

Kommunikációs tárgyú közbeszerzések

Szerzők:

Bátorfy Attila (kreatív.hu)

Kiss Eszter

Bevezetés

A Transparency International Hungary és a Független Médiaközpont által támogatott mentorprogram során a [Hogyan működött Orbán és Simicska médiabirodalma?](#) című cikkből egy kimaradt, de fontos részt vizsgáltunk meg. Eredetileg azt akartuk megnézni, hogy a kommunikációs közbeszerzések pályázatkezelői és a nyertesek között van-e valamiféle kapcsolat. Vannak ugyanis olyan iparágak, ahol ha nem is általános, de jellemző, hogy a közbeszerzési dokumentációt megíró és a pályázatot lebonyolító vállalkozás, valamint a nyertes cég között van személyes kapcsolat. A Közbeszerzési Értesítő adatai azonban a pályázatkezelők kilétének feltűntetésében, legalábbis a kommunikációs tárgyú közbeszerzések esetében olyan hiányos (csupán a vizsgált közbeszerzések negyedénél volt megadva vagy fellelhető), hogy ez alapján nem tudtunk tovább dolgozni.

Ezután fordultunk a közbeszerzési eljárások szűrkezőnőjé felé, azokat a közbeszerzéseket kezdtük el vizsgálni, amelyeknél valamilyen okból nem kellett nyilvánosan meghirdetni a közbeszerzési eljárást. A közbeszerzési piacnak ezt a részét szokták a leginkább veszélyeztetettnek tartani. Természetes, hiszen a nyilvánosság és akár a potenciális indulók is csak ritkán szereznek tudomást egy-egy ilyen közbeszerzésről, a kis pénzek miatt pedig sokszor még a kárvallottak is csak magukban panaszkodnak. Ezek a megbízások ugyanis jellemzően alacsony összegűek és elképesztő mennyiségű érdekelt próbál bekerülni azokba a körökbe, ahonnan tudomást lehet szerezni róluk, majd meghívást kapni egy ilyen eljárásra. Ez nem a nagymenők terepe, itt ritkán osztanak ki több száz milliós, vagy milliárdos megbízásokat, noha egy-egy kisebb megbízásért még a legnagyobb közbeszerzésfarkasok is lehajolnak. Ezeknek a megbízásoknak általános jellemzői közé tartozik, hogy többségében helyi érdekű kommunikációs munkák, vidéki városok, önkormányzati társulások, kisebb regionális vagy lokális szervezetek írják őket ki, amelyek a legtöbb esetben amúgy sem rendelkeznek hatalmas kommunikációs büdzsével. Éppen ezért a megbízások nyertesei is inkább kisebb helyi ügynökségek, speciális vállalkozások. Ugyanakkor itt is elmondható, hogy kialakulnak a helyi csoportok, a kisebb közpénzpumák, amelyek a sok kicsi sokra megy alapon 100-200 milliós árbevételt is tudnak generálni. Ezek voltak azok az előfeltevések, amelyek alapján elkezdtünk az általunk nulláról, manuálisan felépített adatbázist elemezni. Az alábbiakra voltunk kíváncsiak:

- Vannak-e jól azonosítható lokális "nagyok"?
- Tapasztalható-e helyi szinten a kommunikációs közbeszerzési piac felosztása?
- Kimutatható-e az egymás ellen versenyzők között valamilyen kapcsolat?
- Van-e a nyertesek és a kiírók között személyi vagy üzleti kapcsolat?

Az utolsó kérdést kivéve az első háromra kapható "igen" válasz sem jelent önmagában semmit sem, hiszen számos logikus oka is lehet annak, hogy ez így alakult. Helyi, vagy régiós szinten hiába van nagyon sok apró közbeszerzés vadász, igazán minőségi munkát alighanem csak kevés specialista tud végezni. Így az is logikusnak hat, ha egy-egy kiírásra minden egyéb szándék nélkül az önkormányzat, vagy a helyi szervezet csak a már jól ismert és kipróbált, korábban is minőségi munkát végzőket hívja meg. És ennek fordítottja is igaz lehet, hogy az ilyen közbeszerzéseken a helyi, régiós jelleg miatt nagy

valószínűséggel gyakran előfordulnak ugyanazok az indulók. A harmadik kérdésre adott igen már érdekesebb, hiszen megerősítheti (bár nem bizonyítja), hogy az indulók ténylegesen bizonyos közbeszerzésekért kartellbe verődnek, vagy ugyanazon érdekeltségi kör valójában külön cégekbe osztódva csinálnak úgy, mintha verseny lenne. A negyedik kérdésnél beszélhetünk nagyon erős korrupciógyanúról. Mindenesetre az igenek már olyan pirosan villódzó jelek tudnak lenni, amelyek mentén érdemes tovább kutatni.

