

## ÉSZREVÉTELEK A KÖZBESZERZÉSI TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSÁHOZ

Elfogadhatatlannak tartjuk, hogy a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium csupán két napot (amelyből az egyik május 1-ére, azaz munkaszüneti napra esett) biztosított a Kbt. valamint az egyes közbeszerzési tárgyú jogszabályok véleményezésére, ami semmiképpen sem tekinthető érdemi egyeztetésnek. Ezt követően május 10-én került benyújtásra a törvényjavaslat.

A 2012. január 1-től hatályos Kbt. kapcsán még törvénytervezet korában a Transparency International Magyarország (TI) is megfogalmazta konkrét javaslatait és észrevételeit. Sajnos a jogalkotó korábbi javaslatainkból nem sokat fogadott meg. A TI hangsúlyozta, hogy az "új" törvény több olyan keretszabályt tartalmaz, amelyet a jogalkotó nem töltött fel konkrét tartalommal, túl sok felelősséget téve ezzel a jogalkalmazóra. Mindez jogbizonytalanságot eredményez. A nem egyértelműen megfogalmazott jogszabályi rendelkezések sajnos nem a korrupció csökkentése felé mutatnak.

A kormány a korrupció elleni kormányzati intézkedéseiről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV.6.) Korm. határozatában is leszögezte, hogy a korrupciós kockázatok szempontjából át kell tekinteni a Kbt. alkalmazásának tapasztalatait, különös tekintettel az elektronikus információszabadsággal kapcsolatos jogszabályi rendelkezések betartására, és ennek eredményeiről jelentést, illetve beavatkozás szükségessége esetén előterjesztést kell tenni a Kormány számára. A szükséges beavatkozási területek között különös figyelmet kell fordítani a nyilvánosság lehetséges további növelésének formájára és tartalmára. A határidő január 31. volt. Nemcsak a határidő telt el eredménytelenül, de a jelenlegi törvénymódosító javaslat sem foglalkozik érdemben a témával.

A Transparency International Magyarország a TASZ-szal és a K-Monitorral együtt **javaslatcsomagot fogalmazott meg a Nemzeti Fejlesztési Miniszter részére**, melyre semmilyen reakció nem érkezett.

A jogi szabályozás tekintetében a következő területeken javasoltuk a jelenlegi szabályozás felülvizsgálatát, módosítását:

- A közbeszerzési eljárások nyomon követhetőségét, átláthatóságát jelentősen fokozná, amennyiben a szerződések teljesítéséhez kapcsolódó adatok kötelezően megjelennének a Közbeszerzési Értesítőben.

- Váljon kötelezővé az egyes közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó dokumentumok közzététele is a kozbeszerzes.hu oldalon úgy, hogy a dokumentumokon megjelenjen az adott eljárás egyedi azonosítója is. Így az könnyedén összekapcsolhatóvá válik a Közbeszerzési Értesítő és Adatbázis tartalmával.

- A nemzeti eljárásrendben a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások álláspontunk szerint korrupciós kockázatot jelentenek, mivel az eljárás eredményén kívül gyakorlatilag semmilyen dokumentum nem elérhető a Közbeszerzési Értesítőben. Mivel a Közbeszerzési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) adatai szerint 2012-ben az eljárások fele ebben a rezsimben zajlott, ez a probléma a magyarországi közbeszerzések jelentős részét érinti. Ebből következően azt javasoltuk, hogy a Közbeszerzési Értesítőben minden esetben jelenjen meg az eljárást megindító dokumentum a meghívottak nevével, és kerüljenek közzétételre az eljárás további lépései is.

- A közbeszerzési hirdetményminták jelenlegi formájukban nem tartalmazzak olyan azonosítót, amely lehetővé tenné az eljárásban ajánlattevőként résztvevők pontos nyilvántartását, hiszen az ajánlattevők nevét sokféleképpen lehet írni, nem is beszélve a gépelési hibák okozta problémákról. Javasoltuk, hogy az ajánlattevőnek a neve mellett az adószámát is kötelező legyen megjelölni. Amennyiben ez nem kivitelezhető, javasoltuk, hogy a kötelező hirdetmény ellenőrzés keretében ellenőrizze a hatóság, hogy a megadott cégnév megfelel-e a cégjegyzék szerint nyilvántartott megnevezésnek.

