

---

# Korrupciós kockázatok a közbeszerzésben

---

---

Módosítási javaslatok  
és  
problémafelvetések  
SWOT analízis  
alapján

---

Dr. Tátrai Tünde  
Dr. Németh Anita  
Dr. Perczel Zsófia  
Dr. Szloboda Alíz

---

# **Korrupciós kockázatok a közbeszerzésben**

## ***Módosítási javaslatok és problémafelvetések SWOT analízis alapján***

A hazai közbeszerzési piac korrupciós szempontból - tapasztalataink és a rendelkezésre álló kutatási eredmények alapján - olyan sajátosságokat hordoz, melyek feltárása, elemzése és mindezek alapján módosítási, változtatási javaslatok tétele az egyik lehetséges megoldás a korrupció elleni küzdelemben. Szakmai anyagunk a korrupciós kockázatok feltárását, a közelmúlt és a jelen tapasztalatai alapján annak legfontosabb területeit kiemelve, a piac saját SWOT analízisét elkészítve igyekszik megfelelni a követelményeknek. A SWOT elemzéssel feltérképezhetjük egy piac, iparág, üzlet, termék, szolgáltatás stb. piaci életképességét, illetve megismerhetjük, hogy mely feladatok a legfontosabbak stratégiai szempontból. A SWOT analízis alkalmazása esetünkben rendhagyó módon pontosan azt a hozzáadott-értéket mutatja, melyre a sokszor ellentmondásos piaci viszonyok között különösen szükség van. A közbeszerzési szabályozás végrehajtása egyéves tapasztalatainak előnyös, hátrányos aspektusai, az adottságok fenyegetése és lehetőségként való értelmezése segít abban, hogy a későbbiekben konkrét módosítási javaslatokat tegyünk kutatási eredményeink és gyakorlati tapasztalataink alapján, utat mutatva, mely feladatok a legfontosabbak a korrupció elleni küzdelem szempontjából.

## Tartalom

1.	Helyzetfelmérés a közelmúlt tapasztalatai alapján.....	4
1.1	A korábbi szabályozás tapasztalatai 2011 .....	4
1.2	Új közbeszerzési törvény 2012.....	9
2.	Módosítási javaslatok a piaci szereplők visszajelzése alapján 2013 .....	14
2.1	A kutatás módszertana, alapstatisztikák .....	14
2.2	A kérdőív múltja.....	15
2.3	A módosítási javaslatok főbb jellemzői .....	15
2.4	SWOT analízis .....	17
2.5	A tíz kiemelt kérdéskör a SWOT analízis alapján .....	19
3.	Módosítási javaslatok a kutatási eredmények és a gyakorlati tapasztalatok alapján .....	25
	Összefoglaló .....	30
	Melléklet.....	31

# 1. Helyzetfelmérés a közelmúlt tapasztalatai alapján

A hazai korrupcióval kapcsolatos helyzetfelmérés, melyet a Transparency International Magyarország és a Budapesti Corvinus Egyetem készített, több szempontból is érdekes eredményekkel járt. Egyértelművé vált, hogy a korrupciós fertőzöttséget a piaci szereplők is változó módon értékelik, legyen szó az eljárás előkészítéséről vagy bírálatáról. Az alábbiakban a legfontosabb feltáró jellegű eredményeket közöljük, melyek hazánkban elsőként tették lehetővé a nem esettanulmány-jellegű etikai szempontú helyzetkép bemutatását a közbeszerzési piacon. Ezt követik a Transparency International Magyarország észrevételei, aggályai az új, 2012. január 1-jén hatályba lépett közbeszerzési szabályozással kapcsolatban. Mindez elemzésünk kiindulópontja, a továbbiakban pedig saját SWOT analízis segítségével tárjuk fel a továbblépési lehetőségeket.

## **1.1 A korábbi szabályozás tapasztalatai 2011<sup>1</sup>**

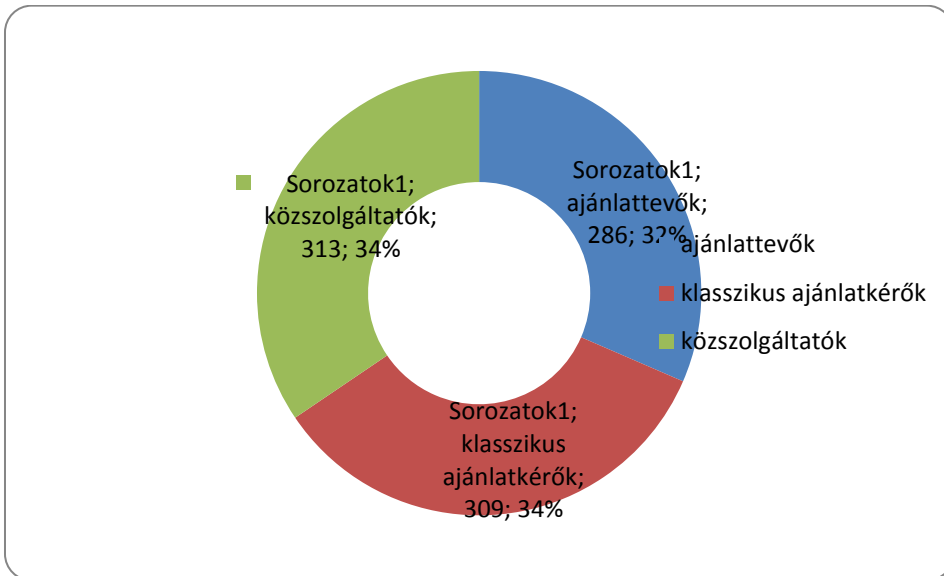
A 2011-ben lefolytatott felmérés még a korábbi, a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény alapján többek között az etikalitás szintjét, a korrupciós fertőzöttséget mérte fel a közbeszerzésekben.

A közbeszerzési piac szereplőinek etikai színvonala közepes volt, nem volt kiugróan rossz eredmény egyik csoport esetében sem.

---

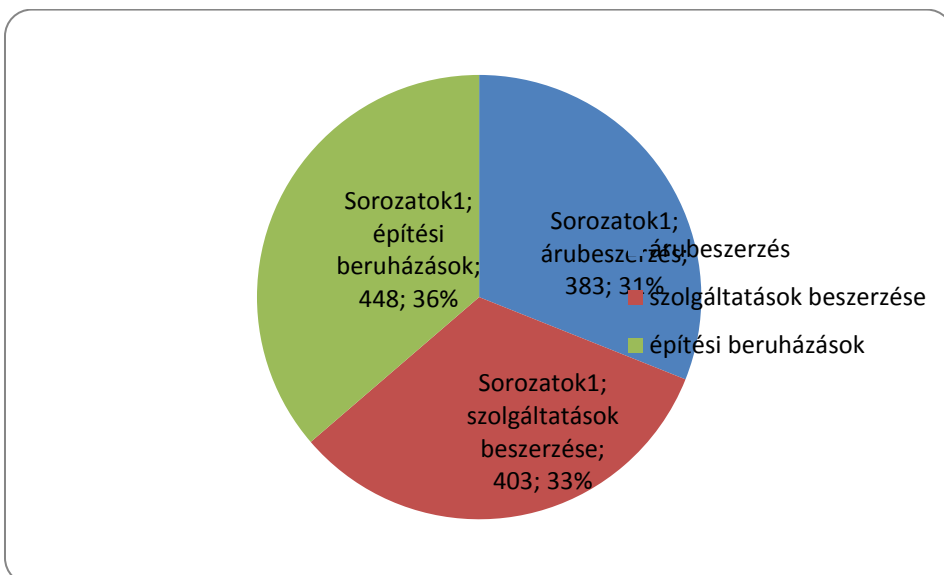
<sup>1</sup> Dr. Kiss János, Dr. Tátrai Tünde: Fenntartható közbeszerzés kérdőíves felmérés eredményei a magyar közbeszerzésről - a Budapesti Corvinus Egyetem és a Transparency International közös felmérése alapján 2011 A műhelytanulmány a TÁMOP-4.2.1.B-09/1/KMR-2010-0005 azonosítójú projektje, A nemzetközi gazdasági folyamatok és a hazai üzleti szféra versenyképessége címet viselő alprojektjének kutatási tevékenysége eredményeként készült.

1. számú ábra - Kutatási kérdés: Mennyire tekinthető a közbeszerzési piac szereplőinek viselkedése etikusnak?



A korrupciós fertőzöttség szempontjából az építési beruházások a korábbi évek gyakorlata alapján továbbra is vezetnek a beszerzési tárgyak sorában.

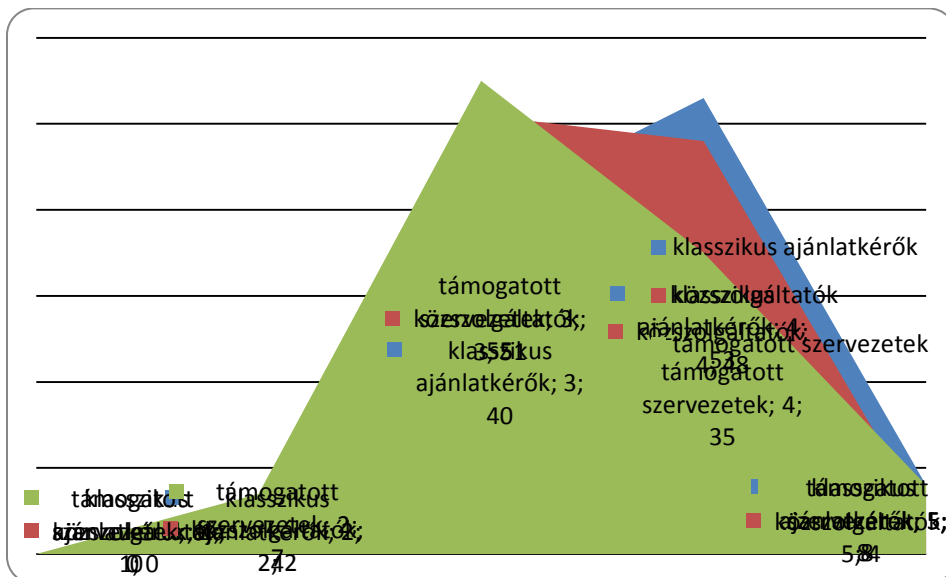
2. számú ábra - Kutatási kérdés: Mely területeket tekint korrupciós fertőzöttség szempontjából kiemelkedőnek hazánkban?



