

Dr. Füleki Dániel, Dr. Tátrai Tünde

Budapesti Corvinus Egyetem

Etika és hatékonyság a közbeszerzésben 2009

A Budapesti Corvinus Egyetem a Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara, továbbá a Transparency International támogatásával 2009. évben folytatta közbeszerzés-kutatását, melynek keretében a 2006. és 2007. évi eredmények továbbgondolására és továbblépési, fejlődési lehetőségek megfogalmazására nyílt lehetőség.

Ezt a kutatási anyagot foglalja össze röviden tanulmányunk, melynek alapjául szolgáló kérdőívünk a www.kozbeszskut.hu honlapon több mint százan töltötték ki.

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

Célunk 2009-ben az etikai és hatékonysági kérdések vizsgálata volt a közbeszerzési piacon. A kérdőív kifejezetten a közbeszerzési mindennapokat és gyakorlatot ismerő szakemberek számára készült, erre utal, hogy a válaszadók fele több mint 5 éve foglalkozik közbeszerzéssel. A közbeszerzési tudást igénylő kérdések nehézségi fokának kialakítása annak érdekében történt, hogy a hozzáértők véleményének vizsgálata során lehetőségünk legyen releváns következtetéseket levonni, javaslatokat megfogalmazni a jogalkotók számára.

A kutatás elméleti háttérét, a kérdések tartalmának szakmai háttérét részben az International Research Study of Public Procurement anyagai képezték.

A kutatás mintajellemzői szerint a válaszadók 44 % az ajánlattevői, 28 % a klasszikus ajánlatkérői, 19 % a közszolgáltatói, 9 % a tanácsadói oldalról került ki.

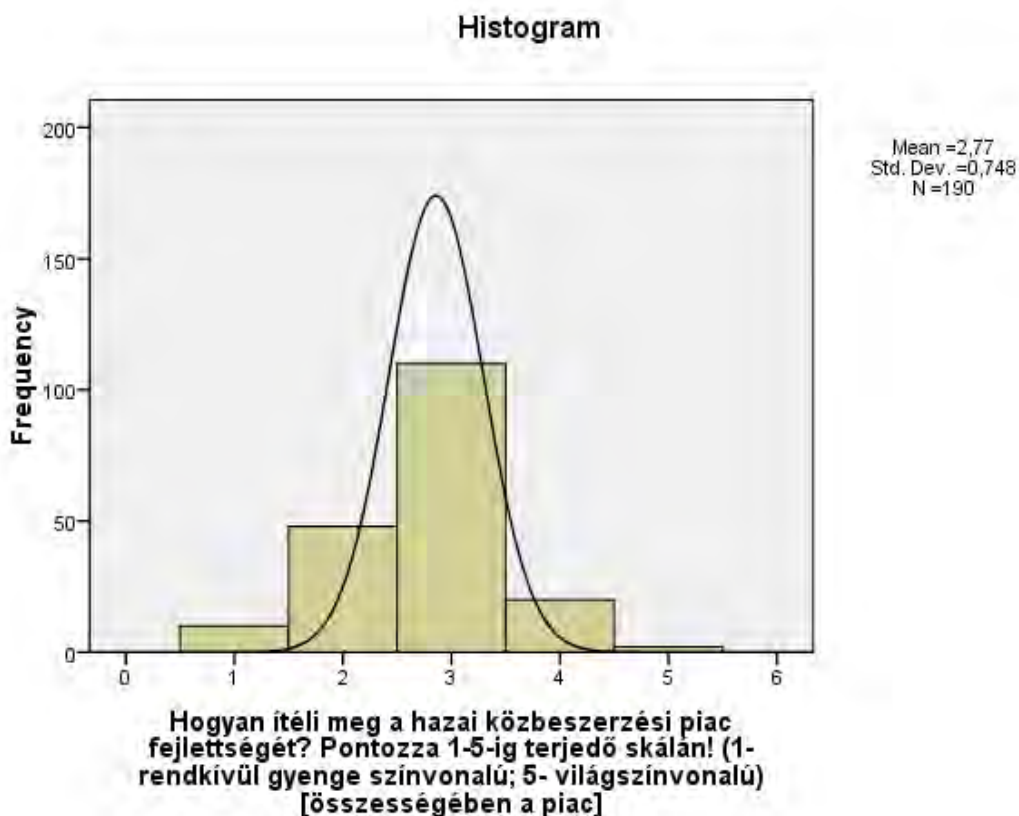
A kutatás során 190¹ részletes kérdőív többváltozós statisztikai elemzéssel történő feldolgozása (SPSS) történt, mind szöveges elemzés készítésével, mind az írásos válaszok szöveges elemzésével, a válaszadók által készített SWOT analízis kiértékelésével.

