



InterMap Térinformatikai Tanácsadó Iroda

1037 Budapest, Viharhegyi út 19/c.
Tel.: 06-1-212-2070, 06-1-214-0352, Fax:
06-1-214-0352
Honlap: www.intermap.hu, e-mail:
info@intermap.hu



**HIDASNÉMETI KÖZSÉG ÖNKORMÁNYZATA POLGÁRMESTERI HIVATALÁNAK
SZERVEZETFEJLESZTÉSE**

AJÁNLÁSOK A KÖRNYEZETBARÁT KÖZBESZERZÉS BEVEZETÉSÉHEZ

SZAKÉRTŐI TANULMÁNY

Készült az Új Magyarország Fejlesztési terv Államreform Operatív Program „Polgármesteri Hivatalok Szervezetfejlesztése” Pályázat Hidasnémeti község szervezetfejlesztéséről ÁROP 1.A.2/A-2008-0278 kódszámú pályázat keretében

2009

viaD'oro

VIAD'ORO KÖZIGAZGATÁSFEJLESZTÉSI TANÁCSADÓ ÉS SZOLGÁLTATÓ KFT.
AROP.PALYAZAT@YAHOO.COM
30-555-9096

Összefoglaló

Bármely szinten kidolgozott tervezési dokumentumnak (stratégiai, program- vagy projektterv, megvalósíthatósági tanulmány, minőségirányítási terv, pályázat, **közbeszerzési ajánlatkérés vagy ajánlattétel** stb.) tartalmazni kell olyan szakmai dokumentációt, amely a horizontális alapelvek figyelembe vételével áttekinti a tervezési dokumentumban foglalt programok, projektek megvalósítása során várható környezeti károkat, illetve eredményeket. A környezetbarát közbeszerzés gyakorlata ma már elengedhetetlen kiegészítőjének kell lennie bármely önkormányzati fejlesztésnek, beruházásnak, hasznossága a fejlesztés eredményeinek hosszú távú fenntarthatóságában jut szerephez.

Bevezetés

Egy közbeszerzés a **környezeti fenntarthatóságot közvetlenül** a közbeszerzés tárgyának megvalósítása során történő anyag- és energiafelhasználás révén érinti. Ez azonban többnyire az önkormányzat közbeszerzési ajánlatkérésében tárgyaltnál részletesebb tervezési szinteken konkretizálódik, ezért a közbeszerzési ajánlatkérés szintjén horizontális szempontként érdemes kimondani. A környezetbarát közbeszerzési gyakorlat a **környezeti fenntarthatóságot közvetetten** a közbeszerzésekben meghatározott környezetvédelmi, energiahatékonysági, újrahasználhatósági stb. követelményeken keresztül, illetve ezeknek szemléletformáló továbbgyűrűzésével tudja befolyásolni.

Az önkormányzat környezetbarát közbeszerzési gyakorlatának igen jelentős hatással kell lennie a **társadalmi fenntarthatóságra**. Közvetlenül döntő befolyása van az önkormányzati hivatalok és a közszolgáltató intézmények, az együtt dolgozó közösségek, a településen lévő vállalkozások munkatársainak szociális egészségességére, közvetetten pedig ennek az állampolgárokra és közösségeikre gyakorolt hatása révén.

Az önkormányzat környezetbarát közbeszerzési gyakorlatának a **gazdasági fenntarthatósághoz** pedig a helyi szinten elérhető információ és igazgatási rendszer biztosításával valamint a különböző eljárási folyamatok és a polgármesteri hivatal és a közszolgáltató intézmények működésének átláthatósága, takarékosága, elszámoltathatósága és kiszámíthatósága révén járul hozzá.

Általánosságban hangsúlyozandó, hogy az önkormányzat környezetbarát közbeszerzési gyakorlatának jelentős mértékben és hatékonyan kell szolgálnia a fenntarthatóság horizontális alapelveinek érvényesítését, mivel szemléleti keretei erre előremutató és korszerű kereteket kell, hogy teremtsenek. Ehhez azonban határozottan meg kell jelennie az önkormányzat környezetbarát közbeszerzési gyakorlatában a fenntarthatósági alapelvek melletti elköteleződés, amely sok tekintetben mintaértékű lehet az önkormányzat más stratégiai, programjai felé is.

