

# Hogyan lehetne átlátható a reklámpiac?

**Az állami hirdetési piaci szereplőinek közpénz-költését nagyon nehéz elszámoltatni, a törvény betűit pedig, sokszor úgy tűnik, mindenki kedve szerint magyarázza. A magyarázkodás és a közérdekű adatok kiadásának megtagadása növeli a gyanút, hogy akár korrupció is lehet a háttérben. Ha nincs takargatnivaló, akkor a pereskedéseket megelőzve bármely állami szereplő önmaga is átláthatóvá tehetné a közpénzek felhasználását. A Kreatív javaslata.**

Bár senki számára nem ismeretlen a probléma, az utóbbi időben mi is számos olyan cikket írtunk, illetve számos olyan folyamatban lévő ügyünk is van, amely során a közérdekű adat kikérésekor akadályokba ütköztünk (lásd például [itt](#) és [itt](#)). Az állam közpénzből megvalósuló kommunikációs tevékenysége tapasztalataink szerint különösen problémás terepe az ellenőrzésnek és az elszámoltatásnak. Az alábbiakban egyrészt ezeket a tapasztalatainkat, másrészt az átláthatóságért tett javaslatainkat olvashatják.

Amikor egy minisztérium, állami cég, önkormányzat (a továbbiakban: az állam) kommunikációs szolgáltatások beszerzésére közbeszerzést ír ki, akkor a következő folyamat megy végbe. Az állam **felméri, hogy mennyi közpénz áll a rendelkezésére** és hogy ezért a pénzért **mekkora mennyiségű szolgáltatást, milyen minőséget és mennyi ideig** vár el. A közbeszerzésen induló cégek **ajánlatokat** tesznek, mely ajánlatok a későbbi együttműködés alapjait, kereteit tartalmazzák, például **meghatározzák, hogy az pénzügyi keretből mekkora ügynökségi díj mellett mekkora volument és milyen minőséget vállalnak az adott időszakra**. Az állam a beérkezett ajánlatok közül kiválasztja a számára legmegfelelőbbet. Amennyiben csak az ár döntött, **úgy a legalacsonyabb árú ellenszolgáltatást** választja ki, amennyiben viszont minőségi és mennyiségi kikötések is voltak a kiírásban, **úgy az összességében legelőnyösebb ajánlatot** választja ki, amely **nem biztos, hogy egyben a legolcsóbb** is.

A közös munka az ajánlat alapján megkötött **szerződéssel** kezdődik meg, a szerződés később szigorú szabályok szerint, de **módosítható**. A közös munka során az ügynökségnek **indokolnia kell, hogy az adott feladatra miért annyit költött, meg kell neveznie a költsége tárgyát, mennyiségét és végösszegét**. Az állam időközben **megfigyeli és auditálja az ügynökség tevékenységét**, amennyiben nincs erre kompetenciája, úgy időről-időre **független szakértőt bíz meg azzal, hogy az ellenőrzést elvégezze**. Ha minden rendben van, akkor a közös munka zökkenőmentesen zajlik, **a teljesítési igazolások megvannak**, a szerződés időtartama lejártával pedig az állam **mérleget von**, amiben elszámol például azzal, hogy **a keretösszegeből mennyit használt fel az ügynökség, és ezért tételesen milyen szolgáltatásokat kapott**.

Noha értelmezésünk szerint *a kiemelt részek mindegyike közérdekű adatnak minősül*, jelenleg tényleg nagyon kevés kivételtől eltekintve csak a közbeszerzés kiírása, eredményhirdetése, a szerződés és nagyon megkétszerezve, de a teljesítésre vonatkozó minimális információk érhetők el, de azok sem mindig egyszerűen. Az ördög azonban a részletekben lakozik, az állampolgárnak pedig pontosan ezekhez az adatokhoz nehéz, vagy egyenesen lehetetlen hozzáférnie.