- A strukturált (évenkénti, illetve közbeszerzési eljárásonkénti bontásban közreadott), továbbá egységes formába öntött tájékoztatók, mint például az éves statisztikai összegezés mintája, továbbá a korábban a hirdetmények kapcsán kötelezően alkalmazott szerződés teljesítéséről szóló tájékoztatók, vagy kifejezetten a honlapon történő közzétételre vonatkozó egységes szerkezetű táblázatok alkalmazásának előírása előmozdítaná a közbeszerzési eljárások adatainak nyomon követhetőségét.

- Fontosnak tartjuk, hogy az ajánlatkérő szervek közbeszerzési tervét ne csupán az intézmények honlapján, de a hatóság oldalán is legyen kötelező a megfelelő azonosítóval együtt közzétenni.

- Szükségesnek tartjuk az üzleti titok fogalmának szabályozását, megfelelő alkalmazását a közbeszerzési eljárásokban.

- Javasoltuk, hogy a gyorsított eljárással meghirdetett közbeszerzések esetében a Hatóság hivatalból vizsgálja a rövidebb határidők indokoltságát.

- Statisztikák szerint nagyon sok közbeszerzés esetén csupán egyetlen ajánlattevővel folyik az eljárás. Ez nem tekinthető versenynek: javasoltuk, hogy a Minisztérium vizsgálja meg, hogy milyen szabályozásbeli, adminisztratív vagy gyakorlati okok vezetnek az ajánlattevők alacsony számához, és tegyen lépéseket a verseny serkentésére.
- Javasoltuk szankciók bevezetését nem megfelelő, hibás, késedelmes adatközlés esetére.
- Javasoltuk, hogy tegyen a minisztérium lépéseket az e-közbeszerzések bevezetésének irányába. Ilyen lehet az, hogy bizonyos dokumentumokat a jövőben csupán elektronikusan lehessen beadni, igényelni. Érdemes volna az elektronikus árlejtés szélesebb körű bevezetése az eljárások egy bizonyos körénél.
- Végül - mivel a közérdekű adatok nyilvánosságának az adatok minősítése képezi a legerősebb korlátját - korlátok közé kell szorítani a minősített adatot, az ország alapvető biztonsági, nemzetbiztonsági érdekeit érintő vagy a különleges biztonsági intézkedést igénylő beszerzések sajátos szabályairól szóló 218/2011. (X. 19.) Korm. rendelet alapján történő beszerzéseket, és a Kormánynak meg kell fontolnia az ilyen beszerzési eljárásban ajánlattételre jogosultak nevét tartalmazó lista nyilvánosságra hozatalát.

A megfogalmazott javaslatokat a tervezet sajnos szinte egyáltalán nem vette át.

#### **A törvényjavaslat egyes szakaszaihoz az alábbi észrevételeket adjuk:**

4. §: A javaslat jelentősen módosítja az egybeszámítási szabályokat. A hasonlóság kritériuma továbbra is értelmezhetetlen. Az indokolás szerint a jövőben nem kell egybeszámítani a hasonló, de funkcionálisan nem összefüggő, eltérő célra irányuló és különállóan megvalósított szolgáltatások beszerzésének értékét akkor sem, ha az ajánlatkérő már mindkét beszerzésre rendelkezik forrással. Véleményünk szerint ez nem következik egyértelműen a módosításból.

