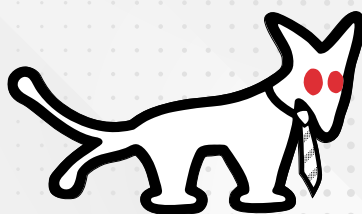


Program a közbeszerzési rendszer újragondolására

2022.



**MAGYAR KÉTFARKÚ
KUTYA PÁRT**

Bevezetés

Az állami és az önkormányzati szervezetek közbeszerzéseken keresztül költik el az adóként befizetett pénzünk jelentős részét, a Közbeszerzési Hatóság beszámolója szerint egyedül 2021. évben 4.221 milliárd Forint értékben folytattak le közbeszerzési eljárásokat az arra kötelezett szervek. A közpénzek elköltésének ezen szegmensére aránytalanul kevés figyelem irányul mind a pártok programjaiban, mind a közbeszédben, pedig ez az a költségkategória, amelynek tekintetében a legtöbb lehetőség kínálkozik a hatékonyság javítására, és ezáltal egy jobban működő állam megvalósítására. Az OECD tanulmánya¹ szerint a „jó kormányzás” (good governance) egyik legfontosabb stratégiai eszköze a hatékonyan működő közbeszerzési rendszer, Jeffrey Gutman pedig - aki 30 éven keresztül a Világbank szakértőjeként vizsgálta a legkülönbözőbb államok közbeszerzési struktúráit - a közbeszerzést egyenesen a jó kormányzás „Achilles-sarkának”² nevezte.

A közbeszerzéseken és az egyedi kormányzati támogatásokon felül az állami és önkormányzati költségvetésekben jellemzően olyan költségtételek jelennek meg, mint a közalkalmazotti bérek, nyugdíjak, egészségügyi és szociális ellátások amelyek tekintetében nincsen nagy tér a kiadások csökkentésére, sőt kifejezetten az lenne kívánatos társadalompolitikai cél, ha az ezekre fordítható pénzüsszegek érdemben növekedni tudnának. Amikor tehát arra a kérdésre keressük a választ, hogy milyen módon lehetne az állam pénzét hatékonyabban elkölteni, akkor elkerülhetetlenül beleütközünk a közbeszerzések tárgykörébe.

A programunk célja kettős: egyrészt a közbeszerzési rendszerben meglévő problémákat, diszfunkciókat próbáljuk azonosítani, majd konkrét javaslatokat fogalmazunk meg azok kezelésére. Előjáróban mindképpen szeretnénk leszögezni, hogy a közbeszerzési rendszer diszfunkciói jelentősen túlmutatnak a sajtóban oligarchaként azonosított politikaközeli vállalkozók sikerszíriáján. Természetesen ez a jelenség is szerves részét képezi a problémának, de annak gyökere jóval komplexebb és mélyebb, ahogyan azt a 2. fejezetben részletesen bemutatjuk.

Fontosnak tartjuk továbbá, hogy a választópolgárok megértsék, hogy a közbeszerzések területén jelentkező anomáliák megfelelő eszközökkel kezelhetőek, és ne fogadják el alapvetésként, hogy „nincs mit tenni, úgyis az fog állami megrendelést nyerni, aki a tűzhöz közelebb áll.” Eltökélt célunk a közpénzköltésekhez kapcsolódóan tapasztalható általános állampolgári passzivitás és apátia megváltoztatása is: az a pénz, amit az állam vagy az önkormányzatunk elkölt, a mi pénzünk, és jogunkban áll hiteles információt kérni és kapni arról, hogy azt milyen módon használják fel az egyes szervezetek. Mintává szeretnénk tenni, hogy az állampolgárok ne kizárólag annak alapján ítéljenek meg egy állami beruházást, hogy melyik párt által vezetett kormány vagy önkormányzat valósította azt meg, hanem tulajdonosi szemléletet elsajátítva arra is legyen figyelemmel, hogy az valóban a köz számára legelőnyösebb feltételekkel került-e megvalósításra. A kormánypárti és ellenzéki közpénzpocsékolás ugyanannyira rossz az államkasszának.

Meggyőződésünk, hogy az általunk javasolt intézkedésekkel egy tisztességesebb és nagyobb versenyt generáló közbeszerzési rendszer alakítható ki, amely komoly megtakarítást és hatékonyságnövekedést eredményezhet az állam számára. Egy más megközelítésben: ha jelenleg 1 milliárd Forint helyett a közbeszerzési rendszer anomáliái miatt 2 milliárdért építünk óvodát, az azt jelenti, hogy a rendelkezésre álló forrásokból két óvodát tudtunk volna építeni. Vagy ezer színes buszmegállót. Felelős közpénzköltésre fel!

¹ <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>

² https://digitalscholarship.unlv.edu/brookings_lectures_events/82/

Tartalomjegyzék

1. Közbeszerzések helyzete Magyarországon – helyzetkép

1.1 A közbeszerzési piac alakulása a rendszerváltástól kezdődően

1.2 A magyar intézményrendszer

- 1.2.1. Közbeszerzési Hatóság
- 1.2.2. Közbeszerzési Döntőbizottság
- 1.2.3. Miniszterelnökség
- 1.2.4. EUTAF
- 1.2.5. GVH

1.3 Az Európai Unió és a közbeszerzések

1.4 Ajánlatkérők (kiíró szervezetek)

- 1.4.1. Központi kormányzat irányítása alatt álló ajánlatkérők
- 1.4.2. Központi beszerző szervezetek
- 1.4.3. Önkormányzatok
- 1.4.4. Közszolgáltatók
- 1.4.5. Uniós támogatásban részesült magáncégek

1.5 Közbeszerzési tanácsadók

1.6 Konklúzió

2. A problémafelvetés – melyek a konkrét problémák a közbeszerzésekkel Magyarországon?

2.1 A közbeszerzési diszfunkciók és a közbeszerzési korrupció

2.2 A közbeszerzési diszfunkciók egyes vizsgálati szempontjai

2.3 A közbeszerzési diszfunkciók intézkedési célterületei

2.4 A közbeszerzési diszfunkciók kezelésének eszközrendszere

2.5 A Magyar Kormány jövőbeni tervei a közbeszerzések területén

- 2.5.1. A Kormány által tervezett konkrét intézkedések (az RFF-terv alapján)
- 2.5.2. A tervezett intézkedések értékelése

3. Javasolt intézkedések a közbeszerzési rendszer reformjára 4 csomagban

3.1 Első intézkedéscsomag: a közbeszerzési rendszerben jelen levő rendszerszintű versenykorlátozó mechanizmusok felszámolása

- 3.1.1. A közbeszerzési törvény 115.§ szerinti „meghívásos” közbeszerzési eljárási fajta megszüntetése
- 3.1.2. Egyrésztvevős keretmegállapodások alkalmazásának korlátozása és a központosított közbeszerzési rendszer teljes újragondolása
- 3.1.3. A versenykorlátozó feltételekkel kiírt közbeszerzések hatósági azonosítása
- 3.1.4. Közbeszerzési értékhatár alatti beszerzések helyzetének rendezése
- 3.1.5. Közbeszerzési dokumentumok és az alvállalkozásra vonatkozó adatok nyilvánosságának biztosítása
- 3.1.6. A közbeszerzési kötelezettség alól kivont szervezetek visszaemelése

3.2 Második intézkedéscsomag: az árelemzések és a stratégiai beszerzési szemlélet meghonosítása a magyar közbeszerzésekben

- 3.2.1. Az ajánlati árszint vizsgálati feltételeinek megteremtése központi szinten
- 3.2.2. Az ajánlati árszint vizsgálati feltételeinek megteremtése kiírói szinten
- 3.2.3. Független külső szakértői névjegyzék létrehozása

3.3 Harmadik intézkedéscsomag: versenykorlátozások és túlárazások vizsgálata a múltban lefolytatott közbeszerzési eljárások vonatkozásában

- 3.3.1. A versenykorlátozások és túlárazások vizsgálata a múltban lefolytatott közbeszerzési eljárások alapján kötött, de még nem teljesített szerződések vonatkozásában
- 3.3.2. A versenykorlátozások és túlárazások vizsgálata a múltban lefolytatott közbeszerzési eljárás alapján kötött, már teljesített szerződések vonatkozásában

3.4 Negyedik intézkedéscsomag: Ajánlatkérői és ajánlattevői szervezetek közbeszerzési tevékenységének hatósági támogatása

- 3.4.1. Szektoriális elemzések és módszertani útmutatók elkészítése
- 3.4.2. Ajánlattevők közbeszerzési eljárásokban való részvételének elősegítése, ajánlattételi tudatosság növelése, képzések szervezése
- 3.4.3. Közbeszerzési tanácsadók integritásképzése
- 3.4.4. Döntéshozók kötelező képzése

1. Közbeszerzések helyzete Magyarországon – helyzetkép

1.1 A közbeszerzési piac alakulása a rendszerváltástól kezdődően

Az állami megrendelések mindig is fontos szerepet játszottak a magyar gazdaságban, de a közéletben sokáig tabuként kezelt terület volt. Magyarország első közbeszerzési törvénye 1995-ben született, majd az uniós joggal összehangolt változat 2003-ban került elfogadásra. Azt, hogy ebben az időszakban mi történhetett a közbeszerzések területén, jótékony homály fedi. Az első Közbeszerzési Értesítő csak 1995. november 10-én jelent meg, nyomtatott formában. Elképzelhetjük, hogy mennyire valósult meg a nyílt verseny, ha a potenciális pályázók csak egy papíralapú adatbázisból értesülhettek az aktuális kiírásokról. A hirdetmények 2004-től kezdődően jelennek meg elektronikusan a Közbeszerzési Hatóság honlapján elérhető Közbeszerzési Értesítőben, innentől kezdve állnak rendelkezésünkre értelmezhető adatok a magyar állami és önkormányzati megrendelésekről. Bár mindig is feltételezhető volt, hogy a közbeszerzések területén rendszerszintű anomáliák és fokozott korrupciós kockázatok vannak jelen, a versenykorlátozó és túlárazott közbeszerzések témaköre a mainstream médiában sokáig nem jelent meg. 2002 és 2010 között volt néhány kószá hír az útépitések és a politika kapcsolatáról, sőt még versenyhivatali eljárások is indultak egyes cégekkel szemben konkrét jogkövetkezményekkel (lsd. autópályakartell ügyet³), ugyanakkor a köztudatban egészen 2010-ig nem voltak jelen a közbeszerzések területén tapasztalható diszfunkciók. A piaci szereplők általános érzékelése szerint ezt az időszakot viszonylag autonóm, központilag nem kontrollált szereplők dominálták, és általános jelenségnek számított egy-egy tender meghatározott cégnek kedvező feltételrendszerrel történő kiírása.

2010-ben az újkormány fenekestől forgatta fel a közbeszerzési piacot, és kevéssé leplezetten igyekezett helyzetbe hozni a saját holdudvarába tartozó cégeket, miközben minden jel arra mutatott, hogy ezt központosított módon, a teljes államigazgatásra kiterjedően egységes módszerek mentén valósította meg. Ez a folyamat már nagyobb médianyilvánosságot kapott, és a közélet iránti érdeklődő polgárok számára egyértelművé vált, hogy az állami megrendeléseket egy jól beazonosítható ajánlattevői kör felé tereli a kormány. Olyannyira, hogy ezt a tényt maga a miniszterelnök sem tagadta⁴, és azt állította, hogy emögött az átrendeződés mögött az a cél áll, hogy magyar tulajdonú cégeket hozzanak helyzetbe az állami megrendelések tekintetében. A közbeszerzések tekintetében sokáig ennél tovább nem jutott a média és nyilvánosság figyelme, egészen az ELIOS ügy kirobbanásáig. Az ELIOS ügy volt az első, ahol nemcsak az volt hír, hogy az érintett közbeszerzések korrupciógyanúsak, mert egy adott politikushoz köthető cég nyerte meg, hanem a konkrét jogi/közbeszerzési technikák is feltárássra kerültek, nagyrészt a Direkt36 és az Átlátszó munkásságának köszönhetően.

Mivel a meghatározott vállalkozói kör irányába eltéríteni kívánt állami megrendelések elsöprő többsége uniós forrásból került finanszírozásra, a szóbanforgó közbeszerzéseket úgy kellett megvalósítani az egyes állami szervezeteknek, hogy a kívánt végeredmény (vagyis a kiszemelt cégek nyertessége) mellett teljes mértékben jogszerűek legyenek az eljárások, és az Unió ne tudjon rajtuk fogást találni a későbbiekben, visszakövetelve a támogatásokat. Ehhez elsősorban olyan nagy tapasztalattal és profizmussal rendelkező közbeszerzési szakjogászokra volt szükség, akik az intézményrendszer (a Miniszterelnökség és a Közbeszerzési Hatóság) óvatos támogatása/félrenézése mellett úgy voltak képesek levezényelni az egyes közbeszerzéseket, hogy azok ne legyenek kifogásolhatóak közbeszerzési jogi szempontból. Hiánypótló lehet ennek megfelelően ezen joggyakorlatok feltárása, amelyek lehetővé tették a fenti folyamat megvalósítását, mindamelllett, hogy ez nyilvánvalóan az illetékes állami szervek (GVH, Közbeszerzési Hatóság, Közbeszerzési Döntőbizottság, ügyészség) feladata lett volna.

³ https://gvh.hu/data/cms1023944/print_sk_27_2003_birosag_sztradakartell.pdf

⁴ https://index.hu/belfold/2012/05/07/orban_kiallt_simicska_mellett/

1.2.A A magyar intézményrendszer

Érdemes röviden áttekinteni, hogy a közbeszerzési intézményrendszer szereplői milyen szerepet töltenek be a közbeszerzések jogszerűségének biztosításában.

A. Közbeszerzési Hatóság

A Hatóság az elmúlt 12 évben sokat veszített a jelentőségéből a Miniszterelnökség javára. A hangsúly eltolódott a gyakorlati/adminisztratív feladatok irányába: a Hatóság szerkeszti a Közbeszerzési Értesítőt, előzetesen ellenőrzi a hirdetményeket (de ennek is egy része már de facto a Miniszterelnökséghez került), konferenciákat szervez és szakmai útmutatókat ad ki. Szakmai szempontból a vezető szerepe erősen megkérdőjeleződött, miután a jogszabálytervezeteket a Miniszterelnökségen készítik és kérdéses, hogy az előkészítési folyamatba a Hatóságot mennyire vonják be. A 2018. április 15-től induló elektronikus közbeszerzési rendszert (EKR) üzemeltető cég szintén a Miniszterelnökség felügyelete alá tartozik, és valamennyi közbeszerzéssel kapcsolatos adatbázis ebbe a rendszerbe került integrálásra. Elvették továbbá a Közbeszerzési Hatóságtól a felelős közbeszerzési szaktanácsadók (FAKSZ) regisztrációját és a névjegyzék vezetését.

Fontos feladatköre maradt ugyanakkor a Hatóságnak a versenyt teljes mértékben kizáró, kivételes esetekben alkalmazható ún. hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások engedélyezése, valamint a közbeszerzési szerződések teljesítésének utólagos, szűrőpróbaszerű ellenőrzése, amely tevékenységeket egyébként alaposan és megfelelő objektivitással végzik.

Alapvetően elmondható, hogy a szervezetnél zömében szakmai emberek, megfelelő szakmai színvonalon dolgoznak, de pl. a hirdetményellenőrzések minősége sokat romlott az elmúlt időszakban, amely pedig a leginkább alkalmas lenne a korrump gyakorlatokat tartalmazó közbeszerzések kiszűrésében. **A szervezet kapacitásai kevesek ahhoz, hogy érdemben kikényszerítsék a tisztességes és versenysemleges magatartást a kiírók részéről**, bár erre nem is látható tényleges szándék a napi működés során.

B. Közbeszerzési Döntőbizottság

A Közbeszerzési Döntőbizottság jogköre és jelentősége az elmúlt időszakban érdemben nem változott, továbbra is az intézményrendszer kulcsszereplője. Mivel a közbeszerzési döntőbiztosok kvázi igazságszolgáltatási feladatot látnak el és a döntésük meghozatala során nem utasíthatóak, ezért a legfüggetlenebb intézménynek számít. Ez nem azt jelenti, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság egyáltalán nem befolyásolható politikai oldalról, hiszen az elnököt közvetett módon a politika nevezi ki, akinek kizárólagos joga az adott jogorvoslati eljárásban eljáró biztosok kijelölése. Ennek ellenére a **szakmaiság nagy teret kap**, és kis eséllyel tud egy átlagos kiíró (pl. egy önkormányzat) olyan politikai hátszelet szerezni, amely érdemben tudna befolyásolni egy egyértelmű közbeszerzési szakmai döntést. A teljesen jogszerűtlen módon kizárt ajánlattevők a mai napig még eséllyel fordulhatnak a Közbeszerzés Döntőbizottsághoz, amely mindenképpen reményt keltő körülmény. Szükség lenne ugyanakkor a jogorvoslati díjak további csökkentésére, amely még mindig sok jogtalanul kizárt ajánlattevőt tart vissza a jogorvoslati kérelem benyújtásától (a díj még ennél is magasabb volt, 1 %-ról 0,5 %-ra csökkent 2015-ben).

C. Miniszterelnökség

Jelenleg a Miniszterelnökség a közbeszerzések csúcsszerve. A Kormány 2012. január 1-jétől vezette be a közbeszerzések központi engedélyezését⁵ a felügyelete alatt álló intézmények számára, amelyet először a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (NFM) végzett. Ezen feladatok 2014-ben kerültek át a Miniszterelnökséghez, amely az uniós forrásból finanszírozott közbeszerzések előzetes engedélyezését is megkapta, így a kiírt közbeszerzések jelentős része csak az ő jóváhagyásukat követően indulhat meg, és az ő jóváhagyásuk kell az eljárás eredményének kihirdetéséhez is. Ez a rendszer az elején rendkívül nehézkesen indult, amely jelentősen meghosszabbította az eljárások időigényét. A folyamat ugyanakkor idővel felgyorsult, olajozottabb lett, köszönhetően főként azoknak a nagyértékű, többmilliárd forintos keretszerződéseknél, amelyet közbeszerzési szakértői kapacitás biztosítására kötöttek több, az EU által is kifogásolt közbeszerzési eljárás⁶ eredményeként (amely egyébként valóban a mintapéldája az eltérített közbeszerzéseknek, és egyébként is jellemző, hogy a Miniszterelnökség és jogelődjeinek eljárásaiban hemzsegek a versenykorlátozó gyakorlatok, még azokban a közbeszerzési eljárások esetében is, amelyeket kifejezetten a közbeszerzések jogszerűségének az ellenőrzésére írtak ki⁷).