A Budapesti Corvinus Egyetemen folytatott kutatás eredményei a válaszadók értékelése, javaslatai alapján röviden az alábbiakban foglalhatók össze.

A hazai közbeszerzési piac fejlettségét közepesnek tartják a válaszadók, mely vélemény a tavalyi évek eredményeitől nem tér el nagy mértékben.

1. ábra

Hogyan ítéli meg a hazai közbeszerzési piac fejlettségét? (1 - rendkívül gyenge színvonalú; 5 - világszínvonalú)



¹ Az egyes kérdéseket kevesebb, mint 190-en töltötték ki, a válaszadók számát az egyes hisztogramokon egyenként jelezzük.

A válaszadók a közbeszerzést ma már nem csak jogi jellegű kérdésként tartják számon, mely a közbeszerzés megítélésének enyhe változására utal. A hazai közbeszerzés fejlesztésében nem véletlenül tekintik egyre többen fontosnak a projektkultúra meghonosítását, továbbá a kulturális szint növelését, melyet 2007 óta kissé pozitívabban látnak a válaszadók. Az általános változtatási igény, az intézményrendszer átalakításával kapcsolatos álláspont azonban nem változott 2007. év óta.

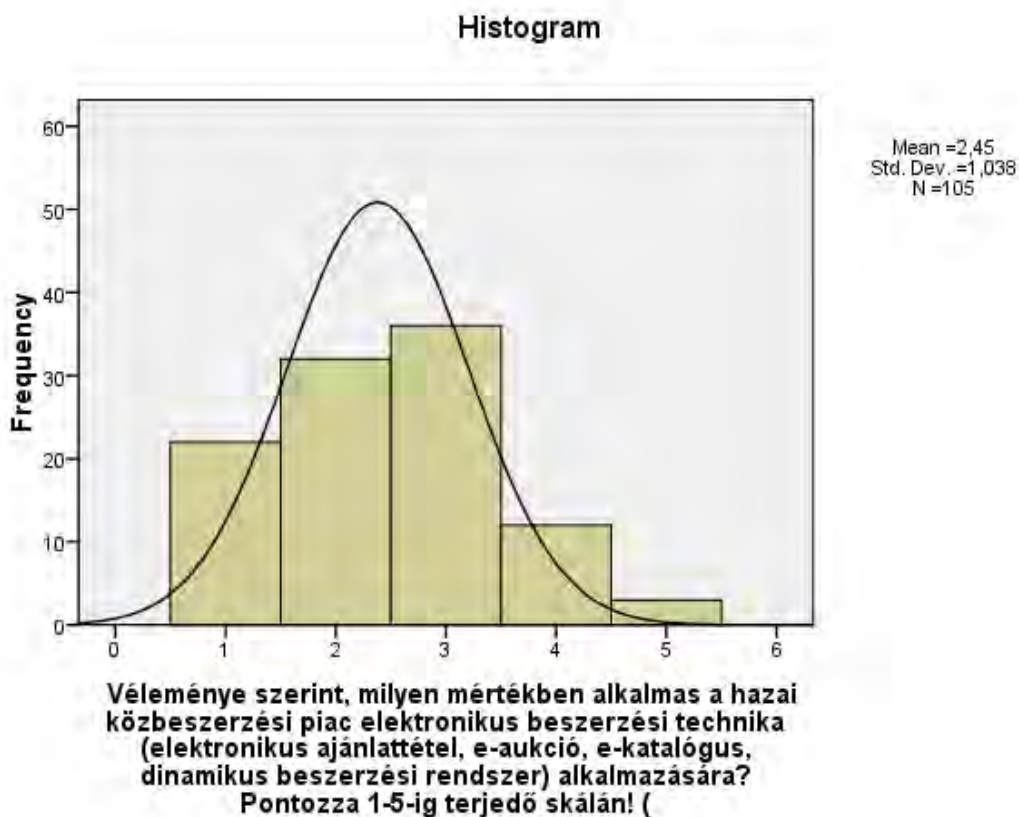
Elektronikus közbeszerzés

A közbeszerzési piacot 2009-2010-ben leginkább foglalkoztató kérdés az elektronikus közbeszerzés kötelező bevezetése volt. Az elektronikus közbeszerzéssel kapcsolatban a piaci szereplők általános tájékozottságát is fel kívántuk mérni.

