



KORRUPCIÓKUTATÓ
KÖZPONT
BUDAPEST

Mennyit nyert a Közgép 2013-ban?

*A Közgép csoport 2013-as közbeszerzéseit vizsgáló
számítások összehasonlító vizsgálata*

Kutatási jegyzet

Budapest, 2015 május

A jegyzetet a Korruptiókutató-központ Budapest (CRCB) kutatócsoportja készítette. A kutatás folytatását a központ pénzügyi erőforrásai, és a résztvevők önkéntes munkája tette lehetővé. A kutatás folytatásához minden anyagi segítséget szívesen fogadunk, illetve várjuk önkéntesek jelentkezését (info@crCb.eu).

Mennyit nyert a Közgép 2013-ban? A Közgép csoport 2013-as közbeszerzéseit vizsgáló számítások összehasonlító vizsgálata / How much did Közgép group win from public procurement in 2013? Comparative analysis of different calculations about contract awarded by the Közgép's group in 2013

Kutatási jegyzet / Research note

Együttműködő partnerek:

Erőforrástérkép projekt (MTA KRTK KTI): <http://regionaldata.org>
3gteam: <http://www.3gteam.hu/>

Munkatársak:

Alberti Éva	elemző, CRCB
Bodnár Dávid	egyetemi hallgató, ELTE
Czibik Ágnes	elemző, CRCB
Fazekas Mihály	kutatásvezető, CRCB; szociológus, University of Cambridge
Szalai Bálint	újságíró, közgazdász, Index
Tóth Alíz	egyetemi hallgató, New York University
Tóth Bence	közgazdász, University of Cambridge
Wachs, Johannes	közgazdász, CRCB

Az elemzést írta:

Alberti Éva	elemző, CRCB
-------------	--------------

Külső szakértők:

Gyenesé Jenő	programtervező matematikus
Nagy Zoltán	közgazdász
Dr. Kelemen Zoltán	ügyvéd

Kutatásvezető:

Tóth István János	tudományos főmunkatárs, MTA KRTK KTI
-------------------	--------------------------------------

Corruption Research Center Budapest

e-mail: info@crCb.eu

internet: <http://www.crcb.eu/>

A kézirat lezárva: 2015. május 27.

Abstract

In Hungary in the beginning of 2014 four online portals tried to estimate the total amount of money that 'Közcég' group, owned by former close friend (Lajos Simicska) of the Hungarian Prime Minister, Viktor Orbán, won in public procurement in 2013. The four sources (Portfolio.hu, Átlátszó, K-Monitor, Hír24) calculated four different sums. There was more than half a billion Euro difference between the highest and the lowest estimates¹. Given that public procurement records are open to the public, it is evidently worthwhile to investigate these calculations and their different outcomes. The CRCB has compared the estimates of Átlátszó and K-Monitor using the www.kozpenzkereso.eu data. We seek to explain why Átlátszó estimated 1,454 billion, www.kozpenzkereso.eu 1,228 billion, and K-Monitor 1,207 billion Euro. The attached brief analysis shows that there are exclusively technical reasons for this. The contracting authorities do not always comply with the law governing the publication of contract details. For example, the results of a public procurement contract published in the Official Journal of the European Union do not consistently appear again in the Public Procurement Bulletin, as required by law. Hence duplications cannot be filtered automatically. The winners of public procurements are not indicated in the same way in every announcement, and it is challenging to identify the members of the applying consortiums, since they do not have any unique identifiers. In addition, the misspelling of names only makes the situation more complicated. If all of the data were available in a well-structured, ordered and downloadable form in the Public Procurement Database, problems like these would not be present. Improved data quality and the enforcement of existing laws on publishing procurement contract details are essential to improving the public's ability to hold the government accountable.