Nem meglepő, hogy a válaszadók szerint a nagy becslült értékű közbeszerzések több mint 85%-a fertőzött volt, sőt több mint a válaszadók 36%-nak véleménye szerint teljes mértékben fertőzött. Alacsony becslült érték esetében a válaszadók majdnem 30%-a tartotta fertőzöttnek a közbeszerzéseket.

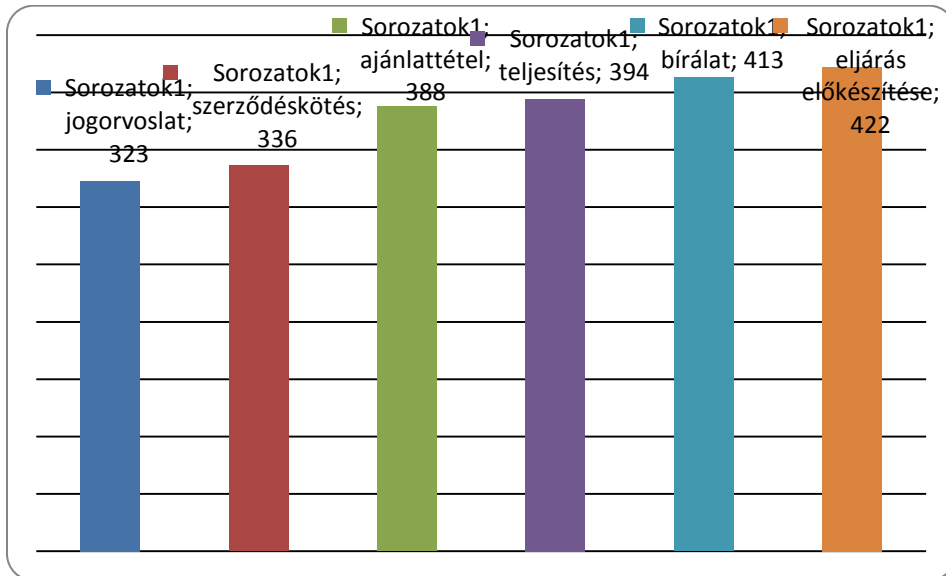
Az ajánlatkérők vonatkozásában a klasszikus ajánlatkérők eredményei kis mértékben rosszabbak a közszolgáltatók és a támogatott szervezetek eredményeihez képest.

3. számú ábra - Kutatási kérdés: Mely ajánlatkérők beszerzéseit tekinti korrupciós fertőzöttség szempontjából kiemelkedőnek hazánkban?



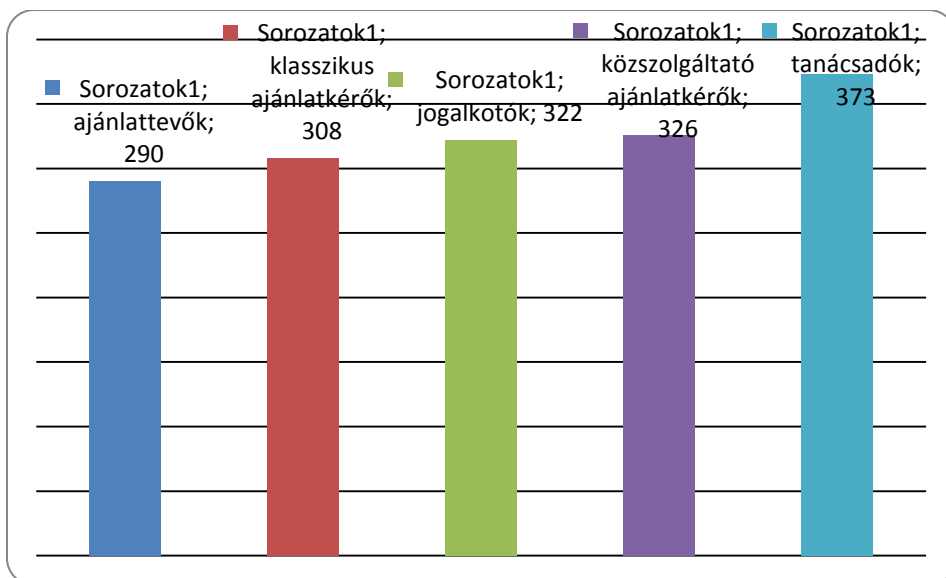
Minden évben az egyik legérdekesebb kérdés a korrupciós fertőzöttség az eljárás egyes cselekményei vonatkozásában. Az alábbiak szerint az előkészítés és a teljesítés kiemelkedő szerepet kap, azaz az első három esetben nem eljárás-specifikus választ adtak az érintettek. Ez azért fontos, mert a mindennapi közbeszerzési eljárási szabályok szigorításával sem hatékonyabb közbeszerzésünk, sem - ahogy az alábbi ábra mutatja - etikus közbeszerzésünk nem lesz. A válasz tehát még korrupciós okból sem az eljárási szabályok további szigorítása kell, hogy legyen.

4. számú ábra - Kutatási kérdés: A közbeszerzési eljárás melyik elemét, részét milyen mértékben tartja korrupció szempontjából kockázatosnak?



A fentiek alapján a közbeszerzési kultúránk fejlődött, de a válaszadók még mindig pesszimisták voltak. A legrosszabbul az ajánlattevők végeztek, míg a piacot ezek szerint a tanácsadók húzták.

5. számú ábra - Kutatási kérdés: Mi a véleménye a közbeszerzési kultúráról? Megfelelően viselkednek-e a piaci szereplők?



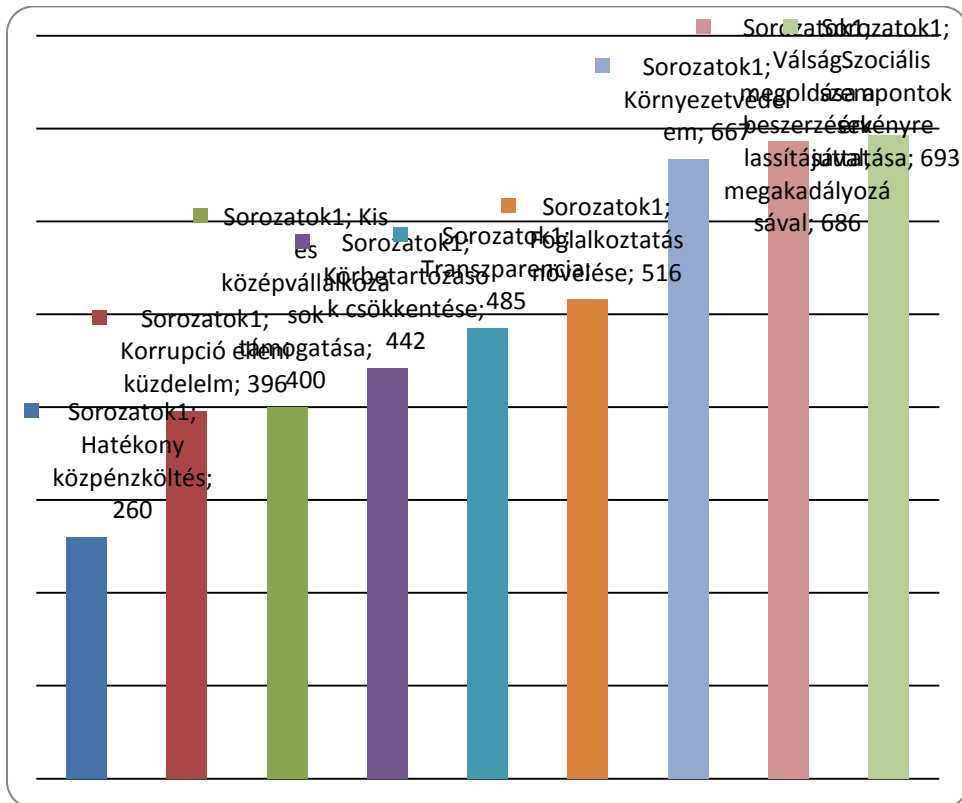
A hazai jogorvoslati kedv igen magas volt, a válaszadók majd 90%-a szerint közepes vagy annál erősebb mértékű. Túlzott mértékűnek a válaszadók 30%-a tartotta. A jogorvoslati rendszerrel a válaszadók 66%-a közepes vagy nagy mértékben meg volt elégedve, míg 34%-a kis vagy nagy mértékben volt elégedetlen. (Az igazgatási szolgáltatási díj, azaz a jogorvoslati eljárás kezdeményezésére szolgáló díj nagy mértékű megemelésének következményei akkor még nem voltak érzékelhetők a piacon, mivel az erre irányuló szabályok csak 2012. január 1-jén léptek hatályba.)

