

Új értékelési módszerek a közbeszerzésben, különös tekintettel az életciklus-költség számítására^[*]

I. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Amint arról a közbeszerzési szakma már több éve folyamatosan beszámol, az Európai Unió a közbeszerzési eljárások szabályozása terén döntő jelentőségű jogforrásokat fogadott el 2014 februárjában. A magyar kormányzat Európában az elsők között fogadta el az uniós joggal harmonizált új közbeszerzési törvényét, amely 2015. november 1-én lépett hatályba, relatíve kevés időt hagyva a 2015. szeptember 22-i elfogadáshoz képest a jogalkalmazók számára a felkészülésre, főleg ahhoz képest, hogy milyen nagymértékű változásokról van szó. Ezen „hirtelen” hatályba lépésnek számos gyakorlati következménye volt: a végrehajtási rendeletek jelentős része egy-két nappal a törvény hatályba lépése előtt vagy után jelent meg, és a Közbeszerzési Hatóságra delegált tájékoztatási feladatok jelentős része sem készült el – több mint egy évet kellett várni erre.

Az alábbiakban a változásoknak csak egy szűk szegmensére térek ki, az ajánlatok elbírásának új szempontjait elemzem a közbeszerzési törvény és főként a 24/2014/EU irányelv tükrében. A bírálati szempontok változása körében a jogalkotó – az uniós és a magyar egyaránt – új értékelési módszerek alkalmazását írja elő, gyakran olyan módszerek alkalmazásával, amelyek finoman szólva sem elterjedtek a magyar közbeszerzési gyakorlatban.^[1] A tanulmányban törekszem az egyes értékelési módszerek áttekintő bemutatására azzal a célkitűzéssel, hogy a nemzetközi irodalomban már kimunkált gyakorlatok hazai alkalmazási lehetőségeit is felvessem.

A magyar közbeszerzési törvény tekintetében a tanulmányban a továbbiakban hivatkozni fogok egyrészt a 2003. évi CXXIX. törvényre (mint 2003. évi Kbt.) és annak 2011. december 31-én hatályos szövegére,

[*] A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

[1] Dezső Attila úgy fogalmaz, hogy az irányelv „teljesen új, a nemzeti közbeszerzésekben is csak csírájukban felmerülő koncepciókat vezet be, mint például az életciklus költség fogalmát”. Dezső, 2015, 649.

másrészt a 2011. évi CVIII. törvényre (mint a 2011. évi Kbt.), és annak a 2015. október 31.-én hatályos szövegét veszem alapul, valamint a 2015. évi CLIII. törvényre (mint új Kbt.), amelynek 2017. május 1-jén hatályos szövegét fogom idézni. Fenti distinkció részben a közbeszerzési jogszabályok gyakori változása miatt, részben pedig a jövőbeli változásokra tekintettel fontos.

II. AZ AJÁNLATOK ÉRTÉKELÉSÉNEK ÚJ SZEMPONTJAI

Az uniós közbeszerzési jog reformjának egyik kiemelt területe az ajánlatok értékelésének új megközelítése, amely egyértelműen az összességében legelőnyösebb ajánlat kiválasztásának szempontja felé tereli a jogalkalmazókat.

A 24/2014/EU irányelv 67–69. cikkei foglalkoznak az ajánlatok értékelésével. Az irányelv ugyan nem zárja ki teljesen, hogy az ajánlatkérők kizárólag az ár szempontja alapján értékeljék az ajánlatokat, a változások iránya egyértelműen az, hogy a közbeszerzési eljárásokban a legalacsonyabb ár helyett a költséghatékonyság, a legjobb ár-minőség szempontja legyen irányadó. Az új irányelvek szerint az ajánlatkérőknek a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempontja alapján kell odaítélniük a közbeszerzési szerződéseket. A gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot az ár vagy a költség alapján, olyan költség- hatékonysági módszer alkalmazásával kell azonosítani, mint például az életciklus-költségeknek a meghatározása, és tartalmazhatja a legjobb ár-minőség arányt, amelyet az adott közbeszerzési szerződés tárgyához kapcsolódó, többek között minőségi, környezetvédelmi és/vagy szociális szempontokat is magukban foglaló kritériumok alapján kell értékelni^[2]. (24/2014/EU irányelv 67. cikk (1) és (2) bekezdés)

Az új Kbt. 76. § (2) bekezdése ültette át az irányelvi rendelkezéseket a magyar jogba. A vonatkozó szakasz értelmében az ajánlatkérő értékelési szempontként alkalmazhatja az alábbiakat:

- a) a legalacsonyabb ár,
- b) a legalacsonyabb költség, amelyet az ajánlatkérő által meghatározott költséghatékonysági módszer alkalmazásával kell kiszámítani, vagy
- c) a legjobb ár-érték arányt megjelenítő olyan – különösen minőségi, környezetvédelmi, szociális – szempontok, amelyek között az ár vagy költség is szerepel.

