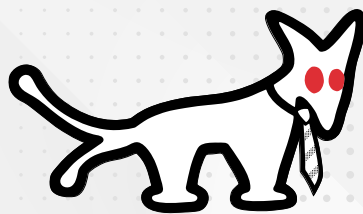


Program a közbeszerzési rendszer újragondolására

(Összefoglaló)

2022.



**MAGYAR KÉTFARKÚ
KUTYA PÁRT**

Összefoglaló

Az állam az adóforintok jelentős részét a közbeszerzési rendszeren keresztül költi el, a közbeszerzési rendszer ugyanakkor jelenleg rendszerszinten úgy van kialakítva, hogy a közbeszerzések egy számottevő részében csak egy szűk kör tudjon elindulni a versenyben.

A nagyértékű, akár több száz milliárdos központosított közbeszerzéseket ezért meg kell nyitni a kisebb cégek előtt, a kisértékű meghívásos közbeszerzéseket pedig meg kell szüntetni és ott is biztosítani a cégeknek a nyílt versenyt. Olyan automatizált informatikai rendszert javasolunk kialakítani, amely segít az irányított (manipulált) közbeszerzések azonosításában és hatósági kezelésében. A közbeszerzés szakmai és műszaki dokumentumainak nyilvánossá tételével garantálni kell az átláthatóságot és az összehasonlíthatóságot.

További probléma, hogy jelenleg az állam semmilyen módon nem vizsgálja a közbeszerzéseken benyújtott ajánlatok árszintjét, ezért központi árelemzést javasolunk bevezetni a legújabb informatikai megoldások (big data és gépi tanulási algoritmusok) alkalmazásával annak érdekében, hogy az állam tudja, hogy mi a piaci átlagár, és ellenőrizni is lehessen, hogy ne térjen el ettől az árszinttől nagyságrendekkel a közbeszerzés. A kiírók bírálóbizottságainak egyik feladata az kell legyen, hogy ezzel a piaci árszinttel összevesse a beérkezett ajánlatokat és biztosítsa a költséghatékonyságot a közbeszerzési folyamat során. Egy közbeszerzési kutatóintézet létrehozásával pedig azt a szakmai alapot kívánjuk megteremteni, ami hosszú távon képes a hatékonyságot és az ellenőrizhetőséget garantálni.

A javasolt intézkedések

Az magyar közbeszerzési rendszer részletes vizsgálatát követően négy intézkedéscsomagba gyűjtöttük az általunk tervezett konkrét intézkedéseket a közpénzekkel való hatékonyabb gazdálkodás érdekében:

1. A szabad verseny és az átláthatóság útjában álló akadályok felszámolása

Jelenleg több okból sem valósul meg a kívánatos mértékű verseny a magyar közbeszerzésekben, amelyért egyrésztől a központosító kormányzati szándék, másrésztől az egyes kiírók versenykorlátozó gyakorlata tehető felelőssé. A közérdek azt diktálná, hogy minél nagyobb verseny valósuljon meg a közbeszerzési ajánlatkérések során, amely alacsonyabb árakat és kedvezőbb feltételeket jelentene az állami és önkormányzati szervezetek számára. A közérdekkel ellentétesek tehát azok jogszabályok, amelyek lehetővé teszik a verseny korlátozását, továbbá azok a kiírói gyakorlatok is, amelyek a verseny korlátozására irányulnak. Ezen probléma kezelésére az alábbi intézkedéseket javasoljuk:

a) kisértékű, meghívásos közbeszerzések megszüntetése: építési munkák megrendelése esetén nettó 300 millió Ft-os értékhatárig lehetőség van a jelenlegi közbeszerzési törvény szerint tényleges versenyt nem biztosító, meghívásos eljárási fajta alkalmazására. Ebben az esetben nincs szükség az ajánlatkérés nyilvános meghirdetésére, és csak a kiíró által meghívott cégek tehetnek ajánlatot, amely sok esetben színlelt ajánlattételt eredményez, amikor a nyertes cég „hozza” a vesztes ajánlattevőket. Javasoljuk ezen eljárási fajta megszüntetését és nyílt versenyt biztosító eljárások kizárólagossá tételét.

b) nagyértékű, központosított közbeszerzések megnyitása a kisebb cégek előtt: a kormányzat központosítási szándéka leginkább abban nyilvánul meg, hogy számos terméket és szolgáltatást az állami szervezetek csak központosítottan, azaz központosítottan vásárolhatnak meg, amely sok területen (pl. informatika, kommunikáció, rendezvényszervezés, bútor, üzemanyag, irodaszer, takarítás, vagyonvédelem stb.) szélsőséges piac koncentrációt eredményezett. A kórházakat például korábban jellemzően kisebb, helyi cégek takarították, akiket egyenként választottak ki külön tendereken, a tavalyi évtől viszont egyetlen, központosítottan kiválasztott céggel kötelesek leszerződni. Ezen hatalmasra pumpált tendereken csak a legnagyobb cégek tudnak elindulni, és jellemzően egyáltalán nincs verseny rajtuk (az említett kórházi takarítási közbeszerzésen pl. 2 ajánlat érkezett, de ebből is egy céget kizártak a bírálat során). A javaslatunk szerint ezen központosított közbeszerzéseket meg kell nyitni a kisebb cégek előtt, és alacsonyabb belépési küszöb meghatározásával lehetővé tenni a nagyobb versenyt a 3.1.2. pontban meghatározott részletes javaslatnak megfelelően.