A közbeszerzés modernizációját egyre inkább az internet-alapú információszerezés dominálja. A hivatalos honlapokkal való elégedettség közepes (a www.kozbeszerzes.hu esetében kissé romlott, a www.kozbeszerzes.gov.hu esetében némileg javult), de az elektronikus beszerzési technikák bevezetésére egyelőre kevésbé tartják alkalmasnak a piacot az érintettek, mely vélemény ellenére 2010 elején bevezetésre került a kötelező elektronikus közbeszerzés elektronikus eljárásrendben, melyet 2010. március 1-vel hatályon kívül helyeztek.

10. ábra

Milyen mértékben alkalmas a hazai közbeszerzési piac elektronikus beszerzési technikák alkalmazására? (1 – nem alkalmas; 5 – teljes mértékben alkalmas)



Az érintettek véleménye irányadó abból a szempontból, hogy ugyan egyre több információval rendelkeznek az elektronikus közbeszerzés kapcsán, továbbá a fejlődés egyértelmű útjának tekintik az elektronikus beszerzési technikákat, mégis, a közbeszerzési piac nyitottságát is negatívan ítélik meg bevezetésükre vonatkozóan.

Etikai kérdések

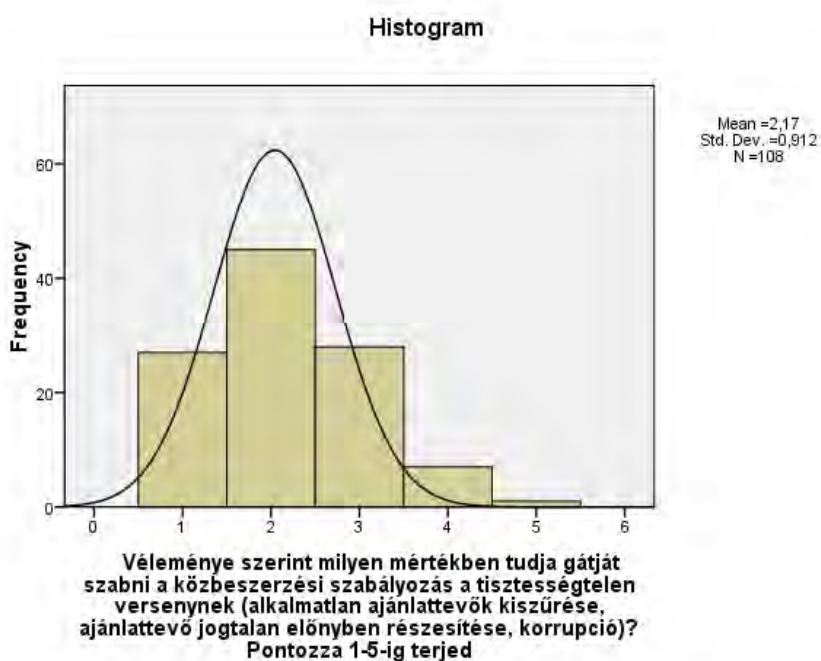
Az egyik legérdekesebb kérdés arra irányult, hogy megtudjuk, a közbeszerzés szabályozás milyen mértékben hagyja érvényesülni a piaci folyamatokat. A válaszadók többsége úgy véli, hogy kevéssé, vagy közepesen felel meg a közbeszerzési szabályozás ennek az igénynek.

Arra a kérdésre pedig, hogy a közbeszerzés gátolja vagy támogatja a versenyt, a válaszadók $\frac{3}{4}$ -e nem egyértelműen a versenyt támogató tevékenységként értelmezte a

közbeszerzést. A statisztikai adatok a 2007-es adatokhoz képes kevesebben tartják valódi gátnak a közbeszerzés szabályozását. Tehát a válaszadók azon véleménye, melynek értelmében a hatékonyság növelésének útját első helyen a korrupció visszaszorításában látják, kapcsolatban van a helyzet megítélésével. Miután a közbeszerzési szabályozás nem képes valódi gátat jelenteni, úgy az egyik legfontosabb hatékonyságnövelő lehetőséget veszítjük el a közpénz elköltése során.