A polgármesteri hivatal különböző szervezeti egységei, a közszolgáltató intézmények, a vállalkozások és a civil szervezetek belső kultúrája, az emberek gondolkodásmódja, a szabályozások előtörténete, a generációs jellegek, az iskolázottság stb. olyan mértékig különbözhetnek egymástól, hogy az új logikai rendszerbe

foglalás messze túlmutathat az önkormányzat környezetbarát közbeszerzési gyakorlata szerint megvalósuló programok vagy projektek elsődleges célkitűzéseinek sikeres megvalósításán.

Túl nagy a kockázata annak, hogy az önkormányzat környezetbarát közbeszerzési gyakorlata szerint tervezett programok vagy projektek eredményei megbuknak vagy az érintett (másodlagos) célcsoportok ellenállásán, vagy például az önkormányzat képviselőtestületén, ha nem alapozzák meg azokat részletes szociológiai, gazdasági és jogi hatástanulmányokkal és elfogadtató intézkedésekkel.

Ezeknek időben is meg kell előzniük az önkormányzat környezetbarát közbeszerzési gyakorlata szerinti programok tervezését, a projektek generálást, különben azok negatívan hathatnak a település lakosságának, az intézmények dolgozóinak, a vállalkozások vagy a társadalmi szervezetek tagjainak biztonságérzetére, saját életvitelükben való otthonosságára, munkavégzésük minőségére, akár az önkormányzat vezetői iránti lojalitásukra.

Ahhoz, hogy az önkormányzat környezetbarát közbeszerzési gyakorlata szerint tervezett egyes programok vagy projektek elért eredményei sikeresen szolgálják az embert, a társadalmi folyamatokat, megkerülhetetlen feltétel, hogy a programok és projektek szükségességét, tulajdonságait, kereteit az önkormányzat a társadalmi folyamatokból levezetve, az emberi együttélési viszonyokból kiindulva határozza meg.

A környezetbarát közbeszerzési gyakorlat bevezetése

A 2007-2013-as időszakra vonatkozó stratégiai tervezéshez kapcsolódóan az Európai Unió előírja a stratégiai tervezési dokumentumok előzetes értékelését és ahhoz kapcsolódó stratégiai környezeti vizsgálatát, amely alapján az önkormányzatnál javasolt a környezetbarát közbeszerzési gyakorlat bevezetése.

A környezetbarát közbeszerzési gyakorlat bevezetésének célja, hogy a környezeti szakértők és az érintettek véleményének az előkészítés és tervezés folyamatába való integrálása segítségével javítsa a stratégiai dokumentumok, közbeszerzési ajánlatkérés dokumentációjának minőségét, környezeti hatékonyságát és környezeti szempontú konzisztenciáját, azok negatív környezeti hatásainak csökkentése és kiküszöbölése, pozitív környezeti hatásainak növelése és erősítése érdekében.

A környezetbarát közbeszerzési gyakorlat bevezetése környezeti szempontú megközelítésen és értékelésen túl fenntarthatósági megközelítést és értékelést tartalmaz, mely szerint a közösségek (helyi társadalom) számára olyan fejlődést kell biztosítani, amely nem veszélyeztetheti a helyi ökoszisztémák megújuló képességét, és nem okozhat bennük visszafordíthatatlan változásokat. Az OECD szerint *„a fenntartható fejlődés olyan fejlődést jelent, amely nem veszélyezteti a lakosság egészségét és az ökoszisztémákat, továbbá a társadalmi-gazdasági igényeket úgy elégíti ki, hogy a megújuló erőforrásokat lassabb ütemben használja fel, mint az újratermelődésükhöz szükséges idő, a nem megújuló erőforrásokat pedig az azokat helyettesítő megújuló források előállítási üteménél lassabban használja fel.*

A környezetvédelméről szóló törvény szerint a fenntartható fejlődés a társadalmi-gazdasági viszonyok és tevékenységek olyan rendszere, amely a természeti értékeket megőrzi a jelen és a jövő nemzedékek számára, a természeti erőforrásokat takarékosan és célszerűen használja, ökológiai szempontból hosszú távon biztosítja az életminőség javítását és a sokféleség megőrzését. (Kvtv. 4. § w) pont.)

A környezeti szempontú értékelés célja, hogy a környezeti és fenntarthatósági szempontok az előkészítési és tervezési folyamatába való integrálásának segítségével javítsa a közbeszerzési dokumentumok minőségét, környezeti hatékonyságát és környezeti szempontú konzisztenciáját, azok negatív környezeti hatásainak csökkentése és kiküszöbölése, pozitív környezeti hatásainak növelése és erősítése érdekében.

