

## A közbeszerzések tisztaságával és átláthatóságával kapcsolatos tapasztalatok

1. 2001-ben az ajánlatkérők 3846 közbeszerzési eljárást folytattak le, ami a 2000. évi 3710 eljárással szemben 3,7 %-os növekedést jelent. Az eljárások típusa szerinti részletezés:

eljárás-típus	2000.		2001.	
	eljárások száma (db)	%	eljárások száma (db)	%
<b>nyílt eljárás</b>	2 828	76,2	2 983	77,6
<b>meghívásos eljárás</b>	85	2,3	67	1,7
<b>tárgyalásos eljárás</b>	797	21,5	796	20,7
- ebből: hirdetmény nélküli tárgyalásos elj.	564	15,2	507	13,2

A közbeszerzési eljárások számát tekintve 2001-ben tovább növekedett és immár megközelíti a 80 %-ot a legnagyobb nyilvánosságot és átláthatóságot biztosító nyílt eljárások részesedése. A meghívásos eljárások száma változatlanul elenyésző, míg a tárgyalásos eljárások számának részesedése valamelyest mérséklődött 2000. évhez képest. Ezen belül figyelemre méltó, hogy az igen szűk (és csak utólagos) nyilvánosságot biztosító, hirdetmény közzététele nélkül indított tárgyalásos eljárások számának részesedése 2%ponttal csökkent 2000. évhez viszonyítva. Ebben nagy szerepet játszik az 1999. évi törvénymódosítással bevezetett új jogintézmény, mely szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság elnöke az ilyen típusú eljárások vizsgálata alapján hivatalból jogorvoslati eljárást kezdeményezhet. Megjegyzendő, hogy a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások számának részesedése az említett törvénymódosítás hatályba lépését megelőzően még 30 % volt.

A közbeszerzések összértéke 2001-ben 606,9 milliárd forint volt, ami 15,9 %-kal haladta meg a 2000-ben regisztrált 523,6 milliárd forintot. Az érték tekintetében az eljárások struktúrája a következők szerint alakult:

eljárás-típus	2000.		2001.	
	eljárások értéke (Mrd Ft)	%	eljárások értéke (Mrd Ft)	%
<b>nyílt eljárás</b>	395,8	75,6	428,0	70,5
<b>meghívásos eljárás</b>	4,3	0,8	15,4	2,5
<b>tárgyalásos eljárás</b>	123,5	23,6	163,5	27,0
- ebből: hirdetmény nélküli tárgyalásos elj.	61,8	11,8	86,9	14,3

A fenti adatokból egyértelműen kiderül, hogy a közbeszerzési piac folyamatosan növekszik, s emellett egyre élesebb a verseny is. A 2000. évi öthöz képest 2001-ben egy eljárásban átlagosan már 5, 4 ajánlat érkezett be.

A nyílt eljárások értékének részesedése a közbeszerzések összértékéből alacsonyabb, mint 2000-ben volt, noha az ilyen típusú eljárások száma – mint azt az előző táblázat tanúsítja – növekedett 2000. évhez képest. Kiemelendő ugyanakkor, hogy 2001-ben a

megfelelő nyilvánosságot ugyancsak biztosító meghívásos eljárások részesedése az eljárások értékéből a 2000. évnek több mint háromszorosát képviselte, bár még így is csekélynek számít. (Ezzel összefüggésben megemlítjük, hogy az Európai Unióban még a szigorúbban szabályozott kormányzati beszerzők is szabadon dönthetnek a tekintetben, hogy nyílt avagy meghívásos eljárást kívánnak-e alkalmazni.)

A tárgyalásos eljárások részesedése növekedett a közbeszerzések összértékéből 2000. évhez viszonyítva és ez kizárólag a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárások értékének növekedésére vezethető vissza. Miután az ilyen típusú eljárások száma csökkent 2000-hez képest, az értéknövekedés azt jelenti, hogy 2000-hez viszonyítva magasabb értékű beszerzéseknél alkalmazták ezt az eljárási típust. Tekintettel a már említett előzetes döntőbizottsági kontrollra, alkalmazásukat jogszerűnek kell tekinteni. Az ajánlatkérők jelentős része eleve csak akkor vállalja – a korábbi gyakorlattal ellentétben – a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazását, ha annak törvényi feltételei valóban fennállnak.