2. ábra

Milyen mértékben tudja gátját szabni a közbeszerzési szabályozás a tisztességtelen versenynek?(1- egyáltalán nem; 5 - teljes mértékben)



Az etikai szempontú kérdések közül a szereplők etikusságának mértékére vonatkozó kérdés rávilágított arra, hogy mind a klasszikus, mint a közszolgáltató ajánlatkérőket, valamint az ajánlattevőket inkább tekintik kevésbé, vagy közepesen etikusnak, mintsem inkább etikus vagy teljes mértékben etikus szereplőknek.

Korrupciós fertőzöttség szempontjából egyértelműen az építési beruházások esetében kiemelkedő a negatív válaszok aránya, továbbá a nagy becsült értékű beszerzések esetében hasonlóan kaptunk hasonlóan rossz eredményeket. Korrupciós fertőzöttség szempontjából az eljárás előkészítését, a bírálatot, a teljesítés szakaszát, majd az ajánlattételt, a szerződéskötést és végül a jogorvoslatot határozták meg a válaszadók.

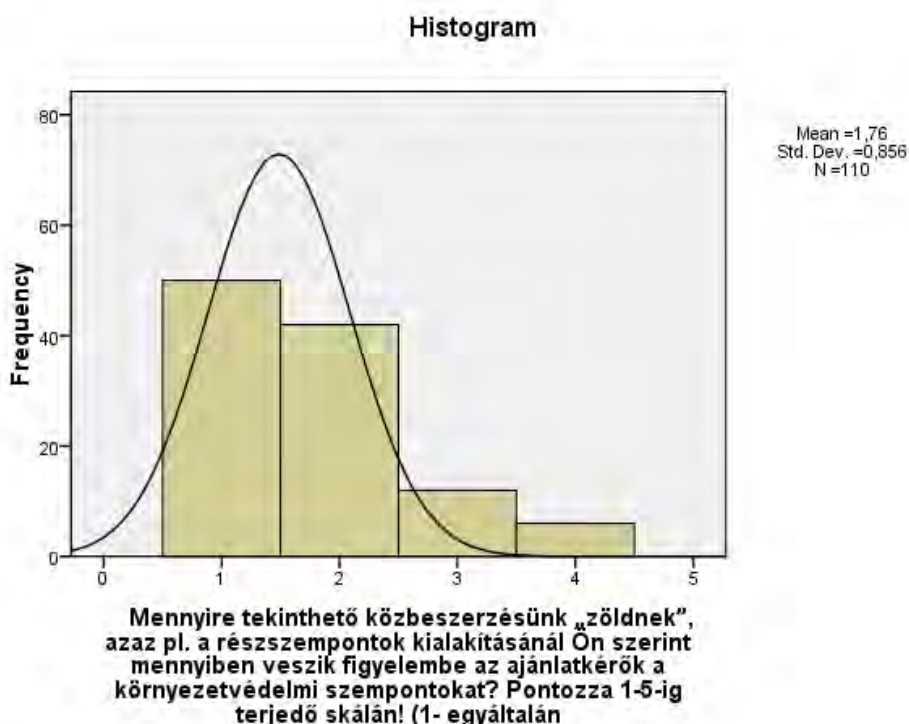
A korrupcióval kapcsolatos kérdések esetében tehát általános elmondható hogy a válaszadók véleménye inkább negatív a közbeszerzési piaci szereplők etikai hozzáállásáról, mely egyben a verseny befolyásolásának széleskörű lehetőségére és a korábbiakban jelzett tisztességtelen versenyelemek jelenlétére utal.

A pozitív példák közül mindenképpen említésre méltó az átláthatóbb és dinamikus versenyt lehetővé tevő elektronikus árlejtés terjedése utal. 2009-ben adatokhoz képes 5%-kal többen láttak már elektronikus aukciót, (a válaszadók 37%-a), mint 2007-ben.

Az erőltetett modernizáció következő vívmánya a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos kötelező elemek szabályozásba történő beépítése volt. Kutatásaink alapján a hazai zöld közbeszerzés színvonala igen alacsony szintű, mely megítélés 2007 óta nem változott.