¹ Calculated by the average HUF-EUR exchange rate in 2013. Source: <http://demo.mtieco.hu/Pages/hist.aspx?sub=1&CategoryId=19&lang=hun&menuid=f86de2d3-4f83-4952-852e-14a09776a2f2&year=2013&histtype=3>

Közbeszerzés és átláthatóság

Magyarországon a Közbeszerzési Hatóság feladata az, hogy biztosítsa a közbeszerzések átláthatóságát és nyilvánosságát. Az intézmény által vezetett on-line nyilvántartás (<http://www.kozbeszerzes.hu/>) fő célja, hogy adatot szolgáltatson, és ellenőrizhetővé tegye a közbeszerzési folyamatokat. A Hatóság honlapján adatbázis segítségével több szűrőfeltétel alapján lehet keresni, a középpontban az eljárás eredményéről szóló tájékoztatók állnak.

A Hatóság által üzemeltetett rendszerrel kapcsolatban azonban több probléma is fennáll. A legfontosabb, hogy egy-egy ajánlatkérőre, vagy nyertesre vonatkozó összesített adatokat szinte lehetetlen pontosan megtudni. Például azt, hogy az adott évben az állami intézmények mekkora összeget költöttek el közbeszerzésekre összesen, és melyik pályázó mekkora összeget nyert. A nyertesként sokszor csak egy konzorcium (közös pályázatot beadó cégek) neve szerepel, a konzorcium tagjai nincsenek is feltüntetve, vagy ha igen, akkor sem mindig egyértelmű az azonosítás, hiszen a nyertes ajánlattevőnek nem kell semmi olyan egyedi azonosítót megadnia, amely független a cég nevének, vagy címének megváltozásától, a nevek gyakran előforduló elírásáról már nem is beszélve. Ráadásul konzorciumok esetén az ajánlatkérők nem kötelesek nyilvánosságra hozni, hogy melyik tag mekkora arányban vállalta a teljesítést, illetve mekkora összeget kap a konzorcium által közösen nyert közbeszerzésből, ami még bonyolultabbá teszi az egy cég által megnyert közbeszerzési összegek becslését. Probléma adódhat abból is, ha az ajánlatkérők nem a jogszabály szerint járnak el. Bizonyos összeghatár felett a hirdetményeknek két alkalommal is meg kellene jelennie a hatóság on-line rendszerében. Egyszer, mint az Európai Unió Hivatalos Lapjában (EUHL)² megjelenő hirdetmény, majd ezt követően, legfeljebb öt napon belül, mint a Közbeszerzési Értesítőben megjelenő³. A törvényeket betartva, elviekben így kiszűrhető lenne az ismétlés, ám a gyakorlatban sokszor csak az EUHL-ben szerepel az eredményhirdetés, és a Közbeszerzési Értesítőben nemhogy 5 napon belül, de egyáltalán nem jelenik meg. Ezek után automatikusan lehetetlen kiszűrni az ismétléseket. Minden közbeszerzést egyenként kellene vizsgálni ehhez.

² 2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről lásd: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100108.TV

³ 92/2011 (XII.30.) NFM rendelet, lásd http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100092.NFM

Ki hogyan számolt?

2014 elején az online sajtóban vita volt arról, hogy 2013-ban a Közgép csoport mekkora összeget nyert el összesen közbeszerzéseken, ezt több portál is megpróbálta megbecsülni a rendelkezésre álló források segítségével. A helyzet átláthatatlanságát kiválóan illusztrálja, hogy a Közgép csoport által 2013-ban megnyert közbeszerzéseket négy külön forrás négyféleképpen becsülte, százmilliárd nagyságrendű eltéréssel. A Portfolio.hu 491 milliárd Ft⁴-ot, az Átlátszó 432 milliárd Ft⁵-ot, a K-Monitor 358 milliárd Ft⁶-ot számolt, a Hír24 műsorában pedig a Közbeszerzési Hatóság adatait ismertették, amely szerint 320 milliárd Ft⁷ volt a Közgép 2013-ban közbeszerzéseken egyedül és konzorciumban nyert pályázatainak összege⁸. Jogos feltenni a kérdést: melyik számítás a helyes? De ennél sokkal fontosabb annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy hogyan lehetségesek ekkora eltérések az egyes számítások között, miközben mindenkinek elvileg rendelkezésére áll egy fejlett, adatokban gazdag, rendszerezett adatbázis a Közbeszerzési Hatóság on-line felületén?