Látható, hogy a magyar terminológiában az irányelvben szereplő „gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat” nem jelenik meg, de a részletes szabályok vizsgálatával általánosságban megállapíthatjuk, hogy a 2011. évi Kbt. 71. § (2) bekezdés b) pontjában meghatározott „összességében legelőnyösebb ajánlat”, mint értékelési szempont lényeges feltételei nem változtak. A terminológiai kérdésekkel összefüggésben elmondható, hogy már a 2004/18/EK irányelv is használta

[2] Az egyes eljárási fajtákra lebontott értékelési szempontokról ld. részletesen: Telles – Luke, 2014. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2443438>

a „gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat” fogalmát, és a szakirodalomban is alkalmazott „*most economically advantageous tender*” (MEAT) kifejezés az elterjedt, így érdemi változásról – uniós terminológiai szinten – nem beszélhetünk. Foglalkoznunk kell ugyanakkor a költség fogalmával, amelyet a korábbi közbeszerzési törvények nem rendeztek. Az új Kbt. definíciós szinten szintén nem részletezi a költség fogalmát, így a szakirodalmi álláspontra kell hagyatkoznunk. Az ár és a költség közötti különbséget az adja, hogy a költség az áron túlmenően a termék teljes életciklus-költségét tartalmazza, és kifejezi az ár/minőség arányt. Magában foglalja az árelemeket, és lehetőséget biztosít a teljesítés minőségének pontosabb értékelésére.^[3] Más szerzők szerint a költség alatt vagy az életciklus-költséget kell érteni, vagy más olyan rendszert, amelyet az ajánlatok értékelésének kifejezetten az ajánlatkérő által kidolgozott költségápolási módszere.^[4]

Az összességében legelőnyösebb ajánlat, vagy az uniós terminológia használatával a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat megállapítása nyilvánvalóan összetettebb kérdés, mint a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás szinte tisztán matematikai úton való meghatározása. Az összességében legelőnyösebb ajánlat, mint bírálati szempont lényege az, hogy az ajánlatok összehasonlítása többféle szerződési feltétellel együttes mérlegelésén alapul. Építési beruházások esetében szinte kivétel nélkül alkalmazásra kerül, hiszen egy több évig is tartó szerződés esetében nemcsak az ár játszik fontos szerepet, hanem a határidőben való teljesítés, a késedelmi kötbér és egyéb tényezők is.^[5] A gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat alkalmazásának egyik előnye, hogy az alapjául szolgáló jellemzők, szempontok többnyire kvantitatív jellegűek, vagyis számszakilag egyértelműen meghatározhatóak, és ezáltal összehasonlíthatóak, ugyanakkor a konkrét bírálati szám értékének kiszámítása a megfelelő módszertan alkalmazásával már nagyobb szakértelmet igényel.^[6] Az Európai Bíróság ugyanakkor több ítéletben is kimondta, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat értékelési szempontjai között nem csak számszerűsíthető vagy mennyiségi jellemzők fordulhatnak elő.^[7]

Az irányelvi rendelkezések között a 67. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy az értékelési szempontok között meghatározható a szerződés teljesítésére kijelölt személyi állomány szervezete, képzettsége és tapasztalata, amennyiben a kijelölt személyzet minősége jelentős hatással lehet a szerződés teljesítésének színvonalára. A joggyakorlat ebben a kérdésben – uniós szinten – nem volt konzekvens. Az ajánlatkérők korán felismerték, a szakmai tapasztalat nem csupán arra megfelelő, hogy a minimális alkalmassági feltételeket igazolja, hanem arra is, hogy a teljesítés során a minőséget befolyásolja. Ha valaki valamiben nagy tapasztalattal rendelkezik,

[3] Dezső, 2015, 651.

[4] Marosi, 2015, 47.

[5] Farkas, 2008, 190.

[6] Juhász, 2014, 161.

[7] T-4/01. sz. ügy (Renco SpA) indoklásának 68. pontja, illetve az ilyen szempontoknak az ajánlattevő általi megérthetőségéről: C-538/13. sz. ügy (eVigilo)

akkor nem csupán hatékonyabban tudja ellátni a feladatot, hanem valószínűleg magasabb minőségben is.^[8] A szakirodalom ezzel kapcsolatban kifejti, hogy a (94) preambulumi bekezdéssel együtt az irányelv új szabálya értelmezhető úgy, mint az alkalmassági követelmények értékelési részszerzőpontként való megjelenése.^[9] Marosi János kiemeli: „úgy tűnik, hogy az új irányelv rendelkezése felülírja a jogi szakirodalomban is képviselt szigorú értelmezést, amely szerint az alkalmassági követelményeket az értékelési részszerzőpontok körében nem lehet értékelni”.^[10] Az Európai Bíróság meghatározó döntése volt az ún. Lianakis-ügyben^[11] kimondott tétel, amely értelmében az ajánlattevő szakmai tapasztalat, a személyi állomány, a felszerelés, valamint a határidőben való teljesítés képessége nem bírálati szempontnak, hanem alkalmassági követelménynek minősül. Az irányelvek ezen merev szabályt írják felül uniós szinten annak kimondásával, hogy a szakmai alkalmasság lehet bírálati szempont.^[12] Az Európai Bíróság gyakorlatában már megjelenni látszik ezen új elv. A C-601/2013-as ügyhöz kapcsolódóan Melchior Wathelet főtanácsnok indítványának utószavában hivatkozik arra, hogy az új irányelvi rendelkezések – amelyek a konkrét ügyben még nem voltak alkalmazhatóak, de jelzésértékűnek tekinthetőek a jövőre vonatkozó ítélkezés szempontjából – az adott ügyben érintett szabályozás tisztázására irányuló szándék már a közbeszerzési szerződések odaítéléséről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatban (COM(2011) 896 végleges) is megtalálható. A javaslat indokolásában ugyanis az olvasható, hogy „[a]z ajánlattevők kiválasztása és a szerződés odaítélése közötti különbségtétel, amely gyakran hibák és félreértések forrása, rugalmasabbá vált, lehetővé téve az ajánlatkérő szervek számára, hogy a lepraktikusabb sorrendről az odaítélési szempontok megvizsgálása alapján döntsenek – a kiválasztási feltételek megvizsgálása előtt –, és hogy odaítélési szempontként figyelembe vehessék a szerződés teljesítésével megbízott alkalmazotti állomány szervezetét és minőségét.”^[13]

