítása esetén ez minimum három postai küldemény. (A korábbiakban ismertettek szerint értesíteni kell az adóst a végrehajtót, a jogosultat.)

A munkáltató köteles az adós részére a munkaviszony megszűnésekor olyan igazolást kiállítani, amely feltünteti, hogy a munkabérből milyen tartozásokat, milyen határozat vagy jogszabály alapján, kinek a részére kell levonni.⁵ Mely rendelvevények alapján, még milyen levonásokra lesz köteles a következő munkáltató.

Az értesítési kötelezettség fennáll a munkavégzésre irányuló jogviszony, vagy az ellátás folyósításának a megszűnése esetére is. Felmerülhet olyan ok amikor az ellátás csak átmenetileg szünetel, vagy véglegesen megszűnik. Az adós közszolgálati jogviszonyt létesített, amelynek tartamára szünetel a nyugellátás folyósítása. Ekkor minden a munkáltató által nyilvántartott letiltást kibocsátó végrehajtót értesíteni kell a foganatba vétel lehetőségének megszűnéséről.

Az értesítések postai költségeken felül a munkáltatót terhelik a nyomtató üzemeltetési, karbantartási, javítási költségei, és az értesítések papír költségének vonzata is.

2. Szakértelem költségei

A munkabérre vezetett végrehajtásra vonatkozó kötelesség megszegése esetén a munkáltató a le nem vont összeg erejéig készfizető kezeseként felel a végrehajtást kérőnek.⁶

A Legfelsőbb Bíróság a Pfv.II.21.446/1997.számú eseti döntésében a Vht. 79.§-án alapuló munkáltató készfizető kezesei felelősségét megállapította és kötelezte a levonni elmulasztott összeg jogosult

⁵Vht.78.§

⁶Vht. 79.§ (1) bekezdés

részére történő megfizetésére. Rámutatott arra, hogy a Vht. 24. §-ának (2) bekezdése értelmében elsődlegesen az adós munkáltatóját terheli az a kötelezettség, hogy az adós munkabéréből a bíróság határozata szerint megállapított tartásdíj összegét kiszámítsa, levonja és átutalja a jogosultnak. Ennek a kötelezettségnek az elmulasztása esetén áll be a Vht. 79. §-ának (1) bekezdése szerinti jogkövetkezmény, a munkáltató készfizető kezesi felelőssége. A kezesi felelősség mértékét az 1959. évi IV. törvény 273. §-ának megfelelő alkalmazása szerint csak az egyenes adós teljesítése csökkentheti, tehát az, ha a tartásra kötelezett személy a le nem vont tartásdíjat vagy annak egy részét a jogosult részére önként teljesíti.⁷

A fentiekből is látható, hogy a végrehajtási szabályok elmélyült ismerete szükséges a fogatosítási tevékenység szakszerű ellátásához. Alapesetben a munkáltató saját maga ezen tevékenységet nem tudja ellátni, így szakértelemmel rendelkező munkatársat, könyvelőt stb. kell alkalmazzon. Azok a központi költségvetésből gazdálkodó szervezetek (szervezeti egységek) amelyek a járandóságokból történő levonások fogatba vételét végzik, ügyintézői munkakört ellátó - közigazgatási, közgazdasági, jogi diplomával rendelkező munkatársak. A bérteher a központi költségvetést terheli.

3. A levont összeg kifizetési költségei.

Az utalványozás és átutalás banki költségei szintén a munkáltatót terhelik. A kifizetések során figyelembe kell venni, hogy egy végrehajtói letiltás esetén havonként legalább két utalvány költségét kell viselni, az egyik a végrehajtó havi jutalékának utalása, a másik jogosult vagy jogosultak számára utalandó összeg utalványozási költsége).

4. Egyéb üzemeltetési költségek.

Ide sorolható az elektromos áramtól a számítógépek üzemeltetési, karbantartási költségei. Az iroda hűtési, fűtési, bérleti költségei. Ezek a költségek magánfelek esetén a megbízási díjban jelennek meg.

⁷BH 1999.262.

5. Számítógépes szoftver innovációs költségei.

A végrehajtás fogatosításához kapcsolódó tevékenység nem merül ki a humán erőforrás fizikai tevékenységében. A fogatosítás nem egy egyszeri munkafolyamat, hanem havonként ismétlődő, olyan folyamat, amely során a havi levont összeg meghatározása során tekintettel kell lenni a folyósított ellátás összegére, annak változásaira. A levonások így akár növekedhet (pl évenkénti nyugdíj emelés) és akár csökkenhet is. (Munkabér növekedés, rokkantsági ellátások esetén rokkantsági csoportváltozások) Ezek olyan nyilvántartási folyamatokat igényelnek, amelyekhez a szükséges számítógépes szoftvert meg kell vásárolni, vagy ki kell fejleszteni.

IV. A vizsgált intézményi környezet ismertetése

A végrehajtást fogatosító munkáltatók közül nem elhanyagolhatóak a magánszektor munkáltatói, azonban költségcsökkentés lehetséges irányai szempontjából a Magyar Államkincstárt és annak részét képező Nyugdíjfolyósító Igazgatóságot vizsgálom, mint olyan letiltást fogatosító szervezeteket, amelyeket jelentősen érintve vannak ebben a témakörben.

1. A Magyar Államkincstár és a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság jogállása és feladatkörük rövid ismertetése

A Magyar Államkincstár az államháztartásért felelős miniszter pénzügyminiszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv, ⁸ amely 1996-ban alakult meg.

A Kincstár felelős az állami költségvetés végrehajtása során a pénzforgalom lebonyolításáért és az elszámolásokért. Ebben a tekintetben az állami költségvetés pénztárcája. Sok feladata közül

⁸ 310/2017. (X. 31.) Korm. rendelet 1.§

kiemelendő, hogy a központosított illetményszámfejtés keretében az állami, valamint az önkormányzati költségvetési szerveknél foglalkoztatottak munkabérét, illetményét számfejti és folyósítja.

A Nyugdíjfolyósító Igazgatóságot, - még Országos Nyugdíjintézetként - 1950. július elsejei hatállyal a 190/1950 (VII.15.) MT.számú rendelet hozta létre. A majd' hetven évnyi fennállása óta jelentős változáson ment át, mind feladat és hatáskörét, mind szervezetrendszerét tekintve.

2015. január 1. napjától az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) integráns része lett, elveszítve saját gazdálkodását is biztosító önálló jogalanyiságát.⁹ Legutóbbi fontos változás, hogy 2017. november elseje óta az ONYF részeként a Magyar Államkincstárba integrálódva, önálló jogi személyiséggel nem rendelkező, annak különös hatáskörű, országos illetékességű igazgatási szerveként látja el a folyósítási feladatait.^{10, 11}

A Nyugdíjfolyósító Igazgatóság feladat és hatáskörébe utalt ügyekben a Kormány kijelölése alapján eljár nyugdíjbiztosítási igazgatási szervként és nyugdíjfolyósító szervként.¹² Ami azt jelenti, hogy hatósági feladatai mellett folyósítási feladatokat is ellát, ami úgy is értelmezhető, hogy a folyósítás ellátása nem hatósági feladatellátás, de szervesen összekapcsolódó feladatokat jelent.¹³

A Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatának 4. számú függeléke szerint a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság (....) ellátja a végrehajtással kapcsolatos feladatokat.

⁹ 73/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 1.§

¹⁰ 310/2017. (X. 31.) Korm. rendelet 6.§ (1) bekezdés

¹¹ A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 5.§.

¹² 168/1997. (X. 6.) Korm. 1.§

¹³ 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 3.§ (4) bekezdés

2. A Magyar Államkincstár és a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság és végrehajtás fogatosítás kapcsolódása

2017. évben a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság 2 639 000 fő számára folyósított ellátást.¹⁴ Ez népesség 26,6 %-át teszi ki. A Magyar Államkincstár a központosított illetményszámfejtés keretében pedig csak nem 900.000 munkavállaló részére végez számfejtést, így a vizsgált tevékenység körülbelül 3.5 millió embert érint.¹⁵

Az ellátásokban, illetményben részesülő személyek vonatkozásában a letiltások fogatosítása során a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság, valamint a Magyar Államkincstár bár valójában nem munkáltatók - a vht. szerint - munkáltatóként járnak el. Ez azt jelenti, hogy a végrehajtandó okiratok vonatkozásában annak költsége és felelőssége terheli. Ebben az értelemben az állam részéről a végrehajtás fogatosítását mint egyfajta szolgáltatást végzi a Magyar Államkincstár.

3. A végrehajtási feladatok nagyságrendje - számszaki adatok

A téma bemutatása érdekében elmúlt öt év vonatkozóan kértem adatokat a Magyar Államkincstártól abból a megfontolásból, hogy abból már kiegyensúlyozottabban lehet következtetni a tevékenység nagyságrendjére. Sajnos csak egy rövidebb időszakra kaptam adatokat és az adatok csak a Nyugdíjfolyósító Igazgatóságra vonatkoznak, azonban a nagyságrend megállapítására már ezek az adatok is alkalmasak.

A Magyar Államkincstár Nyugdíjfolyósító Igazgatóságához 2017. január 1-je és 2018. július 31-e között összesen **297.245** db végrehajtható okirat érkezett. ¹⁶

Évente ez átlagosan nagyjából **150.000 db új fogatosítandó letiltási rendelvénnyel** jelent. Mindezek

¹⁴ Statisztikai Hivatal adatai alapján

¹⁵<http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/oldalak/tartalom/5556/>

¹⁶MÁK Nyugdíjfolyósító Igazgatóság adatközlése

mellett, a már folyamatban lévő levonásokat, illetve a még nem foganatosított, de ennek érdekében besorolt követeléseket is kezeli, nyilvántartja.

2018. július hónapban 191.302 darab letiltás volt folyamatban, ennek költségvonzata abban a hónapban 2.932.173.305.- forint volt. 69.720 letiltási rendelvénnyel végrehajtói jutalék levonása is történt, ami 146.849.928.- forint összeg tett ki.¹⁷

A Magyar Államkincstár által számfejtett, csak nem 900 ezer állami alkalmazottak illetményéből eszközölt levonásokra vonatkozó adattal nem rendelkezem, de a fenti számokat arányosításával megbecsülhető az, hogy a végrehajtás foganatosítása során évente megközelítően akár 50.000 darab új letiltással is lehet számolni.