⁴ <http://www.origo.hu/gazdasag/hirek/20140421-a-strabag-es-a-kozgep-uralja-az-epitoipart.html>

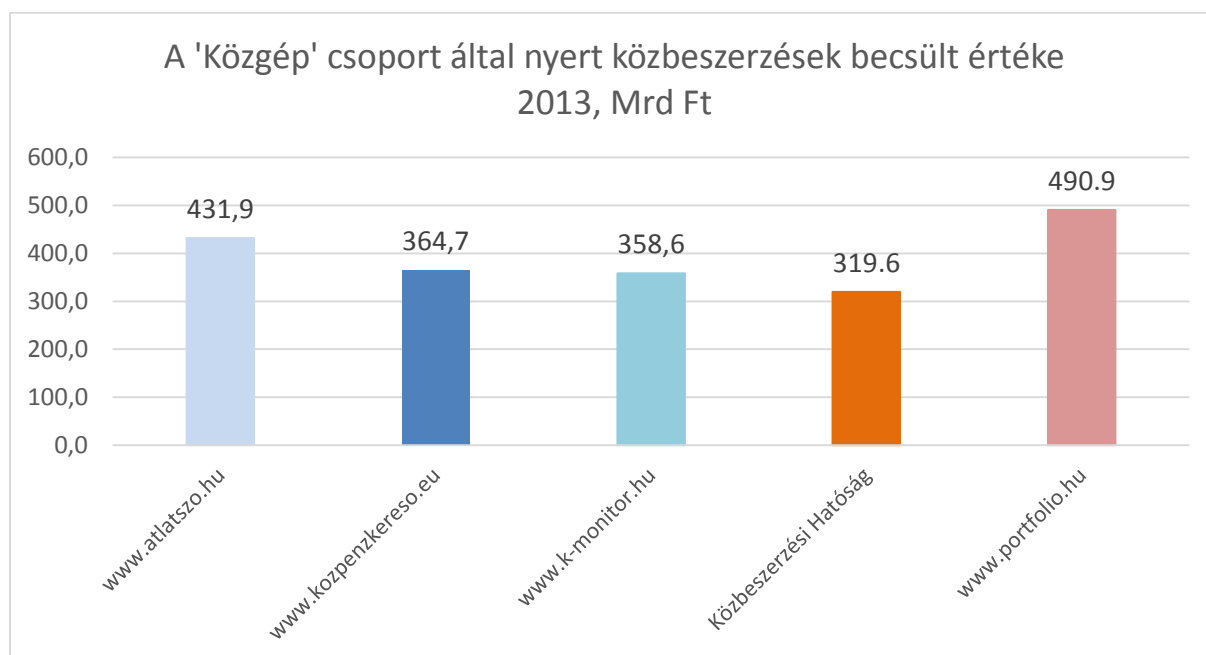
⁵ http://atlatszo.blog.hu/2014/01/08/kozgepes_kozbeszerzesek_2013-ban_tul_a_400_milliardon

⁶ http://k.blog.hu/2014/01/09/igy_nyert_simicska_2013-ban

⁷ <http://www.hir24.hu/belfold/2014/01/10/napi-875-millio-kozpenzt-kaszalt-a-kozgep/>

⁸ A Közgép előfordulását a 2013-as közbeszerzésekben és az egyes becslések összegét közbeszerzésenként a 'jegyzet_2015_kozgep_tablázat_150526.xlsx' file tartalmazza, amely jelen elemzés mellékleteként elérhető a CRCB honlapján.