5.§: Változások a központosított közbeszerzésben: A javaslat rögzíti, hogy jogszabály vagy a támogató szervezet költségvetési támogatás nyújtását a központosított eljáráshoz való csatlakozás feltételéhez kötheti. Ezentúl tehát ahhoz, hogy költségvetési támogatásban részesülhessen egy közalapítvány vagy egy állami tulajdonú gazdálkodó szerv, előírható hogy csatlakozzon a Kormány központosított közbeszerzési rendszeréhez. - Kérdés, hogy a központosított közbeszerzés be tudja-e majd teljesíteni funkcióját a jövőben vagy még több

szervezet fog arra várni, hogy a központosított közbeszerzési rendszeren keresztül elérhető és lehívható, költséghatékony és jó minőséget garantáló szerződések legyenek.

6.§: A tervezet határidőket fűz az ajánlatkérő közzétételi kötelezettségének teljesítésére, de szankciót még mindig nem helyez kilátásba a kötelezettség elmulasztása esetén. A közzétételi jogsértések hatósági ellenőrzése és szankcionálása, illetve a közzététel kikényszerítése továbbra sem megoldott. A közbeszerzések ellenőrzésére feljogosított szervezetek jellemzően nem a közzétételi kötelezettségek teljesítését ellenőrzik; a Hatóság feladata és hatásköre is korlátozott marad ebben. A Transparency International Magyarország most megjelent kutatása is rámutat: az önkormányzatok 40%-a nem közölt adatot honlapján a 2012. évi közbeszerzéseivel kapcsolatban. Szerencsésebbnek tartanánk, ha a KAB-ban való megjelentetés konjunktív kötelezettség lenne, azaz ajánlatkérő, ha rendelkezik honlappal, tegye közzé a közadatokat saját honlapján is, illetve a KAB-ban is.

8. §: Az, hogy a módosítás alapján ajánlatkérő mérlegelheti a későn érkezett kérdések jelentőségét az eljárás szempontjából, ismét túl nagy felelősséget tesz a jogalkalmazóra, és így jogbizonytalansághoz vezet. Az új szabály nem feltétlen tudja betölteni a célt, hogy az ajánlattevők kérdéseiket a törvényben megjelölt határidőben nyújtsák be, ez inkább esetleges jogvitákhoz vezethet.

16.§: Javasoljuk az aránytalanul alacsony ár korábbi szabályrendszerének visszaállítását, mely az egyes árajánlatok mértékét egymáshoz viszonyította.

17. §: A módosítás erőtlen. Az üzleti titokra vonatkozó szabályokat szükséges lenne összhangba hozni a jogorvoslati jog tényleges gyakorolhatóságával, továbbá a szabályozás pontosításával egyértelművé kell tenni az üzleti titok, különösen a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok körére vonatkozó korlátait. A TI 2013 májusában közzétett Közbeszerzési Nyilvánosság Magyarországon c. tanulmány részletesen foglalkozik a kérdéskörrel.

19.§: Változás a keretmegállapodás megkötésével kapcsolatban: a javaslat megengedi a 4 évnél hosszabb időre kötött keretmegállapodást is, kellően indokolt különleges esetben. Ez a nagyon általános fogalomhasználat gyakorlatilag bármilyen esetben megengedi majd az ajánlatkérőknek egy hosszú tartamú keretmegállapodás megkötését, amely lényegesen versenykorlátozó hatású, átláthatatlan és visszaélészerű lehet.

21.§ és 26.§: A TI álláspontja szerint a saját eljárásrenddel kapcsolatos szabályozás koncepcionálisan felülvizsgálandó, és a főszabálytól való opcionális

eltérések lehetőségének biztosítása a nemzeti rezsimben elegendő egyszerűsítést jelentene, a saját eljárásrend kialakítása helyett.

24. 25 §: Az ajánlattételi felhívás szövege, az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők neve, címe (székhelye, lakóhelye), a beszerzés becsült értéke, valamint a tárgyalásos eljárás esetén annak alkalmazását megalapozó körülményekről szóló tájékoztatás, azaz a 100. § szerint a Közbeszerzési Döntőbizottságnak megküldött tájékoztatás is nyilvánosan (azaz a Közbeszerzési Hatóság honlapján, illetve az ajánlatkérő honlapján) elérhető információ legyen: kiszűrhetőbbé válnának a verseny korlátozó közbeszerzési eljárások. A módosító javaslat elvileg a látszatverseny ellen tesz, de megfelelő szankciók, illetve egyértelmű jogorvoslati szabályok nélkül a szabály betartása és betartatása kérdésessé válik.