A téma jelentőségét a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság és Magyar Államkincstár által számfejtett a vht. alapján munkabérnek nevesített ellátásokból foganatosított és kezelt letiltások száma, annak költség kihatása jelenti.

4. Az önálló bírósági végrehajtó díjazása

A Vht. rendelkezik az önálló bírósági végrehajtót megillető díjról, és egyéb költségtérítésről amelynek mértékét külön jogszabály rögzíti. A végrehajtó díja munkadíjból és jutalékból áll, ezen felül jogosult az eljárással kapcsolatban felmerült költségei megtérítésére. A munkadíj a végrehajtási ügyértékhez vagy az eljárásra fordított időhöz, továbbá az elvégzett eljárási cselekményekhez igazodik.¹⁸ Ha pedig a végrehajtási eljárás teljesen vagy részben eredményes, a végrehajtót behajtási jutalék illeti meg.¹⁹ Ez az összeg a követelésből behajtott vagy megtérült összeg alapulvételével kerül meghatározásra 1-8%-os mértékben.

¹⁷MÁK Nyugdíjfolyósító Igazgatóság adatközlése

¹⁸Vht. 254.§ (1)-(3) bekezdése

¹⁹Vht. 14.§ és 15.§

A Pécsi Ítéltábla egy eseti döntésében a végrehajtó részére megállapítandó költséget 150.000,- forintra korlátozta, mivel a végrehajtó által elvégzett cselekmények sem jelentős költséget, sem jelentős munkamennyiséget nem igényeltek.²⁰

A munkáltató részére a jogalkotó költségtérítést nem állapított meg a foganatosítás körében, annak teljes terhét viselnie kell. A versenyszféra munkáltatója - akár a munkavállalóval történt előzetes megállapodás alapján - áterhelheti a költségeit a munkavállalóra, de ilyen lehetősége a Magyar Államkincstárnak, vagy annak részeként működő Nyugdíjfolyósító Igazgatóságnak nincs.

V. A letiltások foganatosítása és a közbeszerzés kapcsolata

A gazdasági érdek kapcsolja össze a végrehajtás foganatosítását a közbeszerzési szabályokkal.

A központi közigazgatási szervezet által foganatosított letiltási rendelvevények tekintetében a magyar lakosságot a folyósított nyugellátások és egyéb rendszeres pénzellátások miatt 26,6%-ban, a közalkalmazotti bérek folyósítása miatt pedig becslésem szerint körülbelül 10%-ban érinti a folyósított munkabér, illetmények miatt, a vizsgált tevékenység. Ez a magyar társadalom egyharmada, így azt mondhatom, hogy minden családra, így a társadalom egészére kihatással van.

Mivel a letiltások jelentős részét a központi közigazgatáson keresztül foganatosítják, ezért annak költsége a költségvetést terheli. De értékelhető-e az állami tevékenység körében közérdeknek ez az egyébként nem közigazgatási tevékenység, mivel csak ez alapozhatja meg, hogy adóforintokból valósuljon meg. Feltehető az a kérdés, hogy ez a tevékenység tisztán a pénzellátásban részesülők érdekeit szolgálja, vagy kimutatható más személyek gazdasági érdeke is.

²⁰ Pécsi Ítéltábla Gpkf. II. 30 284/2009/2.

Kérdés az is, hogy meddig tekinthető indokoltnak a társadalmi szolidaritás körében értékelni a közigazgatáson keresztül viselt állami kiadások viselését, tehát a közérdek körében a letiltások foganatosításának közpénzből történő finanszírozását.

A korábbiakban említettem, hogy a végrehajtót a sikeres végrehajtás esetén ügyértékhez kötött jutalék illeti meg. A végrehajtó gazdasági érdeke tehát az hogy a végrehajtás a rendszeres pénzellátás terhére foganatosításra kerüljön, mivel a jutalékot a munkáltatói szerepkörben eljáró közigazgatási szerv levonja, nyilvántartja, átutalja számára, sőt erről még értesíti is.

A pénzellátásban részesülő személyek szempontból - bár ez számukra sokszor igen fájdalmas - az ellátásuk terhére foganatosított letiltás miatt elkerülik az egyéb ingó, valamint ingatlan végrehajtást, amelynek sokkal nagyobb a költségkihatása. Társadalmi hatását tekintve pedig az adónak a lakhatás biztonságát is garantálja, illetve nem ront rajta. Ebben a vonatkozásban az adós részéről állapítható meg a gazdasági érdek. A hitelező részéről pedig ez egyértelmű.

A folyamatban jelenleg egy résztvevőnek a levonást foganatosító költségvetési szervnek - közvetve az államnak - a részéről nem jelenik meg olyan gazdasági érdek, amely kompenzálná a foganatosítás során felmerülő és korábban már részletezett költségeket.

Mindezekon felül a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság a megkülönböztetés mentesség elvével összhangban nem csak a belföldön lakóhellyel rendelkező személyek részére folyósít ellátást, hanem - részben az Európai Unión belül, részben pedig más országban lakó vagy tartózkodó - két vagy többoldalú nemzetközi megállapodások alapján magyar és külföldi állampolgárok részére. A tevékenység kapcsán, tehát a nemzetközi jelleg is megállapítható.

Véleményem szerint az kijelenthető hogy, valamiféle társadalmi érdek megjelenik a foganatosítási tevékenység során, mivel egyaránt szolgálja az adósok és a hitelezők érdekét.

De ez a jelenlegi formától eltérően akár többféle - gazdaságosabb - módon is megszervezhető.

A lehetőségek feltárása mindenképpen indokolt, mivel a jelenlegi rendszerben az egyébként hatósági feladatot ellátó szervezeten belül végzik a feladatot, és ennek pedig a hatósági feladatoktól való elválasztása, más egyéb szempontok alapján is indokolt lehet.

A vizsgált tevékenységet az állam a közigazgatáson keresztül látja el jelenleg, amely nem ösztönzi a piaci versenyt, és így az államháztartás költségeinek csökkentésére nagyon kis mértékben van lehetőség. A jelenlegi rendszer igen nagy hátránya, hogy a letiltások foganatosítása a közigazgatáson keresztül nem termeli ki a folyamatban felmerül költségeket, ráadásul a hatósági munkától erőforrást vont el, továbbá a szolgáltatás egyszerűsítésére sincsenek meg az igények.

Annak érdekében, hogy ez a tevékenység az államnak kevesebbe kerüljön, és egyáltalán a versenyképesség felmerülhessen, a piaci verseny megteremtése szükséges.

A jelenlegi struktúra alkalmatlan a piaci verseny feltételei szerinti működéshez, ezért a folyamat és a jelenlegi rendszer működtetésének újra gondolása szükséges.

Olyan feltételek megteremtése szükséges, hogy a tevékenységet akár más szervezet is végezhesse. Ha ezt sikerül megteremteni, annak jelentős költségcsökkentő, valamint innovatív hatása lehet, amely kihat a szolgáltatás minőségének javulására is. Ezt a jótékony hatást már, számtalan más közszolgáltatáson keresztül megfigyelhettük, amelyet a későbbiekben még részletezek.

További előnyként említhető, hogy amennyiben az állam nagyobb mértékben kell támaszkodik a szolgáltatás nyújtása során a magánszektorra, a tevékenységben rejlő felelősség, és a működési költségek is megoszlanak.

Nem utolsó szempont az sem, hogy az egyébként munkaerőhiánnyal küzdő közigazgatásban munkaerő szabadul fel, mivel a jelenleg a végrehajtás foganatosítással töltött munkaidő a tényleges hatósági munkára fordítható. Ez a körülmény maga után vonja a hatósági feladatellátás mennyiségi és minőségi színvonalának növekedését is.

Véleményem szerint a közbeszerzési szabályok alkalmazása, a közbeszerzés intézményrendszerének felhasználása reális lehetőséget jelenthet a költségcsökkentésre, és a hatékonyabb feladatellátásra.

VI. Okszerű közpénzfelhasználás

„A modern társadalmakban a legkomolyabb dolog a pénz. A demokratikus társadalmakban ennél egy komolyabb dolog van: a közpénz”²¹

A költséghatékonysággal kapcsolatos törekvések, mint az okszerű közpénz felhasználás követelménye a közösségi jogban számos helyen tetten érhetőek. Az alábbiakban csak az angol példát mutatom be.

A „Best value for money” „azaz az adott pénzegységért beszerezhető legnagyobb érték” alapelve. A kontinentális jogfejlődés tipikus példáját a német közbeszerzési jog szolgáltatta, amely az államháztartási célok végrehajtása érdekében keletkezett. Az uniós jogharmonizáció előtti német jogszabályok nem a szabadpiaci verseny biztosítására, hanem az állam pénzügy-politikai céljainak megvalósítására összpontosítottak. A közbeszerzés valójában az állami költségvetés végrehajtásának eszköze lett, tiszta közigazgatás.

Az angol jogfejlődés arra mutat példát, hogy a közbeszerzés nem az állami költségvetés végrehajtása, hanem a hatékony feladatellátás (pl. közszolgáltatás) mérésének és fejlesztésének piaci alapú eszköze is lehet. A konzervatív kormány be kívánta vezetni a piaci versenyt a kormányzati munkába, annak érdekében, hogy növelje a hatékonyságot.

Ennek megvalósítására született az úgynevezett „market testing” rendszer. Eszerint a Treasury csupán akkor finanszírozta valamely önkormányzati-szolgáltatási funkció ellátását, ha a szolgáltatást korábban nyújtó önkormányzati, közigazgatási szerv (in house team) a szabadpiaccal összehasonlítva versenyben tudta bizonyítani, hogy az adott feladatot hatékonyabban látja el. Ez a gazdaságfilozófia, amely a szabadpiaci verseny feltétlen előnyeire alapul, elvezetett egész iparágak, közszolgáltatások és állami funkciók teljes vagy részleges privatizációjához.

²¹László Csaba: Tépett vitorlák. Az államháztartásról közgazdasági és jogi szempontból. Aula Kiadó, Budapest, 1994

„Az angol jogszabályalkotó a közbeszerzések szabályozási rendszerét a központi közigazgatási szervek részére közigazgatási jellegű határozatokkal és iránymutatásokkal, míg az önkormányzatok részére az úgynevezett Compulsory Competitive Tendering (CCT) jogszabállyal vezette be.