2021. január 1-jétől a kormány kivezette a nem uniós pénzből megvalósított közbeszerzési eljárások központi engedélyezését⁸, tehát jelenleg már csak az EU támogatásokhoz kapcsolódóan végez ellenőrzési tevékenységet.

Fontos kiemelni, hogy a fentiek ellenére a **Miniszterelnökség engedélyezési tevékenységének mérlege nem negatív**. Világosnak tűnik, hogy a bevezetőben említett feladatot, miszerint úgy kell megvalósítani az EU-s források lehívását, hogy amiatt ne kerüljön sor támogatás visszafizettetésére, a Miniszterelnökség hivatott elvégezni. Az elmúlt évek alatt egy bonyolult, és minden részletre kiterjedő joggyakorlatot dolgoztak ki abban a tekintetben, hogy mit tekintenek jogszerű és jóváhagyható megoldásnak/gyakorlatnak, és ezek jó részét láthatóan egyeztetették az uniós intézményrendszerrel. Ennek megfelelően a Miniszterelnökség jelenlegi gyakorlata szerint az ellenőrzési feladatkörébe tartozó ügyekben **korrekt és a versenyt elősegítő szempontokat érvényesít az Ajánlatkérők felé**. Következésképpen törölteti az indokolatlanul versenykorlátozó feltételeket, és összességében azt tartja szem előtt, hogy minél nagyobb verseny valósulhasson meg. Nemcsak az eljárást megindító dokumentumokat ellenőrzik át betűről-betűre, hanem az eljárás közben keletkező dokumentumokat (pl. az ajánlatokat) is. Az eljárás lezárásához pedig nem adja addig a jóváhagyását a Miniszterelnökség, amíg az teljesen jogszerűnek nem ítélik meg. Azt nagyon nehéz megítélni, hogy politikai nyomásra mennyire puhulnak ezek a feltételek, de a politikai bizonyos szint felett biztosan bele tud nyúlni ebbe a jóváhagyási folyamatba is. Erre a legjobb példa a mindenki által ismert Elios-ügy és a Nemzeti Kommunikációs Ügynökség 25 milliárd Forintos keretszerződésére kiírt közbeszerzés⁹, amelyeket szintén jóváhagyott az NFM/Miniszterelnökség, és amelyek jelentős korrupciós kockázattal terheltnek tekinthetőek. Nyilvánvalónak tűnik, hogy a Miniszterelnökség két ökölszabályt igyekszik érvényesíteni:

a) ha uniós forrás érintett, akkor következetesen, és az esetek nagy többségében kigyomlálják a versenyszűkítő feltételeket. Jó példa erre, hogy a Nemzeti Kommunikációs Ügynökség nem írt ki központosított közbeszerzést uniós pénzből megvalósuló kommunikációs szolgáltatásokra (pedig elvileg az egész szervezet ezért jött létre), mert valószínűsíthetően az nem ment volna át az uniós szűrőn az általuk alkalmazni kívánt feltételekkel. A fent említett közbeszerzésük így csak a nemzeti forrásból finanszírozott kommunikációs beszerzésekre alkalmazható.

b) ha „csak” magyar költségvetési forrás volt 2021 előtt érintett, akkor jóval elnézőbb a rendszer, és sok minden átcúszott, itt a kiírók sokszor elmennek a falig.

⁵ <https://njt.hu/jogszabaly/2011-46-20-22>

⁶ <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:386339-2015:TEXT:EN:HTML>

⁷ <https://24.hu/kulfold/2019/02/18/elios-sbgk-tiborc-istvan-bajkai-istvan-eu/>

⁸ <https://njt.hu/jogszabaly/2020-471-20-22.0>

⁹ https://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/hirdetmeny/portal_6368_2015/

Konklúzió: a Miniszterelnökség tevékenységének eredményeként a hozzájuk tartozó közbeszerzések nagy része korrekt feltételek mellett került lefolytatásra, tehát hasznos a tevékenységük még akkor is, ha vélhetően vannak kivételezett ajánlatkérők és a saját közbeszerzéseik nagy részét is tisztességtelenül valósítják meg (a saját szűrőjükön nem menne át a többségük). Fontos megjegyezni ugyanakkor azt is, hogy azon tény, miszerint ezen közbeszerzésekben formálisan jogszerűen kerültek lefolytatásra, még nem jelenti azt, hogy ezeken a kereteken belül az Ajánlatkérők ne tudnának tovább „trükközni”, csak adott esetben inkább olyan megoldások felé mozdulnak el, amelyeket a jogász-ellenőrök nem ismernek fel (pl. műszaki paraméterek, egyéb szakmai előírások, közbeszerzésen kívüli megoldások).

Fontos megemlíteni továbbá, hogy bizonyos értékhatár alatt az uniós pénzosztást felügyelő Irányító Hatóságok rendelkeznek utólagos ellenőrzési jogkörrel a közbeszerzések tekintetében. Ezen szervezetek tevékenységéről általánosságban elmondható, hogy hasonló elvek mentén igyekeznek eljárni az ellenőrzés során, mint a Miniszterelnökség, de egy alacsonyabb szakmai színvonal jellemzi a működésüket. Mivel az ellenőrzés utólagos és a közbeszerzési jogsértések nagy része nem javítható „visszamenve az időben”, ezért ez a folyamat rengeteg, nehezen kezelhető problémát generál.

D. EUTAF

Az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság jelentős szerepet játszik a közbeszerzésekben, tekintettel arra, hogy a közbeszerzések jelentős része uniós forrásból valósul meg. Az EUTAF-nak elsősorban ellenőrzési jogköre van, de ajánlásokat és útmutatókat is bocsát ki az ellenőrzési tapasztalatokkal összhangban, és úgy tűnik, hogy meglehetősen nagy szabadságot élveznek a tevékenységük során, annak ellenére, hogy a szervezet a kormány alá rendelt szervezatként működik.

E. GVH

Az eddig ismertett szervezetek mind annak biztosítására hivatottak, hogy a közbeszerzési eljárások közbeszerzési jogi megfelelőségét biztosítsák. A közbeszerzésekben tapasztalható jogsértések egy része viszont egyre bővülő mértékben olyan tényállásokat valósít meg, amelyek feltárása a Gazdasági Versenyhivatal feladatkörébe tartozna. A GVH tevékenységéről 2018-ban jelent meg egy részletes cikk¹⁰, amely reálisan bemutatja a szervezettel kapcsolatos problémákat. A GVH alapvető feladata lenne, hogy saját maga proaktívan tárja fel az orra előtt zajló jogsértéseket a közbeszerzések területén, de ebből a tevékenységből nem sok látszik.

¹⁰ https://index.hu/gazdasag/2018/02/19/gvh_kartell_kozbeszerzes/

1.3 Az Európai Unió és a közbeszerzések

Az uniós forrásból megvalósult állami beruházásokhoz kapcsolódó közbeszerzéseket a fentiek szerint mind a magyar intézményrendszer (Miniszterelnökség, Irányító Hatóságok és EUTAF), mind az Európai Bizottság tüzetesen vizsgálta és vizsgálja mind a mai napig. Amennyiben az intézményrendszer (és végső soron az Európai Bizottság) bármely tender lebonyolítása során szabálytalanságot észlel, ún. korrekciót rendel el, vagyis megtagadja az adott projektre eső támogatás egy részének vagy egészének folyósítását a jogsértés súlyosságával arányos mértékben.

Ez pl. az ELIOS-ügy esetében 100 %-os korrekciót jelentett, vagyis az EU megtagadta a teljes támogatási összeg kifizetését, amely technikailag annyit eredményezett, hogy a magyar költségvetésből finanszírozták a beruházásokat¹¹.

Más esetekben, ha a Bizottság rendszerszintű, több közbeszerzési eljárásra kiterjedő hiányosságokat észlel, ezen esetekben átalánybüntetést határoz meg, ilyen volt pl. az ún. aszfaltkeverő-ügy¹², amely során az EU azt kifogásolta, hogy a magyar kiírók több olyan közbeszerzési eljárást folytattak le, amelyek során versenykorlátozó módon előnyben részesítették azon ajánlattevőket, amelyek a kivitelezés helyszínéhez közelebbi aszfaltkeverő teleppel rendelkeztek. Érdeemes ugyanakkor megjegyezni azt is, hogy a szóbanforgó értékelési szempontok az EU által preferált fenntarthatósági szempontokat is szolgálták, hiszen a kivitelezésekhez kapcsolódó rövidebb szállítási útvonalak alacsonyabb környezeti terhelést jelentenek, de a Bizottság megítélése szerint még a zöld célkitűzéseknek való megfelelés sem indokolhatta a jogszerűtlen versenykorlátozást.

A magyar intézményrendszer és az Európai Unió közbeszerzésekre kiterjedő alapos vizsgálatának tényéből két további fontos következtetést vonhatunk le:

a) ha egy közbeszerzési eljárást az ellenőrzések során megfelelőnek (jogszerűnek) minősítenek, akkor a teljesített szerződés alapján az EU a támogatást kifizeti. Ebből következően, ha az ellenőrzési rendszeren „átcúszik” egy versenykorlátozó feltételekkel kiírt közbeszerzés, az értelemszerűen az ellenkező bizonyításáig jogszerűnek minősül.

b) A fenti gondolatmenetet továbbvezetve, amennyiben a szerződések teljesítését (pl. az építési munka befejezését) és az EU-s támogatás kifizetését követően merülne fel olyan körülmény, amely alapján utólagosan bebizonyosodna, hogy jogszerűtlen versenykorlátozás vagy túlárazás történt a közbeszerzési eljárás során, akkor elsődleges következményként az EU-s támogatás visszafizetésének kötelezettsége merülne fel. Egyértelműen fogalmazva: egy ellenzéki győzelem esetén bekövetkező „sikeres” elszámoltatás esetén a múltban már lezárt és EU által kifizetett projektek költségei a magyar államra szállnának vissza, aki tulajdonképpen csak saját magától tudná követelni az okozott kár megtérítését, hiszen a jogsértést az egyes állami/önkormányzati szervezetek követték el, mint a közbeszerzések kiírói. A közbeszerzési és támogatási rendszer ezen aspektusa világítja meg talán a legjobban, hogy miért valósítható meg nehezen az EU számára is az uniós forrásokhoz kapcsolódó közbeszerzések kontrollja: azonkívül, hogy az elkövetési módok (a versenykorlátozó módszerek) nagyon nehezen deríthetőek fel és még nehezebben bizonyíthatóak, a mindenkori magyar kormány pénzügyileg maximálisan ellenérdekelt a jogsértések feltárásában.

¹¹ <https://www.portfolio.hu/unios-forrasok/20190213/elismerte-a-miniszterium-az-eu-helyett-a-magyar-adofizetok-alltak-az-elios-projektek-313971>

¹² https://index.hu/gazdasag/2016/06/02/48_milliardos_buntetest_kapott_magyarorszag_az_aszfaltugy_miatt/

1.4 Ajánlatkérők (kiíró szervezetek)

Az ajánlatkérők az alábbi csoportokba sorolhatóak:

A) Központi kormányzat irányítása alatt álló ajánlatkérők

Ebbe a körbe a minisztériumok, a minisztériumok felügyelete alá tartozó költségvetési szervek, illetve az általuk vagyongezelt állami cégek tartoznak. Ezen ajánlatkérők 2021. január 1-je előtt „szorosan vannak fogva” a Miniszterelnökség által, ugyanakkor általánosságban elmondható, hogy a legtöbbjüknél erős a közbeszerzések eltérítésének szándéka. Egyes alrendszerekben (pl. oktatás, egészségügy) az alacsony bérek miatt fokozottan van jelen a hozzá nem értés és a nemtörődömség is, amely legalább akkor károkat okozhat a közpénzek elköltése során, mint a konkrét korrupció. Hasonlóan rossz a helyzet a honvédelmi és nemzetbiztonsági szervezeteknél, ahol rendkívül magas korrupciós kockázatot jelent az is, hogy számos nemzetbiztonsági és védelmi célú beszerzésük nem a közbeszerzési törvény hatálya alá tartozik, amelyek esetében nem kerül sor a beszerzések nyílt meghirdetésére.

B) Központi beszerző szervezetek

A Kormány több olyan beszerzési tárgy tekintetében hozott létre központi beszerző szervezetet, amelyekre vonatkozó beszerzési igények az ajánlatkérő szervezetek többségénél megjelennek. A központosított közbeszerzések mögött megjelenő szakpolitikai szándék az volt, hogy pl. irodaszerre, üzemanyagra, bútorokra, informatikai eszközökre ne kelljen valamennyi állami szervezetnek külön közbeszerzési eljárást lefolytatnia, hanem egy arra kijelölt szervezet lebonyolít egy nagyértékű közbeszerzést, amelynek eredményeként olyan keretszerződést (ún. keretmegállapodásokat) köt, amelyekből az egyes igénylő szervezetek le tudják hívni a számukra szükséges árukat és szolgáltatásokat. Ez az alapvetően hasznos beszerzési technika ugyanakkor a gyakorlatban korrupciós kockázatokkal nagyon erősen terhelt szerződéses rendszereket eredményezett és nagyban hozzájárult teljes közbeszerzési szektorok végletes beszűküléséhez, amelynek eredményeként a tényleges verseny több szektorban (pl. kommunikációs és rendezvényszervezési szolgáltatások) gyakorlatilag megszűnt. A központosított közbeszerzések jelenleg a Kormány legfőbb eszközét jelentik arra, hogy az állami megrendelések egyes szegmenseit a lehető legnagyobb mértékben központi ellenőrzés alatt tartsák és a potenciális nyertes cégek számát minimálisra korlátozzák¹³. Egy nagyobb és tisztességesebb versenyt célzó közbeszerzési szabályozásnak erre a problémára mindenképpen reflektálnia kell.

Az érintett szervezetek és a hozzájuk tartozó központosított beszerzési tárgyak az alábbiak:

Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság: Bútor, irodaszer, gépjárművek, üzemanyag, utazásszervezés, villamos energia és földgáz, egyes egészségügyi eszközök (az OKFŐ-vel együttműködésben), létesítménygazdálkodási szolgáltatások a kórházak számára (takarítás, vagyonvédelem, karbantartási szolgáltatások)

Nemzeti Kommunikációs Hivatal: kommunikációs és rendezvényszervezési feladatok, továbbá 2020. decemberétől szervezetfejlesztési feladatok, amelyekbe olyan részfeladatok is beletartoznak, mint a munkaadókölcsonzés és a projektmenedzsment.

Digitális Kormányzati Ügynökség: informatikai árubeszerzések és szolgáltatások

BMSK Beruházási, Műszaki Fejlesztési, Sportüzemeltetési és Közbeszerzési Zrt.: nettó 700 M Ft feletti becsült értékű, kormányzati támogatással megvalósuló valamennyi építési beruházás

¹³ <https://telex.hu/gazdasag/2021/03/30/forditott-robin-hood-a-magyar-allam-a-nagyoknak-adja-a-kkv-k-uzleteit>

C) Önkormányzatok

Az önkormányzatok közbeszerzései rendkívül színes képet mutatnak: itt tényleg a képviselőtestületen és/vagy a polgármesteren múlik, hogy mennyire nagy a nyomás a lebonyolítókra egy irányított közbeszerzés kiírására. Összességében elmondható, hogy ebből a körből kerülnek ki a „legrosszabb tanulók” (a főbb megyeszékhelyek önkormányzatai ellen kiemelkedő számú jogorvoslati eljárás indult), de itt találhatjuk a legkorrektebb ajánlatkérőket is. A 2019 óta ellenzéki vezetésű önkormányzatok közbeszerzési gyakorlata a megjelent közbeszerzési hirdetések tanúsága szerint egy fokkal sem tartalmaz kevesebb versenykorlátozó előírást az átlagnál, a közbeszerzések lebonyolításának általános szakmai színvonala viszont elmarad a kormányzati alrendszer közbeszerzéseitől. Ezeket a szakmai hibákat könyörtelenül ki is használja az ellenőrzési intézményrendszer, amely kiemelkedő számú bírságot eredményezett, főleg a fővárosi önkormányzat cégei esetében¹⁴.

D) Közszolgáltatók

A közszolgáltatók (pl. víziközmű-üzemeltető cégek, tömegközlekedési cégek, távhőszolgáltatók, stb.) is eléggé vegyes képet mutatnak: egy részük állami, egy részük önkormányzati tulajdonban van és nagyon változó lelkesedéssel és szakmai színvonalon alkalmazzák a közbeszerzési törvény előírásait. Találunk köztük olyan szervezetet is, amely egyszerűen nem tartja be a közbeszerzési törvény előírásait, és mindenféle meghirdetés és versenyztetés nélkül köti meg a szerződéseit.

E) Uniós támogatásban részesült magáncégek

Kevés figyelmet kapott a médiában, hogy 2020. január elsejével a jogalkotó mentesítette az állami vagy önkormányzati körön kívüli, uniós támogatást elnyerő szervezeteket a közbeszerzési kötelezettség alól egyes speciális tárgyú építési beruházások kivételével¹⁵. A korábbi szabályozás szerint, ha egy magántulajdonban lévő cég uniós forrást kapott, akkor bizonyos értékhatár felett köteles volt közbeszerzést kiírnia és transzparens tendereztetés útján kiválasztania a megvalósításban résztvevő vállalkozókat, jelenleg viszont a támogatás mértékétől függetlenül elegendő 3 vagy legfeljebb 5 ajánlat bekérése az akár többmilliárd forint értékű beszerzések megfelelőségének alátámasztására.

¹⁴ <https://hang.hu/belfold/ossztuz-zudult-a-budapesti-palyaztatasokra-132815>

¹⁵ <https://www.portfolio.hu/unios-forrasok/20200111/eu-penz-nyertel-tobb-tizezer-cegnek-fontos-valtozas-lepett-hatalyba-412203>

1.5 A közbeszerzési tanácsadók

A közbeszerzési tanácsadók egy jelentős része saját alkalmazottként dolgozik az ajánlatkérőknél, ugyanakkor nagyon kevés helyen nem vesznek igénybe külső kapacitást. A nagyobb, politikai hátszéllel rendelkező közbeszerzési tanácsadó cégek és az állami intézményrendszer között elég nagy az átjárás.

