



A Nemzeti Kataszteri Program első négy évéről

Bartos Ferenc,

az NKP Kht. műszaki igazgató-helyettese

Négy teljes esztendő telt el a Nemzeti Kataszteri Program (NKP) megindulása óta, és az eddigiekben a megyei jogú városok és a nagyobb települések igen nagy súllyal vettek részt a megvalósításban. Ez a tendencia 2001-ben tovább folytatódott. A program az ország 13 megyeközpontja és a főváros 9 kerületén kívül olyan településeket érintett (pl. Hódmezővásárhely, Vác, Pápa, Paks, Keszthely, Oroszháza, Oroszlány stb.), ahol jelentős a belterület, és ahol a legbonyolultabb, idő- és költségigényes kataszteri feladatokat kell megoldani. Ezzel függ össze, hogy a Nemzeti Kataszteri Program Közhasznú Társaság (NKP Kht.) által irányított, digitális állami alaptérkép előállítására vonatkozó, kivitelezési munkálatok – a 2001. évi szerződéseket is figyelembe véve – eddig az ország területének valamivel több, mint 5 %-át érintették, az adott településeken élők száma ugyanakkor több, mint 25 %-át tette ki az ország lakosságának. Ezek az arányok a főváros és a megyeközpontok területére vonatkozóan elérték a 39, illetve a 68 %-ot, az érintett népesség esetében pedig a 45, illetve 72 %-ot.

Célszerű tehát áttekinteni az eddigi munkavégzéseket, a pályáztatás rendszerét, eredményeit, a nyertéseket, és lépéseket tenni a további pénzügyi fedezet biztosítására. Ehhez pedig – a felhasználhatóság és értékesíthetőség bizonyítékain túl – a korrekt, tisztességes és gazdaságos beszerzést, a közbeszerzési törvény előírásainak és szellemének a betartását is bizonyítani szükséges.

Az NKP megvalósítására létrehozott Társaság első négy évének a tevékenysége a Programra vonatkozó kormányhatározatok és az Alapító által

jóváhagyott éves tervek teljesítésére irányult. Szakmai vonatkozásban a feladat az FVM Földügyi és Térképészeti Főosztály (FVM FTF) által kijelölt települések kataszteri térképállományának – a DAT szabályzatnak megfelelő – digitális átalkítása és korszerűsítése volt. A Program ezen alapvető célkitűzésének feladatköre magában foglalja a közbeszerzési eljárások lebonyolításával kapcsolatos valamennyi feladatkört. Ezek rendre a következők: önkormányzati tárgyalások az együttműködésről; pályázati kiírások szakmai előkészítése, pályázatok kiírása; elbírálás lefolytatása; vállalkozói szerződések megkötése; a kivitelezés nyomon követése, folyamatos ellenőrzés, együttműködve az illetékes földhivatalokkal, a Földmérési és Távérzékelési Intézzel, valamint az önkormányzatokkal és az állami átvétellel.

A Program megvalósításában jelentős szerepet kaptak az önkormányzatok, melyek közreműködése általában a feladatok kijelöléséhez szükséges, és ilyen esetekben résztvevői a pályázatok elbírálásának is. Az 1/1988. (FVM É.19.) FVM utasítás részletesen felsorolja, hogy mely szervezetek képviselői a tagjai a pályázatok értékelését végző Bizottságnak. Az állandó tagok mellett (FVM, FÖMI, NKP Kht.) a földhivatalok és az önkormányzatok képviselői területenként természetesen különbözőek. Ez a vegyes összetételű – és nem is egyöntetűen szakemberekből álló – bizottság messzemenően biztosítani tudja az eljárás tisztaságát, ugyanakkor mind nagyobb nehézséget jelent a törvény által előírt részletes értékelések összhangjának a megteremtése, különös tekintettel arra, hogy időről időre szinte ugyanazon pályá-

zók anyagait kell elbírálni. Véleményem szerint ennek ellenére a vegyes összetételű bizottság olyan mértékű nyilvánosságot biztosít, mellyel még a gyanúját is eleve ki lehet zárni a bírálatok részrehajlásának. Tekintve, hogy az NKP Kht. igazgatójának döntése a bizottság javaslatára épül, így a döntést esetlegesen lehet bírálni tartalmi, de semmi esetre sem erkölcsi alapon. Mindemellett nyugodt szívvel ki merem jelenteni, hogy saját szakmai véleményemtől eltérő bírálathoz nem kellett a nevemet adnom, pedig a bizottság munkájában minden esetben részt vettem. Fontos, hogy a bizottság szakértő tagjai sem egyformán minősítenek, hiszen esetenként más-más – de mindenképpen szakmai, illetve önkormányzati – szempontokra alapozzák értékítéletüket.