Ez a jogszabály - amelyet kötelező versenypiaci tendereztetésnek fordíthatnánk szabadon - előírta, hogy az önkormányzat vagy a feladatot ellátó közigazgatási egység csupán akkor tarthatja meg a funkciót, ha az szabadpiaci versenyben bizonyítja, hogy a tevékenységet a szabadpiaci szolgáltatónál kedvezőbb feltételekkel tudja ellátni.

Ebben a rendszerben került kidolgozásra az úgynevezett „Best value for money” alapelv, azaz a közbeszerzés céljaként az adott „pénzegységért beszerezhető legnagyobb érték” alapelve került meghatározásra. Ez a megfogalmazás tömören fejezi ki a nemzeti közbeszerzési jog egyik legfőbb célját, azaz - a magyar megfelelő alapján - az okszerű közpénzfelhasználást. A közpénzeket nemcsak célszerűen és okosan kell felhasználni, amely talán túl általános megfogalmazás, hanem úgy is, hogy a fizetendő ellenértékért az állam a lehető legnagyobb értéket kapja, ezért az angol fogalom talán találóbb.

1997-ben a Munkáspárt hatalomra jutásával eltörölték a CCT rendszert, és azt egy, az önkormányzatoknak nagyobb mérlegelési jogkört biztosító rendszerrel, az úgynevezett „Best value” rendszerrel váltották fel. A Best value rendszer lényege nem annak eldöntése, hogy azt a funkciót a szabadpiaci szereplő vagy az in house team képes hatékonyabban ellátni, hanem a funkció-közszolgáltatás színvonalának a folyamatos növelése. A Best value rendszer legfőbb indítéka a közigazgatás és közszolgáltatások hatékonyságának növelése, amelynek csupán eszközei a megvalósítás érdekében kidolgozott részletszabályok”.²²

VII. A közbeszerzés magyar szabályozása - röviden

A Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével

²²Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához. Szerkesztette Dezső Attila 1.fejezet 4.pont funkcionális Wolters Kluwer Kft., Kiadás 2015

és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.²³ Ezt az Alaptörvényben megjelenő törekvést tükrözi a harmadik közbeszerzési törvényünk közbeszerzésről szóló 2011. évi CVIII. törvény az alábbiak szerint deklarálta az állam által a közbeszerzés útján elérni kívánt célokat. E törvény szabályozza a közbeszerzési eljárásokat és az azokhoz ²⁴kapcsolódó jogorvoslat szabályait a közpénzek ésszerű és hatékony felhasználása és nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése, továbbá a közbeszerzések során a verseny tisztaságának biztosítása érdekében.

A 2015. évi CXLIII. törvény a jelenleg hatályos közbeszerzési törvényünk (továbbiakban Kbt.), amelynek preambuluma a törvény megalkotásának a céljaként fogalmazza meg a közpénzek ésszerű felhasználását, a közbeszerzések során az átláthatóságot és a verseny tisztaságának biztosítását, egyezően a közösségi jog célkitűzésével.

A költséghatékonyság mint központi kérdés a nyertes ajánlatkérő kiválasztásakor az értékelési szempontokban is megjelenik, amikor is az ajánlatkérő a számára gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot kiválasztja. Ez történhet a legalacsonyabb ár, a legalacsonyabb költség, vagy a legjobb ár-érték arányt megjelenítő olyan, különösen minőségi, környezetvédelmi, szociális, szempontok, amelyek között az ár vagy költség is szerepel.

Magyarország Országgyűlése a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, továbbá a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése érdekében (...) az állam szociális célkitűzéseinek elősegítése céljával - összhangban az uniós normákkal alkotta meg a magyar közbeszerzési törvényt.²⁵

Az Európai Unió átfogó reformját valósító három új közbeszerzési tárgyú irányelvnek elfogadása, a változó irányelvi struktúra, szükségessé tette új magyar közbeszerzési jogszabály megalkotását, amely 2015. január 1. napjától lépett hatályba.

²³ Alaptörvény 37.§ (1) bekezdése

²⁴ A közbeszerzésről szóló 2011. évi CVIII. törvény 1.§

²⁵ 2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről

A 2014. február 23. napján elfogadott új irányelvek szemléletükben és megközelítés módjukban is újak, ezért nem is módosított, hanem új irányelveket alkottak. A régi irányelvek megalkotásakor az egységes belső piac létrejötte volt a cél, olyan keretek kötött, ami vezérelvként a piaci verseny torzulás mentességét volt hivatott elősegíteni.

Ennek révén az unión belül a vállalkozások részére igyekeztek a határon átnyúló beszerzések lehetőségét biztosítani. A klasszikus ajánlatkérők beszerzéseit szabályozó 2014/24/EU irányelv felváltja a 2004/18/EK irányelvet. Az új közszolgáltatói irányelv a 2014/25/EU irányelv amely a 2004/17/EK irányelvet váltja fel. Új irányelvi szabályozás a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelv.²⁶

Mint egy a fejlődés következő állomásaként olyan szabályok kerültek az egyes uniós jogintézményekbe beépítésre, amelyek más társadalmi-gazdasági célkitűzések megvalósítását teszik lehetővé. Ilyen az innováció, a szociális célkitűzések (ennek körében többek között a foglalkoztatás, munkahelyteremtés), valamint a környezetvédelem fenntarthatósági törekvéseinek megjelenése.

„Emlékeztetni kell arra, hogy ezen irányelv egyetlen rendelkezése sem kötelezi a tagállamokat arra, hogy alvállalkozásba adják vagy kiszervezzék azon szolgáltatások nyújtását, amelyeket maguk kívánnak nyújtani, illetve amelyeket az ezen irányelv szerinti közbeszerzési szerződésektől eltérő módon kívánnak megszervezni.

A törvényi vagy rendeleti előírások, illetve munkaszerződések alapján történő szolgáltatásnyújtás nem tartozik ennek az irányelvnek a hatálya alá. Néhány tagállamban ilyen szolgáltatásnak minősülnek például egyes közigazgatási és kormányzati szolgáltatások, mint például a végrehajtói és törvényhozói szolgáltatások, illetve egyes közösségi szolgáltatások, mint például a külügyekkel kapcsolatos szolgáltatások, az igazságügyi szolgáltatások vagy a kötelező társadalombiztosításhoz kötődő szolgáltatások.”²⁷

A továbbiakban azt szeretném bemutatni, hogy közbeszerzés intézményes keretébe hogyan illeszthető

²⁶A közbeszerzés törvény megalkotásának általános indoklása (164.o)

²⁷2014/24/EU IRÁNYELV (5) peambulum bekezdése

bele a munkáltató végrehajtást foganatosító tevékenység. Valamint a közbeszerzési szabályok alkalmazása esetén elérhető-e az innovatívabb, és színvonalasabb, és természetesen mindenképpen költséghatékonyabb szolgáltatás.

VIII. Modellek a közpénz hatékonyabb felhasználására.

Az alábbi fejezetben a következő struktúrákon keresztül mutatom be az átszervezés lehetőségei. A feladatellátás történhet:

- a hatóság által
- közjogi szervezet útján
- in house beszerzés útján
- A tevékenység teljes kiszervezése

1. Feladatellátás a hatóság által

„Az Európai Unió Bíróságának gyakorlatából és a 2014/24/EU IRÁNYELV (5) peambulum bekezdéséből az vezethető le, hogy nem lehet és nem célszerű megakadályozni, hogy valamely feladatot az állam saját eszközeivel maga lásson el.”

A Bíróság többek között a Coditel Brabant ügyben hozott ítéletben emlékeztetett arra, hogy a közjogi hatóság a közfeladatait saját eszközeivel is végrehajthatja, anélkül hogy köteles lenne igénybe venni a szolgálataihoz nem tartozó, külső jogalanyokat, és hogy ezt más közjogi hatóságokkal együttműködve is megteheti ²⁸

A letiltások foganatosítását a nyugellátásban egyéb rendszeres pénzellátásban részesülők

²⁸ C-324/07. sz. Coditel Brabant SA vs. Commune d’Uccle és Région de Bruxelles-Capitale (ítélet 48. és 49. pont).

vonatkozásában jelenleg a Magyar Államkincstár Nyugdíjfolyósító Igazgatósága, a közalkalmazottak vonatkozásában a Magyar Államkincstár más szervezeti egysége látja el. Ezen szervezeti egységek önálló jogi személyiséggel nem rendelkeznek.

Előnye a jelenlegi működési formának kizárólag abban fedezhető fel, hogy a tevékenység teljes körűen ellenőrizhető, irányítható. Fel sem merül a közbeszerzés a tevékenység ellátása során.

A jelenlegi formában is növelhető azonban a hatékonyság, a szolgáltatás érdekeltjeinek anyagi hozzájárulásával.

Tudom, hogy érzékeny témát feszegetek a költségmegosztás felvetésével, mégsem lehet megkerülnöm. A végrehajtás fogatosításával kapcsolatos költségmegosztás érzékeny kérdés a bírósági végrehajtók részéről, és érzékeny az ellátottak részéről. Szerintem a kulcs az ellentételezések mértéke.

Természetesen lehet olyan vélemény, hogy minden a végrehajtással felmerülő költséget a végrehajtás alá vont személy viseljen, azonban a korábban bemutatott gazdasági érdek a végrehajtók részéről is kimutatható, hiszen a sikeres végrehajtás alapja az, hogy a végrehajtást fogatosító szervezet levonja az adós ellátásából a követelést minden hónapban, és átutalás útján teljesít a végrehajtó számlájára, így a fogatosítás költségeinek viselésében az adósok mellett rész kellene vállalniuk.

Ebben körben javasolni lehet, a letiltást fogatba vevő számára bevezetendő költség térítést. Ennek fedezete egyrésztől biztosítható lehet a végrehajtói jutalék egy részének átengedéséből, más résztől pedig az adósok által fizetett egy fajta költség térítésből. Ez lehet tételes költség és/vagy átalány alapú.