Az új Kbt. a 76. § (3) bekezdés b) pontjában rögzíti, hogy az értékelési szempont vonatkozhat a szerződés teljesítésében részt vevő személyi állomány szervezettsége, képzettsége és tapasztalata, ha a személyzet minősége jelentős hatással lehet a szerződés teljesítésének színvonalára. A Kbt. egyik legfontosabb végrehajtási rendelete, a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a műszaki-szakmai alkalmasság körében ugyanakkor tartalmazza azt a korábban megszokott szabályt, amely szerint

[8] Dezső, 2015, 642.

[9] Pl. Varga, 2014, 69.

[10] Marosi, 2015, 48.

[11] C-532/06. sz. ügy, Emm. G. Lianakis AE, Sima Anonymi Techniki Etaireia Meleton kai Epivlepseon és Nikolaos Vlachopoulos kontra Dimos Alexandroupolis és társai.

[12] Dezső, 2015, 651.

[13] Melchior Wathelet főtanácsnoki indítványa a C-601/13. sz. ügyben Ambisig – Ambiente e Sistemas de Informaç o Geográfica SA kontra Nersant – Associaç o Empresarial da Regi o de Santarém. 90. pont.

az alkalmasság igazolható az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező, vagy vezetői végzettségének, vagy képzettségének ismertetésével, és különösen azon személyek végzettségének vagy képzettségének ismertetésével, akik a beszerzés teljesítéséért felelősek, feltéve, hogy ezeket az ajánlatok értékelése során nem értékelik (321/2015 (X.30.) Korm. rendelet 21. § (1) bekezdés f) pont, (2) bekezdés e) pont és (3) bekezdés f) pontja). A magyar gyakorlat tehát – a rendelet értelmében – marad a régi: bár az értékelési szempontok között jelenhet meg az alkalmazotti állományra való követelmény, csak annyiban, amennyiben azt az alkalmasság körében nem értékelik.

III. AZ ÉLETCIKLUS-KÖLTSÉG MIBENLÉTE ÉS JELENTŐSÉGE

Hughes és szerzőtársai az irodaépületekkel kapcsolatos költségek tervezése, számítása kapcsán érdekes arányszámot állapítottak meg: ha egy egységnyi költséget számolunk az ingatlan építésére, akkor öt egységnyivel kell kalkulálnunk annak fenntartási költségét, és 200 egységnyi kiadásra számíthatunk az azt működtető munkaerő és egyéb üzleti költségek tekintetében.^[14] Más kutatási adatok és tapasztalati eredmények azt mutatják, hogy egy projekt teljes életciklus-költségének csupán 30%-át teszi ki az építési költség, a további 70% az élettartam során felmerülő további kiadás (fenntartás, felújítás).^[15] Ezen adatok jól jelzik, hogy bizonyos beruházások esetében nem feltétlenül a kezdeti költség jelenti a legnagyobb terhet a tulajdonosra nézve. Az életciklus-költség számításának jelentősége a fenntarthatóság, illetve a zöld közbeszerzések témakörében nem számít újdonságnak, és nem csak a közbeszerzések, hanem általában a piaci alapú beszerzések esetében is alkalmazott eszköz.^[16]

Az életciklus-elemzés egy termékkel vagy egy folyamattal kapcsolatos környezeti terhek értékelése, annak felismerése és számszerűsítése, hogy a termékek, folyamatok és szolgáltatások minden egyes életciklus lépcsője környezeti és gazdasági hatásokkal jár. Ez a folyamat a gyártás vagy folyamat során felhasznált energia, anyagok és a környezetbe bocsátott emissziók minőségi és mennyiségi meghatározásával kezdődik. Az így nyert adatok alapján lehet a termék vagy folyamat környezeti hatását felbecsülni, szisztematikusan értékelni és a környezeti fejlesztés lehetőségeit felmérni. Az LCA (*life-cost assessment*)^[17] a termék, a csomagolás vagy a folyamat teljes életciklusát tartalmazza, nevezhető „bölcstől a sírig”

[14] Hughes – Ancell – Gruneberg – Hirst, 2004, 373–381. Elérhető: <http://centaur.reading.ac.uk/12142/> (2016. február 21.)