c) irányított (manipulált) közbeszerzések azonosítása és hatósági kezelése: az előző pontokban ismertetett versenykorlátozáshoz nem szükséges különösebb kiírói erőfeszítés és ügyeskedés, mivel a jogszabályi konstrukcióból fakadóan jogszerűen zárhatja ki a cégek jelentős részét az indulásból a kiíró szervezet. Az ezen két kategórián felüli, nyilvános hirdetésménnyel meginduló közbeszerzések esetében az jelenti a legnagyobb problémát, ha a kiírók olyan korlátozó jogi vagy szakmai feltételeket határoznak meg a pályázó cégek számára, amellyel gyakorlatilag egy adott cégre „szabják rá” az adott közbeszerzést. Ezeknek a versenykorlátozó módszereknek a hatósági azonosítása jelenleg nem megfelelően működik, és nem látszik valódi politikai akarat annak hatékony visszaszorítására. A versenykorlátozó módszerek nagyon sokrétűek lehetnek, szektoronként, földrajzi területenként változhatnak és egy kívülálló ellenőrző szervezet számára a legtöbb esetben nehezen felismerhetők. Ennek érdekében javasoljuk egy külön szervezet (javasolt név: Közbeszerzéskutató Intézet) létrehozását, amely rugalmas szervezeti keretek között képes kidolgozni a versenykorlátozó gyakorlatok azonosításának elméleti módszertanát. A versenykorlátozás gyakorlati azonosításához elengedhetetlenül szükséges a legújabb informatikai megoldások (big data elemzések, gépi tanulási algoritmusok) alkalmazása, amely segítheti a Közbeszerzési Hatóság jelenleg is létező, de nem kellően hatékony ellenőrzési folyamatát. Ezen informatikai rendszer létrehozásának és üzemeltetésének feladatát szintén a Közbeszerzéskutató Intézethez javasolt telepíteni. A részletekért lsd. a 3.1.3. pontot.

d) átláthatóság és civil kontroll erősítése: a közbeszerzési eljárásokat megindító hirdetmények és a nyertes céget tartalmazó eredményhirdetési adatlapok jelenleg is nyilvánosak, de egy beruházás valóban lényeges részleteit tartalmazó dokumentumokat (pl. a szakmai specifikáció, nyertes cég költségvetése) a kiíró nem köteles közzétenni. Javasolt ezért jogszabályi kötelezettségként előírni ezen dokumentumok közzétételét az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben (EKR), a teljesítés során bevont alvállalkozókra vonatkozó részletes adatokkal együtt. Szintén a civil kontroll lehetőségét erősíti a kisebb értékű, közbeszerzésnek nem minősülő, de nettó 5 millió forintot elérő értékű beszerzések esetében a beszerzés adatainak és a megkötött szerződéseknek az EKR-ben történő kötelező publikálása (ld. a 3.1.4. pontot)

e) közbeszerzési kötelezettség visszaállítása nem állami szervezetek uniós támogatásai esetén: ha egy piaci cég uniós forrást nyert, 2020. január 1-jét követően nem köteles közbeszerzési eljárást lefolytatni a pályázati pénz elköltése során. A támogatások felelős elköltésének alapvető garanciája lenne a közbeszerzések visszaállítása ezekben az esetekben.

2. Árelemzések és a stratégiai beszerzési szemlélet meghonosítása a magyar közbeszerzésekben

Furcsának hangozhat a választópolgár számára, de jelenleg egyetlen állami szervezet sem foglalkozik annak vizsgálatával, hogy azok az áruk, szolgáltatások és építési munkák árai, amiket az egyes kiírók vásárolnak, hogyan viszonyulnak más közbeszerzések árszintjéhez vagy akár a piaci árakhoz. Magyarán: jelenleg senkinek nem feladata sem központilag, sem az egyes kiírók szintjén, hogy képviselje a költséghatékonyság elvét az állami beszerzési folyamatokban. Cinikus módon minden kiíró köteles vizsgálni, hogy nem tartalmaz-e egy benyújtott ajánlat „aránytalanul alacsony árát”, és rengeteg céget ki is zárnak emiatt a tenderekből, de az „aránytalanul magas ár” vizsgálata ismeretlen fogalom a közbeszerzésekben. Ezen óriási hiányosság orvoslására három intézkedési javaslatot teszünk:

a) az ajánlati árszint vizsgálati feltételeinek megteremtése központi szinten: az államnak ki kell dolgoznia a közbeszerzésekben leggyakrabban előforduló áruk, szolgáltatások és építési munkák piaci árszintjének meghatározására szolgáló elméleti módszertant és a gyakorlati árelemzést lehetővé tevő informatikai háttérrendszert. Ezen feladatot a Közbeszerzéskutató Intézethez javasolt telepíteni.