A két lehetőség kombinációja azért előnyös mert ezen a módon mind a végrehajtó, mind az adós hozzájárul a költségek csökkentéséhez. A jutalék megosztása a fogatosítás során folyamatában

segíti hozzá a munkáltatót (illetve munkáltatóként funkcionáló közintézményt) a kiadásai csökkentéséhez.

A foganatosítás költségtérítése, amely az adós részéről merül fel, - jogszabály keretei között - megállapítható átalány jelleggel, a letiltási rendelvénybe foglalás útján. Ennek a jogcímnek a megteremtéséhez a vht. módosítása is szükséges, mivel jogalapot kell teremteni ennek a költségnek a levonására.

A tevékenység ellátásáért járó ellentételezésnek, hozzá kell járulnia a szolgáltatást ellátó szervezet fenntartásának költségeibe. Az egyes érdekek érvényesítése körében is lehet vita tárgya, hogy a végrehajtás foganatosításának munkáltatói költségeihez való hozzájárulás, mint levonási jogcím (költségtérítés) a letiltáson belül az egyéb végrehajtási költségek levonási sorrendjéhez viszonyítva milyen helyet foglaljon el.

Milyen előnyei vannak, ha a feladatellátást a hatóság maga végzi el.

1. Ennek a konstrukciónak az előnye, hogy a már kialakult struktúra és szakértelem felhasználható,
2. a feladatellátásra fordított közpénz nem kerül ki az állami ellenőrzés alól.

Milyen hátrányokkal jár, ha a feladatellátást a hatóság maga végzi el.

1. nem innovatív,
2. jelentős szolgáltatási színvonal emelkedés sem várható tőle,
3. keverednek az egyébként hatósági feladatot is (egyidejűleg) ellátó humánerőforrás bérei, az épületfenntartási és egyéb költségek,
4. a számítástechnikai infrastruktúra karbantartásának, valamint a levonásokat kezelő programok fejlesztésének költségei továbbra is az állami költségvetést terhelnék,
5. profil tisztítás nélkül a foganatosítási feladatok ellátása nem válik el a hatósági feladatellátástól, ezért a költségcsökkenés mértéke nehezen mutatható ki.

2. A feladatellátás közjogi szervezet útján

Mit nevezünk közjogi szervezetnek?

Közjogi szervezet az a jogképes szervezet, amelyet nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, kifejezetten közérdekű tevékenység folytatása céljából hoznak létre, vagy amely bármilyen mértékben ilyen tevékenységet lát el, feltéve, hogy e szervezet felett az a)-e) pontban meghatározott egy vagy több szervezet, az Országgyűlés vagy a Kormány közvetlenül vagy közvetetten meghatározó befolyást képes gyakorolni vagy működését többségi részben egy vagy több ilyen szervezet (testület) finanszírozza.²⁹

Közjogi szervezet kritériumai:

- jogképes szervezet,
- közérdekű tevékenység végzése
- Nem kereskedelmi vagy ipari jellegű tevékenység
- Klasszikus ajánlatkérők meghatározó befolyása, vagy többségi finanszírozása

A jogképes szervezet meghatározását a 2013.évi V. törvény 3:1 1.§-ában találjuk. E szerint, a jogi személy jogképes: jogai és kötelezettségei lehetnek. A közbeszerzések viszonylatában a jogképes szervezetről olyan gazdasági szereplő esetén beszélünk, amely szerződés alanya lehet, jogai és kötelezettségei vannak.

2.1 Közérdekűség

A közérdekűség terminológiáját értelmezve a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának KK7. számú állásfoglalásában kifejtettek szerint, közérdekűnek akkor minősül egy cél, ha az a társadalom vagy egy szélesebb közösség érdekét szolgálja.³⁰

²⁹A közbeszerzésről szóló 2015.évi CXLI. törvény 5.§ (1) bekezdés d) pont

³⁰KK.7. Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának 2.számú állásfoglalás 1/b. pontja

A rendszeres pénzellátásból történő végrehajtás jelentősége sem lehet vitás. A rendszeres pénzellátásban részesülők nagy hányada a lakossági fogyasztási hiteleit, az ellátása, illetménye terhére veszi igénybe, így nagy jelentősége van annak, hogy maga az ellátás és az illetmény végrehajtás alá vonható-e.

„Társadalmunkban az állampolgárok nagy része rendszeresen munkabért vagy munkája után más jövedelmet kap, illetőleg rendszeresen nyugellátásban, társadalombiztosítási juttatásban részesül. A bírósági végrehajtás legegyszerűbben alkalmazható, legáltalánosabb módja: a munkabér és egyéb járandóság végrehajtás alá vonása. Ez egyszersmind a vagyoni kényszer legenyhébb formája, a súlyosabb kényszcselekmények előtt tehát általában ezt kell alkalmazni.”³¹

Annak, hogy a végrehajtás fogatosítása során a köz érdekében végzett tevékenység, általános vagy általános gazdasági érdekű szolgáltatás-e a gazdasági és társadalmi jelentőségük folytán szükséges elhatárolni. Az előbbi esetben a szolgáltatások megszervezése kizárólagos állami hatáskör, míg a gazdasági érdek fennállása esetén a szolgáltatás megszervezése során figyelemmel kell lenni a közbeszerzési szabályokra.

Hogy ez mennyire jelentős körülmény, az mutatja az a tény is, hogy az Európai Unió jogalkalmazói körében folyamatos vitára ad okot, így sok fogalmat a bíróság jogfejlesztő tevékenysége során munkált ki. A fogalmi elkülönítésének szükségessége folytán nagy jelentősége van a Bizottságnak az általános érdekű szolgáltatások európai minőségi keretrendszerére vonatkozó közleményének, amely fogalommeghatározásai révén nyújt segítséget a tagállamok jogalkalmazóknak.

Általános érdekű szolgáltatás: Olyan szolgáltatás, amelyet a tagállami hatóság közszolgáltatásként osztályoz, és amelyre ezért specifikus közszolgáltatási kötelezettség vonatkozik. Az általános érdekű szolgáltatások közé gazdasági tevékenységek és nem gazdasági szolgáltatások tartoznak. Az utóbbiakra nem vonatkoznak sem uniós szabályok, sem a Szerződés belső piaci és versenypolitikai rendelkezései; szervezésük módjára azonban alkalmazandóak lehetnek a Szerződés egyéb, általános

³¹A bírósági végrehajtásról szóló törvény 58-60.§-hoz fűzött magyarázat

rendelkezései, például a megkülönböztetés tilalmának elve.

Általános gazdasági érdekű szolgáltatás: Olyan közjavak létrejöttét eredményező gazdasági tevékenység, amelyeket állami beavatkozás nélkül a piac nem állítana elő (vagy a minőségre, biztonságra, megfizethetőségre, egyenlő elbánásra és egyetemes hozzáférésre vonatkozó eltérő feltételek mellett állítana elő). A közszolgáltatási kötelezettséget megbízás nyomán teljesíti a szolgáltató olyan általános érdekű feltétel alapján, amely biztosítja, hogy a szolgáltatás rendeltetésének teljesítése érdekében a szolgáltatás nyújtására a piaci körülményektől eltérő feltételek mellett is sor kerüljön.

Általános szociális érdekű szolgáltatás: Ide tartoznak a legfontosabb kockázatokat lefedő szociális biztonsági rendszerek, és egyéb, közvetlenül az egyén részére nyújtott, megelőző jellegű és a társadalmi kohéziót/befogadást erősítő alapvető szolgáltatások. Jóllehet egyes szociális szolgáltatásokat az Európai Bíróság nem tekint gazdasági tevékenységeknek (ilyen például a társadalombiztosítás), a Bíróság ítélkezési gyakorlata nyomán egyértelmű, hogy valamely szolgáltatás szociális jellege önmagában nem elégséges feltétele e szolgáltatás nem gazdasági szolgáltatásként történő osztályozásának⁷. Az általános szociális érdekű szolgáltatás fogalma mind gazdasági, mind nem gazdasági tevékenységeket tartalmaz.

A Magyar Államkincstár és a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság által a folyósított ellátások, valamint illetmények tekintetében végzett végrehajtást foganatosító tevékenység az általános szociális érdekű szolgáltatáson belüli tevékenységhez kötődő, általános gazdasági érdekű szolgáltatói tevékenység mentén fogható fel véleményem szerint. A kérdés az, hogyan tehető ez a szolgáltatás költséghatékonyabbá a közbeszerzési adta lehetőségek felhasználásával.

2.2. A nem kereskedelmi vagy ipari jellegű tevékenység

A nem kereskedelmi vagy ipari jellegű tevékenység megítélése során az Európai Unió Bírósága a tevékenység funkcionális jellegéből indul ki. A kiindulási alapként a jogalany létrehozásának célját

vizsgálja. E körben minden az alapítók célkitűzéseivel összefüggő jogilag jelentős tényrt figyelembe kell venni. Ide sorolható a tevékenységben fellelhető üzleti, azaz haszonszerzési célt és azt, hogy a jogalany a tevékenységét versenyfeltételek között végzi-e, avagy a „piacon” monopolhelyzetet foglal el.

A Közbeszerzési Döntőbizottság (továbbiakban KDB) egy kulturális és reklámszolgáltatások beszerzése kapcsán vizsgálta³² egy közhasznú nonprofit kft. beszerző társaság alapító okiratát, amelynek kapcsán rámutatott, hogy abban az esetben is megállapítható a közjogi minőség, ha a jogalany a működése során gazdasági, vállalkozási tevékenységet végez, illetve profitot termel, azonban működésének elsődleges célja a közérdek szolgálata, és nem az üzleti eredményesség. A KDB hivatkozott az Európai Unió Bíróság C-360/96. sz. ügyben³³ kifejtett álláspontjára, miszerint a „nem ipari vagy kereskedelmi jellegű közfeladat ellátása objektív jellegű, ezért a közjogi intézményi minőség nem függ a nem ipari vagy kereskedelmi jellegű közfeladatoknak a kérdéses szervezet tevékenységein belüli arányától sem.

A KDB egy eseti döntésében³⁴ a kereskedelmi jelleg fogalmi meghatározásának köznapit értelmét adta, e szerint olyan gazdasági tevékenységet kell érteni, amelynek célja piacképes termék előállítás, illetőleg olyan tevékenység, amelynek eredményeként, profitszerzés céljából, piacképes termék előállítás történik, illetve olyan tevékenységet, amely termék vagy szolgáltatás a kereskedelmi forgalomban, verseny feltételek mellett történő értékesítés célja jellemez.