A közbeszerzési tanácsadókról általánosságban elmondható, hogy nagy részük jogász, és többségük magas színvonalon műveli ezt a rendkívül bonyolult jogterületet. A tanácsadó cégek tulajdonosain kívül elsősorban többségük nem húz közvetlen hasznot a közbeszerzések területén megjelenő korrupcióból, csak alkalmazottként igyekeznek megfelelni a feletteseik által támasztott elvárásoknak. A legtöbb eltérített közbeszerzés előkészítése arról szól, hogy a döntéshozó igyekszik minél több mindent lenyomni a közbeszerzők torkán, akik egyébként a jogi/közbeszerzési jogszerűségért vagyoni felelősséggel tartoznak, és legalább 50 millió Ft értékű felelősségbiztosítással rendelkeznek jogszabály szerint. Ennek megfelelően ők a végrehajtók a rendszerben (akár egy nagy közbeszerzési cég tanácsadója, akár egy állami szervezet munkavállalója), akik számára a korrupció személyes kockázat és nyűg.

1.6. Konklúzió

A fentiek alapján tehát a következő általános kép rajzolódik ki a magyar közbeszerzések világáról:

- a) A közbeszerzések egy jól körülhatárolható körét minden jel szerint központi akarat által vezérelve, szervezeten térítik el, amelynek az egyik legfontosabb eszköze a központosított közbeszerzési rendszer;
- b) Az uniós források felhasználása során a Miniszterelnökség igyekszik biztosítani a közbeszerzési eljárások jogszerűségét annak érdekében, hogy ne kelljen visszafizetni a támogatásokat. A hazai költségvetési forrásokból megvalósuló beruházásoknál ugyanakkor sok esetben a legalapvetőbb versenysemlegességi szempontok sem érvényesülnek, és az ennek kiszűrésére alkalmazott kontrollmechanizmust 2021-ben fel is számolta a Kormány.
- c) Az uniós források felhasználása során alkalmazott miniszterelnökségi kontroll alapvetően hasznos, és lehetőséget ad egy politikai támogatottsággal nem rendelkező cégnek is arra, hogy eséllyel induljon a közbeszerzéseken.
- d) Az ajánlatkérők a miniszterelnökségi kontroll ellenére is sokszor megtalálják ugyanakkor a módját a közbeszerzések manipulálásának, a Közbeszerzési Hatóság hirdetményellenőrzésén pedig még ennél is magas arányban csúsznak át ezek az irányított közbeszerzések. Ezek az eljárások közbeszerzési jog szempontjából jogszerűnek minősülhetnek, mégis fokozott korrupciós kockázattal terheltnek tekinthetők.
- e) Az önkormányzati és közszolgáltatói ajánlatkérők képe meglehetősen vegyes. Az ugyanakkor elmondható, hogy mivel kisebb jelentőségű szervezetekről van szó (még a nagyobb önkormányzatokat is ide sorolva), ezért egy „körön kívüli” cég is eséllyel tudja érvényesíteni az akaratát a még megfelelően működő intézmények (főként a Döntőbizottság) által.
- f) A közbeszerzési tanácsadók elengedhetetlenül szükségesek a rendszer működtetéséhez, pedig elsősorban többségük nem közvetlen haszonélvezője a korrupciónak, inkább elszenvedője annak.

2. A problémafelvetés – melyek a konkrét problémák a közbeszerzésekkel Magyarországon?

A fenti általános bevezetést és helyzetértékelést követően érdemes megvizsgálni, hogy melyek azok a jogi, gazdasági és politikai körülmények, amelyek felelősek a gyakorlatban a közbeszerzési rendszerben jelentkező jogsértésekért, anomáliákért és rendellenességekért (a továbbiakban együttesen: diszfunkciók).

2.1. A közbeszerzési diszfunkciók és a közbeszerzési korrupció

Ahhoz, hogy ezt az elemzést el tudjuk végezni, elsősorban azt kell definiálnunk, hogy mit tekintünk közbeszerzési diszfunkciónak és ezt különítsük el a korrupció fogalmától. Ehhez érdemes a legtágabb fogalmi keretektől kiindulni, és elsősorban azt kezelni alapvetésként, hogy a közbeszerzési rendszer az állam és önkormányzatok működéséhez szükséges beszerzések megvalósításának kereteit jelenti. Ennek megfelelően a közbeszerzési diszfunkciók alábbi fajtáit különíthetjük el egymástól:

Közbeszerzési diszfunkció	Lehetséges példa	Megítélés jogi felelősség szempontjából	Közvagyonban bekövetkező kár mértéke a beszerzés értékének arányában
Közbeszerzési eljárás lefolytatása gazdálkodási és társadalmi szempontból felesleges, nem indokolt beruházásokra	A Bodrogkeresztúri Önkormányzat által uniós forrásból finanszírozott „40 centis kilató” ¹⁶	nincs jogi felelősség, legfeljebb politikai	akár 100 %
A beszerzés nem megfelelő szakmai és beszerzéstechnikai előkészítése (az ajánlatkérő nem olyan árut/szolgáltatást szerez be, amire szüksége lenne, illetve nem végez meg megfelelő piackutatást)	A Külgazdasági és Külügyminisztérium (KKM) által beszerzett lélegeztetőgépek ¹⁷	nincs jogi felelősség, legfeljebb szakmai	akár 100 %
Közbeszerzési eljárás versenykorlátozó feltételekkel történő lefolytatása, a preferált cégekre történő „testreszabása”, versenytársak jogszerűtlen kizárása (vertikális versenykorlátozások, szűkebb értelemben vett közbeszerzési korrupció)	Több Heves megyei településen lefolytatott, meghívásos (ún. Kbt. 115.§ szerinti) közbeszerzési eljárások ¹⁸ Villamos motorvonatok beszerzése ¹⁹	van közbeszerzési és büntetőjogi felelősség	5-44 % ²⁰
Közbeszerzési eljárásban kötött versenykorlátozó megállapodás a versenytársak között (horizontális versenykorlátozás vagy hagyományos értelemben vett kartellezés)	„Egészségügyi eszközök energia-megtakarítást célzó beszerzésének támogatása” elnevezésű pályázati konstrukcióhoz kapcsolódóan kiírt közbeszerzési eljárások ²¹	van közbeszerzési, versenyjogi és büntetőjogi felelősség	akár 20 % felett ²²
Közbeszerzés eredményeként született szerződések jogsértő módosítása, nem megfelelő teljesítése és annak ellenőrzésének és kikényszerítésének hiánya	Hatvan-Boldog közötti kerékpárút hatvani szakaszának kiépítése ²³	van közbeszerzési és büntetőjogi felelősség	nincs becslés

¹⁶ https://index.hu/belfold/2009/10/04/40_centis_kilato_epult_40_millioert_bodrogkereszturon/

¹⁷ https://index.hu/belfold/2020/05/18/nem_minden_kinabol_beszerzett_lelegeztetogep_alkalmas_intenziv_te

¹⁸ <https://korrupcioinfo.hu/szabozsolt/>

¹⁹ <https://index.hu/gazdasag/2015/05/20/motorkocsi/>

²⁰ https://ec.europa.eu/anti-fraud/system/files/2021-07/pwc_olaf_study_en.pdf <---5. oldal

²¹ https://www.gvh.hu/dontesek/versenyhivatali_dontesek/dontesek_2016/vj-1920161405

²² <https://www.oecd.org/competition/cartels/fightingbidrigginginpublicprocurement.htm>

²³ <https://24.hu/belfold/2016/03/20/egymilliardert-epitettek-ket-ev-alatt-tonkrement-a-hatvani-bicikliut/>

A fenti táblázat kifejezetten azt szemlélteti, hogy a közbeszerzési rendszerben jelentkező, és ugyanúgy elvesztegetett adófizetői forintokban mérhető **diszfunkciók közül csak egy, a vertikális versenykorlátozó megállapodás fér bele a közbeszerzési korrupció szűk értelemben vett definíciójába**, vagyis a közbeszerzési szabályozás és intézményrendszer újragondolása esetén nagy hiba lenne kizárólag a közbeszerzési korrupcióra fókuszálnia a jogalkotónak.

A közbeszerzési korrupció kifejezetten az alábbi fogalmi elemek meglétét feltételezi, amelyek megléte önmagában is elegendő a jogsértés megvalósulásához:

- a) vertikális megállapodás: a tender kiírója a preferált céggel akár közvetlenül, akár egy közvetítón keresztül egyeztetve készíti elő a közbeszerzési eljárás feltételrendszerét;
- b) szándékosság: az ajánlatkérő által meghatározott feltételek szándékoltan arra irányulnak, hogy bizonyos versenytársakat kizárjon az ajánlattételből. A szakmai hiba vagy gondatlanság nem minősülhet korrupciónak.

A közbeszerzési korrupciónak van még két, opcionális fogalmi eleme, amelyek a legtöbb esetben jellemzik a manipulált közbeszerzéseket:

- c) ellenszolgáltatás kínálása a preferált cég részéről a kiíró valamely döntéshozójának vagy a döntéshozó szakmai/politikai felettesének. Számos esetben előfordul, hogy a kiíró és a preferált cég egyeztetik a közbeszerzési feltételrendszert, de mégsem történik „ellentételezés”, csak a cég „régóta és jól dolgozik a szervezetnek”, ezért szeretné segíteni a kiíró, hogy ne legyen szolgáltatóváltás pl. egy folyamatos takarítási megrendelés esetében. Ez a tényállás az ellenszolgáltatás hiányában is jogszerűtlennek minősül természetesen.
- d) túlárazás: ez sem feltétlenül jelenik meg vagy mutatható ki valamennyi korrupciós kockázattal terhelt közbeszerzés esetében, de értelemszerűen az előző pont szerinti ellenszolgáltatásnak és a vertikális versenykorlátozó megállapodás következtében csökkenő vagy megszűnő versenyhelyzetnek jelentős árfelhajtó hatása van.

Összefoglalva: **a klasszikus közbeszerzési korrupció egy olyan versenykorlátozó megállapodást jelent a kiíró és az egyik (kiíró által preferált) pályázó cég között, amelynek eredményeként teljesen megszűnik vagy jelentősen leszűkül a valódi verseny, és így a preferált cég egy túlárazott ajánlattal is képes lesz megnyerni még az akár publikusan meghirdetett, nyílt közbeszerzési eljárásokat is.**

2.2. A közbeszerzési diszfunkciók egyes vizsgálati szempontjai

Következő lépésként azt szükséges megvizsgálni, hogy a fentiekben felsorolt egyes közbeszerzési diszfunkcióknak mik a főbb kiváltó okai, amelyből kiindulva ki lehetne dolgozni konkrét intézkedési terveket a problémák orvoslására. Ezek a kiváltó okok lehetnek az ajánlatkérő nevében eljáró munkavállalók által megvalósított magatartások vagy mulasztások, vagy adott esetben egy versenykorlátozó megállapodás eredményeként előálló feltételrendszer.

Közbeszerzési diszfunkció	Kiváltó okok	A diszfunkció kezelésének legfontosabb eszközei
<p>Közbeszerzési eljárás lefolytatása gazdálkodási és társadalmi szempontból felesleges, nem indokolt beruházásokra</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Kizárólag politikai szempontú döntéshozatal a közberuházások tekintetében (pl. stadionépítések) - Az uniós és hazai pályázati rendszereken „átcúsznak” az indokolatlan projektek 	<ul style="list-style-type: none"> - Bizonyos értékhatár fölött kötelező megtérülési számításokat és társadalmi hasznosságot alátámasztó szakmai alátámasztó dokumentum készítése - A fejlesztéspolitikai intézményrendszerben és pályázati folyamatban az egyes projektek szakmai/társadalmi indokoltságának alaposabb vizsgálatának biztosítása, a pályázatok elbírálása során jelentkező korrupciós gyakorlatok megszüntetése
<p>A beszerzés nem megfelelő szakmai és beszerzésttechnikai előkészítése (az ajánlatkérő nem olyan árut/szolgáltatást szerez be, amire szüksége lenne)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - a műszaki leírás szakmailag nem megfelelő, elnagyolt, nem árazható <ul style="list-style-type: none"> - az ajánlatkérő nem végez megfelelő piackutatást (ugyanazt vesszük, mint tavaly, abból nem lehet gond...) - „házon belül” nincs megfelelő kompetencia, de az ajánlatkérő nem von be külső szakértőt a beszerzés specifikálásához, vagy a preferált céget vonja be az előkészítésbe - az ajánlatkérő nem végez árelemzést, „nem érdekli, hogy mennyibe kerül”. 	<ul style="list-style-type: none"> - Szakmai és gazdaságossági szemléletű piackutatás/piaci konzultációk elvégzése, a piacon elérhető termékek/szolgáltatások megismerése - Szükség esetén külső szakértők bevonása, akikről a Közbeszerzési Hatóság vezethet adott esetben névjegyzéket - Közbeszerzési szegmensenként piackutatási elemzések készítése (pl. vagyonvédelmi közbeszerzések esetében mi a várható árszint, az ajánlatok száma, milyen alkalmassági feltételek kiírása javasolt a megfelelő szintű verseny érdekében, stb.) - Szakmai szervezetekkel együttműködve szegmensenként útmutatók kiadása műszaki leírások elkészítéséhez a gyakorlat egységesítése és ezáltal az ajánlattevők támogatása céljából (pl. javasolt ártáblázatok, árándokolás-sablonok, specifikációminták, stb. készítése) - beszerzési gazdasági szakemberek bevonása az előkészítésbe és az ajánlatok bírálata során
<p>Közbeszerzési eljárás versenykorlátozó feltételekkel történő lefolytatása, a preferált cégekre történő „testreszabása”, versenytársak jogszerűtlen kizárása (vertikális versenykorlátozás, irányított közbeszerzés, szűkebb értelemben vett közbeszerzési korrupció)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - A közbeszerzési feltételrendszer versenykorlátozó kialakítása: túlzó mértékű ajánlati biztosíték, szerződés-kötési feltételek, alkalmassági feltételek (pl. indokolatlan tárgyú/mértékű referenciatétel), szubjektív értékelési szempontok (pl. munkaerőterv színvonalának pontozása) - A közbeszerzés tárgyhöz kapcsolódó műszaki előírások versenykorlátozó meghatározása („egy termékre van kiírva a közbeszerzés”) - Indokolatlan adminisztratív terhek (pl. nyersanyagkiszabot elkészítésének előírása a közérkeztetési tenderekben) - Diszkriminatív eljárási cselekmények (pl. indokolatlan érvénytelenítés, árándokolás lényegtelen részletköltségek miatt el nem fogadása, teljesíthetetlenül rövid hiánypótlási határidő) - Közbeszerzési eljáráson kívüli eszközök (pl. versenytársak informális „meggyőzése” arról, hogy ne induljanak) 	<ul style="list-style-type: none"> - A verseny fokozása és a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése az alábbiak szerint: - A versenykorlátozó feltételrendszer hatósági azonosítása a közbeszerzési eljárás megindítása előtt vagy annak ajánlattételi szakaszában, ameddig visszavonható a kiírás - Kizárólag nyílt részvételt biztosító (vagyis hirdetményel induló) eljárások alkalmazása, pár indokolt kivételtől eltekintve, amikor tényleg csak egy cég képes a teljesítésre - A piacot központosító keretmegállapodások helyett Dinamikus Beszerzési Rendszerek alkalmazása, Ajánlattevők közbeszerzési eljárásokban való részvételének elősegítése, ajánlattételi tudatosság növelése, képzések szervezése - Közbeszerzési dokumentumok nyilvánosságának biztosítása
<p>Közbeszerzési eljárásban kötött versenykorlátozó megállapodás a versenytársak között (horizontális versenykorlátozás vagy hagyományos értelemben vett kartellezés)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - színlelt ajánlattétellel meghívásos közbeszerzésekben - Ajánlat visszatartás, piacfelosztás, Körbenyerés 	<p>A közbeszerzési eljárások tudatosabb vizsgálata versenyjogi szempontból mind az ajánlatkérők, mind a GVH által</p>
<p>Közbeszerzés eredményeként született szerződések jogsértő módosítása, nem megfelelő teljesítése és annak ellenőrzésének és kikényszerítésének hiánya</p>	<ul style="list-style-type: none"> - A nyertes cég nem megfelelő minőségben vagy határidőn túl teljesíti a szerződést - A kiíró a szerződésszegést nem vizsgálja, nem szankcionálja - A kiíró úgy módosítja a szerződést, hogy azzal előnybe hozza a nyertest (pl. megemeli a szerződéses árat vagy lecsökkenti a műszaki tartalmat) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ezt a feladatot jelenleg a Közbeszerzési Hatóság végzi, megfelelő jogosítványokkal, ezen nem szükséges változtatni - A kiírók számára érdemes lehet ugyanakkor egységes gyakorlatot, útmutatót kidolgozni a szerződések teljesítésének ellenőrzésére

2.3. A közbeszerzési diszfunkciók intézkedési célterületei

Amennyiben azt a célt tűzzük ki, hogy a közbeszerzési rendszeren belül azonosítsuk a diszfunkciókat kezelő leghatékonyabb eszközöket, akkor a 2.1. pontban ismertetett, 1. és 4., sz. diszfunkciók vizsgálatát (felesleges beruházások és horizontális kartell) mellőzhetjük jelen dokumentumban, hiszen azokat a fejlesztéspolitika, a felelős vagyongazdálkodás és a versenyjog eszközeivel szükséges elsősorban kezelni.

Az 5. sz. diszfunkció (szerződés módosítások és a szerződések teljesítésének ellenőrzése) a jelenlegi állapot szerint is megfelelően működőnek tűnik, ott nem indokolt további beavatkozás.

Ennek megfelelően a továbbiakban az alábbi, 2. és 3. sorszámmal jelölt két diszfunkció-kategóriához kapcsolódó intézkedések kerülnek részletes vizsgálatra:

- a) a beszerzés nem megfelelő szakmai és beszerzéstехnikai előkészítése
- b) közbeszerzési eljárás versenykorlátozó feltételekkel történő lefolytatása (vertikális versenykorlátozó megállapodás)

2.4. A közbeszerzési diszfunkciók kezelésének eszközrendszere

Fontosnak tartjuk leszögezni, hogy a közbeszerzési diszfunkciók legnagyobb része nem kezelhető kizárólag jogszabályi eszközökkel. A közbeszerzési rendszer működése tekintetében nem a magyar közbeszerzési törvény és szabályozási környezet jelenti az alapvető problémát, tekintettel főként arra, hogy a magyar jogszabályok mindenben megfelelnek az EU-s közösségi irányelveknek és rendeleteknek, a szabályok nagy része az uniós irányelv átültetéséből eredeztethető.