[15] Kovácsné Igazvölgyi – Parrag, 2014. Elektronikusan elérhető: http://epa.oszk.hu/02300/02390/00004/pdf/EPA02390_utugyi_lapok_2014_4_04.pdf (2016. február 21.)

[16] Hochschorner, 2008, 9.

[17] Az életciklus-elemzés, mint tudományterület az 1980-as évektől jelenik meg, elsősorban a közgazdasági és a műszaki tudományok terén. 1996 óta önálló tudományos folyóirat foglalkozik a témával: *The International Journal of Life Cycle Assessment*.

megközelítésnek is.^[18] Az életciklus-költség (vagy más elnevezéssel életciklus-költségelemzés – LCC) felfogható egyfajta döntéstámogató matematikai módszerként is, amelyet leggyakrabban olyan esetekben alkalmaznak, amikor több alternatíva között kell választani, vagyis a módszer úgy is leírható, mint a pénzügyi konzekvenciák előrejelzésének egy metódusa.^[19] Az életciklus-költség számításával kapcsolatban Gluch és Baumann megfogalmazzák kétségeket is: egyrészt a jövőre nézve megfogalmazott állítások tervezhetőségének kiszámíthatatlansága, másrészt a döntések visszafordíthatatlanságának ténye az életciklus során befolyásolhatják az előzetesen készített számítások végeredményét.^[20] Mindezt nehezíti továbbá a tervezés során felhasznált tények, információk megbízhatóságának kérdése is.^[21]

Az életciklus fogalma a 2011. évi Kbt.-ben csak az értelmező rendelkezések között jelent meg. A 4. § 8. pontja értelmében a fenntarthatósági szempont a fenntarthatósági szempontok érvényesüléséről szóló kormányrendeletben meghatározott szempont, így különösen az erőforrás- és energiahatékonyság, a dematerializáció, az üvegházhatású gázkibocsátás-csökkentés, valamint az adott termék/szolgáltatás életciklusa során a lehető legkisebb környezeti hatással és terheléssel járó megoldások szempontjai, amelynek alkalmazását a 71. § (4) bekezdés c) pontja tette lehetővé az ajánlatok értékelése során az összességében legelőnyösebb ajánlat, mint bírálati szempont alkalmazása körében. A fenntarthatósági szempontokra, így az életciklusra utalásra való részletes szabályokat jogforrási szinten nem találunk.

Az új Kbt. az uniós irányelvek hatására bevezette az életciklus fogalmát a közbeszerzési jogba. Az új Kbt. 3. § 7. pontja értelmében az életciklus „egy termék használatának, szolgáltatás nyújtásának vagy egy építési beruházás fennállásának összes egymást követő, illetve egymással kapcsolatban álló szakasza – ideértve az elvégzendő kutatást és fejlesztést, a gyártást, a kereskedelmet és annak feltételeit, a szállítást, a felhasználást és a karbantartást is – a nyersanyag beszerzésétől, illetve az erőforrások megteremtésétől az eltávolításig, ártalmatlanításig, az adott területek eredeti állapotának helyreállításáig, illetve a szolgáltatás vagy a használat végéig”. Láthatjuk tehát, hogy a meghatározás nagyrészt találkozik a tudományos állásponttal, annál talán egy hajszálnyit részletesebb, értelmezőbb jellegű.

A Közbeszerzési Hatóság 2017 márciusában közzétett Útmutatója az alábbi esetekben javasolja az ajánlatkérőknek az életciklus-költség alkalmazását:

- rövidebb élettartamú eszköz, mely élettartama végén jelentős költségtételt jelent (pl.: elektronikai, veszélyes hulladék, terület-helyreállítási kötelezettség stb.);

[18] Tamaska – Rédey – Vizi, 2001, 11.

[19] Zsellér, 2011, 19.

[20] Gluch – Baumann, 2004, 571–580.

[21] Ez különösen érdekes kérdés akkor, amikor éppen 2015-ben robbant ki a Volkswagen-csoport körében a környezetvédelmi mutatók hamisításának ügye. A gépjárművek beszerzése tekintetében elmondható, hogy az életciklus-költség és a környezetvédelmi szempontok érvényesülése már régóta értékelési szempont a közbeszerzésekben, amely viszont relativizálódni látszik az aktuális események tükrében.