2.3. Klasszikus ajánlatkérők meghatározó befolyása, vagy többségi finanszírozása

A klasszikus ajánlatkérőket a Kbt. 5.§ (1) bekezdése a)-c) pontja nevezi meg. E körben nevesíti a minisztériumokat és a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóságot, valamint a központi szint alatti ajánlatkérőket (az állam, minden költségvetési szerv, a közalapítvány, a helyi önkormányzat, a helyi és országos nemzetiségi önkormányzat, a helyi és nemzetiségi önkormányzatok társulása, a területfejlesztési önkormányzati társulás, a térségi fejlesztési tanács).

³² KDB.D.38/11/2018.számú határozata

³³ C-360/96. számú ügy Gemeente Arnhem és Gemeente Rheden vs. BFI Holding BV

³⁴KDB D.47/19/2011. 28.oldal

A Kbt. 3.§. 28. pontja 28. az értelmező rendelkezések körében rögzíti a meghatározó befolyás fogalmát amely szerint a közjogi szervezet az ajánlatkérői szervezettől ugyan jogilag elkülönült, azonban azzal olyan szoros kapcsolatban álló szervezet, amely egy olyan szoros függőhelyzetben van, amely az önálló stratégiai döntések meghozatalát kizárja, és felette felügyeleti és ellenőrzési jogkörében pedig teljes ellenőrzést gyakorol.

A többségi finanszírozás valójában a többségi befolyásnak - tehát a szoros függőségnek - egy olyan formája, amely a működés érdekében adott anyagi vagy egyéb hozzájárulásban jelenik meg. Ennek értelmezése körében az Európai Bírósága funkcionális értelmezés mentén, halad. Többségi állami támogatásként értékelte a törvényes egészségbiztosítási pénztárak tevékenységét, mivel azokat főként a biztosítottak által befizetett járulékok útján finanszírozták, és e járulékokat közjogi jogszabályok alapján vetették ki, és szedték be.³⁵

Ugyanakkor nem találta megállapíthatónak az Európai Unió bírósága az állami szervek általi többségi finanszírozásra vonatkozó szempont fennállását a vesztfáliai orvosi kamara vonatkozásában, mivel a kamara a finanszírozását (többségében) a tagjaitól szedett tagdíj útján biztosította de a törvény sem a tagdíj mértékét, sem a tagdíjából finanszírozandó szolgáltatások körét nem határozza meg, a hatóságok törvényességi ellenőrzési joga csak arra terjed ki, hogy a kivetett tagdíjak és kiadások között egyensúly van-e, ennek folytán pedig nem valósul meg az állami szervekkel olyan szoros függőségi viszony ami kimerítené a közjogi szervezetet fogalmát.³⁶

Az államtól való szorosabb függés feltételének vizsgálata körében az **C-44/96. sz. ügyben (Mannesmann Anlagenbau Austria és társainak ügye)** kimondta a bíróság a közjogi szervezeti és ezáltal ajánlatkérői minőséget egy olyan vállalkozás esetén, ahol a nem kereskedelmi és ipari jellegű tevékenységnek az állami finanszírozása szorosan kapcsolódik a közrendhez és az állam intézményi működéséhez, és az szervezet ügyvezetését az állami apparátus vagy annak megbízott szervezete nevezi ki.³⁷

³⁵C-300/07. sz. ügy Hans & Christophorus Oymanns GbR, Orthopädie Schuhtechnik kontra AOK Rheinland/Hamburg

³⁶C-526/11. sz. ügy IVD GmbH & Co. KG és Ärztekammer WestfalenLippe

³⁷C-44/96. sz. ügy Mannesmann Anlagenbau Austria és társai (EBHT 1998.)

3. Lehetőségek a feladatellátásra közjogi szervezeti formában

A közjogi szervezeti formában már a szervezet alapításakor a szervezet céljaként kell megjelölni a közérdekű feladat ellátást. Ennek analógiájára a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság, és a Magyar Államkincstár által foganatosított letiltási rendelvevényekkel kapcsolatos feladatokat kell meghatározni, mint közérdekű feladatellátást. Megjegyzem, hogy egy ilyen szervezet céljaként több közérdekű feladat is meghatározható. Ennek megfelelően meghatározható az is, hogy ellátja a nyugellátások (és egyéb rendszeres pénzellátások) valamint az állami alkalmazottak illetményeinek folyósítását egy közjogi szervezeten belül, és egyben végrehajtja a letiltások foganatosításával kapcsolatos feladatokat is. Ilyen közjogi intézmény lehetne egy Központi Nyugdíj és Illetményfolyósító. A szervezet jogalanyisággal bíró formában zárkörű részvénytársaságként tudom elképzelni, amelynek célja nem az üzleti haszon elérése, tehát tevékenységét alapvetően nem nyereségorientáltan végzi (for-profit, vagy non-profit jellegű). További kritérium, hogy egy klasszikus ajánlatkérőnek vagy az Országgyűlés, a Kormány közvetlen vagy közvetett túlnyomó befolyása legyen megállapítható, vagy ezek valamelyike finanszírozza a működését.

Megjegyzem, hogy a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság korábban önálló jogalanyisággal bíró, saját gazdálkodású közigazgatási szerv volt. Mindezekre alapozva ezért az a véleményem, hogy a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság jelenlegi státusza (az önálló jogalanyiség megszüntetése) visszalépést jelent a költségcsökkentés lehetőségeinek kihasználása terén. Az önálló jogalanyiség esetén már adott lenne egy elkülönült, mégis az államtól finanszírozási, ellenőrzési függőhelyzetben lévő olyan szervezet, amely a feladatellátásra készen áll mind a humán erőforrás, a szakismeret, és az eszközállomány tekintetében.

3.1. A közjogi szervezet finanszírozása

A szervezet finanszírozható részben a végrehajtás foganatosításában érintettek hozzájárulásaiból lásd: VII.1. részben. A szervezet működésének további kiegészítő finanszírozása (épület, működési költségek) az állami költségvetésből megvalósítható.

A közjogi szervezeti formában működő feladatellátás előnyei:

1. A nyugdíj és egyéb pénzellátások, illetmények, munkabérek folyósítási, végrehajtás foganatosítási feladataitól elkülönül a hatósági feladatellátás (profiltisztítás valósul meg).
2. A közpénzek felhasználása maradéktalanul állami felügyelet és ellenőrzés alatt marad.
3. A hatósági ügyintézés nem igénylő feladatok leválasztásával a költséghatékonyság mérhető.
4. A jelenlegi szervezet erőforrásai átcsoportosítással felhasználhatóak. (szaktudást hordozó humán erőforrás, eszközállomány, épület.)
5. Feladatellátás biztonságos.
6. A feladatot jelenleg ellátó személyek a kormányzati szolgálati jogviszonyuk helyett, egyéb munkavégzésre irányuló jogviszony keretében is elláthatják a feladatot, amelynek előnye a bérezésben mutatkozhat meg.
7. Az informatikai, ügyvitel-szervezési rendszerek egyben kezelhetőek, amelyek az üzemeltetési költségek csökkenését eredményezhetik.
8. Informatikai rendszerek fejlesztései in-house-beszerzések keretében szűk körben megvalósíthatóak.

A közjogi szervezeti formában működő feladatellátás hátrányai:

1. A részbeni állami finanszírozás megmarad.
2. Kevésbé innovatív, nem ösztönöz új technológiák kifejlesztésére.
3. Állami költségek hosszabb idő alatt térülnek meg.

4. Szolgáltatás ellátása in house beszerzés útján

Az Európai Unió Bíróságának esetjoga munkálta ki azt a konstrukciót, amelynek alkalmazására igen nagy igény mutatkozott a közbeszerzések kapcsán. Ez pedig a közösségi irányelvek átültetésén keresztül a hatályos magyar közbeszerzési jogba is beépült. A bírósági gyakorlatból számtalan eset áll rendelkezésre, de nem célom ezek részletes bemutatása, csak a dolgozatom témájához kapcsolódva szeretnék rá utalni.

A „házon belüli” ügyletek akkor merülhetnek fel, amikor az ajánlatkérői oldalon olyan közjogi szervezet jelenik meg, amely egyébként maga is ajánlatkérőnek minősül. Az in house beszerzéseket

a hatályos magyar szabályozás a közbeszerzési szabályok mellőzésének törvényes lehetőségeit felsoroló rendelkezések közé építette be. Alkalmazására igen szűk körben van lehetőség, mivel a versenyeztetés mellőzésével juttatja ajánlattevő részére a szerződést, ennek útján pedig közpénzt.

Annak meghatározása azonban, hogy mikor tekinthető egy adott ajánlatkérő in-house szervezetnek, és ezáltal mikor minősül a megállapodás házon belüli beszerzésnek - és így mellőzhető a közbeszerzési eljárás lefolytatása - már sokkal nehezebb feladat, amelyre a közösségi jogalkotók sem vállalkoztak. A kérdéses fogalom megítélése során „kézzel fogható” eredményt az Európai Unió Bíróságának állandó gyakorlata hozott, mivel ítéleteiben kísérletet tett a házon belüli beszerzések fogalmának viszonylagos behatárolására, pontosítására, tisztázására.³⁸

4.1. A „házon belüli” beszerzések kritériumai

A szerződés egyik alanya a Kbt.5. § (1) bekezdésében meghatározott ajánlatkérő szervezet, a másik alanya egy gazdálkodó szervezet, de ez utóbbinak a következő kritériumoknak meg kell felelnie.

- felette az ajánlatkérő a saját szervezeti egységei felettihez hasonló kontrollt gyakorol,
- ajánlatkérő a gazdálkodó szervezetben döntő befolyással rendelkezik, ennek alapján jogosult a stratégiai célok, és a működésével kapcsolatos jelentős döntések meghozatalára,
- a gazdálkodó szervezetben nincsen közvetlen magántőke-részesedés,
- a gazdálkodó szervezetnek az éves nettó árbevételének több mint 80%-a az ajánlatkérővel vagy az ajánlatkérő által kontrollált más jogi személlyel kötött vagy kötendő szerződések teljesítéséből származik;³⁹

Az első két feltétel a szervezet strukturális függését, a harmadik a verseny jogosulatlan kizárását garantálja, míg utóbbi feltétel a gazdasági függést alapozza meg.