A beszerzések összértékét figyelembe véve a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárások mintegy 46 %-át a központi költségvetési szervek és intézményeik folytatták le, az önkormányzatok és intézményeik részesedése mindössze 15 %, míg a közszolgáltatóké 25 % volt.

A hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárások alkalmazásának leggyakoribb indokai a beszerzés rendkívüli sürgőssége, a beszerzés rövid ideig fennálló kedvező feltételei voltak, továbbá az arra való hivatkozás, hogy az igény kielégítésére egyetlen ajánlattevő képes.

Jól megfigyelhető tendencia a hirdetmény közzétételel induló tárgyalásos eljárások alkalmazása iránt jelentkező fokozódó igény. A tárgyalásos eljárás ezen típusánál ugyanis az ajánlatkérők a részvételi szakaszt követően szintén szabadon tárgyalhatnak az ajánlattevőkkel, s egyidejűleg elkerülhetik a Döntőbizottság elnöke által gyakorolt – előzőekben részletezett – kontrollt is.

Ennek érdekében igyekeznek tágítani az eljárás kiírásának meglehetősen szigorú törvényi feltételeit, ami a Közbeszerzési Értesítő Szerkesztőbizottságára jelentős feladatokat ró. A hirdetmény közzétételel induló tárgyalásos eljárások alaptalan alkalmazása ugyanis szintén az ajánlattevők esélyegyenlőségének és a eljárások átláthatóságának alapelvét csorbítja.

A közbeszerzések értékét tekintve a hirdetmény közzétételel induló tárgyalásos eljárások valamivel több mint 60 %-át szintén a központi költségvetési szervek és intézményeik folytatták le, míg a közszolgáltatókra 16 %, az önkormányzatokra és intézményeikre pedig csak 12 % jut.

Az ajánlatkérők hirdetmény közzétételel induló tárgyalásos eljárásaikat gyakran gyorsított eljárás keretében kívánják megvalósítani. Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy a gyorsított eljárások alapjául szolgáló rendkívüli sürgősséget, mely nem eredhet az ajánlatkérő mulasztásából, az Európai Bíróság ugyanolyan szigorúan vizsgálja, mint a tárgyalásos eljárás hasonló indokok alapján történő alkalmazását.

A beszerzések tervezése kapcsán pozitív fejleményként emelhető ki, hogy az ajánlatkérők a Tanács ismételt figyelemfelhívásai eredményképpen egyre többen élnek az előzetes összesített tájékoztató alkalmazásának lehetőségével és ezáltal – jogszerűen – jelentősen lerövidíthetik a részvételi jelentkezési, illetve ajánlattételi határidőket. (2000-ben 114, míg 2001-ben 133 előzetes összesített tájékoztatót tettek közzé az ajánlatkérők a Közbeszerzési Értesítőben.)

2. Az ajánlatkérők megoszlása és a beszerzés tárgyi besorolása szerinti kimutatásokat a mellékelt közbeszerzési statisztika tartalmazza.

A közbeszerzési eljárások számát és értékét tekintve is az önkormányzatok és intézményeik részesedése a legmagasabb (39,1 %, illetve 37,3 %), majd a központi költségvetési szervek és intézményeik (26,8 %, illetve 28,3 %) és a közszolgáltatók (14,2 %, illetve 18,1 %) következnek.

A tárgyi besorolás alapján az építési beruházások mind az eljárások számát (40 %), mind pedig a közbeszerzések összértékéből való részesedést (51,5 %) tekintve megelőzik az árubeszerzéseket és a szolgáltatás tárgyú beszerzéseket. Az építési beruházások magas aránya az Állami Számvevőszék megállapításai szerint elsősorban a pályázati pénzek felhasználásának szigorúbb szabályaira vezethető vissza.

A közbeszerzési eljárások területi megoszlását tekintve az eddigi gyakorlatnak megfelelően a nagyszámú beszerzőt koncentráló Budapest bizonyult a legjelentősebb tender-kiírónak, bár részesedése mindkét összevetésben – és különösen a beszerzési érték tekintetében – csökkent 2000-hez viszonyítva. 2001-ben összesen 1982 közbeszerzési eljárást folytattak le (51 %), 332,8 milliárd Ft értékben (55 %). A megyék sorrendjében – 2000-hez hasonlóan – Borsod-Abaúj-Zemplén megye mutatható ki az első helyen 240 közbeszerzési eljárással, illetve mintegy 30 milliárd Ft beszerzési értékkel.