3. ábra

Mennyire tekinthető a közbeszerzésünk zöldnek, azaz pl. a részszempontok kialakításánál mennyiben veszik figyelembe az ajánlatkérők a környezetvédelmi szempontokat? (1 - egyáltalán nem; 5 - teljes mértékben)



Hatékonyság és közbeszerzés kapcsolata

A hatékonyság növelésének útját a válaszadók leginkább a korrupció visszaszorításában, a közbeszerzési kultúra fejlesztésében, projektkultúra meghonosításában látják. Az elektronikus beszerzésben szintén lehetőséget látnak, továbbá más EU tagállam gyakorlatának megismerésében reménykednek. Ami a leginkább elutasított, az a törvény szigorításával, részletesebb szabályozásával kapcsolatos megoldás.

A hatékonyság mérése során az alábbi preferenciákat fogalmazták meg a válaszadók. A legfontosabbnak az eljárások rugalmasságát, majd kockázatát, hosszát, adminisztrációját és végül költségét tekintették.

Az eljárások értelmes és szakszerű előkészítése, a lehetőségek biztosítása ajánlatkérő részére az éves során kiemelt szemponttá vált. Az érintettek tehát értékelik az eljárásrendek számának csökkentését², ugyanakkor igénylik, hogy amennyiben kreatív beszerzési megoldásokat kívánnak lebonyolítani, lehetőségük legyen rá. A kockázati elem különösen azért fontos, mert a jogorvoslati hajlandóság oly mértékben magas, ami egyértelműen csökkenti ajánlatkérők kreativitását, s rendkívül kockázatkerülővé teszi őket. A kockázat csökkentésére tehát elsősorban egy kiegyensúlyozottabb, kiszámíthatóbb jogi háttér nyújt lehetőséget.

A fontosságot, hogy beszerzési szempontból mennyire tartja hatékonyan alkalmazhatónak az egyes eljárástípusok szabályozását, a válaszadók a következő sorrendben állapították meg:

Nyílt, tárgyalásos, egyszerű, gyorsított, meghívásos, keretmegállapodásos. A legkevésbé a versenypárbeszédet, a tervpályázati eljárás és a nem létező Dinamikus Beszerzési Rendszer szabályozását értékelték.

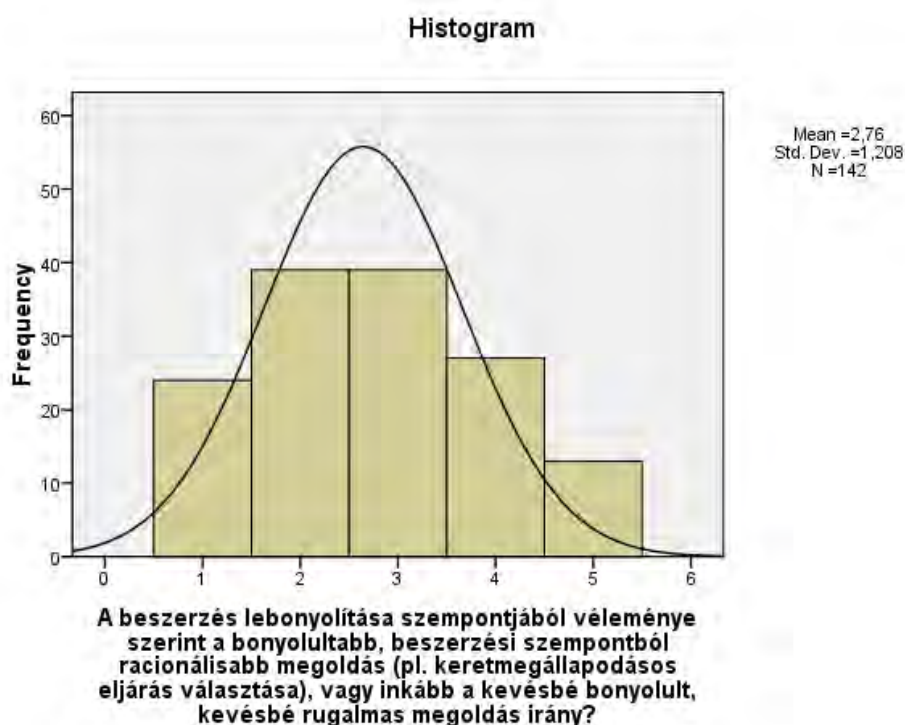
A válaszok egyértelműen a kreatívabb megoldástól való félelem vezet. A kijegecesedett és kommunikációmentes nyílt eljárást követi a felek találkozását lehetővé tevő tárgyalásos eljárás, melynek egyik, a beszerzés tárgyát nagymértékben változtató versenypárbeszéd formája félresikerült részletszabályai miatt gyakorlatilag alkalmazhatatlanná tették. A keretmegállapodásos eljárás mint a legizgalmasabb, az elektronikus katalógusok lelkét jelentő eljárástípus szintén