A környezetbarát közbeszerzési gyakorlat környezeti vizsgálata során nem lehet eltekinteni fenntarthatósági megközelítés alkalmazásától. Egyrészt azért, mert az EU által megkövetelten érvényesíteni kell a fenntarthatóság követelményeit egy program vagy projekt értékelése és tervezése során is, másrészt azért sem, mert egy közbeszerzés tervezési szintjén a környezeti szempontok hatásos integrálása csak a fenntarthatóság szempontrendszerén keresztül valósulhat meg.

A környezeti következmények, hatások okozati összefüggései és mozgatórugói (driving forces) a szűken vett környezetügy körén túl mutatnak, és a fenntarthatósági megközelítéssel ragadhatók meg.

Mit tartalmaz a környezetbarát közbeszerzési gyakorlat?

A környezetbarát közbeszerzési gyakorlat követi a (stratégiai környezeti vizsgálat nemzetközi gyakorlatában és a jogszabályokban elvárt lépéseket.

A környezetbarát közbeszerzési gyakorlat önkormányzatnál történő bevezetésének első lépéseként a fenntarthatósági alapelvek rendszerét, illetve Nemzeti Környezetvédelmi Programban szereplő környezetpolitikai célcsoportok kapcsolódásainak feltárása és összehasonlítása történik. Ezt követően a helyi (lokális) környezet jelenlegi helyzetének összegzését kell elvégezni, amely során számos fenntarthatósági szempontot is be kell vonni.

Az értékelés megalapozását követően az önkormányzat környezetbarát közbeszerzési gyakorlatának egyes programszakaszainak értékelését kell elvégezni. Értékelni kell a fenntarthatósági alapelvek érvényesülését, integrációját a különböző program-szinteken: a mozgatórugók (hatótényezők, kiindulási okok – driving forces), terhelések (pressures), állapot (state), hatások (impact) és a beavatkozások (válaszok – responses) vonatkozásában (DPSIR-modell). Alapvető cél, hogy a környezeti és a fenntarthatósági célok érvényesítésének hatásossága szemléletesen legyen bemutatva az önkormányzat környezetbarát közbeszerzési gyakorlata tervezésének és végrehajtásának különböző szakaszaiban.

Az értékelés folyamán javaslatokat kell megfogalmazni meg a károk megelőzésére és csökkentésére vonatkozóan, valamint az önkormányzat környezetbarát közbeszerzési gyakorlata programjaiban rejlő fenntarthatósági, vagy szűken vett környezeti szempontból pozitív következmények erősítésére vonatkozóan. A végrehajtás szempontjából meg kell vizsgálni annak lehetőségeit is, hogy egyrészt egy projekt végrehajtási eljárása, másrészt az ahhoz kapcsolódó eljárások (pl. értékelések) során mely lépésekre kell környezeti szempontból kiemelt figyelmet fordítani.

A beruházások terveinek átvilágítása a környezetbarát közbeszerzési gyakorlat alapján

A környezetbarát közbeszerzési gyakorlat cél- és prioritásrendszere szerinti átvilágítás

A közbeszerzések által lefedett területekre vonatkozó fenntarthatósági vagy szűken vett környezeti kereteket, iránymutatásokat tartalmazó széles körben elfogadott stratégiai dokumentum még nem készült Magyarországon. Ezért az önkormányzat egyik közbeszerzése sem tartalmazhatja jelenleg a fenntarthatóság, környezeti információk vonatkozásában jelentős, szóba jöhető fejlesztési és rendezési tervek, adatbázisok, információs portálok összekapcsolását, tematikus összehangolását, átjárhatóságának biztosítását, nem beszélve azok nyilvánosságáról, a társadalmi részvételi, döntéshozatalai folyamatokban való alkalmazhatóságáról. Átfogó **környezetbarát közbeszerzési gyakorlat** módszertan hiánya és a hiányzó nemzeti szintű, széles körben elfogadott fenntarthatósági célrendszer és stratégia, illetve közmegegyezés hiányában nincs széles körben elfogadott fenntarthatósági és a **környezetbarát közbeszerzési gyakorlathoz tartozó** értékorientáció.

Ezért a **környezetbarát közbeszerzési gyakorlat** jelenleg nem tartalmazhat elegendő információt arra vonatkozóan, hogy milyen változatok közül kerültek kiválasztásra a benne szereplő programok és projektek. A **környezetbarát közbeszerzési gyakorlat** rendszerint még nem utalhat a különböző lehetséges programok célszerűségi vizsgálataira. Arra sem, hogy a **környezetbarát közbeszerzési gyakorlat** milyen indokokkal növelné a forrásokat például az egyébként lényeges ingatlan beruházások javára és csökkentené mondjuk a szervezeti és humán erőforrás fejlesztési oldalon..