1. ábra: Becslések a 'Közgép' csoport által 2013-ban megnyert közbeszerzések összegére



Az eltérések és okaik

Az alábbi rövid elemzésben bemutatjuk a számítások eltéréseit eredményező inkonzisztenciákat és megpróbáljuk felderíteni, hogy a végső összeg számolásánál hol, milyen eltérések voltak és ezek mögött milyen okok lehettek. A K-Monitor és az Átlátszó rendelkezésünkre bocsájtotta, hogy hogyan számoltak, a másik két esetben a pontos adatok – melyik közbeszerzést milyen összegben írták a Közgép számlájára - nem voltak elérhetőek. Ezt a két forrást hasonlítjuk össze az időközben a CRCB által fejlesztett www.kozpenzkereso.eu on-line adatbázis 2013-as, Közgéppel kapcsolatos adataival. Megvizsgáljuk, hogy a becslést adók milyen szerződéseket vettek figyelembe és melyeket nem, milyen összegeket és hogyan határoztak meg.

A www.kozpenzkereso.eu rendszerében a korábbi Közbeszerzési Tanács és a mai Közbeszerzési Hatóság honlapjain megjelent és jelenleg is elérhető közbeszerzési adatokra lehet rákeresni, rendezett formában⁹. Érdekesség, hogy itt minden közbeszerzéshez számolható a CRCB által fejlesztett Korruptió Kockázati Index (CRI) is, ennek értéke alapján is kereshetőek adatok. Az egyes közbeszerzések adatai, így a 2013-as, Közgép által nyert közbeszerzésekéi is, szerződésenként tölthetőek le. Mivel egy közbeszerzési eljárás egyszerre több termék/szolgáltatás megvásárlására is irányulhat, egy eredményhirdetés több szerződés eredményét is tartalmazhatja, ezeknek pedig lehetnek különböző nyertesei. Mivel a másik két forrás hirdetményenkénti összegeket

⁹ <http://kozpenzkereso.eu/about>

számolt, ezért a www.kozpenzkereso.eu esetén is összesítettük az egy eredményhirdetéshez tartozó szerződéses összegeket.

Az Átlátszó egyszerűen összeadta az összes megnyert eredményhirdetés összegét, nem téve különbséget aközött, hogy a Közgép egyedül nyert-e, vagy egy konzorcium nyert-e, amelynek a Közgép is tagja volt. Így minden konzorciumi nyeres teljes összegét a Közgép javára írta. A K-Monitor megkülönböztette a Közgép egyedül és konzorciumban megnyert pályázatait, de ők is szimplán összeadták az egyedül és konzorciumban megnyert összegeket. Elviekben tehát ha a nyers eredményhirdetésenkénti összegeket összeadjuk, ugyanazt az értéket kellene kapnunk, de nem ez a helyzet.

A 48 Közgépre vonatkozó 2013-as eredményhirdetésből összesen 29-et vett figyelembe az Átlátszó, a K-Monitor és később www.kozpenzkereso.eu is. Az Átlátszó három szerződésmódosítást is feltüntetett, a másik két forrás szerződésmódosításokkal nem foglalkozott (a 1464/2013-as számú¹⁰ a 2817/2012-es¹¹ eredményhirdetés módosítása; a 14976/2013¹² a 15671/2013-ashoz¹³ tartozik; a 22048/2013-as számú¹⁴ pedig a 11887/2013-as számú¹⁵ eredményhirdetésé). Volt viszont négy olyan eredményhirdetés, amelyet csak a www.kozpenzkereso.eu számol bele a végső összegbe (11803/2013¹⁶; 15403/2013¹⁷; 16524/2013¹⁸; 18627/2013¹⁹). Két további eredményhirdetést bár mindhárom forrás jelez, de eltérő összegek feltüntetésével (18457/2013²⁰; 6162/2013²¹) és mindegyik esetben az Átlátszó számol más, magasabb összeget. Ennek az oka, hogy a szóban forgó eredményhirdetések ún. többszakaszos szerződések voltak, és az összes szakaszhoz tartozó összeget figyelembe vették, azt is, amelyben a Közgép nem nyert. A www.kozpenzkereso.eu tíz szerződést azért nem számolt bele a végösszegbe (0150/2013²²; 0157/2013²³; 0164/2013²⁴; 1360/2013²⁵; 12835/2013²⁶; 16314/2013²⁷; 18941/2013²⁸; 18997/2013²⁹; 22874/2013³⁰; 21936/2013³¹). Ennek oka az, hogy az eredményhirdetésekből a konzorciumi tagokat nem a szokásos formátumban tüntették fel, így a program nem tudta automatikusan kinyerni ezt az információt. (Ezt a problémát jelenleg csak kézi javítással tudjuk orvosolni.)