3. A központosított közbeszerzési rendszer továbbfejlesztéséről szóló 2215/1999. (VIII. 25.) sz. Kormányhatározat alapján 2000. január 1-jétől kizárólag a Miniszterelnökség Közbeszerzési és Gazdasági Igazgatósága (MKGI) végzi a központosított beszerzést.

Ennek megfelelően az MKGI szerzi be valamennyi ún. kiemelt terméket, melyekre 2000-ben új állami normatívákat dolgozott ki.

A központosított közbeszerzés összesített forgalma 2001-ben az egyes termékcsoportokban az alábbiak szerint alakult:

	érték: Md Ft
✓ informatika	32,8
✓ távközlés	1,4
✓ irodatechnika	1,2
✓ bútor	3,5
✓ papíráru	3,6
✓ egészségügy	1,5
✓ üzemanyag	9,1

✓ gépjármű	5,4
	-----
<b>összesen</b>	<b>58,5</b>

(a közbeszerzések összértékének 9,6 %-a)

A központosított közbeszerzés kötelező jelleggel kizárólag a Kormány irányítása alá tartozó intézményekre terjed ki, de a központosított közbeszerzés alapján kötött szerződésekhez önkéntesen más ajánlatkérők is csatlakozhatnak.

A központosított közbeszerzés által elérhető előnyök között szerepel a koordinált termékválaszték biztosítása, az eseti intézményi beszerzések gyors megvalósíthatósága a keretszerződések révén, továbbá az összegyűjtött beszerzési igények nagyságára tekintettel elérhető kedvezmények.

Ugyanakkor az MKGI is hátrányként értékeli, hogy a Kbt. és a kormányrendelet alkalmazása monopolhelyzetet, ebből adódóan viszonylag magas árakat eredményezhet, vagy indokolatlanul torzíthatja a piac működését.

Az MKGI a központosított közbeszerzés tapasztalatai alapján ezért szükségesnek látja a vonatkozó jogi szabályozás módosítását és – az Állami Számvevőszéknek a központosított közbeszerzéssel kapcsolatos megállapításával egybehangzóan – fontosnak tartja, hogy kialakuljon e beszerzések megfelelő ellenőrzése.

**4.** A közbeszerzések révén elérhető megtakarítások mértékéről évek óta viták folynak. Egyes vélemények szerint az ajánlattevők esélyegyenlőségének, a verseny tisztaságának és átláthatóságának biztosítására kialakított közbeszerzési eljárásrendszer hosszadalmas és költséges, a közbeszerzési törvényben meghatározott kivételektől eltekintve nem biztosít lehetőséget árleszorító tárgyalások beiktatására. Ugyanakkor a közbeszerzési szabályozás valamennyi fejlett gazdaságban fellelhető, ami arra utal, hogy a közbeszerzési rendszer fenntartása a ráfordításoknál több megtakarítást eredményez, azaz összességében nagyobb előnyt hoz.

Másrészt az is valószínűsíthető, hogy a növekvő verseny alacsonyabb árakat és jobb minőséget eredményez, azaz érvényesülhet az „értéket a pénzért” hatékonysági szempont. A versenyeztetéssel elérhető ár-csökkenés elsősorban a nagy volumenű, illetve összevont beszerzéseknél jelentkezhethet.

Összességében a Közbeszerzések Tanácsának az a véleménye, hogy a Kbt. alkalmazása a beszerzések nagy többségénél a közpénzek megtakarítását eredményezi.

Az Európai Unióban a nyílt és tisztességes verseny alapelvéből származó – bár közvetlenül egy-egy beszerzés kapcsán nem számszerűsíthető – eredménynek tekintik azt is, hogy a piac átstrukturálódik, az életképtelen cégek tönkremennek, míg a versenyképesek új beszerzésekhez jutnak, új beruházásokat tudnak megvalósítani, új technológiákat tudnak bevezetni. A piaci verseny hosszabb távon fejti ki hatását, hozza meg az eredményt.