A Kormány 1087/1997. (VII. 29.), majd ezt követően az 1087/1998. (VI. 16.) számú határozatai rendelkeztek az NKP finanszírozásához szükséges állami kezességvállalásról. A határozatok előírják, hogy az állami készfízető kezességvállalással biztosított hitelből végrehajtott beszerzésekre a közbeszerzési törvény szabályait kell alkalmazni.

A végrehajtandó feladatot minden esetben a FVM FTF határozza meg. A Program megindulásakor – a minél előbbi kezdés érdekében is – a meglévő digitális térképek DAT szerinti átalakítására kaptunk utasítást, majd az ilyen típusú átalakítások a következő években is folytatódtak. Ezekre a munkákra a kijelölt eredeti munkavégzőkkel tárgyalásos eljárást folytattunk le, illetve két esetben küszöbérték alatti beszerzésről volt szó. Összesen 27 ilyen eljárást folytattunk le, melyek összértéke 365,3 m Ft volt. Az egy munkára jutó átlagköltség mindössze 13,5 m Ft, annak ellenére, hogy közöttük jelentős települések is szerepelnek (pl. Pécs, Szombathely, Nyíregyháza, Székesfehérvár, Budapest XVII. stb.), és nemcsak DAT Szabályzat szerinti átalakítás volt a feladat, hanem a változások – helyszínelést követő – be-

dolgozása is. Ezt a 27 munkát a következő 6 vállalkozás végezte. (Lásd: 1. sz. táblázat)

Az így elkészült adatbázisoknak fontos szerepük volt abban is, hogy a vállalkozók ezeken a digitálisan kész térképeken tanulhatták ki a DAT szabályzatok előírásainak – egyébként kiadásuk előtt gyakorlatban ki nem próbált – alkalmazását.

Az előzőeken túl az elmúlt 4 év során térképszítésre meghirdettünk összesen 49 db nyílt – általában előminősítéses – közbeszerzési eljárást, melyre összesen 30 vállalkozás 289 érvényes pályázatot nyújtott be. (Az eljárásból bármely okból kizárt pályázatot nem szerepeltetjük a feldolgozásban. Ez az ok lehet jogi vagy műszaki alkalmatlanság.)

A pályázaton munkát nem nyert vállalkozások közül kilenc pályázó mindössze egyszer, hat pályázó kétszer, míg három pályázó háromszor nyújtott be pályázatot. Ezek a kísérletek általában az első években történtek, köztük nyertes pályázat nem volt. Műszakilag nem kellően kidolgozott, gyakran igen magas árfekvésű terveket adtak le. Jellemző, hogy alvállalkozóként is csak egy-kettő kapcsolódott be a későbbiekben a digitális térképészítésbe.

Az ajánlattevő pályázók közül tizenegy pályázó nyújtotta be az összes pályázat 89 %-át, azaz a 289-ből 259 pályázatot. Ezekben túl mindössze két pályázó volt, aki nem nyert, annak ellenére, hogy kétszer, illetve hatszor pályázott, általában igen magas árajánlattal és nem kellő részletességgel kidolgozott műszaki tervvel. A későbbiekben – levonva vélhetően a tanulságot – ezek a pályázók nem jelentkeztek. Így összesen kilenc pályázó nyerte meg a 49 pályázati kiírást, melyre összesen 246 pályázatot nyújtottak be. (Lásd: 2. sz. táblázat)

Amennyiben a tárgyalásos közbeszerzéseken elnyert munkák díjaihoz hozzáadjuk a pályázaton elnyert munkák díjait, akkor a sorrend változatlansága mellett a következő értékeket kapjuk. (3. sz. táblázat)

Ez a sorrend gyakorlatilag megegyezik a vállalkozások gazdasági erejével (létszám, árbevétel), melynek adatait itt nem áll módunkban ismertetni, azonban az a pályázatok közgazdasági adataiból (mérleg, létszám, szakemberek képzettsége és gyakorlata) igazolható. Kivételesen mindössze a Cartoranj Kft., melynél a pályázatok műszaki tartalma általában nem volt arányban a legtöbbször magas árajánlattal (árjánlata kilencszer volt a legmagasabb, és mindössze egyszer a legalacsonyabb). Sajnálatos, hogy mára ez a vállalkozás „összezsugorodott” a táblázat szerinti nagyságúra,