³⁸ Juhász Ágnes: In house (köz)beszerzés - kivétel vagy kibúvó. Miskolci Jogi Szemle 4.évfolyam (2009) 1.szám 88.o

³⁹Kbt. 9.§ (1)

Szükséges megemlíteni azt a nagy hatású bírósági döntést, amelyet Teckal⁴⁰ kritériumoknak nevezünk és megalapozta az in house beszerzések lehetőségét.

„A Bíróság ítélete értelmében a szervezetek in-house voltának megítélése esetén kettős mérce alkalmazandó. Házon belüli beszerzésekről akkor beszélhetünk, ha az ajánlatkérő olyan ajánlattevővel köt szerződést, amely ugyan tőle jogilag elválík, ám (1) az ajánlatkérő a kérdéses személy felett olyan ellenőrzést gyakorol, mint amelyet a saját szervei felett („strukturális függés”), és (2) ez a személy a tevékenységét lényegében az őt fenntartó ajánlatkérő szerv (szerve) javára végzi („gazdasági függés”). Az így megállapított két feltétel meglétét a Bíróság egészen a mai napig irányadónak tekinti, olyan mértékben, hogy ezek vizsgálatát egyetlen, a házon belüli beszerzésekkel kapcsolatos ügy során sem mulasztja el.”.⁴¹

A magántőke-részesedéssel kapcsolatosan az ítélkezési gyakorlat szerint egy ajánlatkérő szerv sem gyakorolhat „házon belüli” ellenőrzést, egy olyan szervezet felett, amelyben egy vagy több magánvállalkozás is tulajdonos, mivel egy magánvállalkozás akár kisebbségi részesedése is kizárja, hogy az ajánlatkérő a saját szervei felett gyakorolt ellenőrzéssel megegyező módon ellenőrizze ezt a társaságot.⁴²

A Bíróság a C-410/04. sz. ügyben megállapította, hogy nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az önkormányzat számára lehetővé teszi, hogy valamely közszolgáltatást olyan társaságnak ítéljen oda közvetlenül, amelynek részesedéseit teljes mértékben birtokolja, ha az önkormányzat e társaság felett a saját szerveivel azonos ellenőrzést gyakorol amennyiben a társaság a tevékenységét alapvetően az őt fenntartó önkormányzat számára végzi.⁴³

A feltételeket megvizsgálva arra a megállapításra jutottam, hogy a korábbi fejezetben vizsgált közjogi szervezetet és az in house kritériumoknak megfelelő szervezet között olyan kevés eltérés mutatható ki, amely a konkrét feladatellátás vonatkozásában nem jelentős. Itt a szervezeten van a hangsúly. A

⁴⁰C-107/98. sz. Teckal Srl. kontra Comune di Viano vs Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia ügyben 1999. november 18-án hozott ítélet. EBHT [1999]

⁴¹Juhász Ágnes: In house (köz)beszerzés - kivétel vagy kibúvó. Miskolci Jogi Szemle 4.évfolyam (2009) 1.szám 89-90.o

⁴²C-26/03. számú Stadt Halle ügyben hozott ítélet 50.pontja

⁴³C-410/04. sz. Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV) kontra Comune di Bari és AMTAB Servizio SpA. ügyben 2006. április 6-án hozott ítélet, EBHT [2006], I-3303. o.

házon belüli szerződések vonatkozásában nem feltétel a közérdekű feladatellátás, és a többségi állami finanszírozás, ezért a szervezet akár a közérdekű feladatellátása mellett más, akár üzleti haszonszerzés elérése érdekében is tevékenykedhet. A közjogi szervezeti formában történő feladatellátáshoz képest a többlet követelmény az, hogy e szervezet az anyaszervezetnek nyújtott szolgáltatásaiból nyerje az éves nettó árbevételének 80%-át.

A dolgozatom témája szempontjából ez a konstrukció a költségcsökkentésre a közérdekű feladatellátás mellett a szervezet részéről vállalható többlet tevékenység keretében ad lehetőséget. Ezen többlettevékenységből szerzett bevételek csökkentik a működése során elköltött közpénz felhasználását.

Vertikális in house kapcsolatról van szó akkor, ha a végrehajtás foganatosítással kapcsolatos feladatellátást (mint közérdekű szolgáltatás) egy, a Magyar Államkincstártól (mint ajánlatkérő) jogilag elkülönült - önálló jogi személyiséggel rendelkező - szervezet (ajánlattevő) látja el, amely felett az anya szervezetet pénzügyi, gazdasági értelemben is döntő befolyással rendelkezik, és ez a szervezet a végrehajtást foganatosító tevékenységével összefüggésben szerzi meg a bevételei legalább 80%-át.

A Magyar Államkincstár számára nem ismeretlen az in house beszerzési mód. A Kincstári Informatikai Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság, rövid nevén KINCSINFO, egy olyan gazdálkodó szervezet, amelyet a Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodási Zrt. Igazgatósága 2012. március 26. 134/2012 (III.26.) IG határozata alapján a Magyar Állam nevében a Magyar Államkincstár alapított.⁴⁴ Alapításának az volt a célja, hogy a kormányzat elvárásaival összhangban a kormányzati szektoron belülről hozott fejlesztések útján költségtakarékos és magas szintű szakmai, megfelelő árszínvonalon, versenyképes tudást és „szolgáltatást” biztosítson a kormányzat és a Magyar Államkincstár számára a hatékony feladatellátás érdekében.

A KINCSINFO a Magyar Állam 100%-os tulajdonában áll, a képviseletében pedig a Magyar Államkincstár jár el. A szervezet tevékenysége nem irányul jövedelemszerzésre, szolgáltatást kizárólag a Magyar Államkincstár számára nyújt.

⁴⁴http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/a-kincstar/kincsinfo_nonprofit_kft.

Látható, hogy a Magyar Államkincstár informatikai fejlesztéseinek esetében is szempont volt a költségtakarékos és magas szintű szakmai, megfelelő árszínvonalú, versenyképes szolgáltatás fejlesztése.

A végrehajtás fogantatását szolgáló közérdekű feladatellátás ugyanezen költséghatékonysági szempontok alapján megszervezhető egy szintén 100%-os állami tulajdonú gazdálkodó szervezetben, amely többlettevékenysége körében árbevételre tehet szert. Többlettevékenysége körében vállalkozhat a közjogi intézmények, illetve magánszektor munkavállalóinak béréből történő végrehajtás fogantatási tevékenységének ellátására.

A szervezet működésének a finanszírozása az V.1.pontban kifejtettek szerint történne, valamint a többlettevékenység bevételeiből.

A „házon belüli” beszerzések előnyei:

1. A letiltások fogantatásával kapcsolatos feladatellátás a hatósági feladatellátástól leválik.
2. Költségcsökkentés számszerűsíthető.
3. A közpénzek felhasználása átlátható marad.
4. A jelenlegi szervezet erőforrásai átcsoportosítással felhasználhatóak, így a feladatellátás biztonságos a továbbiakban is.
5. Csökken az állami apparátus mérete, mivel a feladat egyéb munkavégzésre irányuló jogviszony keretében is ellátható.
6. Az informatikai, ügyvitel-szervezési rendszerek a jelenlegi két szervezet tekintetében egyben kezelhetők, ami hozzájárul a költségek csökkenését eredményezheti.

A „házon belüli” beszerzések hátrányaiként ugyanazok fogalmazhatóak meg, mint a közjogi szervezeti formában felsoroltaknál, továbbá, hogy az in-house szervezet a saját beszerzései tekintetében ajánlatkérőnek minősül, így beszerzései során alkalmaznia kell a közbeszerzési szabályokat. Ennek egyszerű oka van, még pedig az, hogy működése során közpénzeket használ fel, így beszerzései során ezeket a közpénzeket költi el.

Felmerül a kérdés, hogy a tisztán állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervezet, az informatikai rendszereinek fejlesztése során köthet-e közbeszerzés mellőzésével szerződést (horizontális in house-beszerzés) a Kincstári Informatikai Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társasággal.

Ebben a tekintetben az az érdekes kérdés, hogyan kell megítélni a két olyan közjogi szervezet egymással kötendő szerződését amelyek felett ugyan az a szervezet gyakorolja az ellenőrzési, gazdasági döntési jogokat, de a két szervezet között nem mutatható ki a klasszikus in house kritériumok fennállása.

A hatályos közbeszerzési szabályok már tartalmazzák ezt az ún. nevezett horizontális in house beszerzés lehetőségét. Ekkor két elkülönült gazdálkodó szereplő felett ugyanazon ajánlatkérő szerv gyakorolja az ellenőrzést, és a két gazdálkodó szervezet egyike ítél oda szerződést a másiknak.

A Bíróság C-480/06. Hamburg ⁴⁵ügyben hozott ítéletében elismerte annak lehetőségét, hogy a vertikális in-house mellett, az ajánlatkérő szervek közös feladatellátásának teljesítése ún. horizontális együttműködés formájában is megvalósulhat. Több feltétel együttes fennállása szükséges a horizontális együttműködéshez kapcsolódó kivételi kör alkalmazásához. Az ajánlatkérők együttműködésének közös közszolgáltatási feladatának ellátását kell céloznia, amelyben kizárólag közérdekű megfontolások jelenhetnek meg, és kizárt a magántőke részesedés mindenféle megnyilvánulása.

Ide kapcsolódik a Bíróság C-15/03. számú ügyben hozott ítélete, amelyben úgy vélte, hogy az in-house mentesség értelme és célja lehetővé teheti, hogy a belső horizontális ügyletek e mentesség alá tartozzanak.⁴⁶

Véleményem szerint a fenti ítélet értelmezhető akként is, hogy az a közérdekű szolgáltatást ellátó közjogi szervezet, amelyben nincs magántőke, egy szintén tisztán állami tulajdonban álló másik közjogi szervezettel köthet együttműködési megállapodást a közérdekű szolgáltatás ellátásához szükséges informatikai rendszerek fejlesztése, karbantartása érdekében közbeszerzési eljárás

⁴⁵ C-480/06. számú ügy megjelent az Európai Unió Hivatalos lapjában 2007.január 27.