A probléma a 2.2. pontban ismertetett diszfunkció-kategóriákkal összhangban a közbeszerzési eljárások lebonyolításának technikai részleteiben rejlik, amelynek eredményeként egyes állami szervezetek a közbeszerzési törvény egyébként helyes és hasznos jogintézményeit rendeltetésükkel homlokegyenesen ellentétes célra használják, és a törvényi szabályozás fogalmi szinten nem tesz lehetővé olyan részletekbe menő szabályozást, amelynek révén általános jelleggel ki lehetne küszöbölni ezeket a rossz gyakorlatokat. A szóbanforgó diszfunkciók csak gumiszabályként működő jogszabályi alapelvek (pl. ajánlattevők esélyegyenlősége, tisztességes eljárás elve) megfogalmazásával, továbbá ezen alapelveket tartalommal feltöltő és azok érvényesülését kikényszerítő intézményrendszerrel kezelhetőek hatékonyan a gyakorlatban. A közbeszerzési jogsértések nagy része nem fekete-fehér, egyértelműen megítélhető jogsértés: első ránézésre megfelel az adott cselekmény a törvény betűjének, de mégis nyilvánvaló, hogy a kiíró azt a jogintézményt valamelyik közbeszerzési alapelvvel ellentétes célra használta. Két példa szemléltetheti a legjobban ezt a problémakört:

a) az aránytalanul alacsony ár vizsgálata elvileg arra szolgál, hogy nyílt versenyben ne kerülhessenek jogtalan előnybe azok a cégek, akik azáltal tudnak alacsonyabb árat adni, hogy pl. feketén foglalkoztatják az alkalmazottaikat vagy nem a kiíró előírásainak megfelelően kívánják teljesíteni a szerződést. A gyakorlatban azonban az állami szereplők sokszor arra használják ezt a jogintézményt, hogy kizárják a kedvezőbb árat ajánló, a kiszemelt céget megelőző versenytársakat.

b) az ajánlati biztosíték intézménye arra szolgál, hogy visszatartsa a „kalandor” ajánlattevőket attól, hogy amennyiben megnyerik a közbeszerzést, akkor ne lépjenek vissza a szerződéskötés előtti utolsó pillanatban a megvalósítástól. A kiírók viszont az láthatóan az esetek többségében nem ebből a megfontolásból írják elő az ajánlati biztosítékot, hanem azért, hogy minél több céget „eltántorítsanak” a közbeszerzésekben való részvételtől, sokszor több tízmilliós összegeket meghatározva. A közbeszerzések többségében egyébként nem kötött az ajánlattétel biztosíték nyújtásához, és nem tekinthető általános problémának a nyertes ajánlattevők tömeges visszalépése, ez nem is tűnik logikusnak, ha már végigküzdött valaki egy teljes tendereztetési procedúrát és ki is hirdették nyertesnek.

A lényeg tehát a részletekben rejlik, amit viszont finomabb jogalkotási eszközökkel és egységes joggyakorlat-tal sikeresen lehet befolyásolni, és nem lehet általános érvényű tiltásokat megfogalmazni. Emiatt problémás a büntetőjogi kezelése a közbeszerzés versenykorlátozó kiírásának is, hiszen nagyon vékony határ választja el a korrupciós szándékkal egy ajánlattevőre kiírt feltételrendszert attól a felelős kiírói magatartástól, amikor a szervezet csak arra törekszik, hogy olyan cégektől kapjon ajánlatokat, akik ténylegesen képesek is lesznek a teljesítésre.

Hiba lenne tehát azt várni, hogy a közbeszerzési rendszer problémái egy tollvonással, megfelelő jogszabályi módosításokkal megoldhatóak lennének, ennek megfelelően 2. és 3. sz. diszfunkciók kezelésének főbb eszközei az alábbiak szerint csoportosíthatóak:

1. Kizárólag jogszabálmódosítást igénylő eszközök (pl. hirdetménnyel induló eljárások kizárólagossá tétele).
2. Intézményi és hatósági feladatkörök kiterjesztése és átstrukturálása (pl. a versenykorlátozó feltételrendszer hatékonyabb hatósági azonosítása)
3. Ajánlatkérőket és ajánlattevőket támogató tevékenységek bevezetése (pl. árelemzések, szektorális piackutatások végzése, képzések szervezése)
4. Egyéb eszközök (pl. szemléletformálás).

2.5. A Magyar Kormány jövőbeni tervei a közbeszerzések területén

Mielőtt ismertetnénk a hatékonyabb és tisztább közbeszerzési rendszert eredményező konkrét javaslatainkat, érdemes megvizsgálni a Magyar Kormány jövőbeni terveit a közbeszerzési rendszer átalakításával kapcsolatban, amelyek részben reflektálnak a fentiekben ismertetett diszfunkciókra. A tervezett módosításokat a Kormány az Európai Unió Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszközének (RFF) keretében elérhető források felhasználásáról szóló tervében²⁴ rögzítette.

A terv előzménye, hogy az Európai Bizottság a 2020. évre vonatkozó országspecifikus ajánlásában²⁵ az alábbi megállapításokat tette a magyar közbeszerzési rendszer kapcsán:

„A közbeszerzés terén a verseny hiánya továbbra is fontos probléma, mivel a verseny szélesebb körű megnyitása a válsággal való szembenézés egyik fő megoldása, ami újjáéleszti a kisvállalkozói szektort, és segít a gazdaság újraindításában. Az új jogszabályi változások és a közbeszerzés digitalizációja ellenére a közbeszerzések közel fele egyajánlatos eljárást eredményez. Az egyajánlatos eljárások nagy száma aláássa a közbeszerzési rendszer hatékonyságát. A közbeszerzés professzionalizálása hozzájárulhat az uniós szabályoknak való megfelelés javításához, és lehetővé teheti a stratégiai közbeszerzést. Az Unió által társfinanszírozott projektekhez kapcsolódó közbeszerzések elmúlt években végzett bizottsági ellenőrzése rendszerszintű hiányosságokat tárt fel, és rámutatott a közbeszerzés ellenőrzési rendszerének gyengeségeire. A Bizottság 2019-ben körülbelül 1 milliárd EUR összegű pénzügyi korrekciót szabott ki Magyarországra e hiányosságok miatt.”

Létezik továbbá egy nem nyilvános bizottsági dokumentum is a közbeszerzéseket érintő részletes uniós kifogásokról, amely a Reuters hírügynökség birtokába került, aki annak pár részletét nyilvánosságra is hozta²⁶ 2021. februárjában. A cikk szerint a magyar közbeszerzési rendszerben „rendszerszintű szabálytalanságok” tapasztalhatóak, és általánosságban elmondható, hogy a „nem valósul meg megfelelő szintű verseny a közbeszerzések során a gyakorlatban”.

Bár ezen bizottság dokumentum nem nyilvános, a Magyar Kormány fentiekben hivatkozott RFF tervében szereplő konkrét intézkedési javaslatok arra utalnak, hogy erre a két kifogásra próbál kielégítő megoldást kínálni a Kormány.

²⁴ <https://www.palyazat.gov.hu/helyreallitasi-es-ellenallokepességi-eszköz-rrf#>

²⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0517&from=EN>

²⁶ <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-eu-hungary-exclusi-idUSKBN2A8156>

2.5.1. A Kormány által tervezett konkrét intézkedések (az RFF-terv alapján)

A. Ajánlatkérői kötelezettségek jogszabályi meghatározása a verseny hiányával leginkább érintett közbeszerzési szektorokban és módszertani iránymutatás kidolgozása a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését elősegítő legjobb módszerekről és gyakorlatokról.

Cél: az egyajánlatos közbeszerzési eljárások érdemi csökkentése érdekében olyan arányos kötelezettségek meghatározása az ajánlatkérők számára, amelyek biztosítják a közbeszerzési eljárások jobb előkészítését, tervezését és ösztönzik őket a széles körű piaci verseny feltételeinek biztosítására. A jogszabályi kötelezettségeken felül megfelelő iránymutatásokat biztosítunk a verseny további erősítéséhez. A főbb eszközök:

- a) A piaci lehetőségek felmérésének előzetes piaci konzultáció keretében történő kötelezővé tétele az egyajánlatos eljárásokkal leginkább érintett közbeszerzési tárgyak esetén.*
- b) Az egyajánlatos eljárásokkal leginkább érintett ajánlatkérők számára előírjuk, hogy évente kötelező jelleggel intézkedési tervet kell közzétenniük annak érdekében, hogy csökkenti tudják a versenyt mellőző közbeszerzési eljárások számát*
- c) A jogszabályok előkészítésével párhuzamosan a Miniszterelnökség módszertani iránymutatást dolgoz ki és tesz közzé, amelyben bemutatja az egyajánlatos közbeszerzési eljárások elkerülését segítő legjobb módszereket, illetve gyakorlatokat.*

B. A közbeszerzési eljárásokban a verseny szintjének és közbeszerzések hatékonyságának folyamatos figyelemmel kísérését segítő módszertan kidolgozása és alkalmazása

Cél: A reform célja egy olyan monitoring mechanizmus létrehozása, amely biztosítja a közbeszerzésekben a verseny szintjének folyamatos nyomonkövetését. Az intézkedés keretében a Miniszterelnökség folyamatosan figyelemmel kíséri a közbeszerzésekben az egyajánlatos eljárások száma és több további mutató alakulását.

C. A verseny alacsony szintjével leginkább érintett szektorokban a korlátozott verseny mögött álló okok felmérése és a verseny szintjének javítását célzó intézkedések megfogalmazása

Célkitűzések: A Kormány számára álljanak rendelkezésre olyan adatok és elemzések, amelyek lehetővé teszik a verseny egyes beszerzési tárgyak, illetve szektorok esetében nem megfelelő szintje mögött álló tényezők feltárását a problémával leginkább érintett szektorokban, annak érdekében, hogy hatékony intézkedéseket lehessen tenni a verseny szintjének javítására. A beruházás célja ezért egy multiszektorális és nemzetközi helyzetfeltáró kutatás elvégzése, valamint az annak megállapításait hasznosító, a verseny szintjének javítása érdekében összeállított intézkedési javaslatcsomag elkészítése.

D. Képzési programok kidolgozása KKV-k számára a vállalkozások közbeszerzési eljárásokban történő részvételének elősegítésére

Célok: A gazdasági szereplők, és különösen a KKV-k esetén cél, hogy kompetenciáikat mind a közbeszerzési tevékenységek terén, mind a közbeszerzéshez kapcsolódó technikai ismeretek terén fejlesszük, és ezáltal csökkentsük a részvételük akadályait.”

2.5.2. A tervezett intézkedések értékelése

Általánosságban elmondható, hogy a fenti tervezett intézkedések egy nagyon pozitív irányba mutató javaslatcsomagot jelentenek, amelynek az implementálása részben már el is kezdődött a Kbt. 2021. november 11-től hatályos módosításával²⁷, amelyben a jogalkotó előírta, hogy a kiírók bizonyos feltételek fennállása esetén (feltételezhetően akkor, ha túl sok egyajánlatos közbeszerzést folytattak le) intézkedési tervet kötelesek készíteni, továbbá megteremtette a piaci konzultációkra és a közbeszerzési monitoring rendszerre vonatkozó kormányrendelet megalkotásának jogalapját.

Az látható, hogy a Kormány tisztában van a közbeszerzési rendszer diszfunkcióival és azzal, hogy erre a megoldás a nagyobb verseny biztosítása és a versenykorlátozó gyakorlatok visszaszorítása. A tervezett intézkedések valóban hozzájárulhatnak a közbeszerzési piac tisztább működéséhez, de sajnos nem tartalmaznak olyan konkrét intézkedéseket, amelyekkel ténylegesen kikényszeríthető lenne a versenykorlátozó gyakorlatok felszámolása.

A Kormány tervezett intézkedéseinek erősségeit és gyengeségeit az alábbi táblázat szemlélteti:

Intézkedés	Erősség	Gyengeség
A. Ajánlatkérői kötelezettségek jogszabályi meghatározása a verseny hiányával leginkább érintett közbeszerzési szektorokban és módszertani iránymutatás kidolgozása	Az alacsony szintű versenyért felelős körülmények tudományos igényű feldolgozása, majd ajánlatkérők számára gyakorlati útmutatóba foglalása hiánypótló lenne, és fontos szakmai párbeszédet indítana el a közbeszerzési szakmán belül. A piaci konzultáció kötelezővé tétele feltétel nélkül támogatandó.	A tervezet csak azokra az ajánlatkérőkre telepítene kötelezettségeket, akiknél magas az egyajánlatos közbeszerzések aránya, ez pedig nagyon egyszerűen kiküszöbölhető annak biztosításával, hogy legalább két ajánlat érkezik egy irányított közbeszerzésben (egy valódi és egy színlelt ajánlat formájában). Fennáll továbbá a veszélye annak, hogy hiába áll majd rendelkezésre a versenykorlátozó gyakorlatok elkerülésére vonatkozó útmutató, ezek az anyagok csak az asztalfióknak készülnek és az azokban foglalt követelmények teljesülését nem kényszeríti ki egy állami szervezet sem.
B. A közbeszerzési eljárásokban a verseny szintjének és közbeszerzések hatékonyságának folyamatos figyelemmel kísérését segítő módszertan kidolgozása és alkalmazása	Az előző ponthoz kapcsolódóan elengedhetetlenül fontos a kidolgozott elméleti módszertan alapján a gyakorlati megvalósulás monitorozása, amely lehetőséget ad későbbi konkrét intézkedésekre	Az RFF-tervben nevesített, a monitoring rendszer által vizsgálendő mutatók (eredménytelenségi okok, megszűnt szerződések száma, költségütlépések, szerződés teljesítésében késedelmek) leginkább arra utalnak, hogy a Kormány inkább a szerződések megfelelő teljesítését kívánja vizsgálni, nem pedig az irányított közbeszerzések kiszűrését célozza a monitoring rendszerrel. A fentiekben megjelölt adatok egyébként nagy részét most is rendelkezésre állnak az EKR-ben, tehát egy elég egyszerű adatelemzést fednek csak le a tervezett funkciók, de a versenykorlátozó gyakorlatok érdemi visszaszorítására nem tűnnek alkalmasnak.
C. A verseny alacsony szintjével leginkább érintett szektorokban a korlátozott verseny mögött álló okok felmérése és a verseny szintjének javítását célzó intézkedések megfogalmazása	Amennyiben ez a konkrét intézkedés jelöli az ajánlatkérői versenykorlátozó (korrupt) gyakorlatok feltárását, akkor mindenképpen üdvözlendő a célkitűzés.	Ez az intézkedés semmilyen kézzelfogható konkrétumot nem takar, csak jövőbeni intézkedési tervek kidolgozását ígéri.
D. Képzési programok kidolgozása KKV-k számára a vállalkozások közbeszerzési eljárásokban történő részvételének elősegítésére	A verseny szintjének a növelése érdekében nagyon hasznos intézkedés.	Nincs

²⁷ 2021. évi CXIII. törvény 13.§ és 15.§

A fentiekben foglalt intézkedési tervek tehát hol részben, hol egészében támogatandóak, de önmagukban semmiképpen sem elégségesek a közbeszerzések helyzetének rendezésére, és az az általános benyomásunk az lehet velük kapcsolatban, hogy azok az Európai Bizottság kifogásait elhárítani hivatott látszatintézkedések lesznek, amelynek során rengeteg tanulmány és dokumentum fog készülni gyakorlati implementáció nélkül, ahogy az az állami cégeken belüli korrupció visszaszorítását célzó megfelelési tanácsadási tevékenység esetében is történt.