A teljes intézményrendszer átalakítását ugyanakkor a válaszadók 77%-a igényelte. A Közbeszerzések Tanácsa (jelenleg Közbeszerzési Hatóság) a szerepét a válaszadók 42 %-a szerint inkább vagy teljes mértékben betöltötte, míg a válaszadók 41%-a úgy nyilatkozott, hogy kis mértékben.

Végül a válaszadók feladata azon célok sorba rendezése volt, melyeket azonosítottunk, és melyek hazánkban a közbeszerzéseken keresztül kerülnek megvalósításra. A célokat rangsoroló válaszadók szerint a hatékonyság, a korrupció elleni küzdelem és a KKV-k támogatása kiemelt célok közé tartoznak. A válaszadók olyan célokat tűztek, melyek valóban megvalósíthatók, a közbeszerzés rendszerének nagymértékű átalakítása nélkül.



6. számú ábra - Kutatási kérdés: Rendezze fontossági sorrendbe az alábbi célokat!



Fontos mondanivalója a fenti ábrának, hogy a beszerzéseken történő spórolást, azaz a válság rövidtávú megoldásaként a közbeszerzés felhasználását a költségvetési egyensúly érdekében kevésbé értékelik a válaszadók. A nyílt kérdésre adott válaszok között többen jelzik, hogy a beszerzések akadályozása valójában a törvény megkerüléshez, visszaélésekhez vezet, hiszen annak érdekében, hogy ellátási kötelezettségüknek megfeleljenek, sok ajánlatkérő inkább jogszerűtlenül módosítja a korábbi szerződését, amennyiben akadályozzák beszerzését a közbeszerzés keretein belül.

## 1.2 Új közbeszerzési törvény 2012

2012. január 1-től új közbeszerzési törvény, a 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: új Kbt.) lépett hatályba, melynek alapvető célja egy új, egyszerűbb, rövidebb és könnyebben átlátható közbeszerzési szabályozás kialakítása volt, mely ezáltal jobban szolgálja a közbeszerzés alapvető céljait, úgymint a közpénzköltés átláthatóságának és a verseny tisztaságának biztosítását. Lényeges pontja volt továbbá az új Kbt. megalkotásának a vállalati körbetartozás és láncartozás elleni küzdelem, valamint a kis- és középvállalkozások közbeszerzésben való részvételének elősegítése. Ez utóbbi cél elérését kívánták előmozdítani

az olyan rendelkezések, melyek az adminisztratív terhek csökkentését szolgálják; a könnyen, közbeszerzési tanácsadó nélkül is értelmezhető szabályok; az uniós értékhatár alatti rezsimben a lehető legegyszerűbb és legrugalmasabb keretek megteremtése.

Az új Kbt. és végrehajtási rendeletei kapcsán a Transparency International Magyarország is megfogalmazta konkrét észrevételeit és javaslatait.

Az új Kbt. rövidebb, átláthatóbb, mint a régi 2003-as Kbt. (kb. 400 helyett 183 paragrafus), egyben kevesebb az utaló rendelkezés, visszahivatkozás, jobb a struktúrája. Ahogy a Kbt. indokolása is kimondja: „A törvény a minden eljárási típusban követendő szabályokat nem egy eljárási fajta szabályai között, hanem a közbeszerzési eljárásokban alkalmazandó általános rendelkezésekként tartalmazza.”

Ugyanakkor általánosságban elmondható, hogy az új törvény több olyan keretszabályt tartalmaz, amelyet a jogalkotó nem töltött fel konkrét tartalommal, túl sok felelősséget téve ezzel a jogalkalmazóra, miközben a szankciók szigorodtak. Sok esetben a konkrét „iránymutatás” is hiányzik egyes jogszabályhelyek alkalmazására vonatkozóan. Mindez jogbizonytalanságot eredményez. A nem egyértelműen megfogalmazott jogszabályi rendelkezések sajnos nem a korrupció csökkentése felé mutatnak.

Emellett a közbeszerzéseket nemcsak a Kbt. szabályozza, hanem a végrehajtási rendeletei is. Megállapítható, hogy több tárgykör szabályozása kifejezetten azért került ki a Kbt.-ből és nyert csupán rendeleti szintű szabályozást, hogy elmondható legyen, kevesebb paragrafusból áll az új törvény, és ezáltal egyszerűbb (pl. a közszolgáltatókra vonatkozó szabályozás). Kifejezetten probléma, hogy több olyan kérdés is kormányrendeleti szinten nyert szabályozást, mely törvényi szintre tartozna. Egyes végrehajtási rendeletek hiánya pedig szintén nem erősíti a jogbiztonságot.

Az ajánlatkérő hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárást többek között akkor indíthat, „ha az árubeszerzés vagy szolgáltatás becsült értéke nem éri el a 25 millió forintot, illetve az építési beruházás becsült értéke pedig nem éri el a 150 millió forintot” (Kbt. 122. § (7) bekezdés a) pont). Ennek a megoldásnak ugyan nagy előnye az egyszerűsítés, azaz, gyorsabb lehet az eljárás, illetve lehetőséget biztosíthat a kkv-knak, ez azonban mindössze látszatverseny, hiszen az ajánlatkérő tetszőleges ajánlattevőket hívhat meg a közbeszerzési eljárásba.

Az egybeszámítási szabályok (Kbt. 18. §) alapvetően rugalmasabbak, engedőbbek lettek, ám a törvény nem fogalmaz egyértelműen. A (2) bekezdés rendelkezése szerint „az ajánlatkérőnek egybe kell számítania azon hasonló áruk beszerzésére, vagy szolgáltatások megrendelésére irányuló szerződések értékét, amelyekkel kapcsolatban a beszerzési igény egy időben merül fel, valamint az ugyanazon építési beruházás megvalósítására irányuló szerződések értékét”. Az egyidejűség fogalma nem egyértelmű, a hasonlóság kritériuma pedig értelmezhetetlen. Még a Közbeszerzési Hatóság által az egybeszámítás tárgyában kibocsátott útmutató sem tudja a hasonlóság kritériumát konkrétabb tartalommal feltölteni, amely esetleg iránymutatásul szolgálhatna az ajánlatkérőknek. Ugyanakkor a közbeszerzési eljárás mellőzése esetén kiszabható bírság összege elég magas lehet (a mellőzéssel megkötött szerződés értékének maximum 15%-a; 288/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés).

A Kbt. 123. § (1) bekezdése szerint „az ajánlatkérő az uniós értékhatárokat el nem érő értékű árubeszerzésre és szolgáltatás megrendelésre irányuló közbeszerzése megvalósításakor - választása szerint - a törvény Második Részében foglalt szabályok által nem kötött, önálló eljárási szabályokat alakíthat ki”. Nemzeti eljárásban tehát lehetővé válik, hogy az ajánlatkérő egyedi eljárásrendben (alapvetően a saját maga által kialakított szabályok szerint) írja ki a közbeszerzési eljárást. A Transparency International Magyarország véleménye szerint az egyedi szabályok átláthatatlanná teszik a közbeszerzést.

A tárgyalásos eljárásokban az ajánlatok bírálatát az ajánlatkérő két szakaszban végzi (Kbt. 93. §, 98. §). Az ajánlatok bontását követően lehet hiányt pótoltatni az alkalmasságra, illetve a kizáró okokra vonatkozóan, míg például az egyéb dokumentumokkal, nyilatkozatokkal kapcsolatos további hiányokat a tárgyalás végéig lehet pótoltatni. Ez a gyakorlatban nem egyértelmű eljárási helyzeteket jelent.

A Kbt. 24. § (2) bekezdése szerint „összeférhetetlen és nem vehet részt az eljárás előkészítésében és lefolytatásában az ajánlatkérő nevében olyan személy vagy szervezet, amely funkcióinak pártatlan és tárgyilagos gyakorlására bármely okból, így különösen gazdasági érdek vagy az eljárásban részt vevő gazdasági szereplővel fennálló más közös érdek miatt nem képes”. A jogszabályhely nem fogalmaz minden kétséget kizáróan.

Továbbra is csak 25 százaléknál alacsonyabb teljesítés alatt lehet egy cég alvállalkozó (Kbt. 26. §). Ha az alvállalkozó a negyedrésznél magasabb teljesítést meghaladja, már közös ajánlattevőnek számít. A 25 százalékos szabály könnyen kijátszható, elég pl. 24 százalékos teljesítést bejelenteni, és már nincs is szükség közös ajánlattételre. Emellett a szabályozás indokolatlanul beleszól az ajánlattevői oldal „önszerveződésébe”.

Az elektronikus közbeszerzés jelentős mértékben megkönnyítené a közbeszerzési eljárások átláthatóságát. Bár némi előrelépés történt a folyamatok elektronizálása felé, hiszen az ajánlatkérő nem kérhet be olyan dokumentumokat, amelyek online elérhetőek valamely hivatal nyilvántartásából, azonban ezek az információk nem hitelesek, hiszen nincsenek biztonságos elektronikus aláírással ellátva, illetve az egyes hivatalok honlapjának színvonala sem megegyező, sokszor az adatok visszakereshetősége sem lehetséges.