Sorszám	Gazdasági társaság neve	Munka darabszáma (darab)	Összérték (m Ft)
1.	Geodéziai és Térképészeti Rt.	6	144,5
2.	Pécsi Geodéziai és Térképészeti Kft.	16	110,9
3.	Digitart Kft.	2	56,9
4.	Geoprímo Kft.	1	40,2
5.	Interplaninfó Kft.	1	8,8
6.	Geodézia Szekszárd Kft.	1	4,0
7.	Összesen	27	365,3

1. sz. táblázat

Vállalkozás neve	pályázatok száma	Nyertes pályázatok								
		száma	összértéke (millió Ft)	árjánlatok az ársorrendben						
				1	2	3	4	5	6	7
Geodéziai és Térképészeti Rt.	44	15	856,6	6	3	2	3	–	–	1
Pécsi Geodéziai és Térképészeti Kft.	35	12	498,8	8	3	1	–	–	–	–
Alba Geotrade Rt.	31	5	425,3	1	3	–	–	1	–	–
Pannon Geodézia Kft.	18	2	416,5	1	1	–	–	–	–	–
Geodézia Szekszárd Kft.	23	4	288,8	1	–	2	1	–	–	–
Geofor Kft.	16	2	250,5	–	1	–	1	–	–	–
Hungarogeo 2000 Kft.	23	4	185,5	2	–	1	1	–	–	–
Digicart Kft.	20	3	101,8	3	–	–	–	–	–	–
Cartoranje Kft.	36	2	95,6	–	2	–	–	–	–	–
összesen:	246	49	3119,4	22	13	6	6	1	0	1

2. sz. táblázat

de reményt ad, hogy megmarad, és letisztulva új erőre kap.

Nem igazolja a kimutatás, hogy az állami tulajdonú vagy tulajdonrészű vállalkozások (1., 2. és 9. sorszámúak) előnyt élveznének, de azt sem, hogy hátrányban lennének, hiszen erejüknek és felkészültségüknek az arányában részesültek, vagy annak megfelelően nem részesültek a munkákból. Minden esetben a műszaki terv és az ár alapján, összességében a legelőnyösebb ajánlattétel esetén tudtak nyerni.

Igazolják az adatok és a szinte kivétel nélkül jó minőségben átvett munkák a bírálók „merészségét” is, hiszen négy esetben olyan vállalkozásoknak javasoltak nem is kis munkát, melyek ezen a piacon először jelentkezték, és legfeljebb dolgozóiknak volt kataszteri jellegű gyakorlatuk (3., 4., 6., 7. sorszámú vállalkozások).

Évenként vizsgálva, megállapítható, hogy az előző kilenc vállalkozás pályázatai ma már szinte

Sorszám	Gazdasági társaság	Munkadíj (m Ft)	Munkák darabszáma (darab)
1.	Geodéziai és Térképészeti Rt.	1001,1	21
2.	Pécsi Geodéziai és Térképészeti Kft.	609,7	28
3.	Alba Geotrade Rt.	425,3	5
4.	Pannon Geodéziai Kft.	416,5	2
5.	Geodézia Szekszárd Kft.	292,8	5
6.	Geofor Kft.	250,8	2
7.	Hungarogeo 2000 Kft.	185,5	4
8.	Digicart Kft.	158,0	5
9.	Cartoranje Kft.	95,6	2

3. sz. táblázat

tökéletesen kidolgozottak, s amennyiben durva hibát nem követnek el (gyakori a számítógépes tévesztés, a kiírás elnézése) meglehetősen nehéz a műszaki tervben érdemi különbséget tenni. Mivel szinte kivétel nélkül valamennyien bizonyították a magas színvonalú végrehajtást is, így közöttük egyre inkább az árjánlat nagysága dönt. Ezt támasztja alá, hogy az elmúlt év 14 pályázatából kilenc alkalommal a legalacsonyabb és 2 alkalommal a második legalacsonyabb ajánlat lett a nyertes. (A pályázatokon nyertes ajánlatok árjánlatának az ársorrendben elfoglalt helye évenkénti bontásban a 4. sz. táblázatban látható.)