A környezetbarát közbeszerzési gyakorlat feltételezett állapota, lehetséges problémái és a lehetőségei, tendenciái

A környezetbarát közbeszerzési gyakorlat feltételezett állapota, lehetséges problémái és a lehetőségei, tendenciái figyelembe vételét kéri az önkormányzat a környezetbarát közbeszerzési gyakorlat megtervezését végző szakértőtől.

A környezetbarát közbeszerzési gyakorlat tervezésénél figyelembe veendő szempontok

Driving force (hatótényezők, kiindulási okok) elemeinek lehetséges szempontjai:

- széles körben elfogadott fenntarthatósági értékrend és az erkölcsi felelősségre való figyelemfelhívás, példamutatás az önkormányzat, a polgármesteri hivatal és a közszolgáltató intézmények részéről
- információs társadalom vívmányainak elérhetősége a településen
- korszerű informatikai megoldások elérhetősége az elektronikus ügyintézés elterjedésére
- közszolgálati intézmények tradicionális szervezeti kultúrája
- társadalmi részvétel iránti igény, kötelezettség és kapacitás megjelenése
- társadalmi értékrend és felelősségérzet erősítése
- települési szintű fejlesztéseken dolgozó szakemberek és a területi (kistérségi) tervezők felkészülése a fenntarthatósági szempontok figyelembevételére
- választott tisztségviselők, intézményvezetők, közalkalmazottak erkölcsi felelősségére való figyelem felhívás
- a fenntarthatóság megértésének és megismerésének elősegítése, holisztikus szemlélet terjesztése a helyi intézményrendszer keretein belül és eszközeivel (különösen az önkormányzatok esetében a lakosság tájékoztatásának, helyi kötődésének, fenntarthatóság iránti felelősség vállalásának erősítése, valamint a közösség-szervezésben és a közösségfejlesztésben együttműködés más szervezetekkel)
- a helyi döntési folyamatok és azok eredményeinek bemutatása, negatív és pozitív példák hiteles ismertetése
- szisztematikus és tematikus kommunikáció
- fenntarthatósági célrendszer és stratégia az önkormányzatnál

- a jogérvényesítés hiányosságai, lassúsága, az önkormányzati jogszabályok hiányosságai, belső el-lentmondásai, indokolatlanul sűrű változtatások, módosítások, nehezen áttekinthetetlen önkormányzati joganyag.
- felmérések a hatósági eljárások fenntarthatósági szempontú megerősítésére és összehangolási lehetőségeire vonatkozóan
- a jegyzők felkészítése a fenntarthatóság vonatkozásában
- megfelelő szintű tájékoztatás a fenntarthatósághoz kapcsolódó egyes elemek, rendszerek megőrzésével, a közösségi érdekek megvédésének lehetőségeivel kapcsolatos eljárásokról
- a fenntarthatósági célok érvényesítéséhez szükséges feltételek: a település intézményeinek megfelelő hatásköre, forrással, személyi és intézményi feltételei (helyi és területi szintű koordináció)
- társadalmi szervezetek, az önkormányzat és intézményei, illetve a helyi kkv-k tájékoztatása a természeti értékvesztés, a természeti erőforrás csökkenés valós mértékéről, irányáról

Pressure (terhelések) elemeinek lehetséges szempontjai:

- az önkormányzat közvetlen gazdasági terhe a társadalomra (intézmények fenntartásával kapcsolatok költségek)
- az önkormányzat közvetett gazdasági terhe a társadalomra (ügyintézés miatt kiesés, stressz)
- túl bonyolult, eljárásonként eltérő koncepciójú eljárások és folyamatok
- szigetszerű informatikai megoldások
- sok átszervezés, az intézményi hatáskörök és szervezeti működés turbulenciája
- korszerűtlen szervezetkultúra, a feladatorientáltság aránya az intézményeknél

State (állapot), Impact (hatás), Response (válasz) elemeinek lehetséges szempontjai:

- ügyintézési idők hossza az önkormányzatnál, az ezzel járó költségek
- rövid távú jogszabályalkotás, kiigazító megoldásokkal aránya
- a betarthatatlan elemek az ügyviteli utasításokban
- önkormányzati tevékenység hatásainak nyomon követésére alkalmas információk
- területi koordináció foka