A közbeszerzési jogorvoslati határozatok kereshetőségének hiánya igen nehezíti a jogalkalmazók eligazodását a jogszabály-értelmezésben. A piac ugyan több rendszert dolgozott ki, amelyek hasznosak, ám egymással akár ellentmondásosak is lehetnek, és általában nem naprakészek, nincsenek frissítve, így semmiképpen sem pótolják a hivatalos rendszert. A törvény kimondja: a Közbeszerzési Hatóság feladata egy naprakész, kereshető online ingyenes adatbázis létrehozása (Kbt. 172. § (2) bekezdés j) pont), amely végre hiteles képet adna a hazai közbeszerzésről, illetve talán rávilágítana, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság (KDB) joggyakorlata nem egységes, egymásnak teljesen ellentmondó határozatok születnek, ami szintén a jogbiztonság ellen hat. (Adatbázis ugyan van, csak nem működik jól a kereső rendszer, azaz nem lehet különböző szempontok szerint szűkíteni, illetve nincs teljesen, naprakészen feltöltve.)

A nyilvánosság bevonása a jogszabályok előkészítésébe a korrupciós kockázatot csökkenti, így az erre vonatkozó egyértelmű és megfelelően számon kért szabályozók segíthetnek a korrupció visszaszorításában. Az állampolgárok bevonásának fontos eszköze a közbeszerzési eljárás nyomon követhetősége. A Kbt. 31. §-a egy helyen gyűjti össze ajánlatkérő honlapján (ha nincs, akkor a Közbeszerzési Hatóság vagy a fenntartó intézmény honlapján) a kötelezően közzéteendő adatokat, dokumentumokat. A gyakorlatban sajnos ezt a kötelezettséget nem minden ajánlatkérő teljesíti, de a kötelezettség betartásának ellenőrzése nincs biztosítva. A közzétételi szabályok megfelelő teljesítése érdekében hatékony szankcionálási rendszer kiépítése is szükséges.

A támogatásból megvalósuló beszerzéseknél a korrupció szempontjából nagyon kényes kérdés, hogy a közreműködő szervezetek akkor is előírják és megkövetelik legalább három árajánlat bekérését, ha Kbt. alapján egyébként kivételi körbe tartozik az ügylet, pl. amiatt, mert kizárólagos jog fennállása következtében csak egy ajánlattevő tudja teljesíteni. Ebben az esetben értelmezhetetlen a több ajánlat, mégis kéri.

A rugalmasság elvének érvényesítése mellett a Kbt. nem foglalkozik érdemben az ellenőrzés kérdésével, ezért a több szempontból indokolt rugalmasság megfelelő ellenőrzés nélkül nem korrupciócsökkentő, hanem több esetben korrupciónövelő hatást képes generálni.

A Közbeszerzési Hatóság és a Közbeszerzési Döntőbizottság viszonya továbbra is probléma. Aggályos a Döntőbizottság függetlenségének kérdése (költségvetés, kinevezés stb.). A KDB speciális szerepe egyszerre igényli a hatékony jogorvoslatot, valamint az intézményi és szakmai függetlenséget.

## **2. Módosítási javaslatok a piaci szereplők visszajelzése alapján 2013**

A 2012-es tapasztalatokat követően a 2013-as piaci véleményekre voltunk kíváncsiak, melyek alapján a későbbiekben saját módosítási javaslatainkat is megfogalmazzuk.

Az alábbiakban egy hazai közbeszerzés-kutatás nyílt kérdésére adott válaszok kerülnek röviden ismertetésre, kitérve a legfontosabb sajátosságokra, meglátásokra a közbeszerzési piac szereplői részéről, legyenek ajánlatkérők, ajánlattevők vagy tanácsadók, akár jogalkotók.

A részben a Transparency International által finanszírozott „Közbeszerzés és fejlődés” kutatás („kutatás”) 2013-ban került nyilvánosságra. A válaszadók összesen 38 kérdésre adhattak választ, melyből nyitott kérdésként az alábbi szerepelt a kérdőívben:

**„Milyen változásokat tartana fontosnak a közbeszerzésben ? (Válasza akár az intézményrendszerről vagy szabályozási kérdésekről is szólhat.)”**

Jelen összefoglaló előzetes eredményeket közöl a válaszadók által javasolt törvénymódosításra vonatkozó ötletekről, érvekről, ellenérvekről.

### **2.1 A kutatás módszertana, alapstatisztikák**

Az összefoglaló anonim kutatási eredményeket közöl, melynek alapját elektronikusan kitöltött kérdőív szolgálta.

A válaszadók közül több mint 50-en teljes értékű választ adtak, melyből az utolsó kérdés vonatkozásában a válaszadók fele valódi hozzáadott-értéket jelentő, részletes választ adott. A nyitott kérdések sajátossága, hogy az érintettek könnyebben fogalmazznak, lehetőség nyílik a piaci szereplőket foglalkoztató legsúlyosabb, legfontosabb kérdések kiemelésére. A kérdőív szerkezete és szakmai mélysége feltételezi, hogy az a válaszadó, aki az utolsó kérdésre is részletesen válaszol, felkészült, hozzáértő szakembert. A válaszokat az elemzésbe bevont kutatók folyamatosan ellenőrizték, tisztították annak érdekében, hogy a valóban releváns statisztikákból lehessen levonni következtetéseket.

Az elemzett minta saját kérdőíves lekérdezésünk során 54 teljes és több mint 100 részben választ adó szakember válasza alapján állt össze. A nem reprezentatív minta Magyarországon

működő, jogi személyiséggel rendelkező vállalkozásokat, közbeszerzési tanácsadókat, egyéb érintett szervezeteket tartalmazott.

## **2.2 A kérdőív múltja**

A „Közbeszerzés és fejlődés” kutatás előzménye az I. Közbeszerzés kutatás 2006, majd a „Közbeszerzés és versenyképesség” című 2007-ben és 2009-ben megismételt kutatás volt. Az eredmények alapján került sor a kérdőív továbbfejlesztésére és a megkérdezettek körének bővítésére. A válaszadók a közbeszerzési piac szereplői, klasszikus ajánlatkérők (minisztériumok, önkormányzatok stb.), közszolgáltatók, ajánlattevők, tanácsadók, jogalkotók voltak.

A cél 2007-ben a Versenyképesség és közbeszerzés, 2009-ben az Etikai és hatékonysági kérdések vizsgálata, majd 2011-ben a fenntartható közbeszerzéshez kapcsolódó kérdések vizsgálata volt a közbeszerzési piacon. A kérdőív kifejezetten a közbeszerzési mindennapokat és gyakorlatot ismerő szakemberek számára készült, erre utal, hogy a válaszadók 56 %-a több mint 5 éve foglalkozik közbeszerzéssel, és elenyésző a kevéssé gyakorlott, egy évnél kevesebb gyakorlattal bírók aránya (5,26%). A kérdőív tehát kifejezetten a szakmát kívánta megszólítani, több mint 130-an foglalkoztak a kérdésekkel. A válaszadók vegyesen töltötték le a kérdőívet a [www.kozbeszskut.hu](http://www.kozbeszskut.hu) honlapról, illetve a Transparency International Hungary honlapjáról kattintottak a kérdőívre.

A kutatási minta jellemzői szerint a válaszadók 35%-a ajánlattevői, 42%-a ajánlatkérői oldalról érkezett, a jogalkotók 2%-ban, a tanácsadók pedig 18 %-ban vannak jelen. Az elemzés középpontjában a válaszadók véleményét rögzítő összefoglaló áll, mely nagyrészt a 2012. január 1-jén hatályba lépett új Kbt.-vel kapcsolatban fogalmaz meg javaslatokat, kritikákat.

## **2.3 A módosítási javaslatok főbb jellemzői**

Az általános kérdés lehetővé tette a pozitív megerősítéstől a komoly kritikáig minden olyan véleménynek a közlését, mely a szabályozási környezet módosítását, a jelenlegi intézményrendszer modernizálását, a szemlélet megváltozását igényli. A kérdés megfogalmazása a már ismert válaszok alapján egyértelműen két részre osztotta a válaszadói kört. Volt, aki általános értelemben tett megjegyzéseket és fogalmazott meg kritikákat, míg

mások egy-egy számukra fontos elemet ragadtak ki, és sokszor igen részletes, érvekkel is alátámasztott véleményt adtak.

A válaszok ennek megfelelően két fontos témakörbe sorolhatók:

- konkrét szabályozási javaslatok
- általános, kultúrával, szemlélettel, hozzáállással kapcsolatos meglátások.

Mindkét témakörnek megvan a maga relevanciája a válaszok között. Az általánosabb válaszok több esetben például egyszerűen megkérdőjelezik a törvénymódosítás hatékonyságát, ezért elvi kérdésként fogalmazzák meg a jogszabályok megváltoztatásába és annak hatékonyságába vetett hitet. Míg mások fejlődőképes kultúráról és továbblépési lehetőségekről szólnak. Az alábbiakban a tíz legfontosabb kérdéskör került kiemelésre, melyet hiányoltak, javasoltak, kritizáltak a válaszadók. A meglátások tehát kifejezetten a jogszabályi környezet módosításának lehetősége vonatkozásában kerültek leválogatásra. A válaszok a konkrét szabályozási kérdések és az általános kérdések tekintetében is tartalmaznak elemeket, mivel tartalmilag az esetek többségében nem szétválaszthatók a válaszadók példáiból, következtetéseiből kiindulva.

(A javaslatok a 3. pontban találhatóak.)