3. Javasolt intézkedések a közbeszerzési rendszer reformjára 4 csomagban

3.1. Első intézkedéscsomag: a közbeszerzési rendszerben jelen levő rendszerszintű versenykorlátozó mechanizmusok felszámolása

3.1.1. A közbeszerzési törvény 115.§ szerinti „meghívásos” közbeszerzési eljárási fajta megszüntetése	
Az intézkedés lényege röviden:	Indokolt a „helyi” korrupció melegágyát jelentő, kisebb értékű (nettó 300 millió Forintos összegig) alkalmazható meghívásos közbeszerzési fajta azonnali megszüntetése
Intézkedési eszköz fajtája:	Kizárólag jogszabályalkotási eszköz
Az intézkedés időigénye:	A közbeszerzési törvény módosításának időtartama
Várható hatás bekövetkezésének időspektruma:	Azonnal
Miért szükséges?	<p>Az ún. 115-ös közbeszerzési eljárások lényege, hogy építési munkák tendereztetése esetén nettó 300 millió Forintos becsült érték alatt nem kötelező az ajánlatkérés nyilvános meghirdetése, hanem csak a kiíró által meghívott cégek indulhatnak a közbeszerzésen. A nyílt verseny kizárásával a kiírón múlik, hogy valóban olyan cégeket hív meg a tenderre, akik egymástól függetlenek vagy adott esetben a nyertesnek kiszemelt cég mellett csak színlelt ajánlatot tesznek a „versenytársak”. A törvény szerint legalább 5 cég felkérése kötelező, de az is elegendő a sikeres ajánlattételhez, ha mindösszesen egy ajánlat érkezik. Általánosságban kijelenthető, hogy ezen közbeszerzések esetében rendkívül alacsony a tényleges verseny szintje, a nyertesek személye általában előre egyeztetésre kerül és az egy tényleges (és nyertes) ajánlat mellett jellemzően csak előre egyeztetett, színlelt ajánlatok érkeznek ezekben a tenderekben. Ezen anomáliákat az EU intézményrendszere is érzékelte, ezért 2021. február 1-jétől kezdődően ezt az eljárásfajtát nem lehet alkalmazni uniós finanszírozású építések esetén. Adódik a kérdés, hogy amennyiben az uniós források védelme érdekében indokolt volt ezen, a versenyt jelentős mértékben kizáró eljárásfajta kivezetése, akkor a magyar adófizetők pénzét miért költhetik továbbra is a kiírók meghívásos tendereken? Az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben 2018. áprilisa óta megindított kb. 41.000 közbeszerzési eljárásból több, mint 12.000 közbeszerzést folytattak le 115-ös eljárásként, tehát az összes tender 29 %-át teszi ki ez az eljárásfajta. A legtöbb büntetőjogi szakaszba jutott korrupciós ügy ezen közbeszerzések közül került ki, melyek közül a legnagyobb nyilvánosságot a Boldog István nevéhez kötődő, Terület- és Településfejlesztési Operatív Programból finanszírozott pályázatokkal kapcsolatos visszaélések kaptak, ahol a sajtó a 115-ös eljárások működési modelljét és annak korrupciós kitettséget részletesen be is mutatta²⁹.</p>
Megoldási javaslat:	<p>Ezen közbeszerzési eljárási fajtát meg kell szüntetni, és helyette nyílt, hirdetémmel induló közbeszerzési eljárások lefolytatására kötelezni a kiírókat az árubeszerzések és szolgáltatásmegrendelésekhez hasonlóan, amely beszerzési tárgyak esetében már 2015-ben eltörölték a meghívásos eljárások lehetőségét, és 2021. év elejétől ugyanez történt az uniós finanszírozású építési beruházási projektek esetében is. Célszerű lehet egyfajta hibrid megoldásként a kiíróknak biztosítani a meghirdetés mellett a cégek közvetlen meghívásának lehetőségét is, annak érdekében, hogy a kiírók felhívhassák a potenciális ajánlattevők figyelmét a közbeszerzésre (emellett természetesen bárki jelentkezhessen a közbeszerzésre a hirdetés alapján). Javasolt a hirdetésellenőrzési díjat is csökkenteni ezen eljárási fajta esetében, a kisebb önkormányzatok terheinek mérséklése érdekében.</p>
Az intézkedés kockázatai:	<p>Hosszabb közbeszerzési eljárások: a tapasztalatok szerint a 115-ös eljárások és a meghirdetett tenderek összehasonlításában nagy átlagban nem tér el jelentősen az ajánlattételi határidő hossza. Hirdetémmel induló eljárások esetén 15 nap a minimum határidő, ennyi időre meghívásos tender esetén is szüksége van a cégeknek az ajánlat elkészítéséhez, így legfeljebb a hirdetés feladásához szükséges időtartam merülhet fel többletként, amely nemzeti eljárásrend esetén 3-5 nap, vagyis nem számottevő. Nagyobb jogorvoslati kockázat: valódi kockázat, amely ugyanakkor valamennyi nyílt versenyt biztosító közbeszerzés esetében értelemszerűen fokozottabban jelentkezik, mint egy előre „leosztott” tender esetében. Ezen körülmény nem indokolhatja a verseny kizárását. A 115-ös eljárással lehetett helyzetbe hozni a helyi cégeket: ugyan erre vonatkozóan részletes statisztika nem áll rendelkezésre, de az esetek többségében még az önkormányzatok sem figyelnek arra, hogy helyi cégek kerüljenek meghívásra, ezen szempont eddig sem érvényesült.</p>

²⁹ https://index.hu/belfold/2019/12/09/boldog_istvan_fehér_petra_fidesz_top_palyazatok_korrupcio/

3.1.2. Egyrésztvevős keretmegállapodások alkalmazásának korlátozása és a központosított közbeszerzési rendszer teljes újragondolása

Az intézkedés lényege röviden:	Indokolt a „központi” korrupció melegágyát jelentő, jelentős értékű (többtíz- vagy akár százmilliárd Ft értékű) egy- vagy kevésszereplős keretmegállapodások alkalmazhatóságának drasztikus visszaszorítása
Intézkedési eszköz fajtája:	Kizárólag jogszabályalkotási eszköz
Az intézkedés időigénye:	A közbeszerzési törvény módosításának időtartama
Várható hatás bekövetkezésének időspektruma:	Azonnal
Miért szükséges?	<p>A közbeszerzésekben a legnagyobb értékű szerződések az ún. keretmegállapodások, amelyeket az egyes kiírók többéves összesített igényeikre vonatkozóan kötnek. Két fő alkalmazási területe:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) önkormányzatok kisebb-nagyobb összesített beszerzései (pl. parkgondozás, útépítések, épületfelújítások) b) központosított közbeszerzési szervezetek által olyan árakra és szolgáltatásokra kötött keretszerződések, amelyekre az államigazgatás valamennyi szereplőjének szüksége van (pl. bútor, informatika, gépjárművek, takarítás, stb., bővebb információkért lsd. az 1.4./B) pontot). <p>A keretmegállapodás alapvetően egy hasznos beszerzési technika, mivel tudatosabb tervezésre sarkallja a kiírókat, hogy ne kelljen minden egyedi igény felmerülése esetén külön közbeszerzési eljárást lefolytatniuk. A keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzés során a kiíró az első fázisban elvégzi a piaci szereplők előminősítését és meghatározott szempontok (jellemzően egy mintaköltségvetésre adott ár alapján) kiválasztja azokat a cégeket, akiktől a későbbiekben ajánlatot fog kérni a konkrét felmerülő igényeire vonatkozóan. A keretmegállapodás ugyanakkor a verseny végleges beszűkítésére, sőt egyes közbeszerzési szektorok egyszereplőssé redukálására is alkalmas, amennyiben azt közbeszerzési alapelvekkel ellentétes célra használják, ahogyan azt a Kormány teszi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) az állam az 1.4./B) pontban ismertetett központosított beszerzési tárgyak tekintetében kötelezővé teszi valamennyi irányítása alatt álló állami szervezet és cég számára, hogy kizárólag a központi beszerző szervezet által kiválasztott szolgáltatóval/szolgáltatókkal szerződhetnek; b) a központi beszerző szervezet beszerzési tárgyanként jellemzően egyetlen, hatalmas értékű keretmegállapodást köt, így a keretmegállapodás időtartamára (max. 48 hónapra) csak az általa kiírt közbeszerzésen előminősített cégek tehetnek ajánlatot, míg a többi cég kizárul a piacról. c) a keretmegállapodás esetében az biztosítja a közpénzekkel való felelős gazdálkodást, ha az előminősített cégek az egyedi lehívások esetén versenyeznek egymással a konkrét beszerzési igény tekintetében, ezért egyértelmű, hogy amennyiben csak egy cég vesz részt a keretmegállapodásban, akkor gyakorlatilag olyan árat ad, amelyet akar és semmilyen verseny nem valósul meg a keretmegállapodás időtartama alatt³⁰ (hacsak nem kér be a kiíró fix egységeket minden szóbajöhető tételre az előminősítés során, de ez nem kötelező). Ezzel a módszerrel szűkítette le a Nemzeti Kommunikációs Hivatal az állami kommunikációs feladatok teljes spektrumának megvalósítását gyakorlatilag egyetlen cégre³¹. d) az sem sokkal jobb helyzet, amennyiben nem egy, hanem kevésszámú céggel köt keretmegállapodást a központi beszerző. pl. a szoftverfejlesztésre kiírt 676 milliárd (!) forintos keretmegállapodás³² esetében a Digitális Kormányzati Ügynökség 5 fős keretszámot állapított meg, vagyis még többtagú konzorciumok indulása esetén is csak a legnagyobb cégek juthatnak állami megrendeléshez³³. Ennek az eredménye az, hogy hiába van több ezer cég az országban, aki le tudna fejleszteni pl. egy állami cégnek egy egyszerű honlapot, csak azok adhatnak rá ajánlatot, akik előtte teljesítették az előminősítési eljárás csillagászati becslött értékéhez igazított alkalmassági feltételeket. És még nem is tettünk említést az alacsony létszámból fakadó fokozott kartellkockázatokról, az egyedi lehívások egymás közötti leosztásának veszélyeiről.

³⁰ <https://telex.hu/gazdasag/2021/03/11/a-b-n-referencia-zrt-nyerte-a-korhazak-300-milliard-forintos-takaritasi-tenderet>

³¹ <https://ekr.gov.hu/portal/kozbeszerzes/eljarasok/EKR001175462019/reszletek>

³² <https://telex.hu/gazdasag/2021/01/27/majdnem-egybillio-forintra-ir-ki-kozbeszerzest-a-rogan-fele-digitalis-kormanyzati-ugynokseg>

³³ <https://telex.hu/gazdasag/2021/03/30/forditott-robin-hood-a-magyar-allam-a-nagyoknak-adja-a-kkv-k-uzleteit>

<p>Megoldási javaslat:</p>	<p>Négy intézkedés szükséges:</p> <p>a) a lehető legnagyobb mértékben be kell szűkíteni annak lehetőségét, hogy bármely kiíró olyan közbeszerzést írthasson ki, amelynek eredményeként csak egy céggel kíván keretmegállapodást kötni (Kbt. 105.§ (1) bekezdése). Első körben szükséges megvizsgálni, hogy az uniós jog lehetővé teszi-e ezen rendelkezés törlését a közbeszerzési törvényből, és amennyiben erre nincs lehetőség, akkor „szoft” eszközökkel (pl. jogszabályban előírt indokolási kötelezettséggel, útmutatókkal, stb.) szükséges visszaszorítani annak alkalmazását.</p> <p>b) biztosítani kell a megfelelő szintű versenyt a többszereplős keretmegállapodások esetén is, és javasolt jogszabályi vagy szoft eszközökkel kikényszeríteni azon keretmegállapodásos eljárások eredménytelenné nyilvánítását és megismétlését, amelyekben nem érkezik legalább 3 érvényes ajánlat.</p> <p>c) a szélsőséges piackonzentrációt jelentő központosított közbeszerzéseknél a keretmegállapodás esetén a maximális résztvevői keretszám meghatározását vissza kell szorítani (vagy ha kötelező a hirdetményben a keretszám megadása, akkor pl. 99- ben meghatározni), továbbá az előminősítés során alkalmazott belépési korlátokat a legkisebb értékű tervezett lehváshoz igazítani (vagyis ne fordulhasson elő, hogy az 5 millió Ft-os honlapfejlesztésre csak olyan cég adhasson ajánlatot, aki előtte többmilliárd forintos árbevételt kellett igazoljon).</p> <p>d) Az egyes szerzési tárgyak sajátosságai és a piaci viszonyok egyedi vizsgálatát követően keretmegállapodásos eljárás helyett ún. Dinamikus Szerzési Rendszer (DBR) alkalmazásának kötelezővé tétele azokban a közbeszerzési szegmensekben, ahol ez lehetséges és indokolt. A DBR legnagyobb előnye a keretmegállapodással szemben, hogy ahhoz folyamatosan csatlakozhatnak új cégek a szerződés fennállta alatt is, tehát nem rögzíti a piaci viszonyokat több éves időtartamra³⁴.</p> <p>Kiegészítő megjegyzés:</p> <p>A Közbeszerzési Hatóság hiába ad ki közleményt minden évben a kis- és középvállalkozások közbeszerzésekben való sikeres szerepeléséről³⁵, az állami szervezetek szerzéseinek nagy részéhez nincs hozzáférése a magyar kisvállalkozásoknak a szélsőséges centralizáció miatt, amelynek kapcsán mindenképpen idekívánkozik a közbeszerzési törvény 1.§-ának alábbi szövegrészlete:</p> <p>„Magyarország Országgyűlése a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, továbbá a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése érdekében, a helyi kis- és közepes vállalkozások közbeszerzési eljárásokba való bekapcsolódásának, valamint a környezetvédelem és az állam szociális célkitűzéseinek elősegítése céljával - összhangban a közbeszerzések terén Magyarország által kötött nemzetközi szerződésekkel és az Európai Unió irányelveivel - a következő törvényt alkotja...”</p>
<p>Az intézkedés kockázata:</p>	<p>A magasabb számú piaci szereplő keretmegállapodásokban való részvétele és a várhatóan fokozott intenzitású verseny nagyobb adminisztrációs terheket jelent a beszerző szervezetekre nézve, ez azonban nem indokolhatja a jelenlegi, súlyosan monopol vagy oligopol jellegű működés fenntartását. A központi beszerző szervezetek informatikai rendszerei jelenleg alkalmatlanok a nagyszámú egyedi ajánlattétel megfelelő és átlátható kezelésére, de ez egy informatikai eszközökkel megoldható problémának tűnik.</p>

³⁴ https://kozbeszerzes.hu/documents/2639/DBR_utmutato_0210.pdf

³⁵ <https://kozbeszerzes.hu/hirek/rekordev-tobb-mint-2500-milliard-forint-ertekben-nyertek-kozbeszerzeseket-tavaly-a-kkv-k/>

3.1.3. A versenykorlátozó feltételekkel kiírt közbeszerzések hatósági azonosítása

<p>Az intézkedés lényege röviden:</p>	<p>Azzal párhuzamosan, hogy elhárultak az verseny elvi akadályai a 115-ös eljárás megszüntetésével és a központosított közbeszerzések piacának megnyitásával, átfogó intézkedések szükségesek ahhoz, ahogy az innentől nyílttá váló, továbbá a jelenlegi szabályozás szerinti eddig is nyíltnak tekinthető eljárásokban azonosíthatóak és ki-küszöbölhetőek legyenek a versenykorlátozó gyakorlatok.</p>
<p>Intézkedési eszköz fajtája:</p>	<p>Jogszabályalkotási eszközök Intézményi és hatósági feladatkörök kiterjesztése és átstrukturálása</p>
<p>Az intézkedés időigénye:</p>	<p>Legalább 1 évre van szükség a kapcsolódó jogszabályalkotási munka elvégzéséhez és a szükséges intézményrendszer felállításához, továbbá a módszertani elemzések elvégzéséhez</p>
<p>Várható hatás bekövetkezésének időspektruma:</p>	<p>1 éven túl</p>
<p>Miért szükséges?</p>	<p>Az, hogy egy közbeszerzési eljárás hirdetémmel kerül megindításra (köznyelvi használatban nyílt eljárásnak minősül) még nem jelenti azt, hogy önmagában a nyilvánosság által megszünnének a versenykorlátozás kockázatai. Itt érkezünk meg tulajdonképpen a klasszikus közbeszerzési korrupció kérdésköréhez, a 2.2. pontban taglalt vertikális versenykorlátozáshoz, amikor az adott kiíró olyan módon határozza meg az egyébként nyílt közbeszerzési eljárás feltételrendszerét, hogy azáltal előnyben részesítse az általa preferált céget. A 3.1.1. és 3.1.2. pontok szerinti intézkedések esetén csak kismértékben találunk ilyen gyakorlatokat: nincs is rájuk szükség, hiszen ott a törvényi rendelkezések jogszerű lehetőséget adnak a verseny részbeni vagy teljes kizárására (erre a jelenségre illeszkedhet a leginkább a kormánykritikus média által többször használt „legalizált korrupció” címke). A keretmegállapodások és a 115-ös eljárások körén túl található ugyanakkor a közbeszerzési eljárások túlnyomó része (legalábbis darabszám tekintetében), és ezek esetében nem rendszerszinten, hanem közbeszerzési eljárásoként, egyenként „kell” elvégeznie azt az aprómunkát a kiíróknak, amelynek eredményeként a preferált cégek felé téríthetőek el az egyes nyílt eljárások. Ennek a korrupciós gyakorlatnak a gyakorlati eszközeiről a 2.2. pont tesz említést a 3. sz. közbeszerzési diszfunkcióhoz (vertikális versenykorlátozás) kapcsolódóan, ilyen pl. a referenciafeltételek egy cégre vagy a műszaki leírás egy termékre szabása, az indokolatlanul magas ajánlati biztosíték, stb.</p> <p>Felmerülhet a kérdés, hogyan lehetséges, hogy egy versenykorlátozó feltételrendszer nem minősül automatikusan jogszerűtlennek és ezt a jelenlegi intézményrendszer hogyan nem szűri ki? Ebben két tényező játszik szerepet:</p> <p>a) általánosságban elmondható, az egyes közbeszerzési eljárásban meghatározott indulási feltételek önmagukban nagyon ritkán versenykorlátozóak a jogszabályok betűje szerint, hanem a „kívánt” eredmény mindig a még éppen jogszerűnek minősülő feltételek sokaságának komplex és célzott alkalmazásával érhető el. Ha egyenként nézzük a feltételeket, mindegyik jogszerűnek minősül, mindegyik a jogszerűségi határon belül szűkíti kicsit a verseny bizonyos aspektusait, de összességében mégis egy olyan feltételrendszerré áll össze, amelynek eredményeként nem alakul ki tényleges verseny. Ezeknek a jelenségeknek a felismerése rendkívül nehéz, de egyáltalán nem lehetetlen feladat.</p> <p>b) az, hogy egy eljárási feltétel versenykorlátozó-e vagy sem, ahhoz az adott piaci szegmens nagyon alapos műszaki és gazdasági (üzleti) ismerete szükséges. Ha az ajánlatkérő például elektronmikroszkópot szeretne beszerezni, akkor amennyiben egyszerűen elektronmikroszkóp szállítására vonatkozó referenciát kér, akkor nyilvánvalóan sok cég, sok termékkel el fog tudni indulni, de mi a helyzet akkor, ha a kiíró a referenciafeltételét olyan módon egészíti ki, hogy csak kifejezetten a szerzési igényének megfelelő speciális műszaki tartalommal vagy kiegészítő modullal felszerelt, pl. téremissziós forrással rendelkező elektronmikroszkóp szállítására vonatkozó referenciát fogad el? Elképzelhető, hogy Magyarországon a vizsgált időszakban (jellemzően a közbeszerzés megindítását megelőző 36 hónapban) egyetlen olyan cég volt, aki ilyen referenciát be tud mutatni, vagyis a versenykorlátozás megítéléséhez szükséges a beszerzés tárgyát képező készülék műszaki jellemzőinek, a piacon elérhető termékek, sőt az elmúlt időszakban a konkrét cégek által teljesített referenciák ismerete. Ezeknek a jelenségeknek a felismerése a hatóságok számára szinte lehetetlen feladat, ugyanakkor a piacon tevékenykedő versenytársak, akiket a versenykorlátozó intézkedésekkel távol akarnak tartani az indulástól, pontosan és világosan látják ezeket a „stikliket”, így elsősorban az ő bejelentéseikre kell hagyatkozni a szervezetrendszernek.</p>