## Miért lenne fontos a széles körű nyilvánosság?

A demokratikus államok működésének egyik alapfeltétele, hogy a közpénzzel való gazdálkodás követhető és elszámoltatható legyen. Mivel az állam saját magával szemben csak nagyon ritkán, és akkor is inkább politikai érdekből kezdeményező ezen a téren, ezért ez a feladat többnyire az állampolgárokra, civil szervezetekre és a médiára hárul. Az eleve nyilvános adatokból és szerződésekből (kiírás, eredményhirdetés, szerződés, és teljesítési hirdetés) az ellenőrzés és az elszámoltatás nem valósulhat meg, az üzletmenetre vonatkozó legfontosabb számok rejtve maradnak, illetve közadat igénylése során is vagy nagyon lassan, hiányosan, vagy egyáltalán nem lehet hozzájuk jutni.

A probléma gyökere a *közérdekű tevékenység*, a *közfeladatot ellátó szerv* és a *közérdekű adat* fogalmainak eltérő értelmezésében van. Mi a közérdekű adat igénylésekor a legtágabb értelmezésből indulunk ki. Minden olyan szereplő (nem magánszemély), amely közpénzből gazdálkodik, a közpénzt oszt el, közpénzből szolgáltatást vásárol, valamint minden olyan szereplő, amely a közpénzt felhasználja, további szolgáltatás vásárlására elkölti, hasznosítja, automatikusan közfeladatot ellátó szerv, illetve közérdekű adatok birtokosa. Így kénytelen eltérni azt is, hogy a közpénzek költéséhez, kezeléséhez fűződő tevékenységével kapcsolatos adatok nyilvánosságra kerülnek. A közérdekű adat elsődleges tulajdonosa és gazdája a mi értelmezésünk szerint még csak nem is a közbeszerzést kiíró állam, hanem az államot adóforintjaikból eltartó állampolgárok. A közérdekű adatokat az állam csupán őrzi, így nem képezheti megfontolás tárgyát, hogy nyilvánossá tegye-e azokat, éppen ezért kellene az adatokat automatikusan – és ami szintén fontos: kereshető, szoftveresen feldolgozható formában – az adott szerv honlapjára kitenni.

## Mi a gond?

A gyakorlat természetesen egészen más. Közadat igénylésekor nemhogy az ügynökségek nem fogadják el, hogy ők közfeladatot ellátó szervek lennének, hanem számos állami tulajdonú cég sem. Gyakori érvelésük szerint ugyanis hiába állami cégről van szó, ők piaci tevékenységet folytatnak, így az adat egyben üzleti titoknak is minősül. A bíróságok szerencsére ilyenkor általában az adatigénylőnek adnak igazat és [kötelezik az állami céget a kért adat nyilvánosságra hozatalára](#).

Az ügynökségek elszámoltatása általában ennél nehezebb, érvelésük jellemzősen kettős: az egyik, hogy a közérdekű adatnak nem az ügynökségek, hanem megbízóik a gazdáik, így ezek nem tehetnek semmit, a másik pedig szintén a kereskedelmi tevékenységükkel függ össze, amennyiben a kért adatok nyilvánosságra hozatalával egy következő közbeszerzés alkalmával, vagy a teljes piacon hátrányba kerülnének, hiszen a közpénz kivonásával kikövetkeztethető lenne piaci árazási rendszerük, ezt pedig nem kötelesek eltérni. A mi álláspontunk szerint azonban a közérdek felülírja a magánérdeket – nem kötelező az állammal üzletelni, ha viszont valaki ezt a tevékenységet választja, viselje annak következményeit: jelen esetben üzleti adatainak a piaciénál nagyobb átláthatóságát. Arról nem is beszélve, hogy szerintünk a kért adatok nyilvánosságra hozatalával az adott cég magánérdeke csupán akkor sérülne, ha az esetleges korrupció bizonyítására alkalmasak lennének, de ennél nagyobb közérdek a kérdéskörben nincsen.