Elemzésünkben ezeket a kirívó pontokat igyekeztünk beazonosítani, jellemző mintákat, indulókat, anomáliákat feltárni. A végeredményt tekintve több erősebb-gyengébb igen lett, a viszonylag nagy adatbázishoz képest azonban a vártnál kevesebb. Ez azt sem jelenti, hogy ezeknél a speciális közbeszerzési kiírásoknál kisebb lenne, vagy egyáltalán nem lenne a korrupció, csupán azt, hogy az általunk választott adatelemzési módszernek ezek a határai. Amit kaptunk, az sem kevés, ezek alapján érdemes lesz majd tovább folytatni a munkát.

Módszertan

Vizsgált időszak: 2010. április 30 – 2014. április 30.

Az adatok forrása: Közbeszerzési Értesítő

Az adatok összegyűjtésének módszere: manuális

Az adatok rendszerezése: Excelben, a duplikátumok, nem megfelelő tárgyú közbeszerzések kiszűrése szintén manuálisan történt

A lehívott rekordok száma: 1179 sor

A tisztított és felhasznált rekordok száma: 998 sor

Adatbázisunkat ezúttal manuálisan hoztuk létre, külön megtekintettünk minden egyes mintába kerülő közbeszerzést, ezzel kiküszöbölve az automatikus adatlehívás hátrányait. A korábbi cikkünkkel ellentétben nem kerültek bele a mintába azok a megbízások, amelyekre szerintük közbeszerzést kellett volna kiírni (Szerencsejáték Zrt., Magyar Villamos Művek), mert közpénzt költöttek el, ezek ugyanis olyan jelentős összegek voltak, amelyek már érezhetően torzították volna az alábbiakban ismertetésre kerülő adatokat. Így kizárólag azokat a közbeszerzéseket vettük figyelembe, amelyek megjelentek a Közbeszerzési Értesítőben vagy a Tenders Electronic Dailyn. Így a korábbi adatbázishoz képest a kiosztott összeget tekintve 2 százalékkal kevesebb, a közbeszerzések számát nézve azonban 11 százalékkal több közbeszerzést vizsgáltunk. Kommunikációs tárgyúnak tekintettük a marketing-, reklám-, public relations és médiavásárlási/tervezési közbeszerzéseket. Ezekre a CPV-kódok alapján kerestünk rá, majd töröltük azokat, amelyek valójában nyomdai, rendezvényszervezési vagy egyáltalán nem kommunikációs tárgyú munkát jelentettek. Az így kapott 998 soros adatbázisban szereplő pályázatokra hivatkozunk összes kommunikációs közbeszerzésként a vizsgált időszakban.

Általános eredmények

A vizsgált közbeszerzések számának alakulása nagyjából ugyanazt a dinamikát követi, mint a korábbi cikkünkben. A 2010 áprilisi kormányváltás után a közigazgatás viszonylag lassan állt helyre, kellett egy év, mire a közbeszerzések száma megindult. Majd 2013-ban, a választási kampányhoz közeledvén a kiosztott közbeszerzések száma megugrott (ebben az évben több nyilvánosan meg nem hirdetett közbeszerzés volt, mint az előző két évben összesen), és ez a folyamat a 2014-es választásokig kitarzott. Ugyanakkor a kiosztott összeg mennyiségét illetően már nem így történt, 2012-ben a második Orbán-kormány több pénzt ítelt oda így, mint 2013-ban. Vagyis a közbeszerzések száma nőtt, de az összeg időközben csökkent.