## 2.4 SWOT analízis

<p><b>Előnyök</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Az irányelvek adnak egy behatárolt keretet, melyet értelmesen kell átvezetni a jogalkotás során.</li> <li>2. Nem kizárólag a Kbt.-re épülő képzés megjelenése.</li> </ol>	<p><b>Hátrányok</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Valódi átláthatóság hiánya</li> <li>2. Közbeszerzési Hatóság állásfoglalásai nem elérhetők</li> <li>3. Túlszabályozás</li> <li>4. A legalacsonyabb ajánlati ár leggyakoribb alkalmazása</li> <li>5. Túlzott adminisztráció, indokoláskérés</li> <li>6. Egybeszámítási szabályok érthetlensége</li> </ol>
<p><b>Fenyegetések</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Növekvő korrupció</li> <li>2. Közbeszerzési Döntőbizottság következetlen gyakorlata</li> <li>3. Közbeszerzési Döntőbizottság valódi függetlenségének hiánya</li> <li>4. Jogorvoslatok ellehetetlenítése a magas igazgatási szolgáltatási díjjal</li> <li>5. Aránytalanul magas hirdetmény-feladási díj, szükségtelen hirdetményellenőrzés</li> <li>6. A jogszabályi környezet folyamatos változása</li> <li>7. A három ajánlattevős látszatverseny (hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás Kbt. 122. § (7) bekezdés) növeli a visszaéléseket, a korrupciót</li> </ol>	<p><b>Lehetőségek</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elektronikus közbeszerzés bevezetése</li> <li>2. Szabályok betartása, fejlődő kultúra</li> <li>3. Hatékonyabb ellenőrzés a közbeszerzésben</li> <li>4. Best practices, minták alkalmazása</li> <li>5. Kereshető, statisztikák készítésére alkalmas adatbázisok, információforrások</li> <li>6. A Gazdasági Versenyhivatal és a Közbeszerzési Hatóság (KH) szakmai együttműködése</li> <li>7. Környezetvédelmi szempontok érvényesítése</li> <li>8. Európai Uniós forrásból támogatott projektek esetében az NFÜ, a KH és a Szerkesztőbizottság, valamint a Közbeszerzési Döntőbizottság jogértelmezésének összehangolása</li> <li>9. Hatékonyág szem előtt tartása a jogalkotás és az intézményrendszer átalakítás során</li> </ol>

A korábbiakban jelzett módon a fenti SWOT analízis készítése rendhagyó, hiszen a korrupció elleni küzdelem stratégiai lépéseinek támogatását célozza a piaci szereplők véleménye alapján kialakított előny-hátrány, fenyegetés-lehetőség struktúra. A válaszokat tehát a törvényi szabályozás módosításával kapcsolatos változtatási irányok behatárolásával és pozicionálásával építettük be a SWOT rendszerébe.

### Előnyök:

Ennek megfelelően az előnyök az adott irányelvi rendszert, mint állandó bázist és hátteret jelentik, melyre lehet építeni, legyen szó korrupció elleni küzdelemről, vagy az oktatás kiterjesztéséről etikus közbeszerzésre, fenntartható közbeszerzésre.

### Hátrányok:

A hátrányok között ugyanakkor a nyilvánosság hiánya, a korrupció-közeli témák egyértelműen a legfontosabbak. Érdekes, hogy a túlzott szabályozás és adminisztráció egyenrangú módon terheli a piacot, mint az átláthatatlanság, a visszafogott nyilvánosság. Azaz a módosítási lehetőségeket ez a két adottság hátráltatja a leginkább. Üzenetértékű, hogy mindegyik érdekében lehet tenni a valódi nyilvánosság biztosításával és az egyébként átláthatóbbá váló egyszerűsödő és biztonságos adminisztratív támogató folyamatok szabályozásával.

### Fenyegetések:

A fenyegetések között szintén a korrupció növekvő mértéke jelenik meg. Fontos megjegyezni, hogy a jogorvoslati fórumban a bizalom nem gyenge, azonban a kiszámíthatóság hiánya eleve olyan kockázatot hordoz, mely egyben eredményezi a csökkenő átlagos ajánlattevő-számot, vagy a magas igazgatási szolgáltatási díj miatt is csökkenő jogorvoslati kedvet. Az eljárási költségek mértéke olyan fenyegetésként került azonosításra, mely szintén akadályozza a piac fejlődését. Így az ajánlatkérő magasan tartja a dokumentáció árát, melyből az eljárást finanszírozza.

Szintén sajnálatos adottságként kell számolni a folyamatosan változó jogszabályi környezettel, mely a jogorvoslati fórum döntéseinek kiszámíthatóságát is tovább csökkenti. A fenyegetések mögött tehát sokkal mélyebb összefüggések húzódnak. A válaszadók egy elemet emeltek ki, mint olyan bizonytalan eljárásjogi megoldást, mely önmagában fenyegetést hordoz, jelesül az alacsony értékű hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárást. A korábbi évek tapasztalatai alapján előre látható módon élnek tehát vissza ezzel a lehetőséggel a piaci szereplők, melyet a piac önmaga is fenyegetésként, jó híre rombolásaként él meg.

### Lehetőségek:

A lehetőségek között évek óta az elektronikus közbeszerzés az első, ami néhány éve még az információhiányból is adódott, ugyanakkor jelenleg valódi ismeretekkel bíró válaszadók igénylik a pontosabb szabályozást és az informatikai nyújtotta előnyök kihasználását a mindennapokban is. Például a kereshető adatbázisok és statisztikák iránti igény, vagy a hatékonyság szem előtt tartása mind olyan elemek, melyekhez adatok, strukturált információk

kellenek. A válaszadók tehát az IT nyújtotta lehetőségeket összekötik a továbbfejlesztési lehetőségekkel, lényegesen fejlettebb, kreatívabb megközelítést sugározva, mind 2007-ben. A hazánkban egyelőre kevésbé értékelt fenntartható szempontok közül a zöld szempontok érvényesülését emelték ki többen, hiszen még nem született meg a vonatkozó kormányrendelet e tárgyban. Érdekes, hogy az egyes hatóságok, felelős intézmények közötti együttműködés fejlődését is lehetőségként élik meg a válaszadók, legyen szó a GVH-ról, vagy az EU által támogatott projektek esetében a jogértelmezés összehangolásáról. A megjegyzések tehát inkább előremutatóak ebben a tekintetben, nem csak kritikusak, de bíznak is a változásban.

A fentiek alapján nem véletlen a kritika túlbujánzása, azonban lehetőségeket a továbblépésre többen fogalmaztak meg, legyen szó az együttműködés fejlesztéséről, a hatékonyság szem előtt tartásáról vagy a minták, jó gyakorlatok alkalmazásáról. Ami a korábbi kutatásokhoz képest nem változik, az a korrupciós fenyegetések és látszat-eljárások elleni küzdelem fontosságának kiemelése, a túlszabályozás kijelentése, továbbá mint kiút, az elektronikus közbeszerzés bevezetése maradt.

Az alábbiakban a SWOT analízis alapján a Kbt.-ben azonosított legfontosabb tíz kérdéskört tárgyaljuk, pontosítva, azonosítva a továbblépés lehetőségeit.

## **2.5 A tíz kiemelt kérdéskör a SWOT analízis alapján**

### 1. Elektronikus közbeszerzés bevezetése

Az elektronikus közbeszerzésbe vetett hit évek óta nem változik a hazai kutatási eredmények alapján. A közbeszerzések megújulását, a hatékonyság növekedését, a költségek csökkenését várjuk tőle. Ugyan az előbbiek nem minden esetben kerülnek alátámasztásra, azonban amihez biztosan hozzáadott-értéket nyújt, az a nyilvánosság, az adatok kereshetőségének és a színvonalas ellenőrzés lehetőségének a biztosítása, az adminisztráció csökkenése mellett. Az ellenőrzés iránti igény erősödött az elmúlt években, melyre a büntető jelleget erősítő válaszok, vizsgálatot, folyamatos ellenőrzést és büntetést követelő válaszok utalnak.

Az elektronikus témát a jövőben remélhetőleg az ingyenes hirdetményfeladással is összefüggésbe hozzák, mely alacsonyabb közbeszerzési értékhatárok mellett komolyabb versenyt és nyilvánosságot eredményezne.

Szintén ehhez a témához tartozik a közbeszerzésre alkalmas cégek adatbázisának létrehozása. A példa arra a minősített ajánlattevői rendszerre utal, melynek lényege, hogy a Hatóság a kizáró okok szerinti megfelelést vizsgálja, mely mentesíti az ajánlatkérőt a további vizsgálat alól. A hazai rendszer azonban nem csak kizáró okokat, hanem alkalmassági feltételeket is vizsgál. A rendszer átalakítása során lehetőség lenne „pozitív” közbeszerzési ajánlattevői lista kialakítására. Ezt a szolgáltatás a Közbeszerzés Hatóság nyújthatná, valódi adminisztrációtól kímélve meg az ajánlatkérőket és az ajánlattevőket egyaránt.

## 2. Intézményrendszer

A válaszadók 70%-ának véleménye szerint a közbeszerzés intézményrendszerének átalakítására szükség van. A Közbeszerzési Hatóság a válaszadók 38%-a szerint inkább betölti szerepét, azaz a válaszok nem a teljes mértékű és nagyarányú átalakítás hívei. Jelzés különösen a Közbeszerzési Döntőbizottság valódi függetlenségének biztosítása, az esetleges külső nyomásgyakorlás kivédhetősége, valamint a GVH és a KH igényelt együttműködése kapcsán merült fel.

## 3. Nyilvánosság

A válaszadók többsége hiányolja a nagyobb mértékű és teljes körű nyilvánosságot, ugyanakkor van olyan vélemény is, mely szerint ez is az adminisztráció növelésének egy eleme, ezért például az eredményről szóló tájékoztató feladása ne legyen kötelező (megjegyzés: ez egyelőre uniós követelmény), csak az ajánlatkérő saját honlapján kerüljön közzétételre. Érdekes, hiszen mindez vélhetően az ajánlatkérő kiadásait hivatott csökkenteni, ami a hazai közbeszerzési piac versenyképességét is nagy mértékben befolyásolja.