<p>Megoldási javaslat:</p>	<p>A fentiekben ismertetett problémakör komplex intézkedéscsomagot igényel az alábbiak szerint:</p> <p>a) a Miniszterelnökségtől és a Közbeszerzési Hatóságtól szakmailag és szervezetenként önálló kutatóintézet létrehozása (javasolt munkanév: Közbeszerzéskutató Intézet). Az intézet javasolt feladatkörei az alábbiak:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a közbeszerzési eljárásokban alkalmazott versenykorlátozó feltételek (a szakmai zsargon szerinti ún. red flag indikátorok) azonosítására szolgáló elméleti módszertan kidolgozása. A módszertan kidolgozása során a múltban lefolytatott közbeszerzésekre vonatkozó adatok közbeszerzési jogi, versenyjogi és műszaki/szakmai elemzéséből szükséges kiindulni, melyeket minden főbb közbeszerzési szektorra vonatkozóan külön kell elkészíteni, az adott szektor szakmai és piaci sajátosságainak figyelembevételével. • monitoring rendszer kidolgozása a red flag indikátorok automatikus azonosítására, ehhez támogató informatikai rendszer fejlesztése, elsősorban big data és gépi tanulási (machine learning) algoritmusok alkalmazásával. A cél a versenykorlátozó gyakorlatok automatikus jelzőrendszerének kialakítása, amely segítséget nyújt a Közbeszerzési Hatóság számára a hirdetményellenőrzési tevékenység során. <p>A monitoring rendszer alapvetően automatizált jelzőrendszerként kell működjön, vagyis a rendszernek előre megadott szempontok alapján kell jeleznie a kockázati tényezőket, hogy emberi erőforrást csak az így kiszűrt esetek kezelésére kelljenallokálni.</p> <ul style="list-style-type: none"> • A monitoring rendszer alapján a Közbeszerzéskutató Intézet feladata az egyes közbeszerzési eljárások megindítása után felmerülő kockázatok (pl. vitarendezések, ajánlattevők érvénytelenítése, indokolatlanul rövid hiánypótlási határidő, stb.) folyamatos nyomon kísérése szintén elsősorban informatikai eszközökkel. • whistleblowing bejelentési rendszer létrehozása, ahol az ajánlattevők bejelenthetik az általuk tapasztalt versenykorlátozásokat (ilyet működtet egyébként már most a Közbeszerzési Hatóság, de nincs arra vonatkozóan nyilvános információ, hogy milyen gyakorisággal használják ezt a cégek). <p>Ezeket az információkat szintén szükséges az egységes informatikai rendszerben megjeleníteni.</p> <ul style="list-style-type: none"> • a Közbeszerzéskutató Intézetnek jogkört kell biztosítani arra, hogy kezdeményezhesse a Közbeszerzési Hatóság és vagy a Közbeszerzési Döntőbizottság, valamint a Gazdasági Versenyhivatal vizsgálatát az általa feltárt kockázatok tekintetében. <p>• Közbeszerzési szegmensenként piackutatási elemzések készítése (pl. vagyoni védelmi közbeszerzések esetében mi a várható árszint, az ajánlatok száma, milyen alkalmassági feltételek kiírása javasolt, stb.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Szakmai szervezetekkel együttműködve szegmensenként útmutatók kiadása műszaki leírások elkészítéséhez a gyakorlat egységesítése és ezáltal az ajánlattevők támogatása céljából (pl. javasolt ártáblázatok, árindokolás sablonok, specifikációminták, stb. készítése) <p>b) a Közbeszerzési Hatóság hirdetményellenőrzési feladatkörének megerősítése, a Közbeszerzéskutató Intézet monitoring rendszeréből átadott jelzések alapján a Hatóságnak feladata kell legyen a versenykorlátozási szempontok hatékony vizsgálata a közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően.</p> <p>Fontos megemlíteni továbbá, hogy a közbeszerzési kockázatok elemző monitoring rendszerre vonatkozóan számos gyakorlati példát találhatunk a világban és már Magyarországon is elérhető egy ilyen rendszer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Szingapúr - A*STAR rendszer³⁶: A Szingapúri Tudományos, Technológiai és Kutatási Ügynökség fejlesztette ki azt a mesterséges intelligencia alapú rendszert, amely elemzi az egyes ajánlatkérők és ajánlattevők munkaügyi és pénzügyi adatait, a közbeszerzési kiírásokat, azok bírálatának folyamatát és mintázatokat térképez fel annak érdekében, hogy azonosítsa a „potenciálisan korrump” vagy hanyag tisztviselőket. • Brazília – ALICE projekt³⁷: a megjelenő közbeszerzési hirdetményeket és a bírálati cselekményeket az ALICE nevű szoftver elemzi a közbeszerzési jogi és versenyjogi megfelelés szempontjából • EU – OpenTender project³⁸: az EU által finanszírozott DIGIWHIST projekt keretében készült el valamennyi EU tagállam TED adatbázisban megjelenő közbeszerzési hirdetményeinek főbb adatait kategorizáló, továbbá azok egyes kockázati szempontok mentén értékelő rendszere. <ul style="list-style-type: none"> • EU – ARACHNE rendszer³⁹: Maga az EU is fejlesztett egy kockázati tényezőket elemző rendszert, de ez elsősorban az egyes uniós alapok forrásfelhasználásához kapcsolódó visszaéléseket hivatott feltárni, csak részben foglalkozik a közbeszerzési területtel. • Magyarország – Redflags.eu⁴⁰: A Red Flags egy olyan alkalmazás, amely segít megtalálni korrupciós kockázatokot tartalmazó közbeszerzési dokumentumokat különféle algoritmusok, indikátorok alapján. A rendszert civil szervezetek fejlesztették az Európai Bizottság támogatásával.
	<p>Az intézkedés kockázata:</p>

³⁶ <https://govinsider.asia/security/exclusive-singapore-trialling-ai-to-predict-procurement-fraud/>

³⁷ <https://www.oecd.org/daf/competition/Fighting-Bid-Rigging-in-Brazil-A-Review-of-Federal-Public-Procurement-2021.pdf>

³⁸ <https://opentender.eu/start>

³⁹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPageId=3587&langId=hu>

⁴⁰ <https://www.redflags.eu/>

3.1.4. Közbeszerzési értékhatár alatti beszerzések helyzetének rendezése

<p>Az intézkedés lényege röviden:</p>	<p>Áruk és szolgáltatások beszerzése esetén 15 millió Forint, építési munkák megrendelése esetén 50 millió Forintos értékhatárig bezárólag jelenleg semmilyen módon nem ellenőrzi az állam a közpénzköltségeket, ezért szükség van egy kontrollmechanizmus kidolgozására</p>
<p>Intézkedési eszköz fajtája:</p>	<p>Jogszabályalkotási eszközök</p>
<p>Az intézkedés időigénye:</p>	<p>A közbeszerzési törvény módosításának és egy esetleges új kormányrendelet kidolgozásának és elfogadásának időtartama</p>
<p>Várható hatás bekövetkezésének időspektruma:</p>	<p>Azonnal</p>
<p>Miért szükséges?</p>	<p>2021. január 1-én hatályát Kormány hatályon kívül helyezte a közbeszerzési értékhatárok alatti értékű beszerzések megvalósításával és ellenőrzésével kapcsolatos szabályokról szóló 459/2016. (XII. 23.) Korm. rendeletet, ezáltal mindennemű kontroll megszűnt a közpénzköltség ezen kísértékű, de számossága miatt mégis jelentős szerződésállomány tekintetében. Jelen állapot szerint minden állami és önkormányzati szervezet a saját belátása szerint intézi ezeket a beszerzéseket és általános jelenségnek tekinthető, hogy ezen beszerzési eljárások nagyrésze színlelt versennyel valósul meg, vagyis a kiíró előre kiválasztja a nyertest, aki utána legalább két színlelt ajánlatot biztosít a verseny látszatának fenntartásához. Ez a probléma nemcsak a saját költségvetés terhére megvalósított beszerzéseket érinti, hanem az uniós finanszírozású projekteket is, ahol maga a pályázati rendszer is arra sarkallja a kedvezményezetteket, hogy „elbábozzák” a valódi versenyt. Ennek oka kettős:</p> <p>a) a pályázati költségvetés meghatározásához elegendő egy alátámasztó ajánlat bekérése költségvetési soronként, amely elkészítésének sokszor jelentős időigénye van az előkészítés során bevont cég részéről: időt és energiát fordít az előzetes ajánlat elkészítésére, sokszor a kedvezményezettel (pályázóval) együtt találják ki a szakmai tartalmat. Ezt követően a cég értelemszerűen számít arra, hogy ő fogja kapni a megrendelést a pályázat elnyerése esetén, és a kedvezményezett részéről is jelentkezik egy józan ésszel indokolható „érzelmi elkötelezettség” az előkészítés során ingyenes munkát végző cég felé.</p> <p>b) miután megnyerte a kedvezményezett az EU-s forrást, semmi nem sarkallja arra, hogy alacsonyabb áron szerezze be az adott árut vagy szolgáltatást, hiszen ezt az összeget számára kifizetik a pályázatból. Sőt, amennyiben valódi verseny alakulna ki és olcsóbban szerezne be bármit a pályázat megvalósítása során, az többlet adminisztrációs terhet jelent, hiszen ki kell találnia, hogy a megtakarítással felszabaduló forrásokat mire költi, ezt újra engedélyeztetnie kell az irányító hatósággal, ahol ezeket a szituációkat szintén inkább nyűgként élik meg.</p>
<p>Megoldási javaslat:</p>	<p>Ezen meghívásos beszerzési eljárások esetében a verseny tisztaságát az biztosítja a leginkább, ha meggyőződünk arról, hogy a kiírók egymástól független gazdasági szereplőket kérnek fel az ajánlattételre, de ennek az ellenőrzése rendkívül nehézkes, legfeljebb a beszerzés lezárulta után lehetne vizsgálni. Az értékhatár alatti beszerzések esetén a transzparenciát az biztosíthatná, ha valamennyi kiíró számára kötelező lenne az ajánlatkérők EKR rendszerben történő lefolytatása (az önkormányzatok esetében is). Ez a megoldás egyszerre több problémára is megoldást kínál:</p> <p>a) a kiíró továbbra meghívhatná a megvalósításra által leginkább alkalmasnak tekintett cégeket;</p> <p>b) nyilvános adatok állnának rendelkezésre ezen kisebb értékű beszerzések tekintetében is, amelyek ezt követően mind a civil társadalom, mind a hatóságok számára egy jól kereshetőek és áttekinthetőek lennének, a közérdekű adatigénylések nagy részét ezáltal feleslegessé téve (különösen, ha a megkötött szerződések EKR-ben történő közzététele is kötelező lenne).</p> <p>Az informatikai háttér már most rendelkezésre áll, az EKR rendszerben lefejlesztésre került már az közbeszerzési értékhatár alatti beszerzési eljárások lefolytatására szolgáló modul, amely már hosszabb ideje megfelelően működik.</p> <p>Javasolt megfontolni továbbá, hogy a nettó 5 millió Forint feletti értékű beszerzések esetén kötelező legyen az EKR-ben meghirdetéssel induló beszerzést lefolytatni, vagyis nem csak a meghívott cégek tehetnének ajánlatot az egyes ajánlatkérések során.</p>
<p>Az intézkedés kockázata:</p>	<p>Jelentős adminisztrációs teher: a megfelelő versenyt biztosító beszerzési eljárások lefolytatása és a legalább három ajánlat bekérése 2021 előtt sem volt mellőzhető, ez egy korábbi állapothoz való visszatérést jelentene. Amennyiben ezt sem követelnénk meg a kiíróktól, azzal gyakorlatilag elismernénk azt, hogy közbeszerzési értékhatár alatt mindenki „annyiért és attól szerez be”, amennyiért és akitől csak akar.</p>

3.1.5. Közbeszerzési dokumentumok és az alvállalkozásra vonatkozó adatok nyilvánosságának biztosítása

Az intézkedés lényege röviden:	A közpénzköltés feletti hatósági és civil kontroll erősítése érdekében elsődleges fontosságú, hogy a nyilvánosak legyenek a főbb közbeszerzési dokumentumok, továbbá a közbeszerzési eljárás lezárását követően a nyertes ajánlatokra vonatkozó részletes adatok.
Intézkedési eszköz fajtája:	Kizárólag jogszabályalkotási eszköz
Az intézkedés időigénye:	A közbeszerzési törvény módosításának időtartama
Várható hatás bekövetkezésének időspektruma:	Azonnal
Miért szükséges?	A jelenlegi szabályozás szerint nem kötelező a közbeszerzési dokumentumok közzététele az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer publikus felületein, illetve a nyertes ajánlati ár egyösszegű értékén kívül nem érhetőek el érdemi információk a publikus adatbázisban. Ugyanígy problémát jelent, hogy nem ismerhetők meg a nyertes cégek által a szerződés teljesítése során bevont alvállalkozók sem.
Megoldási javaslat:	Javasolt az alábbi információk nyilvánosságának biztosítása az EKR publikus felületén: a) a szerződéstervezet és a beszerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírás (a közbeszerzés megindításával egyidejűleg) b) az ajánlati ár meghatározásának módszerét tartalmazó dokumentum (a közbeszerzés megindításával egyidejűleg) c) A nyertes ajánlatban szereplő árrészletezés, árazott költségvetés (a közbeszerzés lezárultát követően, ha az ajánlattevő nem nyilvánította üzleti titokká) d) A szerződés teljesítése során igénybevett alvállalkozók személye és az általa teljesített tevékenységek és azok ellenértéke (a szerződés teljesítése alatt folyamatosan frissítve, építési munkák esetében az Üvegkapu ⁴¹ rendszer adataival való egyezés ellenőrzése) e) Konzorciumi részarány a kifizetések alapján és az ellátott feladatok.
Az intézkedés kockázatai:	Nincs

3.1.6. A közbeszerzési kötelezettség alól kivont szervezetek visszaemelése

Az intézkedés lényege röviden:	Az 1.4. pont E) alpontjában részletezettek szerint 2020. január 1-jével a jogalkotó megszüntette az uniós forrásból finanszírozott projekthez kapcsolódóan a közbeszerzési eljárások kötelezettségét, amennyiben a kedvezményezett piaci cég. A támogatások felelős elköltésének alapvető garanciája lenne ezen kötelezettség visszaállítása.
Intézkedési eszköz fajtája:	Kizárólag jogszabályalkotási eszköz
Az intézkedés időigénye:	A közbeszerzési törvény módosításának időtartama
Várható hatás bekövetkezésének időspektruma:	Azonnal
Miért szükséges?	Amennyiben jelenleg egy magántulajdonú cég uniós forrást nyer el, nem köteles a nyilvános meghirdetést biztosító közbeszerzési eljárást lefolytatnia, hanem elegendő pár kontrollajánlat bekérése a támogatás elköltéséhez, értékhatár nélkül.
Megoldási javaslat:	A megoldás a közbeszerzési kötelezettség visszaállítása lenne, amely a hatályon kívül helyezett Kbt. 5.§ (3) bekezdésének visszaemelésével lenne kezelhető.
Az intézkedés kockázatai:	Nincs elegendő közbeszerzési szakértő a nagyszámú közbeszerzési eljárás lefolytatására: érdemes lenne megfontolni azt is, hogy ne teljesértékű közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezze a jogalkotó a kedvezményezetteket, hanem csak az ajánlatkérés publikus meghirdetésére az EKR-ben az értékhatár alatti beszerzésekhez hasonlóan (3.1.5. pont)

⁴¹ <https://www.kozbeszerzes.hu/hirek/figyelem-januar-1-tol-elesedik-az-uevegkapu/>

3.2. Második intézkedéscsomag: az árelemzések és a stratégiai beszerzési szemlélet meghonosítása a magyar közbeszerzésekben

3.2.1. Az ajánlati árszint vizsgálati feltételeinek megteremtése központi szinten	
Az intézkedés lényege röviden:	A jelenlegi közbeszerzési rendszer egyik legnagyobb diszfunkciója, hogy egyetlen kiíró és egyetlen hatóság sem köteles vizsgálni jelenleg azt, hogy a beérkezett ajánlatok hogyan viszonyulnak a piaci árszinthez, ezért a közpénzekkel való felelős gazdálkodás megteremtése érdekében meg kell teremteni az ajánlati árszintek vizsgálatának módszertanát és a kiírókat kötelezni ezen szempontok érvényesítésére a közbeszerzések előkészítése, valamint az ajánlatok bírálata során. A jelenleg is működő „aránytalanul alacsony ár” vizsgálata mellett meg kell teremteni az „aránytalanul magas ár” jogintézményét és a hozzá kapcsolódó jogkövetkezmények rendszerét.
Intézkedési eszköz fajtája:	Jogszabályalkotási eszközök Intézményi és hatósági feladatkörök kiterjesztése és átstrukturálása
Az intézkedés időigénye:	Legalább 1 évre van szükség a kapcsolódó jogszabályalkotási munka elvégzéséhez és a szükséges intézményrendszer felállításához, továbbá a módszertani elemzések elvégzéséhez
Várható hatás bekövetkezésének időspektruma:	1 éven túl
Miért szükséges?	Az adófizető állampolgárok számára valószínűleg nehezen felfogható, hogyan fordulhat elő az, hogy a teljes állami és önkormányzati közpénzköltés során egyetlen kiíró sem köteles vizsgálni azt, hogy amit be kíván szerezni, az a piaci árakhoz képest megfelelőnek vagy túlárazottnak minősül-e, de jelenleg ez a helyzet. Ezen túlmenően egyetlen hatóságnak sem feladata jelenleg, hogy vizsgálja az egyes állami és önkormányzati szervezetek által beszerzett áruk, szolgáltatások, építési munkák árszintjét, vagy adott esetben összehasonlító (benchmarking) elemzéseket végezzen. Így fordulhat elő az, hogy pl. a Budapest I. kerületi Önkormányzat 2015-ben 1,25 M Ft-os egységáron vásárolt egy parkolóautomatát ⁴² , addig a II. kerület ugyanezen időszakban 2,39 M Ft-ért ⁴³ , a III. kerület pedig 3,25 M Ft-ot fizetett a parkolóautomaták darabjáért. A közbeszerzések között egyébként az volt a fő különbség, hogy míg az I. kerület nyílt közbeszerzést írt ki, ahol 4 db ajánlat érkezett, a másik két kerület meghívásos közbeszerzést alkalmazott, és mindhárom közbeszerzés jogszerűnek minősült. A túlárazás problémaköre a jelenlegi közbeszerzési szabályozás alapján nem kezelhető, az egyetlen eszköze a lelkiismeretes kiírónak az, hogy amennyiben csak túlságosan magas ajánlatok érkeznek, akkor eredménytelenné nyilvánítja és megismétli a közbeszerzést.