- az önkormányzati hivatalban és az intézményekben a célszerű és hatékony teljesítményértékelési rendszer
- az önkormányzati hivatalban és az intézményekben minőségbiztosítás hiánya
- az önkormányzati hivatalban és az intézményekben dolgozók alacsony társadalmi megbecsültsége
- az önkormányzati hivatal és az intézmények munkahelyi légköre
- a környezetvédelmi munka személyi feltételei, rendelkezésre álló szükséges számú és felkészült szakemberek
- az önkormányzati hivatal és az intézmények rendszerében a felelősségi körök meghatározása a fenntarthatóság alapelvek érvényesítésére vonatkozóan, a világos és számon kérhető feladatmegosztás
- az önkormányzati hivatalban és az intézményekben az átszervezések gyakorisága
- környezetvédelemmel kapcsolatos információkhoz való hozzáférés, kommunikációs rendszer
- önkormányzati, szakmai tervezési és programozási folyamatok nyitottsága a civil részvételre a megfelelő szinteken
- fenntarthatóságot integráló programok (stratégia) átlátható, nyílt tervezési, döntési folyamatai
- a lakosság széles körű és hatékony bevonása a fenntarthatósági feladatokba
- a települési környezeti monitoring rendszerének kidolgozása és működése
- a környezeti monitoring és az adatfeldolgozás számára prioritásokat meghatározó stratégia.
- a monitoringot végzők társadalmi és szakmai bázisának megszervezése és összehangolása
- a monitoring eredményeinek feldolgozásának és alkalmazásának kialakított rendszer
- a monitoring adatkezelése, és az adatbázisok hasznosítása, nyilvánossága, hozzáférése
- működő, egységes és bizonyos fokig nyilvános fenntarthatósági vagy legalább átfogó környezeti információs rendszer a település vagy a kistérség hasznosítására
- települési honlapon önálló fejezet a fenntarthatósággal kapcsolatos információkról
- informatikai alapú fenntarthatóság témakörét érintő tájékoztatások, szolgáltatások kialakítása
- a lakosság és a döntéshozók szemléletformálását szolgáló informatikai alkalmazások (pl. szimulációk)
- a statisztikai adatgyűjtés és feldolgozás rendszerébe a fenntarthatóság egyes komponenseire vonatkozó igények beépülése
- a statisztikai adatszolgáltatás egységes rendszere
- az adatok felhasználásának lehetőségei, illetve korlátozása
- a fenntarthatóság komponenséről adatgyűjtés

- az önkormányzati hivatal és az intézmények számára rendelkezésre álló fenntarthatósági vonatkozású adatbázisok, információk háttér az állapotokról, folyamatokról, indikátorokról
- a szakterületeket átívelő gyakorlati statisztikai alkalmazások.

A környezetbarát közbeszerzési gyakorlat által ideálisnak tartott célállapot egy projekt adott időkeretén belül

Környezeti fenntarthatóság területén:

- az önkormányzati hivatal és az intézmények környezeti terhelése mérhetően csökken
- az anyagfelhasználás jelentős, drasztikus csökkentése és újrafelhasználása (papír, nyomtatófesték, amortizált elektronikai eszközök)
- a kevesebb átszervezés és ezzel járó költözések, irodafelújítások, új bútorok és technikai eszközök stb. csökkentése
- a telephelyek, igazgatási egységek közötti kevesebb kiszállás, személyes utazás
- az energiahatékony irodák kiépítése, a környezetbarát megoldások (fűtés, világítás, vízhasználat, kézszárítás stb.) révén
- a közbeszerzéseken keresztül nagy súllyal érvényesül az egyes beruházások környezeti hatásának minimalizálása

Társadalmi fenntarthatóság területén:

- radikálisan egyszerűsödik, letisztult, koherens logikai rendszerbe kerül az önkormányzat szolgáltatásai folyamatainak döntő többsége
- lényegesen egyszerűbbé válik az ügyek indítása előtti tájékozódás az ügyfelek részére (melyik ügyet hol, milyen sorrendben, milyen papírokkal felkészülve lehet intézni)
- a jogszabályalkotásban a társadalmi eredményesség érvényesül intézményi- és csoportérdekek felett
- lényegesen elmozdul az egészségesség irányába a lakosság szociális környezete:
- személyi, szervezeti, intézményi motiváltság
- a kezdeményezések, javaslatok bátorító, szabad légköre
- az emberi méltóság egyenlősége
- a munkafeladatokban való együttműködések minősége