² A 2009. április 1-jén hatályba lépett módosítás során a hazai három eljárásrend helyett két eljárásrendben kell ajánlatkérőknek közbeszerzési eljárásaikat lebonyolítaniuk.

rosszabb osztályzatot kapott annak ellenére, hogy alkalmazásának gyakorisága évről évre nő. A túlszabályozott és értelmetlenül kiemelt tervpályázati eljárás pozíciója folyamatosan romlik, s legjobban az mutatja alkalmazhatatlanságát, hogy a szabály megkerülésével igen alacsony számban folytatják le ajánlatkérők a kötelezés ellenére.

4. ábra

A beszerzés lebonyolítása szempontjából a bonyolultabb, beszerzési szempontból racionálisabb megoldás, vagy inkább a kevésbé bonyolult (1), kevésbé rugalmas megoldás (5) irányadó?



Erősíti a következtetést a fenti válasz, melynek értelmében a beszerzés lebonyolítása szempontjából a bonyolultabb, beszerzési szempontból racionálisabb megoldást kevésbé választják az érintettek, azaz inkább mozdulnak a kevésbé bonyolult, így kevésbé kockázatos, de kötöttebb megoldások irányába. Arra a kérdésre, hogy beszerzési szempontból mennyire tartja hatékonyan alkalmazhatónak a felsorolt területek szabályozását, az alábbi sorrend állapítható meg: a hirdetéymegközzététel, majd az alkalmasság, bírálati szempontok, eljárás előkészítése, jogorvoslat.

A legrészletesebben szabályozott elemmel, a hirdetéymegellenőrzéssel való elégedettség a hosszú évek alatt kialakult pontos eljárásrendnek tudható be. A további

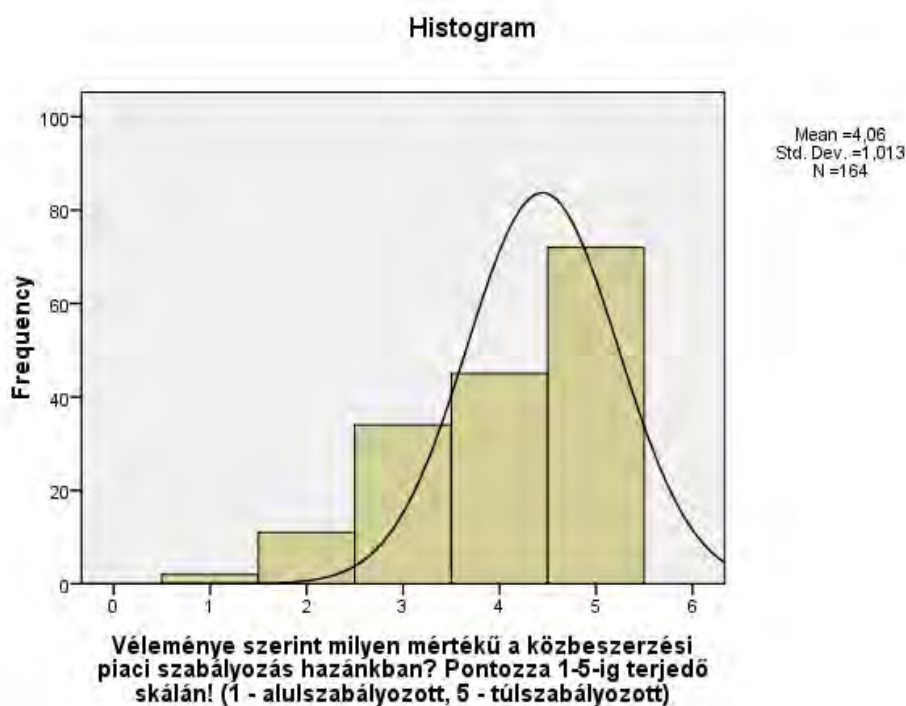
sorrend azonban rávilágít arra, hogy minél részletesebb egy szabályozási elem, annál jobban tartják alkalmazhatónak az érintettek, annak ellenére, hogy küzdenek a túlzott adminisztráció és a túlszabályozás ellen. Az ellentmondás feloldása nem csak az egyszerűsítés, hanem a logikus beszerzés-barát megoldások bevezetése és a felesleges újítások elvetése lenne.