- kifejezetten hosszú élettartamú eszköz, rendszer, létesítmény, mely folyamatos és alapvető szolgáltatást nyújt, üzemelési, fenntartási költsége hosszú időn keresztül jelentkezik, és üzembe helyezése után, költséghatékonysága hosszú időn keresztül érdemben már nem javítható (pl.: infrastruktúra);
- komplex rendszer, létesítmény, mely nagy arányban tartalmaz az élettartam szempontjából jelentősen eltérő rendszerelemeket, tartozékokat, alkatrészeket (pl. szennyvíztisztító telep és annak gépészeti berendezései), melyeknek cseréje, pótlása jelentős költséget jelentenek a komplex eszköz használata során;
- intenzív technológiai fejlődés, fejlesztés alatt álló termékek, eszközök (pl. számítástechnikai berendezések), melyek egymást követő generációinak költséghatékonysága jelentősen eltérhet;
- rendszeresen visszatérő beszerzések, ha az ajánlatkérő a beszerzés tárgyáról, használatáról és annak piacáról részletes ismeretekkel, tapasztalatokkal rendelkezik;
- a beszerzés tárgya naturáliákban (km, m³ stb.) kifejezett normatív célkitűzés(ek) teljesítése, de a megvalósítás módjára vonatkozóan a felhívás nem tartalmaz részletes elvárásokat (pl.: FIDIC sárga könyves építési beruházás, tervezés-építés típusú megbízások), tehát az adott cél jelentősen eltérő költséghatékonyságú műszaki változatokkal is elérhető;
- az életciklus-költség meghatározásához szükséges adatok rendelkezésre állnak (pl. megvalósíthatósági tanulmányból), vagy észszerű ráfordítások mellett elérhetőek, illetve előállíthatóak (pl. jellemző költségtételekre, teljesítményekre, kibocsátásokra vonatkozó ágazati ajánlások, adatbázisok léteznek).^[22]

IV. AZ ÉLETCIKLUS-KÖLTSÉG SZÁMÍTÁSÁNAK PROBLEMATIKÁJA

Az életciklus-költség számításának elméletével kapcsolatban Balog Ildikó kifejti, ezen módszer csak abban az esetben alkalmazható, ha már megszületett a döntés a projekt megvalósításáról, vagyis ha már tisztázott, mekkora a létesítménytől elvárt haszon (társadalmi szinten), valamint az, hogy milyen követelményeknek kell megfelelnie. Nem alkalmazható tehát szerinte akkor, ha a változatokat nem ugyanolyan igény kielégítésére hozták létre, más funkciót töltenek be, és eltérő mértékű hasznot eredményeznek. Erre az esetre inkább a költség-haszon elemzés ajánlható, mert az a költségeket szembeállítja a társadalmilag elérhető összhaszonnal, és e két tényező függvényében választható ki az optimális változat.^[23]

[22] Közbeszerzési Hatóság: A közbeszerzési hatóság útmutatója az életciklusköltség-számítási módszertanokról. *Közbeszerzési Értesítő*, 2017. évi 35. szám, 2017. március 10. 10-11., továbbiakban: Útmutató.

[23] Balog, 2013, 10.

Az irányelv az életciklus-költség számításához a 68. cikkben az alábbi útmutatást adja:

„Az életciklus-költségek meghatározásakor egy áru, szolgáltatás vagy építési beruházás életciklusa során felmerült alábbi költségek egészét vagy egy részét kell releváns mértékben figyelembe venni:

- a) az ajánlatkérő szerv vagy más felhasználók által viselt költségek, mint például:
 - i. a beszerzéshez kapcsolódó költségek;
 - ii. a használat költségei, mint például energiafogyasztás és más források felhasználása;
 - iii. karbantartási költségek;
 - iv. az életciklus végéhez kapcsolódó költségek, például elszállítási és újrahasznosítási költségek;
- b) az adott áruhoz, szolgáltatáshoz vagy építési beruházáshoz annak életciklusa során kapcsolódó környezeti externáliáknak betudható költségek, amennyiben ezek pénzben kifejezett értéke meghatározható és ellenőrizhető; az ilyen költségek magukban foglalhatják az üvegházhatású gázok és más szennyező anyagok kibocsátásának költségeit, valamint a klímaváltozás hatásainak csökkentésével kapcsolatos egyéb kiadásokat”

A Kbt. miniszteri indoklása kiemeli, a Kbt. az irányelvi rendelkezésekre figyelemmel kidolgozott egyik újítása, hogy az ajánlatkérőnek az értékelési szempontok körében lehetősége van figyelembe venni a közbeszerzés tárgyát képező áru, szolgáltatás vagy építési beruházás életciklus-költségeit. Az ajánlatkérőnek a közbeszerzési dokumentumokban fel kell tüntetnie, hogy az ajánlattevőknek milyen adatokat kell megadniuk, és milyen módszert fog alkalmazni az életciklus-költségeknek az említett adatok alapján történő meghatározásához. A törvény rögzíti azt is, hogy az ajánlatkérő az életciklus-költségek meghatározásánál a közbeszerzés tárgyát képező áru, szolgáltatás vagy építési beruházás életciklusa során felmerült mely költségeket veheti egészben vagy részben figyelembe: ilyenek az ajánlatkérő vagy más felhasználók által viselt költségek, különösen a megszerzéshez kapcsolódó költségek, a használat költségei, különösen az energia és más erőforrások felhasználása, fenntartási költségek, az életciklus végéhez kapcsolódó költségek (pl. elszállítási és újrahasznosítási költségek), valamint az adott áruhoz, szolgáltatáshoz vagy építési beruházáshoz annak életciklusa során kapcsolódó környezeti externáliáknak betudható költségek, amennyiben ezek pénzben kifejezett értéke meghatározható és ellenőrizhető; az ilyen költségek magukban foglalhatják az üvegházhatású gázok és más szennyező anyagok kibocsátásának költségeit, valamint a klímaváltozás hatásainak csökkentésével kapcsolatos egyéb kiadásokat. (Kbt. 78. § (1)-(2) bekezdés) Ezen tételes, miniszteri indoklásban szereplő felsorolás szinte szó szerint megegyezik a 24/2014/EU irányelv 68. cikkében rögzítettekkel. Az irányelv megteremti annak lehetőségét is, hogy ha egy uniós jogi aktus teszi kötelezővé egy, az életciklus-költségek számítására vonatkozó közös módszer alkalmazását, ugyanezt a közös módszert kell

alkalmazni a környezeti externáliáknak betudható életciklus-költségek meghatározására is.

Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X.30.) Korm. rendelet 3. melléklete értelmében a jóváhagyási terv^[24] kötelező része az életciklus-költségek meghatározása, de a jogszabály ennek elkészítésére külön rendelkezéseket nem tartalmaz.

A hazai jogfejlődésben fontos előrelépés, hogy a Közbeszerzési Hatóság 2017. március 10-én közzétette Útmutóját az életciklus-költség számításáról. Az Útmutató részletes iránymutatást ad arra nézve, hogy milyen költségeket lehet számításba venni az életciklushoz kapcsolódóan, és képpel is segíti a jogalkalmazót. Az Útmutató értelmében a számításhoz az ajánlatkérő által meghatározott releváns költségelemek, számítási paraméterek, valamint az ajánlattevők által megadott információk alapján meghatározható a releváns költségelemek értéke, valamint összeállítható a vizsgált időtáv alatt felmerülő költségek sorozata, az adott beszerzést jellemző költségstruktúra. Ezt követően az ajánlatkérő a megadott diszkontráta segítségével határozza meg a költségelemek jelenértékét, vagyis az ajánlatok életciklus-költségét.^[25] A Közbeszerzési Hatóság maga is felhívja a jogalkalmazók figyelmét arra, hogy az életciklus-költség számítás alkalmazása fokozott figyelmet kíván az ajánlatkérőtől és az ajánlattevőktől egyaránt: megköveteli több szakterület együttműködését, és figyelemmel kell lenni arra is, hogy a bírálóbizottságban lehetőség szerint legyen olyan személy, aki környezetvédelmi szakértelemmel rendelkezik!^[26]

Az életciklus-költségek számításának módszereivel kapcsolatban tehát az ajánlatkérők – a fent felsoroltakon túl – a gazdasági-műszaki szakirodalomra támaszkodhatnak. Az életciklus-költségek számításához hasznos segítséget nyújthat az ICLEI által kidolgozott ún. DEEP Toolkit rendszer.^[27] Az online elérhető programok között az openLCA^[28] egy berlini társaság ingyenes, nyílt forráskódú rendszere, amely az egyszerűbb számítások elvégzéséhez nyújt segítséget.

[24] Ha a közbeszerzési eljárás kivitelezésre és tervezési szolgáltatásra is irányul, az ajánlatkérő ún. jóváhagyási tervet készíttet és bocsát a gazdasági szereplők rendelkezésére, amely tartalmazza az építmény környezetében és az építési területen, építési telken való elhelyezését, térbeli összefüggéseit, alaprajzi és metszetbeli elrendezését, meghatározó építészeti megjelenését, műszaki (így különösen építészeti, épületszerkezeti, tartószerkezeti, épületgépészeti, épületvillamossági és egyéb szakági) megoldásait, minden főbb szerkezeti, valamint a hozzá kapcsolódó minden gépészeti, technológiai berendezés teljesítményadatát, a megvalósításával kapcsolatos költségbecslést, valamint üzemeltetési megoldásait és becsült költségeit. (322/2015. Korm. rendelet 14.§ (6) bekezdés)

[25] *Útmutató*, 2017, 21.

[26] *Útmutató*, 2017, 27.

[27] ICLEI – Helyi Önkormányzatok a Fenntarthatóságért. A szervezet 1200 helyi önkormányzat együttműködésén alapul, amelynek célja a fenntarthatósági szempontok előtérbe helyezése a helyi kormányzásban, illetve a legjobb gyakorlatok bemutatása. Az általuk kidolgozott eszköz (Dissemination of Energy Efficiency Measures into the Public Building Sector) az építőipari beszerzések területén ad segítséget az életciklus költség számításhoz.

[28] www.openlca.org (2016. február 22.)

Dezső Attila szerint a jogfejlődés valószínűsíthető következő lépése az lesz, hogy a Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusok keretében meghatározza szakpolitikai szinten a különböző beszerzési tárgyak életciklus-költségeit.^[29] A kézirat lezárásakor egyetlen ilyen uniós joganyag érhető el: a 2009/33/EK irányelvben („Tiszta járművek irányelv”) rögzített, környezeti externáliáknak betudható költségek számítását lehetővé tevő értékelési módszertan. Az irányelvet átültető 48/2011. (III. 30.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó beszerzések esetén az ajánlatkérők kötelesek vagy műszaki követelményként, vagy az értékelés körében érvényesíteni az előírt energiafelhasználással, szén-dioxid kibocsátással és nitrogén-oxid (NOx), nem-metán szénhidrogén (NMHC) és részecske kibocsátással (PM) összefüggő környezetvédelmi követelményeket. Amíg az egységes számítási módszerek megjelennek, a Közbeszerzési Hatóság is egyes külföldi legjobb gyakorlatok tanulmányozását javasolja: az Útmutató ezek közül például a Smart SPP projektet nevesíti, amelyet a Procura+ Európai Közbeszerzési Hálózat indított útjára az Európai Bizottság „Intelligent Energy Europe” programja keretében, és az életciklus-költség-CO2 kibocsátás számszerűsítését teszi lehetővé több termék vonatkozásában. A projekt 2011. augusztus 31-én zárult.^[30]