Kép1: Kommunikációs közbeszerzések száma

Kép2: Kommunikációs közbeszerzéseken évente kiosztott összegek

A következőkben azokra a közbeszerzésekre koncentráltunk, amelyeket valamilyen okból nem kellett nyilvánosan meghirdetni, a felhívás nem, csak az eredmény jelent meg a Közbeszerzési Értesítőben. Ezek a hirdetmény típusa szerint az alábbiak voltak:

- Ajánlati/részvételi felhívás közzététele nélküli/hirdetmény nélküli tárgyalásos
- Gyorsított meghívásos
- Gyorsított tárgyalásos
- Hirdetmény nélküli tárgyalásos
- Kbt. 122/A. § szerinti eljárás (a közbeszerzési értékhatár alatti közbeszerzés)
- Közvetlen ajánlattételi felhívással induló, tárgyalás nélküli
- Közvetlen ajánlattételi felhívással induló, tárgyalásos
- Meghívásos

Alapvetően a gyorsított tárgyalásos közbeszerzés nem azt jelenti, hogy nem kell nyilvános közbeszerzést meghirdetni, ezt a kiíró eldöntheti. Az esetek túlnyomó részében azonban a kötelező eredményhirdetések alapján - vagy adathiány miatt, vagy azért, mert valóban nem volt kiírás, - nem találtuk meg az értesítést, ezért meg nem hirdetett közbeszerzéseként hivatkozunk rájuk.

Kép3: Kommunikációs közbeszerzések a közbeszerzés típusa szerint

Az így leszűkített adatbázis 597 sorból állt, tehát a vizsgált időszakban a kommunikációs közbeszerzések közel 60 százalékát (59,8%) nem hirdették meg nyilvánosan. Az így megítélt teljes összeg 13,6 milliárd forint volt, amely a teljes kiosztott összegnek, vagyis 59,2 milliárd forintnak mindössze 23 százaléka, tehát jellemzően nem ezeken a közbeszerzéseken osztják ki a legnagyobb összegeket.

Kép4: Kommunikációs közbeszerzéseken kiosztott összegek a közbeszerzés típusa szerint

A vizsgált, nyilvánosan meg nem hirdetett közbeszerzések túlnyomó része (570 az 598-ból) a közbeszerzési értékhatár (25 millió forint) alatt maradt. Ezekre a közbeszerzési törvény szerint egyébként sem kell nyilvánosan meghirdetett közbeszerzést kiírni, ezt az okot jelöli a "Kbt. 122/A. § szerinti eljárás" megnevezés. Ezen felül azt, hogy egy közbeszerzést nem hirdetnek meg nyilvánosan indokolhatja az adott feladat sürgőssége vagy olyan műszaki-technikai sajátosságok, művészeti szempontok, illetve kizárólagos jogok, amelyek miatt a szerződés csak egyetlen szervezettel köthető meg. Az pedig már egy másik kérdés, hogy ezek túlnyomó többsége is a közbeszerzési értékhatár alatt maradt.

Ahogy az összes kommunikációs közbeszerzésre, a meg nem hirdetettekre is jellemző, hogy a nagyobb összegű eljárásokat gyakran verseny nélkül, egyetlen jelentkezővel folytatták le; a 25 millió forint feletti közbeszerzésekre mindössze átlagosan 1,57 jelentkező jutott, míg a közbeszerzési értékhatár alatt az átlag 2,84 induló volt.

A valódi verseny hiánya különösen a nyolc alkalommal kiírt gyorsított meghívásos, kilencszer előforduló gyorsított tárgyalásos illetve a négy darab meghívásos közbeszerzésnél igazán szembetűnő, ezeken átlagosan csak 1,6, 1,22, illetve 1,25 ügynökség indult. Ráadásul ezeknél az eljárásoknál osztották ki mind alkalmanként, mind pedig összesítve a legnagyobb összegeket is, és ezeknél a közbeszerzéseknél hatszor nyert az egyébként is legtöbbször taroló I.M.G. Inter Media Group.