¹⁰http://www.kozbeszerzes.hu/ertesito/megtekint/portal_1464_2013/

¹¹http://www.kozbeszerzes.hu/ertesito/megtekint/portal_2817_2013/

¹²http://www.kozbeszerzes.hu/ertesito/megtekint/portal_14976_2013/

¹³http://www.kozbeszerzes.hu/ertesito/megtekint/portal_15671_2011/

¹⁴http://www.kozbeszerzes.hu/ertesito/megtekint/portal_22048_2013/

¹⁵http://www.kozbeszerzes.hu/ertesito/megtekint/portal_18627_2013/

¹⁶http://www.kozbeszerzes.hu/ertesito/megtekint/portal_11083_2013/

¹⁷http://www.kozbeszerzes.hu/ertesito/megtekint/portal_15403_2013/

¹⁸http://www.kozbeszerzes.hu/ertesito/megtekint/portal_16524_2013/

¹⁹http://www.kozbeszerzes.hu/ertesito/megtekint/portal_18627_2013/

²⁰http://www.kozbeszerzes.hu/ertesito/megtekint/portal_18457_2013/

²¹http://www.kozbeszerzes.hu/ertesito/megtekint/portal_6162_2013/

²²http://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/mutat/hirdetmeny/portal_0150_2013/

²³http://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/mutat/hirdetmeny/portal_0157_2013/

²⁴http://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/mutat/hirdetmeny/portal_0164_2013/

²⁵http://www.kozbeszerzes.hu/ertesito/megtekint/portal_1360_2013/

²⁶http://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/mutat/hirdetmeny/portal_12835_2013/

²⁷http://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/mutat/hirdetmeny/portal_16314_2013/

²⁸http://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/mutat/hirdetmeny/portal_18941_2013/

²⁹http://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/mutat/hirdetmeny/portal_18997_2013/

³⁰http://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/mutat/hirdetmeny/portal_22874_2013/

³¹http://www.kozbeszerzes.hu/ertesito/megtekint/portal_21936_2013/

Okok és a megoldás

Látható, hogy a Közgép 2013-ban nyert közbeszerzéseit főként technikai okokból számolta különbözőképpen a három forrás, hiába dolgoztak sokat a pontos összeg kiszámolásán. Épp ezért lenne szükség a közbeszerzések adatait koherensen, mindenki számára világosan közlő nyilvántartási rendszer létrehozására. Minden pályázónak kellene kapnia egy egyedi azonosítót, ami egyértelművé tenné kereshetőséget. Cégek esetében kézenfekvő, hogy ez az adószám első nyolc jegye legyen. A konzorciumi tagokat a szerződések ugyanazon részében kellene feltüntetni, valamint minden olyan hirdetményt, amely megjelenik az EUHL-ben ténylegesen közzé kellene tenni a KÉ-ben is, úgy ahogy a szóban forgó NFM rendelet egyébként előírja. Így egyértelműen kiszűrhetőek lennének a megismételt esetek. A közbeszerzési adatbázisban letölthető formában is rendelkezésre kellene állnia minden adatnak, így nem fordulna elő az elemzésben bemutatott probléma.

Sokat kell tehát dolgoznia még a magyar államnak, hogy a közbeszerzések nyilvántartása terén elérjük Chile szintjét.³²

³² Pontosabban a magyar Közbeszerzési Hatóság adatszolgáltatási gyakorlata elérje a chilei Közbeszerzési Hatóság által már a 2000-es évek elején létrehozott on-line rendszer szintjét. Lásd ChileCompra <http://www.chilecompra.cl/>