⁴⁶ C-15/03. számú ügy Európai Bizottság vs. Osztrák Köztársaság 2005. január 27.

lefolytatása nélkül.

Mivel azonban a magyar szabályozás csupán az irányelvi szöveget ültette át és nincs a témához kapcsolatos kiforrott gyakorlat, nem is kiszámítható, hogy mennyire engedi az irányelv a rugalmas értelmezést. (ha az ajánlatkérőnek több leányvállalata van, akkor egymással is köthetnek saját szabályaik szerint, közbeszerzés nélkül is szerződéseket.

5. A tevékenység kiszervezése

5.1.A kiszervezésről általánosságban

Az Európai Bizottság az intelligens, fenntartható fejlődés stratégiájaként fogalmazta meg, hogy az államháztartási konszolidációnak és a hosszú távú pénzügyi fenntarthatóságnak együtt kell járnia fontos szerkezeti reformokkal, különösen a nyugdíjrendszer, az egészségügyi ellátás, a szociális védelem és az oktatási rendszerek területén. A reformokat a közigazgatásnak e szolgáltatások hatékonyságának és minőségének emelésére kínálkozó lehetőségként kell megragadnia. A közbeszerzési politikának biztosítani kell a közpénzek lehető leghatékonyabb felhasználását, a közbeszerzési piacokat pedig az egész Unió szintjén nyitottan kell tartani.⁴⁷

Az államháztartási költségek csökkentését célzó intézkedések közül az elmúlt másfél évtizedben egyik legnépszerűbb a tevékenység kiszervezése. (outsourcing) A kiszervezés érintette a munkavállalók étkeztetését, az épületek biztonsági őrzését, és az utóbbi években talán a legnépszerűbbé talán az informatikai támogatásokat során alkalmazták. Az állam szempontból ez azt jelenti, hogy a tevékenységet, kisebb költségekkel, hatékonyabban és felelősség vállalás mellett egy külső vállalkozás nyújtja. Jelentős szervezeti nem ritkán vagyonátadással járhat ez a konstrukció, ami vonatkozhat a szolgáltatás egy részére, vagy akár a tevékenység teljes egészére.

A kiszervezett tevékenységet egy gazdasági vállalkozás nyújtja, vállalva ezzel minden piaci

⁴⁷ A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE EURÓPA 2020Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája COM(2010)

kockázatot.

A magánszféra bevonása miatt felmerülnek bizonyos adatvédelmi kérdések, mivel bármelyik konstrukcióban is gondolkodunk, a szolgáltatás ellátásához szükséges az adatbázist működtető rendszereket rendelkezésre kell bocsátani a szolgáltatást végző szervezet számára.

Ebben a kérdésben az Európai Bíróság már állást foglalt a *Re Data Processing* ügyben (C-3/88.). A bíróság olyan álláspontot képviselt, amelyből kitűnik, hogy nem csak a nyílt megkülönböztetéseket, hanem a megkülönböztetés rejtett formáit is tiltja, amelyek az egyenlő elbánás elvének a megsértéséhez vezetnek. Az ügy adatfeldolgozói rendszer fejlesztésére irányuló szerződéssel kapcsolatos. Az Olasz Kormány azt állította, hogy az informatikai rendszerek működtetésével szükségszerűen összefüggő tevékenységek a bizalmas jellegüknél fogva összefüggenek a közhatalom gyakorlásával.⁴⁸

A Bíróság a közösségi joggal ellentétesnek ítélte azt az Olasz szabályozást, amely a közigazgatás számára létrehozandó informatikai rendszerekre vonatkozó megállapodás megkötésének lehetőségét olyan gazdasági társaságok számára tartja fenn, mely többségi vagy kizárólagos olasz állami tulajdonban van. A Bíróság azt az álláspontot képviselte, hogy a szóban forgó tevékenységek technikai feladatokra terjednek ki, és semmilyen kapcsolatban nem állnak a közhatalom gyakorlásával. Az adatok bizalmas jellegét, a letelepedés és szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozása nélküli egyéb módokon, például titoktartási kötelezettség kikötésével is lehet biztosítani (C-3/88. 1., 10-15.).⁴⁹

5.2. *Public Private Partnership (PPP)*

A kormányzat és a magánszektor közötti kapcsolatrendszerben mindenképpen szólni kell a PPP azaz a Public Private Partnership-ről, amely egy olyan komplex együttműködési forma, amelyben a felelősség és a kockázat megoszlik az állam és a magánszféra között. Ugyanezen jellemzők megjelennek a döntéshozatal és az ellenőrzés során is. A PPP-modellekben az állam általában egy

⁴⁸(C-3/88.) ügyben hozott ítélet 12. pontja

⁴⁹(C-3/88.) ügyben hozott ítélet 2., 6., 9., 13. pontjai

szolgáltatás nyújtását rendel meg, és ezért folyamatosan szolgáltatási díjat fizet.

A számos PPP konstrukciók közül a dolgozat témája tekintetében kettőt emelnék ki.

A BDO (Build-Develop-Operate) amikor is a magánszféra létező állami kapacitást vásárol meg (vagy lízingel), fejleszt és működtet (szolgáltat), amiért az állam díjat fizet. A másik a koncesszió, amikor is a privát partner (koncesszor) a szolgáltatás díját közvetlenül a primer felhasználóktól szedi be.⁵⁰

A gazdasági szereplő kiválasztása mindenképpen a magyar és a közösségi közbeszerzési szabályok alkalmazását teszi szükségessé, és a közbeszerzési eljárás kiírására kormányzati döntést követően a Magyar Államkincstár, mint ajánlatkérő szervezet jogosult. A feladat ellátás szolgáltatás megrendelés vagy szolgáltatási koncesszió formában.

A szolgáltatás megrendelése - árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő - olyan beszerzés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.⁵¹

A szolgáltatási koncesszió e törvény szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek keretében az ajánlatkérő szolgáltatás nyújtását rendeli meg, az ajánlatkérő ellenszolgáltatása a szolgáltatás hasznosítási jogának meghatározott időre történő átengedése vagy e jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt, amely együtt jár a szolgáltatás hasznosításához kapcsolódó működési kockázatnak a koncessziós jogosult általi viselésével.⁵²

Véleményem szerint a végrehajtás foganatosítására irányuló szolgáltatás leginkább szolgáltatási koncessziós beszerzési eljárás útján valósítható meg.

A működési és kockázatviselés körében a törvény rögzíti, hogy a koncessziós jogosult lehetséges vesztesége nem lehet csupán névleges vagy elhanyagolható. Ez konkrétan azt jelenti, hogy ajánlatkérő nem tudja garantálni ajánlattevő befektetéseinek megtérülését. Ebben a formában az állam bizonyos tevékenység hasznosítását engedi át, amely fejében az ellenszolgáltatás a koncessziós díj, amelynek mértéke, összege a kockázat mértékéhez igazodik és akár az is előfordulhat, hogy az

⁵⁰Kotán Attila Pazarlás vagy Perspektíva PPP konstrukciók és hazai alkalmazásuk Competitio, 2005.4. évf. 1.

⁵¹Kbt. 8.§ (4) bekezdés

⁵²Kbt. 8.§ (6) bekezdés

ajánlatkérő fizet díjat, vagy ad át vagyonelemet a koncesszió jogosultjának. Szolgáltatási koncessziós szerződés határozott időre köthető.⁵³

5.3. Szolgáltatás megrendelés és szolgáltatási koncesszió elhatárolása

A szolgáltatási koncesszió fogalmának értelmezése számos jogalkalmazási kérdést vet föl. Legáltalánosabb dilemma, hogy hol húzódik a határ a szolgáltatás megrendelése, mint beszerzési tárgy és a szolgáltatási koncesszió között.

- Hasznosítási jog átengedése

Az elhatárolás tekintetében a KDB főképpen a fizetési feltételeket vizsgálja, és ezekből von le döntő következtetést, de már egy korábbi határozatban megmutatkozott, hogy figyelemmel kíséri az EUB joggyakorlatát. Ennek szellemében vezeti le a REMONDIS Hulladékgazdálkodási Kft. jogorvoslati kérelmére a D. 729/9/2006. számú ügyben a kockázatátvállalással kapcsolatos megállapításait.

- A szolgáltató az ellenértéket közvetlenül harmadik személyektől szedi be és nem ajánlatkérőtől

Önmagában ez a körülmény azonban még nem elegendő. A D. 267/19/2011. számú határozat alapjául szolgáló tényállás szerint a szolgáltatás ellenértékét a nyertes ajánlattevő a lakosságtól, sárga csekkes befizetés útján, utólag szedte be. Ezen túlmenően a nyertes ajánlattevő feladata lett a hulladék begyűjtésén, lerakásán és ártalmatlanításán túl a hulladék újrahasznosítása. Utóbbi tevékenységből árbevétele keletkezett, ami a tevékenység hasznosítási jogának átengedésére utal.

A KDB ezzel szemben megállapította, hogy „önmagában azon körülmény alapján, hogy a szolgáltató az általa meghatározott ellenszolgáltatáshoz közvetlenül a lakosság által fizetett díjak beszedésén keresztül jut hozzá, nem minősíthető a szerződés koncessziónak, arra tekintettel sem, hogy a szemétszállítási díj nem fizetése esetén ajánlatkérő hajtja be a köztartozást, díjhátralékot adók módjára”.

⁵³Kbt.133.§ (2) bekezdés

A KDB végül megállapította, hogy a vizsgálat tárgyát képező ügyben a kockázátvállalás mértéke nem elegendő. Ezért nem szolgáltatási koncesszió, hanem szolgáltatásnak minősül a közbeszerzés tárgya, ahogyan egyébként beszerzését maga az ajánlatkérő is minősítette.⁵⁴

A KDB döntése kapcsán utalok arra, hogy véleményem szerint a végrehajtás foganatosítás költségtérítése és a végrehajtási jutalék megosztása megalapozza a szolgáltatási koncesszió megállapíthatóságát, mivel a koncesszor ezt a díjat nem ajánlatkérőtől, hanem harmadik személyektől szedi be, és erre a beszedésre nem utólag, hanem a foganatosítás folyamatába építve lenne a legcélszerűbb.

Tekintve, hogy a közigazgatásban ilyen jellegű szolgáltatási koncesszió még nem került kiírásra, indokoltnak tartom a két szakaszos, tárgyalásos eljárást.