Úgy tűnik, lassan feleslegessé válik a bírálati eljárás, hiszen ha csak ez a kilenc cég pályázik, nagy baj nem lehetne, ha a legalacsonyabb árjánlat lenne a nyertes. Ez azonban azért nem tehető meg, mert nem lehet kizárni újabb vállalkozások jelentkezését – különösen, amikor kisebb feldolgozások kerülnek meghirdetésre –, sőt kívánatos is lenne. Alvállalkozóként bekapcsolódva a munkákba (itt most nem térünk ki a program alvállalkozó résztvevőire, bár a felsoroltak többnyire egymásnak az alvállalkozói is), kellő gyakorlatot szerzett már néhány kisebb vállalkozás, és csak a műszaki terv készítését, valamint a vonatkozó törvény előírásainak a szigorú betartását kell megtanulniuk.

Az FVM FTF 2001. április 5-én kelt levelével bízta meg a NKP Kht.-t, hogy az EU agrártámogatási rendszerével kapcsolatos Integrált Irányítási és Ellenőrzési Rendszer (IIER) térképi alapjai létrehozásának előkészítéséhez négy mintaterület kísérleti munkáját hajtsa végre. A földhivatalok, a FÖMI, az FVM FTF és a szakértők részvételével megtartott egyeztetésen meghatározásra kerültek

év	Pályázatok db száma	a nyertes pályázatok száma ársorrendben						
		1	2	3	4	5	6	7
1998	14	3	6	3	1	–	–	1
1999	7	4	1	1	1	–	–	–
2000	14	6	4	2	2	–	–	–
2001	14	9	2	–	2	1	–	–
Összesen:	49	22	13	6	6	1	0	1

4. sz. táblázat

az elvégzendő munkafázisok és a határidők. Az ehhez kapcsolódó három közbeszerzési eljárást jelen tanulmányban nem vontuk vizsgálat alá, mivel az egy külön cikk témája lesz, a közbeszerzések értéke pedig egy kivételével értékhatár alatti volt.

Szükségesnek tartottam ezeknek az adatoknak a közzétételét, bár valamennyi ismert, hiszen megjelent a közbeszerzések során. Ezek azonban az évek múlásával részben feledésbe merülnek, másrészt így együtt különösen érdekesek, és valamennyi résztvevő ennek tükrében gondolhatja át eddigi tevékenységét, megfogalmazott kritikáit és esetleges sérelmeit. Nagy munka egy-egy pályázat összeállítása, és amennyit könnyít a számítógép, olyan durva hibákat is eredményezhet a rutinból és panelekből történő tervösszeállítás. Ilyen kiélezett helyzetben a hibáktól nem lehet eltekinteni. Fájdalmas a sok munka után nem nyerni, de nyolc-tíz pályázóból csak egy lehet a nyertes (aki ezt aényt általában természetesnek tartja!), és a többi – részben, mert részletes műszaki indoklásra mód nincs, és nem is lehet – hajlamos másban keresni a hibát.

A számok alapján lehet megítélni igazán, hogy milyen munkát végeztek az elbírálásra kijelöltek, hogy megfelelően ellátták-e a feladatukat. Megvizsgálható, hogy tükröznek-e a számok kedvezményezettséget, tetten érhető-e az esélyegyenlőség elvének mellőzése, a lefektetett szabályok, bírálati szempontok és törvényi előírások megszegése.

Tájékoztatásul még annyit, hogy két esetben jelentették fel a Közbeszerzési Tanácsnál eljárásukat, és bár munkánkban találtak – nem érdemi jellegű – hibát, döntésünket mindkét esetben megalapozottnak minősítették. Természetesen a közeljövő feladata – a szakmai társadalmi szervekkel előkészítve – a bírálati szempontoknak a felülvizsgálata és – ha szükséges – módosítása, figyelemmel a törvényi módosulásokra is. E cikk kere-

tében erre sem akartam kitérni, mint ahogy – elsősorban a megfogalmazott szerzői jogokra tekintettel – nem foglalkoztam a pályázatok műszaki tartalmának elemzésével sem, tételesen bizonyítva, miért éppen az árajánlat szerinti ötödik (nyolc közül) vagy netán a hetedik nyert (tíz közül). Ezeket a pályázatokat ismételtén megvizsgálva, továbbra is helyesnek tartom ezeket a döntéseket is.

About the first four years of the Hungarian National Cadastral Programme

*F. Bartos
Summary*

On 1st November 1996 the Ministry of Agriculture founded the National Cadastral Programme Non-profit Company. The Non-profit Company is authorized to implement the nationwide digital mapping programme. During the implementation work Hungarian seated professional surveying and mapping enterprises/companies take part in the Programme. The Non-profit Company is compelled to use the method of public procurement according to the Hungarian Public Procurement Act. The Author analyses the activities of the enterprises from economical and ethical aspects. Statistical tabulations are shown the results of the competition of the public procurements during the last four years.