A legtöbb kritika ezen a téren a Közbeszerzési Hatóság adatbázisát érinti, melyet szolgáltatásai mellett kereshető adatbázisa miatt szeretnék leginkább használni a piaci szereplők. Ennek kapcsán egyes piaci szereplők valódi közbeszerzési sikerének ellenőrzésére is lehetőséget biztosító, kereshető adatokat szeretnék a szereplők, míg vannak, akik egy kereshető jogorvoslati adatbázissal is megelégednének.

A nyilvánosság biztosítása kapcsán kiemelték az ellenőrzés és a szankciók teljes hiányát a saját honlapon történő közzététellel kapcsolatban (Kbt. 31. §).

#### 4. Best practices szerepe

A folyamatosan változó szabályozási környezet egyik következménye, hogy a válaszadók valamilyen biztos pontba szeretnének kapaszkodni. Sokszor túlzott fontosságot tulajdonítanak a Közbeszerzési Hatóság útmutatóinak, elnöki tájékoztatóinak, vagy egy-egy határozatnak a Közbeszerzési Döntőbizottság részéről. A trend egyértelműen az esettanulmány jellegű oktatás, a minél felhasználó-barátabb és tanulhatóbb képességek elsajátításához szükséges minták készítése. Ennek a kérdéskörnek a része a Hatósághoz érkező kérdések és arra adott válaszok nyilvánosságra hozatala, mely állásfoglalások így valóban képesek lennének segíteni a jogalkalmazást.

#### 5. Egységes jogorvoslati gyakorlat

A válaszadók közül többen felhívják a figyelmet a Közbeszerzési Döntőbizottság változó döntéseire azonos jogkérdés vonatkozásában. Az erős kritika az azonos jogkérdések változatos kezelését és a kiszámíthatatlan döntéshozatalt érinti elsősorban. A Döntőbizottság iránymutatásainak közzététele ezidáig valóban nem történt meg, a rendszert különösen több válaszadó sem tartja kiszámíthatónak.

#### 6. Az igazgatási szolgáltatási díj mértéke

A válaszadók több mint 88%-a szerint az igazgatási szolgáltatási díj közepes vagy annál erősebb mértékben befolyásolja a piaci szereplőket jogorvoslati joguk gyakorlásában. Az érvek között van a jogorvoslatok ellehetetlenítése, az ajánlatkérők gyakori visszaélése az eszköztelen kispénzű ajánlattevőkkel szemben, akiknek esélyük nincs jogorvoslati eljárás során érvényesíteni igazukat. A díj mértékével és következményeivel kapcsolatban érkezett a legtöbb konkrét javaslat és észrevétel.

#### 7. Rugalmas eljárási szabályok

Az egybeszámítási szabályok egyértelművé tétele vagy a tárgyalásos eljárás szabadabb alkalmazhatósága mellett olyan ötletek is felmerültek, melyek lényegesen liberálisabban lettek az elmúlt években. Felmerült a hiánypótlási szabályok további lazítása is. Van, aki az üzleti titok aránytalan alkalmazásán lazítana, és van, aki a hirdetményellenőrzés eltörlését javasolja.

## 8. Liberálisabb nemzeti rezsím

A nemzeti rezsím kapcsán magasabb nemzeti értékhatár kialakítását és a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás újragondolását jelzik többen a válaszadók közül. Ez utóbbit nem feltétlenül a törvényi szabályozás értelmetlensége, hanem a hirdetmény nélküli megoldás felesleges adminisztrációja és korrupciókockázata miatt vetik fel az érintettek. Párhuzamosan van jelen az alacsonyabb értékhatár iránti igény és a minél több hirdetményes eljárás, valamint a magasabb nemzeti értékhatár, de a háromajánlatos (hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás a Kbt. 122. § (7) bekezdése alapján) lehetőség megszüntetése. Más-más irányból tehát, de a válaszadók azonos következtetésre jutnak, a valódi verseny szabályozásában és a hirdetményes megoldások előnyben részesítésében hisznek.

## 9. Korrupció

A korrupcióval kapcsolatban több helyen világítanak rá a válaszadók arra, hogy milyen problémát jelent nem csupán az eljárás során történő jogszerűtlenség kezelése, hanem az eljárás előkészítése során felmerülő „helyzetbe hozás”. Az ehhez kapcsolódó leggyakoribb „legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás” értékelési szempont együttes alkalmazása pedig automatikusan vezet a minőség leértékelődéséhez. Érdekes, hogy a piaci kultúra fejlődésével már a versenypárbeszéd lehetőségének kiterjesztését hiányolja egy jogalkalmazó ezen a téren, melyre a korábbi kutatások során nem volt példa.

Többen saját tapasztalataikról számoltak be a kisebb értékű beszerzések vonatkozásában, ami jelzi, válságban a kisebb beszerzések is könnyebben céltáblájává válnak a korrupciónak. A válaszadók túllépnek ugyanakkor a korrupciós helyzet értékelését, leginkább a korrupció elleni küzdelmet, a nyilvánosság, a kontroll szerepét hangsúlyozzák és az intézményrendszer felelősségét firtatják a kérdésben.

## 10. Kultúra

A megjegyzések lényege, hogy önmagában a jogszabályi módosítások nem járhatnak eredménnyel, elsősorban kulturális szempontból kell fejlődünk itthon. Ezt támasztja alá a fenntarthatósági szempontok hiányolása, a szemléletváltás szükségességének sürgetése, a hatékony közpénzköltés céljának hiányolása a hazai policy-ból, mely valódi nóvum és egyértelműen mutatja közbeszerzési piaci szereplők szemléletének változását.

### Egyéb meglátások

Néhány egyéb meglátás olyan félreértésekre vagy ellentétes véleményekre utal, melyek jelenlétét szintén el kell fogadnunk, és jóllehet a kisebbség véleményét tükrözik, nem szabad ezeket sem figyelmen kívül hagynunk.

- A fentiek során nem azonosítottuk, de megjegyzésre érdemes a kizárólagos jog meglétének nyilatkozattal történő helyettesítése. Valóban, a piaci szereplők számára sokszor érthetetlen a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás lefolytatásának egyik célja, hogy a kizárólagosság fennállása ne eredményezzen törvénymellőzést, hanem ellenkezőleg, a rendes eljárásrendbe illeszkedjen a kizárólagos jogosulttal történő tárgyalás. A probléma elsősorban azon kizárólagos jogosultakkal van, akik/amelyek egy adott piacon ugyan előnyös pozícióban vannak, kizárólagos forgalmazói helyzetben, mégis, amennyiben a potenciális verseny lehetőségét nem lehet kizárni, úgy a jogorvoslati fórum okkal, de az elvi verseny fenntartása mellett dönt.
- Nyitott kapukat döngöttek az ajánlatokba történő betekintést hiányoló válaszadók, melyet egyébiránt az ajánlatkérőnek biztosítania kell a Kbt.-ben meghatározott módon.
- Visszatért a békéltetés, a preventívebb előzetes vitarendezés előtérbe helyezése, mely a Közbeszerzési Döntőbizottság terheltségét csökkenthetné, ahol a továbbiakban érdemibb ügyekkel tudnának foglalkozni.
- Míg vannak, akik a nem létező végrehajtási rendeletek megszületésére várnak, addig többen az egyszerűsítés mellett érvelnek.

A jól azonosítható tíz legfontosabb kérdéskör mellett tehát nem feltétlenül van egyetértés mindenben a piaci szereplők között, de a problémákat, különösen a fenyegetéseket viszonylag hasonlóan látják a válaszadók. A fenti tíz kiemelt témakörhöz saját tapasztalataink és interjúink, valamint a piaci szereplők véleménye alapján konkrét módosítási lehetőségeket, továbblépési módokat javasolunk. Ezzel egyben azt kívánjuk hangsúlyozni, valóban lehetőségként lehet felfogni a válaszadók sokszor kritikus meglátásait, és nem elég a megállapításoknál maradni, a módosítás irányát is meg kell határozni. A továbbiakban a SWOT elemzésre épülő módosítási javaslatok bemutatására kerül sor, melyek túlmutatnak az új Kbt. hatályba lépését követő időszak meglátásain, ezeket pontosítják, kiegészítik, gazdagítják az alábbiak szerint.



### **3. Módosítási javaslatok a kutatási eredmények és a gyakorlati tapasztalatok alapján**

A következőkben a SWOT analízisre épülő módosítási javaslatok megfogalmazására kerül sor egyértelmű irányok és megoldások azonosítása érdekében, elsősorban a korrupció elleni küzdelem jegyében.

1. A háromajánlatos látszateljárás megszüntetését javasoljuk, annak érdekében, hogy a valójában nem versenykörülmények között megkötött szerződések ne minősülhessenek közbeszerzési eljárás során megkötött szerződésnek.
2. Az egybeszámítás egyértelműbb szabályozása szükséges, illetve a jogalkalmazást valóban elősegítő, egyértelmű útmutató kiadása.
3. A saját eljárásrend áttekinthetetlen az ajánlatkérők és az ajánlattevők számára, továbbá kifejezetten nehézséget jelent a jogorvoslati fórum részére. 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.
4. Javasoljuk a tárgyalásos eljárás bírálati szakasza duplikálásának megszüntetését.
5. Az összeférhetlenségi szabályok kapcsán - a visszaélések megakadályozása érdekében – indokolt objektívebb kritériumrendszer felállítása, figyelemmel egyben az uniós követelményekre is.
6. 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 (az ún. kényszerkonzorcium megszüntetése). 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.