A hazai ajánlatkérőket és ajánlattevőket olyan mindennapi problémák foglalkoztatják, melyek elfedik a hatékonysággal egyébiránt foglalkozó szereplők valódi gondjait. Válaszaik alapján egyértelmű hogy a szabályozást túlzott mértékűnek tartják.

5. ábra

Milyen mértékű a közbeszerzési piaci szabályozás hazánkban?

(1 – alulszabályozott; 5 – túlszabályozott)

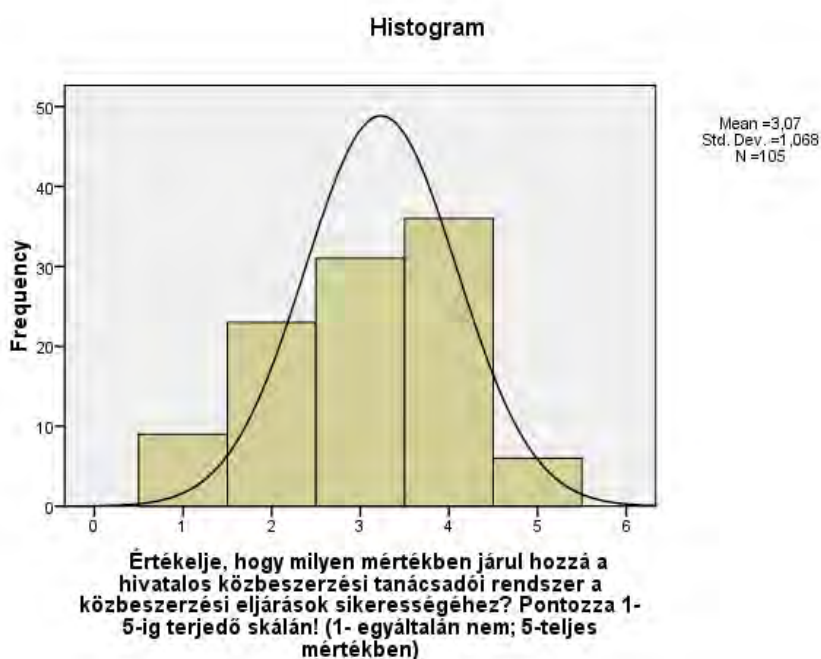


Amennyiben a közbeszerzési eljárásokat terhelő költségekkel kapcsolatban fejtik ki véleményüket, úgy a hirdetmény-közzététel költségeit magasnak tartják, összehasonlítva a jogorvoslati eljárás indításának költségeivel, előbbit túlzóbbnak tartják.

A hazai közbeszerzési eljárások kötelezően delegált szereplője a hivatalos közbeszerzési tanácsadó. A közbeszerzési eljárások sikeréhez történő hozzájárulása a szereplői véleménye szerint ellentmondásos.