[Kép5: Meg nem hirdetett kommunikációs közbeszerzéseken átlagosan induló ügynökségek száma](#)

A nyilvánosan meg nem hirdetett közbeszerzéseken összesen a legnagyobb összeget az I.M.G Inter Media Group, az MEC Hungary és a Bell & Partners nyerte, ez a korábbi megállapításokkal részben megegyezik. Ha azonban ezt a három ügynökséget kivesszük a mintából, egy sokkal kiegyenlítetttebb képet kapunk, ahol a közbeszerzésenként átlagosan elnyert összeg mindössze 23,8 millió forint. Mindebből csupán azt a következtetést lehet levonni, hogy a nagy összegekre szakosodott ügynökségek a számukra kisebb, de helyi, regionális szinten már akár zsírosnak számító falatokért is lehajoltak, és általában ezeknél is kis versenyben tudtak nyerni.

[Kép6: A meg nem hirdetett közbeszerzéseken legnagyobb összeget \(HUF\) elnyerő ügynökségek](#)

Nyilvánosan meg nem hirdetett kommunikációs közbeszerzést legtöbb alkalommal Debrecen Város Önkormányzata, a Széchenyi István Egyetem, illetve Békéscsaba Önkormányzata írtak ki, míg a legnagyobb összegben a Magyar Turizmus Zrt, az OHÜ - Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség, az Állami Autópálya Kezelő Zrt, valamint a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium pályáztatott.

[Kép7: Meg nem hirdetett közbeszerzést legtöbb alkalommal kiíró szervezetek](#)

[Kép8: Meg nem hirdetett közbeszerzéseket legnagyobb összegben kiíró szervezetek](#)

A vizsgált időszakban legalább három alkalommal nyilvános hirdetmény nélkül pályáztatók között túlnyomórészt kisebb civil szervezeteket, önkormányzatokat találunk, ezek a közbeszerzés típusok kevésbé jellemzőek a nagyobb állami szereplőkre. Ezért is irányult a figyelmünk a kisebb, helyi ügynökségekre, akik számos, nem túl nagy összegű közbeszerzést elnyerve lokális óriásként működhetnek.

[Azonosítható körök](#)

A két legnagyobb ilyen szereplő, a Debrecen Városi Televízió Kft. (DVT) - nyolc közbeszerzésből hatot nyertek, összesen 75 millió forint értékben; - valamint a Győr+ Média és a Győr-Szol, akik hatból hat közbeszerzést, így összesen 56 millió forintot nyertek. Ezek száz százalékos önkormányzati tulajdonú médiacégek, így annyira nem meglepő, hogy helyi szinten ennyi közbeszerzést nyertek meg, még akkor sem, ha az [Átlátszó által](#) korábban a Debrecen TV-t tulajdonló DVT Kft.-ben több fideszes szálát is kimutatott. Hiszen a fentiek értelmében egy önkormányzati tulajdonú médiacég esetében nem ritka, ha a városvezetéshez közelálló emberek valamilyen tisztséget töltenek be a cégben. Az egy másik kérdés, hogy az önkormányzati média általános politikai megszállása és elköteleződése nyilvánvalóan rombolja a pártatlan és elfogulatlan tájékoztatás demokratikus alapelvét.

Elemzésünk következő lépcsője során saját adatbázisunkat átvizsgálva jellemző mintákat, ismétlődéseket kerestünk. Azt próbáltuk felderíteni, melyek azok az ügynökségek, amelyek gyakran indultak egymás ellen, illetve van-e valamilyen tulajdonosi, ügyvezetői kötődés az egymással versengő cégek, esetleg a közbeszerzést kiírók között.

Itt három ilyen hálózatot sikerült feltárnunk, két kisebbet és egy nagyobbat.

Az egyik ilyen kisebb kör a Rural-Development Kft.-Orchis Media Kft. A Rural-Development összesen négy közbeszerzést nyert meg, mind a négyet a Kiskunsági Nemzeti Park írta ki. Mind a négy alkalommal csak az Orchis Media és a Magna Studio ügynökségek indultak ellene. Az Orchis Media egyetlen más kommunikációs közbeszerzésen sem indult, a Magna Studio pedig csak egyen ezeken kívül. A Rural-Developmentet és az Orchis Mediát az köti össze, hogy a két cég tulajdonos-ügyvezetői, Tóth János Imre és Berta Lívია egy harmadik, az Excellent-XXL nevű cégben társtulajdonosok. A Rural-Development azért így sem nyert el brutális összegeket, összesen 14,8 millió forintot.