7. Javasolt 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. (Továbbá az elektronikus adatbázisok összehangolatlansága, a Közbeszerzési Döntőbizottság ellentmondásos joggyakorlata ahhoz vezet, hogy az adatok rendelkezésre állásának igazolását a felek az elektronikus adatbázisokból történő nyomtatással próbálják megoldani, függetlenül annak gyenge bizonyító erejétől.)
8. Elengedhetetlen lenne, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatait, illetve a határozatok felülvizsgálata körében született bírósági határozatok teljeskörűen, tárgyszavak szerint is kereshető, rendszerezett formában jelenjenek meg a Közbeszerzési Hatóság honlapján. A kereshetőséget, továbbá a döntőbizottsági kollégiumok létét nem ellenőrzi érintett szervezet, ezért javasoljuk a Hatóság tevékenységének időszakos ellenőrzését az Állami Számvevőszék által.
9. Javasoljuk a közérdekű adatok nyilvánosságra hozatalára vonatkozó kötelezettségek teljesítésének ellenőrzését, a jogsértések szankcionálását. Ennek módja lehetne többek között az adatok, illetve közzétételük Közbeszerzési Hatóság általi ellenőrzése. (A Hatóság éves jelentésében nem tér ki erre a tárgykörre, vélhetően erre nem fordít figyelmet.)
10. Javasolt a különböző jogszabályok, a közbeszerzéssel kapcsolatos követelmények koherenciájának megteremtése.
11. Tekintettel arra, hogy korrupciós szempontból az ellenőrzés az egyik legfontosabb kérdéskör, ezzel a jogszabályban koncepcionálisan foglalkozni kell, akár a Közbeszerzési Hatóság hatáskörének felülvizsgálatával, annak esetleges kiterjesztésével.
12. A Közbeszerzési Hatóság és a Közbeszerzési Döntőbizottság viszonyát újra kell gondolni.
13. A Közbeszerzési Döntőbizottság által kiszabható szankciókról és alkalmazásuk részletes szabályairól, valamint a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő

igazgatási szolgáltatási díjról szóló 288/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a szankciók alkalmazásának részletes szabályairól nem szól, továbbá aránytalanul magas igazgatási szolgáltatási díjat állapít meg, mely az ajánlattevőket, egyéb érdekeltet akadályozza a jogorvoslati eljárások kérelmezésében. Javasoljuk a díj nagy mértékű csökkentését, valamint a szankciók törvényi szintű és részletesebb szabályozását.

14. A Gazdasági Versenyhivatal korábbi jogosítványának megvonása ahhoz az eredményhez vezet, hogy a GVH kevésbé aktív a jogorvoslati eljárások kezdeményezésében. Javasolt a GVH jogorvoslati eljárás kezdeményezésére nyitva álló határidőre irányadó korábbi szabályozás visszaállítása, azaz a Kbt. 140. § (2) bekezdés b) pontjában kerüljön sor a GVH-t érintő hivatkozásra, kibővítve ezzel időben eljárás-kezdeményezési jogosultságait.
15. Az ajánlatkérők számára nem nyilvánvaló, hogy miként tudnák ellenőrizni az off-shore kapcsolatokat, továbbá, hogy a teljesítés során mire kell figyelemmel lenniük, ezért valójában például a Kbt. 125. § (5) bekezdésében foglalt szabály nem érvényesül a mindennapokban. Így szükséges az off-shore definíció pontosítása és a kizáró okok, valamint a szerződés teljesítése során az esetleges off-shore kapcsolat összhangba hozása. Továbbá a hivatkozott szabály leegyszerűsítésére és ennek megfelelő alkalmazására van szükség.
16. Nem született még meg a Kbt. 182. § (1) bekezdés 20. pontjában adott felhatalmazás alapján a kormányrendelet, nevezetesen a közbeszerzési eljárás valamennyi szakaszára kiterjedő környezetvédelmi, fenntarthatósági és energiahatékonysági követelmények tekintetében előírható részletes szabályokat, valamint a Kormány által irányított vagy felügyelt költségvetési szervek, alapított közalapítványok, valamint az állami tulajdonú gazdálkodó szervezetek vonatkozásában a környezetvédelmi, fenntarthatósági és energiahatékonysági szempontoknak a közbeszerzésben történő érvényesítése kötelező eseteit és módját tartalmazó végrehajtási rendelet. A hiányzó végrehajtási rendelet kidolgozása és széleskörű szakmai egyeztetése indokolt.
17. A büntetés-végrehajtási szervezet részéről a központi államigazgatási szervek és a rendvédelmi szervek irányában fennálló egyes ellátási kötelezettségekről, a termékek és szolgáltatások átadás-átvételének és azok ellentételezésének rendjéről szóló 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet szerinti Központi Ellátó Szerv koordináló

szerepkörének felülvizsgálatára van szükség, különös tekintettel a büntetés-végrehajtási intézetek ellátási kötelezettségének újragondolására. Az ellátási kötelezettség ugyanis érinti az uniós értékhatárokat elérő értékű közbeszerzéseket, ami közvetlen törvénysértéshez vezet az ellátottak vonatkozásában. A rendszert koordináló Szerv nem rendelkezik központi beszerző szervezeti felhatalmazással, az eljárásokat nem bonyolítja. A modell valójában a Kbt. mellőzését eredményezi, továbbá áttételesen a fogvatartottakat foglalkoztató gazdasági társaságok helyzetbe hozását, amelyek szolgáltatási színvonalát, tevékenységét a kedvezményezettek nem ellenőrizhetik. A megoldás árnövekedéshez vezet, hatékonysága nem igazolható, továbbá elbocsátásokat eredményez a kedvezményezetteknél a fogvatartottak foglalkoztatásának növelése érdekében.

Javasoljuk a példa nélküli előnyben részesítés feloldását és a kedvezményezettek számára a verseny biztosításának lehetővé tételét. A modell újragondolására van szükség annak érdekében, hogy törvénysértésre és felesleges adminisztrációra, költségnövekedésre ne legyen szükség.

18. A hirdményellenőrzés visszaállítással a dokumentációk ára növekedett. Ennek ellensúlyozása szükséges a kis- és középvállalkozások helyzetbe hozása érdekében. Javasolt a dokumentáció árának mérséklésére irányuló korlát beépítése a Kbt.-be.

19. Az aránytalanul alacsony árral kapcsolatos indoklás-kérés anyagi fedezethez kötése matematikailag indokolhatatlan adminisztrációhoz és az eljárások hosszának növekedéséhez vezet.

Javasoljuk az aránytalanul alacsony ár korábbi szabályrendszerének visszaállítását, mely az egyes árajánlatok mértékét egymáshoz viszonyította és nem egy hipotetikus fedezethez, továbbá a fedezet fogalmának kivételét ehelyütt a Kbt.-ből annak érdekében, hogy a valóban alacsony ellenszolgáltatásokra vonatkozóan kerüljön sor indoklás kérésére.

20. A kizáró okok, az alkalmassági követelmények és a műszaki leírás, továbbá a közszolgáltatók eljárási szabályrendszerének jelenlegi kormányrendeleti szintű szabályozása jogbizonytalan állapotot teremt. A cél az lenne, hogy parlamenti

jóváhagyással lehessen módosítani az eljárásrendhez kötődő legfontosabb részletszabályokat, ne legyen elegendő átláthatatlan módon kormányrendeletek módosítása ezen a téren.

Javasolt a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 310/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet, továbbá a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 289/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet szabályainak törvényi szintre emelése (visszaemelése a Kbt.-be) a jogbiztonság növelése érdekében.

21. Az ajánlatkérők (jóllehet nem parttalan) szabadsága annak eldöntése, hogy a hatékony közpénzköltés érdekében milyen biztosítékot kívánnak előírni és milyen mértékben a teljesítés során. A megfelelő teljesítés érdekében felmerül a szerződési biztosítékokat sajátosan szabályozó Kbt.-beli rendelkezések felülvizsgálata, illetve a Kbt. és a Ptk. összhangjának megteremtése.
22. A közbeszerzési eljárások kapcsán felmerülő költségek mérséklése, illetve arányosítása jegyében is indokolt felülvizsgálni a hirdetmények ellenőrzéséért fizetendő díjak mértékét.

## Összefoglaló

A közbeszerzésekben szükséges változásokról szóló kutatási kérdésre adott szakértői válaszok alapján egy változó, szélesebb látókörű, kritikusabb közbeszerzési piaci közeg kialakulásának vagyunk szemtanúi. Az intézményrendszert illető, jobbitó és konkrét kritika, a hatékonyságba vetett hit, a kultúra fejlődésének szükségessége mind olyan elemek, melyek a korábbiakban nem, vagy kevésbé voltak jelen a hasonló kérdésre adott válaszok között.

A korrupció elleni küzdelem az ellenőrzési javaslatokkal párosul, míg az elektronikus közbeszerzés konkrét elektronikus adatbázis létrehozatalára irányuló javaslat megfogalmazásával. Ma már van, aki hiányolja a zöld közbeszerzést, míg a hatékonyság szempontja mellé felzárkózik a hirdetmény-ellenőrzési díj következményeivel, vagy az igazgatási szolgáltatási díj mértékének következményeivel kapcsolatos részletes kritika. Több szereplő látja tehát az összefüggéseket is a rendszerben, és nem általánosan kérdőjelezi meg például a közbeszerzési eljárások szükségességét, hanem a nyilvános ajánlásokra, a legjobb gyakorlatok (best practices) fontosságára helyezi a hangsúlyt.