⁴² https://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/hirdetmeny/portal_7273_2015/

⁴³ https://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/hirdetmeny/portal_9655_2016/

<p>Megoldási javaslat:</p>	<p>Ezen problémára kettős megoldás kínálkozik, két időben is elkülönülő fázisra bontva: a) elsőként az államnak ki kell dolgoznia a közbeszerzésekben előforduló áruk, szolgáltatások és építési munkák piaci árszintjének meghatározására szolgáló elméleti módszertant és ennek informatikai háttérrendszerét. A módszertan és az informatikai háttérrendszer kidolgozásának és működtetésének feladatait a 3.1.3. pont szerinti Közbeszerzéskutató Intézethez javasolt telepíteni. Az árelemzésekre vonatkozóan van már hazai precedens, a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara és a Építőipari Ágazati Párbeszéd Bizottság minden évben kiszámolja a vagyonvédelmi⁴⁴ és az építőipari ágazatra vonatkozó minimális költségeket tartalmazó rezióradiját⁴⁵, melyet jogszabályba foglalnak, ennek mintájára lenne szükséges minél több ágazatra kiterjeszteni ezt a folyamatot, amelynek keretében elsősorban nem a minimális, hanem inkább az átlagos piaci ár meghatározása lenne a cél. Az építőiparban továbbá rendelkezésre áll egy magyar fejlesztésű, a piaci szereplők által általánosan alkalmazott költségvetéskészítő szoftver (TERC), amelynek adatbázisai szintén megfelelő kiindulópontot jelenthetnek a piaci ár meghatározásához. Elképzelhető, hogy számos beszerzési tárgy (pl. a nukleáris szektor beszerzései vagy komplex tanácsadási feladatok) esetében nem lehetséges árszintelemzés elvégzése, de szükséges törekedni a lehető legtöbb beszerzési tárgy esetében összehasonlító és piaci árak meghatározására. Több, gyakorlatban is működő külföldi precedenst találunk teljeskörű közbeszerzési árelemző rendszerek működésére vonatkozóan, tehát a megvalósításnak nem lehet elméleti akadály:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Belgium - Mediaan rendszer⁴⁶: Az állam nem rendelkezett az áruk és szolgáltatások múltbeli árainak elemzéséhez szükséges eszközzel, ennek kezelésére fejlesztette a Mobilitási és Közmunkügyi Minisztérium a MEDIAAN platformot, amely kereshető adatbázist biztosít a múltbeli árakról, valamint számos alkalmazást biztosít a költségtervezés és -elemzés számára. • Brazília - Painel de Precos⁴⁷: Brazíliában törvényileg kötelező előkészítő feladatként árelemzést végezni a közbeszerzési eljárás megindítása előtt. A Szövetségi Gazdasági Minisztérium kidolgozott egy árpanelt, amely láthatóvá teszi a közbeszerzések során korábban alkalmazott árakat, amelyek között a felhasználók szűrők szerint kereshetnek. <p>b) a piaci referenciaárak azonosítását követően a második fázisban az alábbi kötelezettségek telepítése javasolt az egyes kiíró szervezetekre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • az ajánlatkérő a becsült érték meghatározása során is köteles egy olyan, összehasonlításra alkalmas mérőszám (pl. építési munkák esetén négyzetméterár, szoftverfejlesztés esetén óradíj, stb.) meghatározására, amely alapján a beszerzés tárgyának becsült értéke összehasonlíthatóvá válik központilag azonosított referenciákkal. • amennyiben a kiíró által becsült egységár meghatározott mértékben (pl. +20 %) eltér a referenciaértéktől, akkor ennek részletes indokolása szükséges. Nagyobb mértékű (pl. +30 %-os) eltérés esetén pedig javasolt egy hatáskörrel rendelkező hatóság (pl. a Közbeszerzési Hatóság, Miniszterelnökség) engedélyéhez kötni a közbeszerzés megindítását. • a közbeszerzés megindítását követően, amennyiben a nyertes ajánlattevő ajánlati ára meghatározott mértékben (pl. +10 %) eltér a referenciaértéktől vagy a becsült értéktől, akkor annak elfogadása részletes indokoláshoz kötött. Nagyobb mértékű (pl. +50 %-os) eltérés esetén pedig a hatáskörrel rendelkező hatóság engedélyéhez kötött az eredményhirdetés, ellenkező esetben a kiíró köteles az eljárás megismétlésére.
<p>Az intézkedés kockázatai:</p>	<p>Amennyiben a piaci árat elemző szoftverben nem megfelelő, félrevezető adatok kerülnek rögzítésre referenciaárként, az az eljárások elhúzódnak vagy felesleges megismétlést vonhatja maga után: ennek kiküszöbölésére addig nem javasolt a fenti b) pont szerint ajánlatkérői kötelezettségek előírása, amíg nem bizonyosodik meg az árelemző rendszer megbízható működése.</p>

⁴⁴ 374/2021. (VI. 30.) Korm. rendelet

⁴⁵ 56/2021. (XI. 19.) ITM rendelet

⁴⁶ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/39908/attachments/1/translations/en/renditions/native>

⁴⁷ <https://paineldepocos.planejamento.gov.br/>

3.2.2. Az ajánlati árszint vizsgálati feltételeinek megteremtése kiírói szinten

Az intézkedés lényege röviden:	A közbeszerzési eljárás előkészítésébe és lefolytatásába bevont szereplők közül jelenleg egyik szereplőnek sem feladata a közpénzekkel való hatékony gazdálkodás szempontjainak érvényesítése
Intézkedési eszköz fajtája:	Jogszabályalkotási eszközök A kiíró szervezetén belül az előkészítési és bírálóbizottsági feladatkörök átstrukturálása
Az intézkedés időigénye:	A vonatkozó jogszabálmódosítások elfogadásának és a kapcsolódó módszertani útmutatók elkészítésének időtartama
Várható hatás bekövetkezésének időspektruma:	6 hónapon túl
Miért szükséges?	<p>A jelenlegi szabályozás szerint a kiíró szervezet négy jól elhatárolható kompetenciával rendelkező szakember részvételét köteles biztosítani a közbeszerzési eljárás előkészítése és a beérkezett ajánlatok bírálata során:</p> <ul style="list-style-type: none"> • jogi szakértelem • közbeszerzési szakértelem • beszerzés tárgya szerinti szakmai/műszaki szakértelem • pénzügyi szakértelem <p>A fentiek közül három kompetencia tekintetében világosak a feladatok: általában a lebonyolító közbeszerzési tanácsadó biztosítja a közbeszerzési és jogi szakértelmet egyben (szerződéstervezet elkészítése, eljárás lebonyolítása, eljárási cselekmény elvégzése), a műszaki szakértelemmel rendelkező bírálóbizottsági tag pedig specifikálja a beszerzés tárgyával kapcsolatos ajánlatkérői elvárásokat. De vajon mi a feladata a pénzügyi szakértelmet biztosító bírálóbizottsági tagnak? Erről a közbeszerzési törvény nem tartalmaz semmilyen rendelkezést és a gyakorlatban a kiírók többsége esetében a szervezet gazdasági delegáltja értetlenül üli végig a bírálóbizottsági üléseket, miközben (a jogalkotóhoz hasonlóan) fogalma sincs arról, hogy mi lenne a pontos feladata a közbeszerzés előkészítése és az ajánlatok bírálata során. A Közbeszerzési Hatóság 2022.02.10-i útmutatója az alábbi javaslatokat teszi ebben a tekintetben, de a megnevezett feladatok valójában tényleg csak formális hozzájárulást jelentenek a közbeszerzés lefolytatásához:</p> <p>„Bár a pénzügyi szakértelemmel rendelkező tag részvétele látszólag formális az eljárásban és a bírálóbizottság munkájában, valójában az ő aktív közreműködésére is szükség van a közbeszerzési eljárás eredményes lefolytatásához. A pénzügyi szakértelemmel rendelkező tagnak kell meghatározni a pénzügyi alkalmassági követelményeket – természetesen a közbeszerzési szakértelmet biztosító taggal együtt – és a szerződés pénzügyi rendelkezéseire, esetleges ajánlati-, teljesítési biztosítékokra is neki kell javaslatot tennie a szerződést elkészítő jogi szakértelemmel rendelkező tag felé, valamint neki is ellenőriznie az esetleges árándokolást.”</p> <p>Miközben a pénzügyi bírálóbizottság tagnak feltűnően „nincs” dolga a közbeszerzés során, kitűnik az is, hogy a közpénzekkel való felelős és hatékony gazdálkodás elvének érvényesítése nincs telepítve egyetlen szereplőhöz sem, vagyis a közbeszerzési folyamat során senki nincs, akinek az lenne a feladata, hogy vizsgálja a beszerzés gazdaságosságát és árszintjét.</p>

<p>Megoldási javaslat:</p>	<p>A fenti diszfunkció kezelésének eszköze nyilvánvalóan az lehet, hogy jelenleg tényleges feladat nélküli pénzügyi szakértelemmel rendelkező bírálóbizottsági tag funkcióját valódi tartalommal töltsük fel. Ezt az Európai Bizottság országjelentése is kiemeli, hogy „a közbeszerzés professzionalizálása hozzájárulhat az uniós szabályoknak való megfelelés javításához, és lehetővé teheti a stratégiai közbeszerzést”, amely mögött nyilvánvalóan az felimerés áll, hogy Magyarországon jelenleg a közbeszerzést elsősorban egy jogi folyamatként kezelik a kiírók és a közbeszerzések egyetlen szereplője sem köteles a költséghatékonysági elvek figyelembevételére. A gazdasági szakértelemmel rendelkező előkészítésbe és bírálatba bevont személynek az alábbi feladatokat lenne szükséges ellátnia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Szakmai és gazdaságossági szemléletű piackutatás/piaci konzultációk elvégzése, a piacon elérhető gazdasági szereplők, termékek/szolgáltatások megismerése, felmérése, folyamatos elemzése az adott kiíró igényeinek megfelelően; • a becsült érték meghatározása során a jelenleg alkalmazott módszerek (indikatív ajánlatok kérése, tervezői költségbecslés) mellett a piaci áraknak megfelelő árszint vizsgálata; • gazdaságossági és megtérülési számítások végzése (pl. bérleti-adásvételi konstrukciók összehasonlítása), életciklus-költség-elemzések készítése, amelynek során az adott beszerzés vételárán kívül az üzemeltetési, karbantartási, megsemmisítési költségek is figyelembe vételre kerülnek; • a beérkezett ajánlatok árszintjeinek részletes elemzése a piaci árhoz viszonyítottan, aránytalanul magas ár esetén az indokok feltárása (pl. miért nem alakult ki nagyobb verseny, miért nem érkezett több ajánlat, esetleg milyen külső (világ)piaci folyamatok állnak egy rendkívüli áremelkedés mögött) A fenti feladatok nagyjából lefedik a nagyobb piaci cégeknél alkalmazott stratégiai beszerzői pozícióval járó feladatköröket, és az államnak, mint a legnagyobb beszerzőnek, ehhez hasonlóan lenne szükséges érvényesítenie az érdekeit a közbeszerzések során. <p>Az egyes kiírók által alkalmazott stratégiai beszerzők természetesen nem lennének magukra hagyva ebben a munkában: a 3.2.1. pont szerint a Közbeszerzéskutató Intézet elméleti módszertanokkal és egységes rendszerben megjelenített, központilag elvégzett árelemzésekkel támogatná őket a feladatuk elvégzésében.</p>
<p>Az intézkedés kockázatai:</p>	<p>A kisebb kiíró szervezetekre (főleg a kis önkormányzatokra) aránytalan terhet róna stratégiai közbeszerző bevonása: erre vonatkozóan megoldást jelenthet a 3.2.3. pont szerinti javaslat, vagyis független, akkreditált külső szakértői rendszer létrehozása, amelynek révén nem kellene minden kiírónak új alkalmazottat felvennie vagy meglévő alkalmazottat továbbképeznie, hanem eseti megbízási szerződéssel lehetne lehetősége külső szakértő bevonására. A várható megtakarítás mértéke mindenképpen fedezetet jelentene a szakértő díjára.</p> <p>Nem áll rendelkezésre elegendő stratégiai beszerzői tapasztalattal rendelkező szakember: ez egy létező probléma, jelenleg egyedül a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rendelkezik egy „államháztartási gazdálkodás és ellenőrzés” tárgyú szakképzéssel, érdemes lehet megvizsgálni egy célzottan közbeszerzési stratégiai beszerzői képzés létrehozását, amelyre biztosan jelentős érdeklődés érkezne a hallgatók részéről, amennyiben a független szakértői névjegyzékbe kerüléssel ez biztos megrendeléseket biztosítana számukra (jó példa erre az adatvédelmi tisztviselők esete, 2018 óta pár év alatt gyakorlatilag egy új szakma jött létre komolyabb előzmények nélkül).</p>

3.2.3. Független külső szakértői névjegyzék létrehozása

<p>Az intézkedés lényege röviden:</p>	<p>A közbeszerzési eljárás előkészítésében és a beérkezett ajánlatok bírálatában résztvevő szakmai és gazdasági kompetenciát biztosító tagokkal szemben jelenleg az építési beruházások kivételével semmilyen elvárás nincs. A közbeszerzések alaposabb előkészítése érdekében külső szakértői névjegyzék létrehozása javasolt, amellyről egyes beszerzési tárgyakhoz kapcsolódó műszaki/szakmai és stratégiai beszerzői szakértelemmel rendelkező külső szakértőket vonhatnak be a beszerzésekbe a kiírók.</p>
<p>Intézkedési eszköz fajtája:</p>	<p>Jogszabályalkotási eszközök Intézményi és hatósági feladatkörök kiterjesztése és átstrukturálása</p>
<p>Az intézkedés időigénye:</p>	<p>Legalább 1 évre van szükség a kapcsolódó jogszabályalkotási munka elvégzéséhez és a névjegyzék létrehozásához</p>
<p>Várható hatás bekövetkezésének időspektruma:</p>	<p>1 éven túl</p>
<p>Miért szükséges?</p>	<p>A stratégiai beszerzői pozíció szükségességét a 3.2.2. pontban foglaltak támasztják alá. Ezen túlmenően alapvető problémát jelent a közbeszerzési eljárások nem megfelelő műszaki/szakmai előkészítése is, mivel a kiírók nem rendelkeznek és nem is rendelkezhetnek minden beszerzési tárgyra kiterjedően szakértelemmel rendelkező alkalmazottal. Számos olyan beszerzést írnak ki a kisebb állami és önkormányzati szervezetek is, amelyek tekintetében nyilvánvalóan nem rendelkezhetnek megfelelő szakértővel (pl. kommunikációs szolgáltatások, szoftverfejlesztés, vagyonvédelem, közétkeztetés). Ebben az esetben a kiírók jellemzően három megoldást választanak a gyakorlatban:</p> <p>a) külső szakértőt vesznek igénybe (ez a közétkeztetési és építőipari közbeszerzéseknél általános jelenség, hogy dietetikust, műszaki ellenőrt vagy tervező szakembert vonnak be a közbeszerzés előkészítésébe). Az eljárások megfelelő szakmai színvonalú előkészítését ez a megoldás szolgálja a legjobban, problémát jelenthet ugyanakkor az, ha a külső szakértő valamely potenciális ajánlattevőtől nem független (ld. az Elios-ügyben a Sistrade Kft. szerepét⁴⁸)</p> <p>b) nem vonnak be külső szakértőt, megoldja a kiíró „házon belül”: ez nyilvánvalóan azt a kockázatot hordozza magában, hogy a közbeszerzés nem megfelelő műszaki színvonalon lesz előkészítve, a kiíró a folyamat végére nem azt az árut/szolgáltatást fogja kapni, amire szüksége van, vagy a nem kellően részletes műszaki specifikáció miatt lehetetlenné válik a felelős ajánlattétel, ármeghatározás a piaci szereplők részéről, vagy az ajánlatok nem lesznek egymással összehasonlíthatóak.</p> <p>c) a legrosszabb megoldás értelemszerűen az (ami ugyanakkor általános jelenségnek számít), hogy a kiíró egy által kiválasztott piaci céggel készítteti el a műszaki specifikációt, aki utána el is indul a közbeszerzésen. Ez egyébként a közbeszerzési törvény szerint összeférhetlenséget eredményez, és a céget ki kellene zárni a közbeszerzésből, de ezekre a gyakorlatokra nagyon ritkán derül fény, hiszen az előkészítésben résztvevő egyik félnek sem áll érdekében ezen információ nyilvánosságra hozatala.</p>
<p>Megoldási javaslat:</p>	<p>A diszfunkció kezelésének hatékony eszköze az lehet, ha a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók (FAKSZ) mintájára létrejönne az „akkreditált közbeszerzési stratégiai beszerzési tanácsadók” és az „akkreditált közbeszerzési szakmai és műszaki szaktanácsadók” intézménye. A névjegyzékbe való felvétel követelményeit szükséges részletesen kidolgozni, a szakmai-műszaki szaktanácsadók esetén értelemszerűen beszerzési tárgyként külön, az adott terület sajátosságainak figyelembevételével. A névjegyzékbe való felvételi feltételeknek és magának az eljárásnak jóval egyszerűbbnek kell lennie, mint a FAKSZ-ok esetében.</p> <p>A névjegyzék vezetését, mint hatósági feladatot a Közbeszerzési Hatósághoz javasolt telepíteni. Gyakorlati választ kell továbbá találni az akkreditált szakértők függetlenségének biztosítására, amely adott esetben egy etikai bizottság felállításával kezelhető a leghatékonyabban. Amennyiben az adott szakértő igazolhatóan műszaki versenykorlátozó feltétel kiírását javasolta, akkor az megalapozhatja a névjegyzékből való törlését.</p>
<p>Az intézkedés kockázata:</p>	<p>Nem áll rendelkezésre elegendő stratégiai beszerzői tapasztalattal rendelkező szakember: lsd. a 3.2.2. ponthoz fűzött észrevételt.</p>

⁴⁸ <https://merce.hu/2018/02/12/het-tanacsado-ceg-is-erintett-az-elios-ugyben-ennyi-boven-eleg-a-bunszervezet-vadjahoz/>