Ez az eljárás lehetőséget ad arra, hogy kiszűrhető legyen a szerződés teljesítésére nem alkalmas jelentkező. A részvételi dokumentációban a szolgáltatás, és a szolgáltatás nyújtásához szükséges alkalmassági követelmények ismertethetőek, és a részvételre jelentkező kiegészítő tájékoztatás kérhet. Ennek az eljárásnak előnye, hogy a tárgyalási szakaszban pontosíthatóak a szerződéses feltételek.

A dolgozat témáját adó szolgáltatás vonatkozásában elképzelésem szerint ajánlat csak a tevékenység egészére lenne benyújtható.

- A koncessziós szerződés időtartamát célszerű minél hosszabb időtartamban meghatározni, így 60 hónapban, azzal hogy a szerződés maradéktalan teljesítése esetén 60 hónappal meghosszabbítható. A teljesítés projekt társaság keretében indokolt.
- Érékelési szempont a koncessziós díj megajánlás,
- Fenntarthatósági szempontok beépítése,
- Szociális, és foglalkoztatási szempontok: a jelenlegi tevékenységet végző humánerőforrás munkavállalói jogviszony keretében továbbfoglalkoztatása a szerződés tartama alatt. A

⁵⁴ A szolgáltatási koncesszióra vonatkozó új közbeszerzési szabályok az európai és a magyar jogban Gyulai-Schmidt Andrea (Iustum Aequum Salutare 2012.év VIII.évfolyam 105-106.oldal felhasználásával)

megajánlás legalább 100 fő munkavállalóra vonatkozzon.

- Zöld, környezetvédelmi szempont:⁵⁵ elektronikus eljárás bevezetése a szolgáltatás egésze vonatkozásában. Ez a szempont azonban csak szerződéses feltételként szabható.

Az előnyök - az állam szempontjából a szolgáltatási koncesszió esetében:

1. Költségcsökkentés: a magánszféra bevonásával mind a beruházási-fejlesztési költségek, mind a működtetési fenntartási költségek csökkenthetők.
2. Kockázatcsökkentés: lényegi elem a kockázatmegosztás, mely kiterjed a szolgáltatás teljesítése folyamatában felmerülő költségekre, bírságokra.
3. Innováció: a magánszféra mind a szervezésben, mind a szolgáltatásnyújtásban innovatív színvonalnövelő megoldásokat hozhat.
4. Bevételi lehetőségek növelése: olyan új bevételszerzési területek, tevékenységek bevonása a projektbe, melyek hagyományos költségvetési struktúrában nem, vagy csak nehezen valósíthatók meg.
5. Multiplikátor hatás: a magánszektor bevonása makro-gazdasági növekedést gerjeszthet.
6. Optimalizált érdekeltségi rendszer kialakítása: az állam „alapszemlélete” - az állandó forrásszűke és a politikai ciklusok miatt - jellemzően rövid távú és input-orientált, ami a hosszú távú fejlesztéseknél hatékonyságcsökkentő.
7. Fenntartási költségek időbeli szétterítése: javítja az állami kiadások hosszú távú tervezhetőségét, csökkenti a ciklusfüggő ingadozásokat.⁵⁶

Hátrányok - az állam szempontjából a szolgáltatási koncesszió esetében:

1. Munkaerő kiszervezésével bizonyos költségek merülhetnek fel.
2. A szolgáltatáshoz kapcsolódó számítástechnikai háttér karbantartása közbeszerzés keretében valósítható meg, mivel a piaci szereplő vonatkozásában a házon belüli beszerzés feltételei

⁵⁵ A zöld közbeszerzési eljárást az Európai Bizottság a Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés című közleményében olyan eljárásnak határozza meg, „amelynek alkalmazásakor a hatóságok azoknak az áruk, szolgáltatásoknak és munkálatoknak a beszerzését részesítik előnyben, amelyek más, azonos rendeltetésű árukhoz, szolgáltatásokhoz és munkálatokhoz képest kisebb mértékben terhelik a környezetet”. COM (2008) 400, 4. oldal.

⁵⁶ Kotán Attila Pazarlás vagy Perspektíva PPP konstrukciók és hazai alkalmazásuk Competitio, 2005.4. évf. 1.

nem állnak fenn.

3. Visszaszervezés esetén a költségek növekszenek.

IX. Összegzés

A végrehajtás fogatosítással kapcsolatos feladatellátásban hosszú idő keresztül szereztem tapasztalatot, és ennek során felmerült kérdésekre sokáig kerestem olyan válaszokat, amelyekre ezen dolgozat elkészítése során kaptam.

A szakdolgozat készítésekor újabb és újabb gondolatok fogalmazódtak meg bennem, amelyek arra ösztönöztek, hogy az eredetileg, kizárólag a munkáltatói végrehajtás fogatosításával kapcsolatos költséghatékonyabb megoldási lehetőségek feltárását kiterjesszem a Magyar Államkincstár és a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság által számfejtett illetmények, nyugdíjak és egyéb pénzellátások folyósítására is. Mivel mivel a dolgozatom ezen utóbbi vonatkozású témára nem terjed ki, ezért csak említést tettem róla, kizárólag a lehetőségre való rámutatás szándékával.

Igyekeztem feltárni a közbeszerzési intézményrendszeren keresztül a lehetséges konstrukciókat amelyekben költségcsökkenés érhető el a vizsgált tevékenység vonatkozásában.

Vizsgáltam a lehetőségét annak, hogy az állam a jelenlegi szervezeti rendszer megtartása mellett a feladatellátása során milyen méltányosabb teher megosztással élhetne a közpénz felhasználás csökkentése érdekében. A közjogi intézmény, majd a házon belül beszerzések költségcsökkentő hatására hívtam fel a figyelmet, és végül a magánszektor bevonása mellett egy esetleges koncessziós beszerzések lehetőségének költségcsökkentő hatását mutattam be.

A legnagyobb költséghatékonyság a közbeszerzési eljárás lefolytatása mellett a magánszektor bevonásával érhető el ennek ellenére, személyes meggyőződése az, hogy a kevesebb több elvét követve, a szolgáltatás ellátása a közjogi szervezeti formában rejti a legnagyobb lehetőségeket. Értem ez alatt azt, hogy bár költségek kevésbé csökkennek ebben a konstrukcióban, viszont a feladatellátást nagyobb biztonságban érzem, A feladatellátás biztonsága egy a társadalom egészét

érintő szolgáltatás tekintetében nem elhanyagolható.

Végül szeretném megköszönni az adatszolgáltatást a Magyar Államkincstárnak, amely jelentős mértékben hozzájárult a dolgozat megírásához.

Irodalomjegyzék

László Csaba: Tépett vitorlák. Az államháztartásról közgazdasági és jogi szempontból. Aula Kiadó, Budapest, 1994

Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához. Szerkesztette: dr. Dezső Attila Wolters Kluwer Kft., Kiadás 2015.

A szolgáltatási koncesszióra vonatkozó új közbeszerzési szabályok az európai és a magyar jogban
Gyulai-Schmidt Andrea (Iustum Aequum Salutare 2012.év VIII.évfolyam 105-106.oldal felhasználásával
Juhász Ágnes: In house (köz)beszerzés - kivétel vagy kibúvó. Miskolci Jogi Szemle 4.évfolyam (2009) 1.szám 88.o

Kotán Attila Pazarlás vagy Perspektíva PPP konstrukciók és hazai alkalmazásuk Competitio, 2005. 4. évf. 1. 2-3 oldal felhasználásával

Az Európai Bizottságának Zöld közbeszerzésről szóló kézikönyve (Luxembourg: az Európai Unió Kiadóhivatala, 2016)

KDB.D.38/11/2018.

KDB D.47/19/2011.

C-324/07. számú ügy. Coditel Brabant SA vs. Commune d'Uccle és Région de Bruxelles-Capitale

C-353/96. számú ügy Bizottság kontra Írország ügy

C-360/96. számú ügy Gemeente Arnhem és Gemeente Rheden vs. BFI Holding BV

C-300/07. számú ügy Hans & Christophorus Oymanns GbR, Orthopädie Schuhtechnik kontra AOK Rheinland/Hamburg

C-526/11. számú ügy IVD GmbH & Co. KG és Ärztekammer WestfalenLippe

C-44/96. számú ügy Mannesmann Anlagenbau Austria és társai (EBHT 1998.)

C-107/98. számú ügy Teckal Srl. kontra Comune di Viano vs Azienda Gas-Acqua Consorziale

C-526/11. számú ügy IVD GmbH & Co. KG és Ärztekammer WestfalenLippe

C-44/96. számú ügy Mannesmann Anlagenbau Austria és társai (EBHT 1998.)

<i>C-26/03. számú ügy</i>	<i>Stadt Halle and RPL Lochau</i>
<i>C-410/04. számú ügy</i>	<i>Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori kontra Comune di Bari és AMTAB Servizio SpA. ügyben 2006. április 6-án hozott ítélet, EBHT [2006]</i>
<i>C-480/06.számú ügy</i>	<i>Bizottság kontra Németország</i>
<i>C-3/88. számú ügy</i>	<i>Európai Unió Bizottsága vs. Olasz Köztársaság (Re Data Processing)</i>

Felhasznált jogszabályok jegyzéke

- A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény
- A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény
- A Magyar Államkincstárról szóló 310/2017. (X. 31.) Kormányrendelet
- Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságról szóló 73/2015. (III. 30.) Korm. rendelet
- Az Országos Nyugdíjintézet felállítása, valamint az ellátási díjak központi folyósítása és az ezzel kapcsolatos egyes kérdések szabályozása tárgyában hozott 190/1950 (VII.15.) MT.számú rendelet
- Az állami adó- és vámhatóság végrehajtási feladatainak ellátásához szükséges egyes intézkedésekről szóló 1499/2017. (VIII. 11.) Korm. Határozat
- Az Európai Bizottság 96/C 281/03.számú ajánlása európai közérdekű szolgáltatásokhoz
- Az Európai Bizottság közleménye az általános érdekű szolgáltatások Európában (2001/C 17/04)
- 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 COM/2011/0900
- 2014/24/EU Irányelv
- A bizottság közleménye az Európa 2020 az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája COM(2010)