Tanulmányunk rendhagyó módon egy közbeszerzési piaci SWOT analízis elkészítésével kívánta a legfontosabb stratégiai irányok meghatározását alátámasztani a korrupció elleni küzdelemben. A korábbi javaslatokat megalapozva és továbbgondolva, kiegészítve fogalmaztuk meg módosítási irányainkat, változtatási javaslatainkat. Az eredmények megalapozását azonban nem csak egy szűk szakmai kör magánvéleménye, hanem a piaci szereplők saját megnyilvánulásai képezték.

Amire a jogalkotónak a fentiek alapján még célszerű figyelemmel kell lennie, az ma már egy felkészültebb és kritikusabb jogalkalmazói réteg véleménye, mely egyre jobban figyel az európai példákra és a hazai jogorvoslati gyakorlatra. Az intézményrendszer, a sokszori jogszabályi változások ma már egészen más hangsúllyal jelennek meg a szabadszöveges válaszokban. A szakemberek véleménye kiforrottabb és szókimondóbb, segítve ezzel a kutatók és jogalkotók, úgyszintén a társadalmi szervezetek munkáját.

## Melléklet

A kutatási kérdésbe beérkezett válaszokból az alábbiak szerint szerkesztett, válogatott összefoglaló készült, melynek célja annak bemutatása, milyen módon és pontos tartalommal kívántak hangot adni véleményüknek a szakértő, hozzáértő válaszadók.

Az alábbiakban a beérkezett teljes értékű válaszok kerülnek bemutatásra. Tartalmukat az azonosíthatóság elkerülése miatt töröltük, rövidítettük. Néhány meglátás, javaslat, probléma a beérkezett válaszok közül kifejezetten újító jellegű, néhány az ismert problémákat emeli ki.

Az általánosabb megjegyzések között most már több kifejezetten pozitív üzenetet hordoz:

*„Véleményem szerint, amikor a közbeszerzéssel kapcsolatos problémákról beszélnek, nagyon sokszor az az első gondolat (és ez mindig is így volt, nem csak az utóbbi években), hogy módosítani kell a törvényt. Nem azt mondom, hogy tökéletes a Kbt., de kevesen látják át, hogy a Kbt. nagyon nagy mértékben uniós jog által meghatározott. Természetesen az irányelvi szabályok távolról sem tökéletesek, de mégis adnak egy behatárolt keretet, amelyek között mozogni lehet. Éppen ezért álláspontom szerint a magyarországi közbeszerzési kultúrát, jogalkalmazást kellene javítani: a szabályok betartását, a korrupció csökkentését, a megfelelő jogorvoslati gyakorlat kialakítása stb. és ez a közbeszerzés minden szintjére igaz.”*

Néhány gyakorlott szakember azonban ennél általánosabb problémát vet fel, de megoldási javaslatot is felvázol:

*„Véleményem szerint nem az intézményrendszerrel és nem a jogi szabályozással van baj, hanem a szemlélettel. Két nagy problémát látok:*

- az egyik a korrupció, aminek megváltozásához társadalmi szemléletváltásra is van szükség. Amíg Magyarországon az adócsalás virtus, amíg büszkék az emberek arra, hogy kiskapukkal ki tudnak játszani törvényeket, amíg nem ül be a köztudatba az, hogy a köz meglopásával a saját családjaikat is meglopják, addig lehet bármilyen szigorú törvényt hozni, az a kultúrán nem javít. Mindig meg fogják találni rá a módot a piaci szereplők, hogy azt hogyan játsszák ki.*

- a másik problémát abban látom, hogy az ajánlatkérők a közbeszerzéseket - főleg támogatásból eredő forrás esetén - kikapálandó feladatnak tekintik. Emiatt azt gondolom, hogy a közbeszerzések már az eljárás előkészítése során buknak el. A műszaki dokumentációk átgondolatlanok, nem a valós igényeket tükrözik, az eljárás előkészítése leginkább abból a szempontból hangsúlyos, hogy úgy írják ki a felhívást, hogy a preferált "nyertes" számára legyen kedvező. A törvény egyébként is nehezen enged az áron kívül más minőségi szempontot érvényesíteni az értékelés során, így aztán a közpénzek hatékony elköltése nem valósul meg. Vesznek valamit, ami a legolcsóbb, tán használható is, de hogy meddig, meg mennyire hatékonyan, hogy a pár tíz- vagy százezer forinttal drágább ajánlat mennyi pluszt adhatott volna ajánlatkérőnek hosszabb távon, azt soha senki nem vizsgálja. De mivel ajánlatkérőnek ez csak egy kikapálandó feladat, ilyen igény nem is elvárás. Ezen a helyzeten a versenypárbeszéd elterjedésével lehetne változtatni, de ehhez megint szemléletváltásra lenne szükség, ha jól tudom, a törvény, az intézményrendszer ezt most is lehetővé tenné, csak nem alkalmazzák."

A valódi nyilvánosság elérése érdekében tett javaslatok konkrét megoldást is tartalmaznak, melyek átgondolásra érdemesek:

„Nagyobb átláthatóság, a legalacsonyabb ár helyett a legjobb minőség figyelembevétele, közbeszerzések esetén folyamatos vagyonosodási vizsgálat, csődbe vitt cégek tulajdonosi körének teljes kizárása hosszabb időre, stb.”

„Kötelezném a Közbeszerzési Hatóságot arra, hogy hivatalos honapján megjelenítse a törvény alkalmazása során hozzájuk érkező kérdéseket és az arra adott hivatalos állásfoglalásokat, amely jelentősen segíthetné a helyes - és éppen aktuális - jogalkalmazást.”

Az eljárásokat terhelő költségekkel kapcsolatban komplex vélemények érkeztek:

„A hirdetménnyel induló eljárások értékhatárainak csökkentése szükséges, mely növelné a versenyt, már csak azáltal is, hogy nem tudna minden eljáráson elindulni minden nagy cég, szelektálnia kellene. Ezzel párhuzamosan - bár nem ismerem pontosan a mértékét - de nyilván csökkenteni kellene a hirdetmények feladásának díját. Az informatika korában nem hiszem, hogy akadálya lenne egy egyszerűen



*kezelhető hirdetményfeladási felület és rendszer kidolgozásának/bevezetésének. A jogorvoslatok jelenlegi ig. szolgáltatási díja nem jó. Épp a nagyértékű pályázatoknál merik jobban megtenni, hogy a felhívással, az alkalmassági minimumkövetelményekkel már eleve kizárnak potenciális ajánlattevőket. A nagy becsült érték miatt magas a díj, és ha indokolt is lenne (sőt kötelező) a részekre történő ajánlattétel engedélyezése, elenyésző azon vállalkozások száma, akik az adott esetben 25M Ft-ot befizetnék.”*

Van, aki kifejezetten több reparálási lehetőséget hiányol a gyakorlatlanabb ajánlattevők érdekében:

*„A hiánypótlás rendszere is változtatást igényelne. Az eljárásoknak nem célja, nem lehet célja az ajánlatok érvénytelenítése. Az ajánlatkérők számára nyitott, hogy újabb hiány feltárása esetén újabb hiánypótlást rendeljenek el. Ezzel párhuzamosan az ajánlattevők számára is nyitottá kellene tenni - akár ugyanazon hiány - kétszeri hiánypótlásának lehetőségét. Sok cég nem rendelkezik megfelelő szakemberekkel, nem jól értelmezik adott esetben a hiánypótlás szövegét. Ezzel egyébként rendszeresen operálnak a lebonyolítók, mint ahogy az indokolás-kérés intézményével is.”*

A kontroll szerepével és az ellenőrzés minőségével kapcsolatban számtalan megjegyzés, igénymeghatározás érkezett:

*„Feltűnő mértékű a folyamatosan nyertes Ajánlattevők hivatalból történő hatósági kontrollja, az Ajánlatkérői oldallal egyetemben. „*

*„A gazdasági oligarchiák törvényi kontrollja és jogszabályok alapján történő szankcionálása hiányzik. „*

*„Az Ajánlatkérők Üvegsebre vonatkozó tájékoztatási kötelezettségének hiteles és naprakész adatállománya, egyben folyamatos kontrollja, mulasztás esetén szigorú szankcionálása hiányzik.”*

Sokkal erősebb a színvonalas előkészítésre, kultúrára, szemléletre vonatkozó megjegyzés, mint a korábbi kutatások szabadszavas válaszai esetében:

*„Szükséges projekt előkészítés kiírói oldalon..., az eljárás szükséges tervezési idejének tudomásulvétele, műszakilag pontos meghatározottság,... helyesebb folyamattervezés időfelhasználási szempontból.”*

*„Fontos a dereguláció Gazdaság(osság)i szemlélet terjesztése, TCO alapú gondolkodás. Csak az lehessen jogalkotó, illetve döntőbiztos, akinek van sok-sok gyakorlati tapasztalata!”*

*„Gyakorlati (gazdálkodási) szempontokat erősebben figyelembe vevő jogszabály előkészítő munka szükséges. A jelenlegi rendszer működése mellett fontos lenne költségelemzés a központi költségvetésben - van-e többletköltsége a közbeszerzési eljárások útján lebonyolított beszerzéseknek, ha igen, mennyi, miért. „*

A továbblépés célozza a képzés fokozatos átalakulása, melyre szintén utal előremutató válasz:

*„Tanácsadók hatékonyabb - nem kizárólag a Kbt.-re fókuszáló - képzésének megoldása. (polgári jog, versenyjog, építési jog, gazdasági ismeretek).”*