3.3. Harmadik intézkedéscsomag: versenykorlátozások és túlárazások vizsgálata a múltban lefolytatott közbeszerzési eljárások vonatkozásában

3.3.1. A versenykorlátozások és túlárazások vizsgálata a múltban lefolytatott közbeszerzési eljárások alapján kötött, de még nem teljesített szerződések vonatkozásában	
Az intézkedés lényege röviden:	A 3.1.3. és a 3.2.2. pontokban meghatározott módszertanok alapján versenykorlátozónak és egyben túlárazottnak minősített közbeszerzési eljárások azonosítását, továbbá a Közbeszerzési Döntőbizottság által a jogsértés megállapítását követően az ajánlatkérőként szerződő szervezeteket kötelezni kell a még hatályban lévő szerződések megszüntetésére.
Intézkedési eszköz fajtája:	Intézményi és hatósági feladatkörök kiterjesztése és átstrukturálása
Az intézkedés időigénye:	Legalább 1 évre van szükség a 3.1.3. pont szerinti hatósági azonosítórendszer, továbbá a 3.2.2. pont szerinti központi árelemzések rendszerének létrehozásához.
Várható hatás bekövetkezésének időspektruma:	1 éven túl
Miért szükséges?	A múltban lezárult, jogsértő módon megkötött közbeszerzési szerződések felmondása érdekében.
Megoldási javaslat:	<p>A 3.1.3. és a 3.2.2. pontokban felvázolásra kerültek a versenykorlátozó feltételekkel kiírt közbeszerzések hatósági azonosításának, a központi árelemzések és az aránytalanul magas ár jogintézményei, amelyek megfelelő kiindulópontot jelenthetnek a korrupciós kockázatok feltárásához a múltban lefolytatott közbeszerzésekre vonatkozóan. A feladat több lépcsőben valósulhat meg:</p> <p>a) az arra feljogosított hatóság (javasoltan a KEHI) a Közbeszerzéskutató Intézet által fejlesztett azonosítórendszer segítségével megvizsgálja a múltban lefolytatott azon közbeszerzéseket, amelyek szerződésai még teljesítés alatt állnak. Ezen vizsgálat célja a versenykorlátozás gyanújával érintett közbeszerzések kiszűrése. A KEHI-nek a közbeszerzési eljárás megindításától számítva 3 év áll rendelkezésére a jogorvoslat megindítására, tehát az ennél régebben indított közbeszerzések esetében nincs elvi lehetőség sem a jogsértés megállapítására.</p> <p>b) Miután a központi árelemzést megalapító rendszerben meghatározásra kerültek az egyes beszerzési tárgyakra vonatkozó referenciaárak, ezen egységárak alapján szintén le kell folytatni a vizsgálatot az a) pont szerinti közbeszerzésekre (múltban indult, de még teljesítés alatt álló)</p> <p>c) a fenti két szempont alapján leszűrt lista tartalmazza az alapos okkal feltételezhető közbeszerzési jogi jogsértéssel és a túlárazással is egyszerre érintett közbeszerzési eljárásokat. Ezen közbeszerzési eljárások részletes, manuális vizsgálatát követően indokolt esetben a KEHI elnökének kezdeményeznie kell hivatalból a versenykorlátozást megalapító jogsértés megállapítását a Közbeszerzési Döntőbizottságnál a Kbt. 152.§ (1) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva, a 152.§ (2) bekezdésének b) pontja szerinti 3 éves objektív határidő lejárata előtt.</p> <p>d) a közbeszerzési jogsértés Döntőbizottság általi megállapítását követően a szerződést a kiíró köteles megszüntetni (azonnali hatállyal felmondani) és a bíróság előtt a szerződés semmissége iránti pert indítani a Kbt. 137.§ (4) bekezdése alapján.</p>
Az intézkedés kockázatai:	Előre megjósolhatatlan a jogi kimenetele azoknak az eseteknek, amikor a szerződést a megrendelő felmondja a megállapított közbeszerzési jogsértés miatt, de a szerződés egy része már teljesítésre került. Fel kell mérni továbbá az érintett uniós források visszafizetési kötelezettségének kockázatait is.

3.3.2. A versenykorlátozások és túlárazások vizsgálata a múltban lefolytatott közbeszerzési eljárás alapján kötött, már teljesített szerződések vonatkozásában

Az intézkedés lényege röviden:	A 3.1.3. és a 3.2.2. pontokban meghatározott módszertanok alapján versenykorlátozónak és egyben túlárazottnak minősített közbeszerzési eljárások azonosítását, továbbá a Közbeszerzési Döntőbizottság által a jogsértés megállapítását követően a Közbeszerzési Hatóság köteles legyen hivatalból bírósági eljárást indítani a szerződések semmisségének megállapítása érdekében
Intézkedési eszköz fajtája:	Intézményi és hatósági feladatkörök kiterjesztése és átstrukturálása
Az intézkedés időigénye:	Legalább 1 évre van szükség a kapcsolódó jogszabályalkotási munka elvégzéséhez, 3.1.3. pont szerinti hatósági azonosítórendszer, továbbá a 3.2.2. pont szerinti központi árelemzések rendszerének létrehozásához.
Várható hatás bekövetkezésének időspektruma:	1 éven túl
Miért szükséges?	A múltban lezárult, jogsértő módon megkötött közbeszerzési szerződések semmisségének megállapítása érdekében.
Megoldási javaslat:	A 3.3.1. pontban felvázolt módszer alapján a KEHI azokra a 3 éven belül megindított közbeszerzési eljárásokra vonatkozóan is köteles legyen a Közbeszerzési Döntőbizottság döntését kérni a versenykorlátozás megállapíthatósága vonatkozásában, amelyek teljesítése már lezárult.
Az intézkedés kockázatai:	A már teljesített szerződések utólagos semmisségének kimondása elhúzódo peres eljárásokat vetít előre, ezért a költségvetésnek okozott kár mértéke elképzelhető, hogy nagyobb, mint ha egyáltalán nem történik intézkedés, ezért minden eset alapos és egyedi mérlegelése szükséges. Fel kell mérni továbbá az érintett uniós források visszafizetési kötelezettségének kockázatait is.

3.4. Negyedik intézkedéscsomag: Ajánlatkérői és ajánlattevői szervezetek közbeszerzési tevékenységének hatósági támogatása

3.4.1. Szektoriális elemzések és módszertani útmutatók elkészítése

Az intézkedés lényege röviden:	Elengedhetetlenül szükséges lenne olyan, egy közbeszerzési szektorokra kiterjedő elemzések és módszertani útmutatók készítése, amely segíti a kiírókat a piackutatások és piacelemzések elkészítésében, és javaslatokat fogalmaz meg a közbeszerzésben alkalmazott feltételrendszer meghatározására vonatkozóan, a nagyobb verseny elérése érdekében.
Miért szükséges?	A kiíró szervezetek számára jelenleg is előírja közbeszerzési törvény piackutatás elvégzését, de ez jellemzően kimerül a becslt érték meghatározásához szükséges indikatív ajánlatok elkészítésében. A 3.2.2. pontban ismertetett stratégiai beszerzői pozíció megerősítésével párhuzamosan szükséges az egyes kiírók előkészítő tevékenységének központi támogatása és egységes gyakorlatok kialakítása, hiszen nyilvánvalóan minden egyes kiíró ugyanazt a piacot lenne köteles elemezni, ezért sokkal ésszerűbbnek tűnik ehhez központi erőforrással egy megbízható alaputatást biztosítani. Ezeket az egyes közbeszerzési piaci szegmensekre vonatkozóan külön-külön elkészített piacelemzéseket ezáltal az egyes kiíróknak csak a beszerzésük esetleges sajátos jellemzői és a náluk helyben működő piaci környezet sajátosságai mentén kellene kiegészíteniük.
Megoldási javaslat:	Az elemzéseknek és az útmutatóknak az alábbi területekre kell kiterjedniük: • egyes beszerzési tárgyakra vonatkozó legfontosabb jogi és szakmai előírások kiemelése, leggyakoribb hibák, amelyek alacsonyabb szintű versenyt okoznak vagy adott esetben árfejhajtó hatással bírnak (pl. villamos energia beszerzése esetén többéves időtartamra kiírt közbeszerzés esetén a folyamatosan változó piaci árak miatt valószínűleg jelentősen magasabb árak fognak érkezeni) • részletes piaci elemzés az adott szektorban jellemzően beérkező ajánlatok számáról, árszintjéről, a leggyakoribb érvénytelenségi okokról és ajánlattevői gyakorlatokról (pl. a vagyonvédelemben rendkívül magas az aránytalanul alacsony ár miatt érvénytelenül nyilvánítt ajánlatok és a kapcsolódó jogorvoslatok száma). Az elemzések és útmutatók elkészítését a Közbeszerzési Kutató Intézetnek javasolt telepíteni. Megjegyeznénk továbbá, hogy a fentiekhez hasonló elemzések és útmutatókat a Magyar Kormány is tervez készíteni (ld. a 2.5.1. pont A. alpontját).
Az intézkedés kockázatai:	Nincs.

3.4.2. Ajánlattevők közbeszerzési eljárásokban való részvételének elősegítése, ajánlattételi tudatosság növelése, képzések szervezése

Az intézkedés lényege röviden:	A versenykorlátozó feltételek alkalmazásán túlmenően a közbeszerzési verseny fokozásának leghatékonyabb módszere az ajánlattevői aktivitás növelése, erre a legjobb módszer az közbeszerzéseken potenciálisan induló cégek képzése.
Miért szükséges?	<p>Jelenleg három fő megállapítást tehetünk a piaci cégek közbeszerzésekhez való hozzáállása tekintetében:</p> <p>a) az általános vélemény számos piaci alapon működő cég részéről az, hogy a közbeszerzéseken el sem indulnak, mert azok úgyis „le vannak zsírozva”. Erre adott esetben konkrét célzott, informális üzenetekkel rá is erősíthetnek egyes kiírók által preferált cégek: „ne induljatok el, semmi értelme”. Ennek sokszor semmilyen alapja nincs, egyfajta önbeteljesítő versenykorlátozás valósul meg, és mivel a szóbanforgó közbeszerzés mondjuk tisztességes feltételekkel került kiírásra, nagy eséllyel megnyerné az adott cég.</p> <p>b) az ajánlattevők közül nagyon kevesen rendelkeznek tudatos ajánlattételi stratégiával a közbeszerzések tekintetében, pedig megvan az a (nem is feltétlenül szűk) mezsgyeje a közbeszerzéseknek, ahol egy politikai kapcsolattal nem rendelkező cég is eséllyel indulhat. Rengeteg múlik az ajánlattevői tudatosságon, ismernie kell az adott közbeszerzési szegmens sajátosságait, hogy az EKR milyen módon alkalmas piackutatásra pl. a múltbeli hasonló közbeszerzések indulói és árainak megismerése révén.</p> <p>Sok ajánlattevő esetében problémát jelent továbbá, hogy ahelyett, hogy piaci versenyen törekednének a közbeszerzés elnyerésére, inkább a jól bevált, régi reflexek által vezérelve inkább „kapcsolatot keresnek” a kiíró felé, hogy így lobbizzanak a nyertességük érdekében.</p> <p>c) Nincs az ajánlattevőknél megfelelő szintű szakmai tudás egy ajánlattételi folyamat közbeszerzési támogatására, az ajánlat és a hiánypótlás megfelelő összeállítására, az általános gyakorlat szerint a cégek nem vesznek igénybe külső közbeszerzési szakértői segítséget, inkább az egyéb adminisztrációs feladatokat ellátó munkatársakra telepítik ezeket a feladatokat, akik autodidakta módon tanulják ki a közbeszerzési szabályozás főbb sarokpontjait és az EKR rendszer gyakorlati használatát, legtöbbször a saját kárukon tanulva.</p>
Megoldási javaslat:	<p>A fenti okoknál fogva javasolt gyakorlati képzések biztosítása az ajánlattevői szervezetek számára, az alábbi fókuszokkal:</p> <p>a) a magabiztos ajánlattételhez szükséges közbeszerzési jogi tudás megszerzése b) az EKR rendszer használatának gyakorlati elsajátítása</p> <p>c) ajánlattevői stratégiák megismertetése a hatékonyabb ajánlattétel érdekében Megjegyeznénk továbbá, hogy a fentiekhez hasonló képzések szervezését a Magyar Kormány is tervezi (lsd. a 2.5.1. pont D. alpontját).</p>
Az intézkedés kockázata:	Nincs

3.4.3. Közbeszerzési tanácsadók integritásképzése

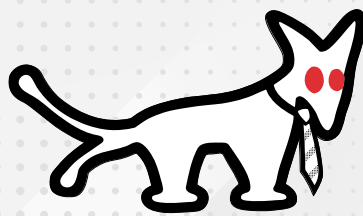
Az intézkedés lényege röviden:	A közbeszerzési szakmában tapasztalható „erkölcsi deficit” kezelésének egyik módszere lehet a közbeszerzési tanácsadók kötelező integritásképzése.
Miért szükséges?	<p>Szinte valamennyi jogászai szakterület esetében általánosnak mondható jelenség, hogy az egyes egyéni szereplők egy jelentős része nem a „jogászai éthosznak” megfelelően végzi a munkáját, hanem habozás és erkölcsi mérlegelés nélkül résztvesz olyan jogügyletek tervezésében és lebonyolításában, amelyek alapvető célja az egyébként törvény szellemének ellentétes célra irányuló szándékok formálisan jogszerűvé tétele. Rengeteg példát találunk erre a közbeszerzések kívül is, amikor jogászok hada dolgozott azon, hogy a társadalom erkölcsi érzéke szerint elítélendő ügyletet milyen módon lehet legálisan megvalósítani (pl. trafikmutyi, végrehajtói rendszer átalakítása, stb.). Ezek a jelenségek a közbeszerzésekben is jelen vannak, és a legnagyobb problémának az tekinthető, hogy nincsenek meg azok a normák, magatartásminták, amelyek példát jelenthetnének a szakma egyes tagjai számára. Létezik ennek a kérdéskörnek egy pszichológiai dinamikája is: sokszor hiába jut el oda egy közbeszerzési tanácsadó, hogy etikailag kifogásolhatónak tartson egy ilyen-olyan jogi stílikkel jogszerűvé tehető versenykorlátozó megoldást, hatalmas lelkiere van szükség a megrendelő szemébe mondani, hogy ehhez ő nem hajlandó a nevét adni, ezzel gyakorlatilag kimondva azt, hogy korruptnak tartja a megrendelőt. Ha esetleg ez meg is történik, sejthető a következő lépés: van a közbeszerzési piacon elég „kompromisszumkész” tanácsadó, akire ki lehet cserélni a „feleslegesen moralizáló” szakértőt.</p>
Megoldási javaslat:	A közbeszerzési tanácsadók javasolt integritásképzésének legnagyobb hozadéka a korrupciós helyzetekről való nyílt diskurzus lehet. Önmagában rengeteget jelent az, ha egyes konkrét korrupciós helyzetekről és azok lehetséges kezeléséről szó esik, a követendő magatartásminták felvázolásra kerülnek. Jelenleg a korrupció az az elefánt, aki itt van velünk a szobában, de senki nem beszél róla és úgy teszünk, mintha nem is létezne, pedig a legtöbb tanácsadóban komoly erkölcsi aggályokat vet fel ez a kérdéskör.
Az intézkedés kockázata:	Nincs

3.4.4. Döntéshozók kötelező képzése

Az intézkedés lényege röviden:	A Döntéshozók elsöprő többsége nem érti olyan mélységekben a közbeszerzési szabályozást, hogy a folyamatban felelős döntéshozóként tudna részt venni, ezért szükséges ezen hiányosságok képzések formájában történő pótlása
Miért szükséges?	<p>Az egyes szervezeti típusoktól függően az alábbi pozíciókhoz kapcsolódhatnak döntéshozói jogosultságok egy közbeszerzési eljárásban:</p> <p>a) állami és önkormányzati cégek: ügyvezető, vezérigazgató, igazgatóság elnöke b) egyéb állami szervezetek: elnök, főigazgató</p> <p>c) önkormányzatok: polgármester, képviselőtestület tagjai.</p> <p>A döntéshozó alapvető feladata a közbeszerzési eljárás feltételrendszerének előzetes jóváhagyása, továbbá az eljárás eredményére vonatkozó döntés meghozatala. Ehhez a döntéshez szükséges lenne a közbeszerzési rendszer alapaspektusainak ismerete, amely jelenleg semmilyen formában nem követelmény a döntéshozók irányában. Ez különösen az önkormányzati képviselők esetében probléma, akik a legtöbb esetben úgy szavaznak egy közbeszerzési eljárás megindításának feltételrendszeréről, hogy hiányzik a részükről a folyamat teljes megértése, miközben a döntésükkel ők is egyéni felelősséget vállalnak.</p>
Megoldási javaslat:	A javaslatnak megfelelő a döntéshozói pozícióban lévő személyek kötelesek lennének egy maximum fél-egynapos képzésen való részvételre, ahol megismerhetik a közbeszerzési szabályozás számukra legfontosabb részleteit annak érdekében, hogy megalapozott és felelős döntést tudjanak hozni a közbeszerzések során.
Az intézkedés kockázatai:	Nincs

3.4.5. Közbeszerzéseken való részvétel népszerűsítése

Az intézkedés lényege röviden:	Az állam rengeteg pénzt költ kommunikációra, amelynek keretében nagyszámú (jelen anyagban nem minősített tartalmú) központi üzenetet juttat el óriásplakátokon és egyéb médiafelületeken az állampolgároknak. Miért ne lehetne ezeket az eléréseket arra használni, hogy az állam reklámozza a kisebb/nagyobb cégek felé a közbeszerzéseken való indulás lehetőségét, ezzel fokozva a közbizalmat és az állam elkötelezettségét a nagyobb és tisztább verseny iránt?
Miért szükséges?	A magyar cégek közbeszerzési aktivitásának fokozása érdekében
Megoldási javaslat:	Kommunikációs kampányok indítása a közbeszerzéseken való részvétel népszerűsítésére
Az intézkedés kockázatai:	Nincs, bár nyilvánvalóan ezen intézkedésnek a valós hatása korlátozott, inkább csak az állam transzparens működése iránti elkötelezettségét hivatott alátámasztani.



**MAGYAR KÉTFARKÚ
KUTYA PÁRT**