6. ábra

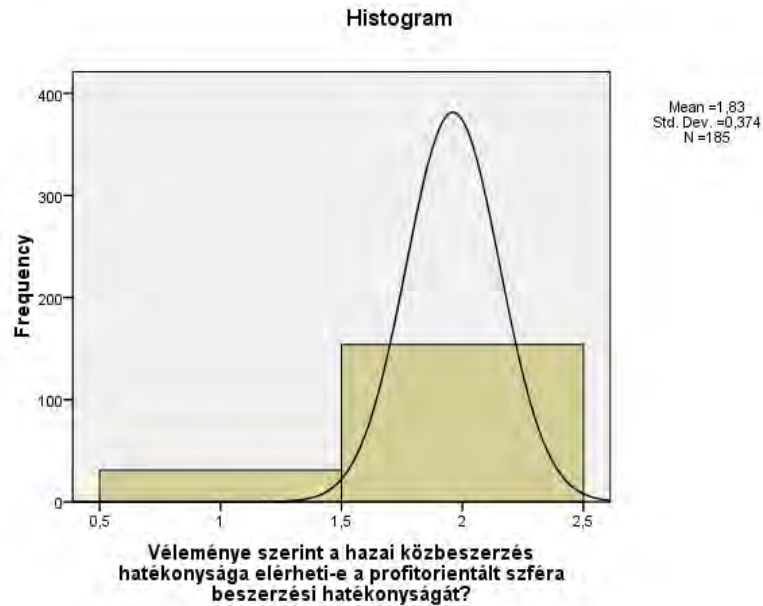
Milyen mértékben járul hozzá a hivatalos közbeszerzési tanácsadói rendszer a közbeszerzési eljárások sikerességéhez? (1- egyáltalán nem; 5- teljes mértékben)



Beleértve az eljárásokat terhelő költségeket, eljárási szabályokat, a piaci szereplők véleménye szerint nem várható, hogy a közbeszerzések hatékonysága elérné a profitorientált beszerzések hatékonyságát.

7. ábra

A hazai közbeszerzés hatékonysága elérheti-e a profitorientált szféra hatékonyságát? (1- igen; 2 - nem)



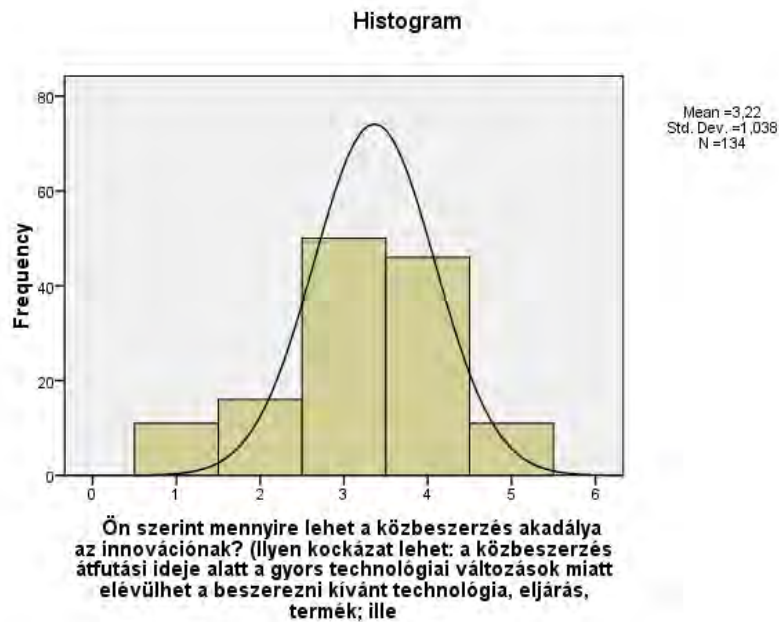
A kérdést tovább árnyalja az IRSPP³ nemzetközi konferencia egyik, a közbeszerzés innovációt elősegítő, szempontja. A változatlan jogi megítélés és az erős jogbizonytalanság, továbbá a kreativitásról való félelem és kockázatkerülés egyben kevésbé engedi érvényesülni a piaci folyamatokat, s a közbeszerzéseket hajlamos eltávolítani a piaci viszonyoktól, nem figyelve az innováció, az új technológiák, megoldások nyújtotta lehetőségekre.

8. ábra

³ International Research Study of Public Procurement 2005 Genf

Mennyire lehet a közbeszerzés akadály a innovációnak?

(1 – nem akadály; 5 – egyértelműen akadály)



A jelen kudarc a hatékonyság növelése során egyben előrevetíti a jövőbeli hatékonyságnövelési lehetőségek kihasználatlanságát.

További információ: Amennyiben további kérdése van kutatásunkról, illetve az eredményeket szerkeszthető formában hasznosítani, hivatkozni szeretné, kérjük, hogy a tunde.tatrai@uni-corvinus.hu címen keressen minket.

Dr. Füleki Dániel, Dr. Tátrai Tünde Budapesti Corvinus Egyetem

A kutatás támogatói voltak:

Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara

Transparency International

Raabe Kiadó

Budapesti Corvinus Egyetem