## A kommunikációs közbeszerzések során keletkező közadatok

Mint már említettük, alapvetően négy közérdekű adat érhető el a kommunikációs közbeszerzések során, ennek közzétételére a kiíró a [Közbeszerzési Törvény](#) kötelezi. Három közülük a törvény által kötelező közzététel: a közbeszerzés kiírása (ill. módosítása, visszavonása), valamint eredményhirdetése, és a teljesítés kihirdetése. Ezeket a Közbeszerzési Értesítőben, illetve az Európai Unió közbeszerzési lapjában, a Tenders Electronic Daily-ben lehet elérni. Sajnos sokszor mind a kiírások, mind az eredményhirdetések hiányosak (ezt a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) és a K-Monitor korrupciófigyelő szervezet [közös tanulmánya is megállapította](#)), például olyan adatok hiányoznak, mint hogy milyen időtartamra vonatkozik, mekkora keretösszeget lehet felhasználni, hányan indultak a közbeszerzésen, ha csak egy induló volt, akkor miért, milyen cégek indultak, melyik adta a második legkedvezőbb ajánlatot, a teljesítéskor pedig az, hogy mennyit költöttek el a keretösszegeből, és ha többet, akkor ezt mi indokolta? Az ellenőrzést gyakran az is nehezíti, hogy a Közbeszerzési Értesítő online keresője gyakorlatilag alkalmatlan bármilyen keresésre. (Erről lásd szintén a TASZ és a K-Monitor fentebbi ajánlását).

Most pedig nézzük, hogy milyen adatok hozzáférését nehezítik meg vagy tagadják meg a legtöbbször.

**Az ajánlatok:** A nyertes ügynökség ajánlata elvileg – és a szerződések szövege szerint is – köti az ügynökséget, hogy aszerint végezze tevékenységét. Az ajánlattételi dokumentációban szerepelnek a pontosan megadott és vállalt árak és mennyiségek. Vagyis szerepel benne például az is, hogy közterületen mennyi pénzért vásárolna egy médiaügynökség N darab óriásplakátot, Z darab citylightot, K darab hengert, J darab járműreklámot és egyéb megjelenéseket, mekkora kedvezménnyel vállalta ezeket a mennyiségeket és milyen minőségben, gyártással vagy anélkül, kereskedelmi vagy tcr-kampány esetében. Ez önmagában is fontos közadat, hiszen amennyiben a független cégek számításai esetleg azt mutatnák, hogy az ajánlatban megadott árakon felül vásárolt a médiaügynökség, vagy azt, hogy a megadott árból meglehetősen kevés mennyiséget vett, akkor mindjárt rá lehet kérdezni, hogy miért, esetleg ki lehet mondani, hogy nem az ajánlatban és a szerződésben szereplő számok szerint járt el az ügynökség, ami felveti a közpénzek hűtlen kezelésének gyanúját. Ez azonban nem elég, ugyanis nem tudni, hogy valóban a legelőnyösebb ajánlattal nyerte-e el az ügynökség a közbeszerzést. Az összehasonlítás miatt volna fontos, hogy megismerhető legyen a többi ajánlat is, amikből kiderülhetne az, hogy mely ügynökségek játszhattak össze az ajánlattétel során (példa: [itt](#) és [itt](#)), milyen – akár szándékosan elkövetett – hibán bukott el egy ügynökség, milyen árakat adtak meg más közbeszerzések során és rá lehetne kérdezni, hogy mi az eltérések oka. Rá lehetne kérdezni arra is, hogy noha a nyertes a legfontosabb médiatípusokra rosszabb ajánlatot tett, mint a többi induló, mégis miért a kevésbé fontos, eseti megjelenésekre adott kedvezőbb ajánlatot pontozta fel a közbeszerzés kiírója?

**Teljesítési igazolás:** Aki már látott az ügynökség által beadott, az ügyfél által pedig aláírt teljesítési igazolást, az tudja, hogy egy zsírpapírra is rá lehetne írni és azt mutogatni az újságírónak, rajta a pecsét, az aláírás, meg az, hogy mit mennyiért. Ilyenkor az újságíró nem találkozik számlákkal, és lássuk be: az ügynökség bármekkora mennyiséget kiszámlázhat.