V. AZ ÉRTÉKELEMZÉS MÓDSZERE A KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOKBAN

Az értékelemzés komplex és nyílt problémák kezelésére alkalmas, nagy hatású, racionalizációt és innovációt támogató csoportos döntés-előkészítő módszer. Alkalmazásának célja, hogy csökkenjen egy projekt döntési kockázata úgy, hogy az igényeket maradéktalanul kielégítsék a javasolt megoldások, de ne tartalmazzanak felesleges (műszaki) megoldásokat, ill. ezzel járó költségeket. Ezt az elvárást az értékelemzés részben sajátos eszközével, a funkcionalitás előtérbe helyezésével éri el, másrészt azzal, hogy a szisztematikus munka mellett nagy súlyt fektet az alkotó gondolkodás támogatására.^[31] Az értékelemzéssel kapcsolatban szakemberképzés is folyik világszerte. A Magyar Értékelemzők Társasága tájékoztatása szerint jelenleg két minősítési rendszer létezik: az amerikai központú SAVE International (Society of American Value Engineers International) értékelemzési világszervezet és az európai European Governing Board (EGB – Európai Irányító Testület, az értékmenedzsment európai szervezete) minősítési rendszere.

Érdekes módon már a közbeszerzésekről szóló 1995. évi LX. törvény, valamint azt követően a 2003. évi közbeszerzési törvény tartalmazta az értékelemzés fogalmát és alkalmazásának feltételeit is. Az értékelemzés fogalmát a 2003.

[29] Dezső, 2015, 649.

[30] A projektről részletesen ld: Adel, Aure et al., 2009. Elérhető: http://www.smart-spp.eu/fileadmin/template/projects/smart_spp/files/SMART_SPP_D2.2_ExistingProcurementApproaches.pdf (2017.05.15.)

[31] Fodor, 2011, 5.

évi Kbt. 4. § 8. pontja határozza meg úgy, mint a termék, illetve a szolgáltatás értékeségét növelő döntéselőkészítő módszer, amelynek alkalmazása során a termék, illetve a szolgáltatás funkciójának és előállítási vagy beszerzési költségeinek viszonyát kell vizsgálni. A 2003. évi Kbt. 53. § (5) bekezdése lehetővé tette, hogy az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban előírja, hogy az ajánlattevő alkalmazza az értékelemzés módszerét. A közbeszerzési jogforrások azonban az értékelemzés módszerével kapcsolatban további felvilágosítással vagy iránymutatással nem szolgálnak.

Az értékelemzést a 2011. évi Kbt. nem tartalmazta még utalási szinten sem, ugyanakkor a közbeszerzési eljárások értékelése során ettől függetlenül volt lehetőség az alkalmazására.

A 24/2014/EU irányelv az értékelemzés módszerét nem nevesíti. A 2015. évi Kbt. szövegében újra megjelenik az értékelemzés, mint módszer, de a korábbiaktól eltérő helyen. Az új Kbt. a közbeszerzési eljárás előkészítése körében az ajánlatkérő eljárása során teszi lehetővé az értékelemzés, mint módszer alkalmazását (Kbt. 28. § (1) bekezdés). Fentiekkel kapcsolatban felmerül az a kérdés, hogy mikor indokolt valójában az értékelemzés alkalmazása a közbeszerzési eljárásban: az ajánlatkérői vagy az ajánlattevői oldal számára jelent ez kötelezettséget?

Az életciklus-költségének számításához hasonlóan az ajánlatkérő ismét a gazdasági-műszaki szakirodalom eredményeire tud támaszkodni. Ebben a körben kiemelésre érdemes, hogy az e-UT 03.01.11 „Közutak tervezés e (KTSZ)” Útügyi Műszaki Előírásra és az e-UT 01.01.21 „Értékelemzés alkalmazása az útügyi projekteknél” című Tervezési Útmutatóra (TÚ. 15.) több esetben is látunk hivatkozást közbeszerzési eljárások felhívásaiban,^[32] így ezen már kidolgozott értékelemzési modellek – legalábbis a közúti építkezésben – irányadóak.