Ugyancsak rendszeresen egymás ellen indult a szolnoki Szféra-Tisza Kft., a szintén szolnoki Hatás Reklámstúdió, illetve a jászberényi Boommédia ügynökség. Mind a kilenc meg nem hirdetett közbeszerzésen a Szféra-Tisza került ki nyertes pályázóként, összesen pedig 92,6 millió forintot nyert el. Ha akadt ellenfele, akkor az a fenti két ügynökség egyszerre, vagy azok egyike volt. Szintén igaz, hogy a versenytársak nem (Boommédia), vagy csak egyetlen esetben pályáztak más közbeszerzésre (Hatás Reklámstúdió). Ez utóbbi 24,5 millió forint értékű pályázatot a Hatás Reklámstúdió egyetlen indulóként el is nyerte, a közbeszerzés típusát azonban nem adták meg a Közbeszerzési Értesítőben. A három ügynökség között nem találtunk üzleti vagy személyi kapcsolatot, a Szféra-Tiszát viszont joggal nevezhetjük akár lokális óriásnak is, az általa elnyert közbeszerzések mind Jász-Nagykun-Szolnok megye területére koncentráálódtak.

A legkomolyabb összefonódást azonban DFT-Hungária, a Humán Aspektus, az Agenda Projektház és a Proakció esetében találtuk, amelyek összesen 21 nyilvánosan meg nem hirdetett közbeszerzésen együtt több mint 340 millió forintot nyertek el. A pályázatokon 14 esetben (lásd táblázat) egymás ellen indultak, illetve egyéb versenytársként említhetjük még az Esti Kornél és a Pragmatica Sanctio ügynökségeket. Mind az öt ügynökség között személyi, tulajdonosi kapcsolatokat találtunk.

(KAPCSOLATI HÁLÓ - csatolva)

Az Opten cégadatbázisa alapján készítettünk egy adatbázist, amely az egyes cégekben érdekelt személyek egyéb céges érdekeltségeit tartalmazták. Ez utóbbi azért volt fontos, mert a cégvezetők között nem feltétlenül az egymás ellen induló cégeken keresztül találtunk kapcsolatot, hanem más érdekeltségeiken keresztül. Ezután a Cytoscape kapcsolati hálóelemző szoftverben ábráztuk a kapcsolatok számát (minél nagyobb és vörösebb a kör, annál több céges és személyes kapcsolata van egy cégnek vagy személynek), továbbá kiemeltük azokat a cégeket, amelyek a közbeszerzéseken nyertek vagy egymás ellen indultak. Csináltunk továbbá egy egyszerűsített céghálót is, amelyben összevontuk a DFT-Csoport és az Agenda-Csoport cégeit is.

Ebből az látszik, hogy a két legnagyobb kapcsolattal rendelkező személy Csikesz Tamás és Pablényi Attila, a két legnagyobb csoport pedig a DFT- és az Agenda-Csoport lett. Csikesz Tamás és Pablényi Attila nem ismeretlen a közbeszerzésekkel korábban is foglalkozó újságírók számára, különösen a felnőttképzések területén nyert korábban a hozzá köthető [DFT-Csoport nagyon sok közpénzt](#). Nyilván a most vizsgált közbeszerzések és a korábbiak között lehet átfedés is, ugyanis a felnőttképzések sokszor keverednek a kommunikációs tárgyú közbeszerzésekkel, ahogy ezt az Átlátszó korábbi [cikke](#) is megállapította. Ezeket sajnos a projektleírások alapján sem tudtuk kettéválasztani.

Az elemzésünk során ez volt a legnagyobb cégösszefonódás, amit találtunk. Az adatok alapján az látszik, hogy ennyi cég ilyen mértékű összefonódása páratlan, ám azt, hogy a közbeszerzéseken előre megbeszélte kartellezésről beszélhetünk-e, természetesen a cikk jelenlegi állapotában nem lehet megmondani. Ezt további kutatás és újságírói munka deríthetné ki, amelyhez ismernünk kellene nem csupán a beadott pályázatokat, hanem a teljesítéseket is.