b) az ajánlati árszint vizsgálati feltételeinek megteremtése kiírói szinten: a kiíró köteles legyen a bírálóbizottságba egy olyan stratégiai beszerzési feladatokat ellátó szakértőt bevonni, akinek kötelessége a megfelelő piackutatás elvégzése és a költséghatékonyság és az „aránytalanul magas árak” vizsgálata a piaci árak fényében.

c) Független külső szakértői névjegyzék létrehozása a közbeszerzések szakszerű előkészítése érdekében: a közbeszerzési eljárás előkészítésében és a beérkezett ajánlatok bírálatában résztvevő szakmai és pénzügyi kompetenciát biztosító tagokkal szemben jelenleg pár kivételtől eltekintve semmilyen elvárás nincs. A közbeszerzések alaposabb előkészítése érdekében külső szakértői névjegyzék létrehozása javasolt, amelyről egyes beszerzési tárgyakhoz kapcsolódó műszaki/szakmai és stratégiai beszerzési szakértelemmel rendelkező külső szakértőket vonhatnak be a beszerzésekbe a kiírók.

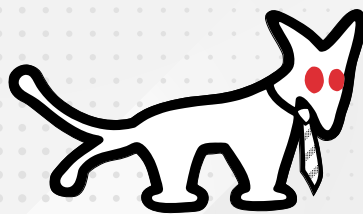
3. Kiírók és pályázók aktív hatósági támogatása

Jelenleg sem a kiírók, sem a pályázók nem érezhetik azt, hogy a hatóságok gyakorlati segítséget nyújtanak számukra a közbeszerzések lefolytatása vagy a pályázatuk összeállítása során. Ahhoz, hogy a kiírók tisztességes és jogszerű közbeszerzéseket tudjanak kiírni, fontos lenne az ellenőrzések mellett a támogató tevékenységek erősítése. A pályázói oldalon szintén probléma, hogy az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer technikai ügyfélszolgálatán kívül egyetlen állami hatóság sem támogatja a tevékenységüket érdemben, nincs hova fordulniuk. Ezen problémák kezelésére az alábbi gyakorlati intézkedéseket tartjuk alkalmasnak:

- a) Szektoriális elemzések és módszertani útmutatók elkészítése kiírók részére: elengedhetetlenül szükséges lenne olyan, egyes közbeszerzési szektorokra fókuszáló elemzések és módszertani útmutatók készítése, amely segíti a kiírókat a piac-kutatások és piacelemzések elkészítésében, és javaslatokat fogalmaz meg a közbeszerzésben alkalmazott feltételrendszer meghatározására vonatkozóan, a nagyobb verseny elérése érdekében.
- b) a pályázó cégek közbeszerzési eljárásokban való részvételének elősegítése, ajánlattételi tudatosság növelése, képzések szervezése: az 1. pontban ismertetett versenykorlátozó feltételek visszaszorításán túlmenően a közbeszerzési verseny fokozásának leghatékonyabb módszere a pályázói aktivitás növelése, erre a legjobb módszer az közbeszerzéseken potenciálisan induló cégek képzése.
- c) Közbeszerzési tanácsadók integritásképzése: Fontos eszköze lehet a korrupció elleni fellépésnek az, ha a közbeszerzési eljárások kulcsszereplőinek tekinthető közbeszerzési tanácsadók számára olyan képzéseket biztosítunk, amely során megismerhetik a főbb korrupciós kockázatokat és jelenségeket, valamint azok kezelésének és elhárításának leghatékonyabb módjait.
- d) Döntéshozók kötelező képzése: a Döntéshozók (pl. az önkormányzati képviselők) elsőpró többsége nem érti olyan mélységben a közbeszerzési szabályozást, hogy a közbeszerzési folyamatban felelős döntéshozóként tudna részt venni, ezért szükséges ezen hiányosságok rövid, egynapos képzések formájában történő pótlása.

4. A versenykorlátozások és túlárazások vizsgálata a múltban lefolytatott közbeszerzési eljárások vonatkozásában

Ez a körülményesen körbeírt intézkedési javaslat az egyesült ellenzék által jelszavak szintjén hangoztatott elszámoltatás egy reálisan megvalósítható változatát jelöli. A már lezárult közbeszerzések esetében meggyőződésünk szerint csak a még élő szerződések felmondására lehet biztosan jogszerű lehetőség, ehhez viszont a jelenlegi közbeszerzési törvény módosítása sem szükséges.



**MAGYAR KÉTFARKÚ
KUTYA PÁRT**