33.§: A közbeszerzések ellenőrzésére feljogosított szervezetek jellemzően nem a közzétételi kötelezettségek teljesítését ellenőrzik; a Hatóság feladata és hatásköre is korlátozott ebben. Erősebb jogosítványok szükségesek a Közbeszerzési Hatóság részére a közbeszerzési információk nyilvánosságának biztosítására. Fontos megjegyezni, hogy Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló akcióterv jóváhagyásáról szóló 1080/2013. (II. 25.) Korm. határozat III.2. pontja alapján Magyarország vállalta, hogy a közbeszerzési adatok nyilvánosságának biztosítása érdekében gondoskodik arról, hogy a közbeszerzési hirdetmények és más közbeszerzési közlemények (közbeszerzésekkel kapcsolatos, jogszabályi előírás alapján hivatalos közbeszerzési lapban, vagy közbeszerzési központi állami honlapon kötelezően közzéteendő adatok) úgy kerüljenek közzétételre, hogy minden beszerző szervhez egyedi, - a jogutódlás esetét kivéve - állandó azonosítószám, valamint minden konkrét közbeszerzési eljáráshoz is, az adott eljárás során állandó egyedi azonosítószám kerül hozzárendelésre. Ennek eredményeképpen valamennyi közzétett közbeszerzési dokumentum könnyen kereshetővé és lekérdezhetővé válna az érintett szerv és az adott konkrét eljárás egyedi azonosítószáma alapján.

A TI-nak a Korrupciós kockázatok a közbeszerzésben c. tanulmánya további problémákra hívja fel a figyelmet, megoldási javaslatokat is adva rájuk. Olyan problémákról van szó, amelyek szabályozása, illetve szabályozásuk módosítása fontos lépés lehetne a közbeszerzési eljárások korrupciójának visszaszorításában.

**Az alábbi főbb javaslatainkkal kapcsolatban a tervezet egyáltalán nem javasol módosítást:**

- Az összeférhetetlenségi szabályok kapcsán - a visszaélések megakadályozása érdekében - indokolt objektívebb kritériumrendszer felállítása, figyelemmel egyben az uniós követelményekre is.
- A korábbi szabályozást vissza kellene állítani, amely szerint az ajánlattevőnek nyilatkoznia kell, hogy az ellenszolgáltatás mely hányada melyik alvállalkozóval kerül teljesítésre, közös ajánlattevőnek történő átminősítése nélkül. Célszerű lenne egyben a közbeszerzési eljárás eredményeképpen kötött szerződés teljesítésének nagyobb fokú ellenőrzése, illetve fontos lenne a közbeszerzési eljárás szereplőiben minél inkább tudatosítani az eljárási cselekményeik, illetve a jogszabály kijátszásának a súlyát.
- Az elektronikus közbeszerzési eljárás mielőbbi bevezetése. Ennek érdekében szükséges az elektronikus eljárási cselekmények tárgykörében született 257/2007. (X. 4.) Korm. rendelet felülvizsgálata, újraalkotása. Lényeges a Kbt. felhatalmazása alapján megalkotni a dinamikus beszerzési rendszerre vonatkozó szabályokat, figyelemmel egyben az irányelvi normákra is.
- Tekintettel arra, hogy korrupciós szempontból az egyik legfontosabb kérdéskörrel van szó, az ellenőrzéssel a jogszabályban koncepcionálisan foglalkozni kell, akár a Közbeszerzési Hatóság hatáskörének felülvizsgálatával, annak esetleges kiterjesztésével.
- A Közbeszerzési Hatóság és a Közbeszerzési Döntőbizottság viszonyát újra kell gondolni.