VI. ÖSSZEGZŐ GONDOLATOK

Minden újonnan bevezetett jogintézmény esetében szükséges egyfajta átmeneti idő, amíg a jogalkalmazók megfelelően, kellő rutinnal tudják kezelni az új helyzeteket. Az életciklus-költség számításának metodikája, alkalmazásának legmegfelelőbb mikéntje még bőven a jövő zenéje a közbeszerzések területén. Nem szerencsés helyzet, hogy ezen alkalmazások úgy jelentek meg a közbeszerzési törvényben, hogy a megfelelő alkalmazáshoz szükséges útmutatók, rendszerek nem álltak rendelkezésre, az Útmutatót a Közbeszerzési Hatóság több, mint egy évvel a jogszabály hatálybalépését követően, 2016. december 21-én tette közzé. Ugyanakkor az új szabályok kapcsán megállapíthatjuk azt is, hogy a korábbi szabályozásban alkalmazott összességében legelőnyösebb ajánlat mint

[32] Pl. KÉ-2015/24, KÉ-2014/142. Az értékelemzési feladatokra vonatkozó felhívásokat a Közbeszerzési Adatbázis adatai alapján elsősorban a Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. mint ajánlatkérő tette közzé.

értékelési szempont során kialakult rutinok biztosan nem ellentétesek az új közbeszerzési elvekkel sem. A legjobb gyakorlatok kialakítása fokozott munkát kíván meg a következő néhány évben a közbeszerzési ajánlatkérőktől, de főleg azon bevont szakemberektől, akik a jogi hézagokat valós tartalommal töltik meg. A közbeszerzési reform kapcsán általában is megállapítható, hogy a jogalkotó (mind az uniós, mind a hazai) jelentős többletterhet ró az ajánlatkérőkre, és különösen a közbeszerzési eljárás előkészítése terén növekszik meg nem csak az adminisztrációs kötelezettség, hanem a felelősség is. Bízhatunk ugyanakkor abban, hogy mivel ezen szabályok nem csak a magyar közbeszerzési jogban jelentenek változást, az Európai Bizottság kiemelt figyelmet fordít majd az értékelést segítő eszközök kidolgozására, és ezzel párhuzamosan a Közbeszerzési Hatóság folyamatosan fejleszti a jogalkalmazást segítő útmutatóit. A fenntarthatóság és a környezettudatosság mint kiválasztási szempont fokozott térnyerésével egyre nagyobb figyelem jut azon eljárásokra, számítási metódusokra is, amelyek a kiválasztás végrehajtását segítik, így várható, hogy a témában a szakirodalom is jelentősen növekedni fog a jövőben.

IRODALOM

- Balog Ildikó (2013): Életciklus-költség számítási módszerek kutatása és kialakítása az üzleti fenntartási és beruházási folyamatokban. *Közúti és Mélyépítési Szemle*, 9. szám, 8-14.
- Dezső Attila (szerk.) (2015): *Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához*. Wolters Kluwer, Budapest.
- Hughes, Will P. - Ancell, Debbie - Gruneberg, Stephen - Hirst, Luke (2004): Exposing the myth of the 1:5:200 ratio relating initial cost, maintenance and staffing costs of office buildings. In: *Proceedings of the 20th Annual ARCOM Conference*, HeriotWatt University, Edinburgh, 373-381.
- Farkas Csaba (2008): *Ajánlattétel, ajánlatok értékelése a nyílt közbeszerzési eljárásban*. Doktori értekezés, Szeged.
- Fodor Árpád (2011): *A munkás, de csodálatos értékelemzés*. MicroVa Fejlesztő Bt, Budapest.
- Gluch, Pernilla - Baumann, Henrikke (2004): The life cycle costing (LCC) approach: a conceptual discussion of its usefulness for environmental decision-making. *Building and Environment*, 39. szám, 571-580.
- Hochschorner, Elisabeth (2008): *Life Cycle Thinking in Environmentally Preferable Procurement*. Doctoral Thesis, Royal Institute of Technology, Stockholm.
- Juhász Ágnes (2014): *A közbeszerzésről másképpen. Közjog és magánjog határán*. Lectum, Szeged.
- Kovácsné Igazvölgyi Zsuzsanna - Parrag Ferenc (2014): Teljesítményelvű üzleti beruházási szerződések. *Üzleti Lapok* 4. szám. Elektronikusan elérhető: http://epa.oszk.hu/02300/02390/00004/pdf/EPA02390_utugyi_lapok_2014_4_04.pdf (2016.02.21.)
- Marosi János (2015): Új értékelési szempontok a közbeszerzési irányelvekben. *Közbeszerzési Szemle*, 1. szám, 45-52.

- Tamaska László – Rédey Ákos – Vizi Szilárd (2001): *Életciklus elemzés készítése. 2. kötet.* (Tisztább Termelés Kiskönyvtár), Veszprémi Egyetem Környezetmérnöki és Kémiai Technológia Tanszék.
- Telles, Pedro – Butler, Luke (2014): Public Procurement Award Procedures in Directive 2014/24/EU (May 29, 2014). In: F. Lichere – R. Caranta – S. Treumer (szerk.): *Novelties in the 2014 Directive on Public Procurement*, Djof Publishing, 2014. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2443438>
- Varga Ágnes (2014): Fenntarthatóság az új közbeszerzési irányelvekben. *Közbeszerzési Szemle*, 8-9. szám, 65-72.
- Zsellér Orsolya Veronika (2011): *Az életciklus-költségelemzés (LCC) alkalmazása az innováció tervezésében.* Doktori értekezés, Győr.



•

Kassák Lajos: Panderma 3