**Audit/ellenőrzés:** Ebből következik, hogy noha szabály nincs rá, de szerintünk a közbeszerzés kiírójának egy független specialistával kellene ellenőriztetnie a vásárolt médiafelületek mennyiségét, az árat és a minőséget, ez valójában nagyon ritkán történik meg. A gyakorlatban maga az ügynökség végezteti el az auditot, így ő adja a megbízást arra, hogy ellenőrizze valaki más, hogy jól végezte-e a munkáját. Ez olyan, mint amikor az iskolakerülő gyerek igazolást kér az orvostól, vagy eleve van egy csomó előre legyártott igazolása otthon, miközben más típusú közbeszerzéseknél komoly, független szakértők által végzett auditálás követi az elvégzett, közpénzekből megvalósított beruházásokat.

## Megoldási javaslatok

Eddig azt láttuk, hogy noha számos törvény által biztosított lehetőség áll az állampolgár rendelkezésére a közadathoz való hozzáféréshez, ezeknek csak egy részéhez és nem is a legfontosabb részéhez fér hozzá, ráadásul feldolgozhatatlan, többnyire PDF-formátumban. Mintha a törvények útvesztői és értelmezési lehetőségei épp azt szolgálnák, hogy a lehető legkevesebb érdemi közadathoz lehessen hozzáférni, ráadásul a kormány részéről komoly elképzelésként merült fel, hogy a hozzáférés lehetőségét tovább szűkítsék, mondván: **igazolt szakértelem kelljen az adatok megismeréséhez**, az egyszerű állampolgár ne tegyen fel kérdéseket. Mivel úgy véljük, hogy az állam hirdetési pénzeinek elköltése nem tiszta, illetve megengedve: a szereplők különböző érdekei és értelmezései nem segítenek tisztán látni, ezért kizárólag az önkéntes adatközzététel lehetne a megoldás. Éppen ezért javaslatokat teszünk az állami szereplők és az ügynökségek számára.

### Javaslatok az állami szektornak

Javasoljuk, hogy:

- A tendert kiíró állami szerv a szerződés aláírását követő tíz naptári napon belül tegye nyilvánossá honlapján a közzétételi szabályoknak szigorúan megfelelő eredményhirdetést és a szerződést. Tegyék ugyanezt a szerződés módosításakor is!
- A közbeszerzést kiíró állami szerv a szerződéskötéstől számított tíz naptári napon belül tegye fel a honlapjára a nyertes ajánlatát, vagyis azt, hogy milyen árajánlatokkal, egyéb ajánlatokkal nyerte el a médiaügynökség a megbízást!
- Az állami szereplők az összes, összehasonlítható adatot tartalmazó ajánlatot tegyék elérhetővé a honlapjukon!
- Az állami szereplők a teljesítés vége után egy hónappal tegyék nyilvánosan hozzáférhetővé a teljesítésről szóló pénzügyi beszámolót és szakmai értékelést!
- Az állami szereplők félévente számoljanak be arról a honlapjukon, hogy az adott fél éves időszakban mennyi valós pénzt költöttek el hirdetése, és ezt médiatulajdonosokra, médiacímekre lebontva tegyék nyilvánossá!

## Javaslatok az ügynökségeknek

Javasoljuk, hogy:

- a közbeszerzést elnyerő ügynökségek honlapjukon a szerződéskötést követő tíz naptári napon tegyék nyilvánossá honlapjukon a szerződést, módosítás esetén a szerződésmódosítást!
- Az ügynökségek félévente számoljanak be honlapjukon arról, hogy az azt megelőző félévben mely közbeszerzést nyerték el és ehhez töltsék fel az ajánlattételi dokumentációkat is!
- Az ügynökségek félévente számoljanak be honlapjukon arról, hogy az azt megelőző félévben közbeszerzési megbízásból mennyi forgalmuk származott!
- Az ügynökségek félévente számoljanak be honlapjukon arról, hogy az azt megelőző félévben a forgalmuk részét képező közpénzből mennyit és mire költöttek!
- Médiaügynökségek, illetve minden médiavásárlással együttes megbízás esetében javasoljuk, hogy az az ügynökség félévente számoljon be a honlapján arról, hogy konkrétan mennyi pénzt költött médiavásárlásra, tételesen megnevezve, hogy egy adott médiatulajdonos adott felületén mennyi pénzt költött!

A Kreatív szerkesztősége