A Közösségben nem kívánják a versenyeztetés szabályait és az eljárási határidőkre vonatkozó szabályokat lényegesen megváltoztatni, ugyanis úgy vélik, hogy a

közbeszerzések közösségi szabályozásából származó előnyök - így különösen a diszkrimináció-mentesség és az átláthatóság megteremtése - ellensúlyozzák az esetenkénti költségtöbbletet. Az Európai Közösség alapvető célkitűzéseinek megvalósítása szempontjából a közbeszerzési szabályozásnak, mint az egységes belső piac megteremtése eszközének kiemelkedő jelentősége van.

**5.** A kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 1999. évi XCV. törvény (Kkv-t.) módosította a Kbt-t is abban a tekintetben, hogy az eredményhirdetéseknél az eljárás nyertesének nyilatkoznia kell arról, hogy a Kkv-t. szerint mikro-, kis-, vagy középvállalkozásnak minősül-e. Ez a körülmény viszont 2000. január 1-jétől lehetővé tette a kis- és középvállalkozások közbeszerzési piaci részesedésének statisztikai megfigyelését.

A mikro-, kis- és középvállalkozások 2001-ben 2517 közbeszerzési eljárást nyertek meg (az összes eljárás 65,4 %-át) 357,9 milliárd Ft értékben (a közbeszerzések összértékének 59 %-át). Mindkét összevetésben jelentős növekedés tapasztalható 2000-hez képest, ahol a vonatkozó részesedési mutatók 51,3 %, illetve 49,1 % voltak.

Mind hazai, mind integrációs szempontból fontos témakör a kis- és közepes méretű vállalkozások közbeszerzési eljárásokban való részvétele és a megrendelések elnyerése. Általánosságban megállapítható, hogy a közbeszerzési szabályozás léte önmagában is elősegíti a kis- és középvállalkozások közpénzekből történő részesedését. A nyílt eljárások arányának növekedése egyértelműen e vállalkozások megrendelésekhez jutásának kedvez (2001-ben a nyílt eljárások számának 66 %-át, értékének 61 %-át nyerték meg).

A közbeszerzési törvény módosításai révén a kis- és középvállalkozások nyerési esélyei számos ponton javultak. A törvénynek az esélyegyenlőség érvényesülését elősegítő azon konkrét előírásai, amelyek korlátokat szabnak pl. a dokumentáció ára, az ajánlati biztosíték mértéke, vagy az alkalmasság értékeléséhez előírható feltételek vonatkozásában, szintén a kis- és középvállalkozások érdekeit szolgálják.

A törvény az ajánlatkérők által választható preferenciális szempontok között megengedi, hogy a tendert kiíró a felhívásban a kis- és középvállalkozások részvételi esélyeinek növelését célzó elbírálási részszerzőpontot határozhasson meg, vagy előírhatta, hogy az egyébként egyenértékű ajánlatok közül az ilyen ajánlatot fogja előnyben részesíteni.

A közbeszerzési kiírásokat áttekintve megállapítható, hogy elsősorban az önkormányzatok és intézményeik élnek gyakran e preferenciális szempont alkalmazásának lehetőségével.

**6.** Külföldi székhelyű ajánlattevők 2001-ben 190 közbeszerzési eljárást nyertek meg (az összes eljárás 4,9 %-át) 46,5 milliárd Ft értékben, ami a közbeszerzések összértékének 7,7 %-át jelenti. Az eljárások számának részarányát tekintve némi növekedés, az érték részesedésében viszont jelentősebb csökkenés tapasztalható 2000-hez viszonyítva (a vonatkozó mutatók ekkor 4,4 %, illetve 9,6 % voltak).

A külföldi székhelyű cégeken belül továbbra is kimagasló az EU tagállambeli vállalkozások részesedése a megnyert tenderek összértékéből (82,6 %). Az EFTA-beli szállítók részesedése 6,4 %, a CEFTA-belieké 6,1 %, míg az egyéb külföldi cégeké 4,9 %.

Az Európai Közösség tagállamainak közbeszerzési piacai továbbra is meglehetősen zártak, noha azt a szabályozás oldaláról semmi sem indokolja. Az EU-ban nemcsak a harmadik országbeli szállítók részesedése alacsony a nemzeti piacokon, hanem más tagállamok részesedése is. Az unió közbeszerzésekben a harmadik országokból származó közvetlen import – a Bizottság fokozottabb nyitást sürgető felszólításai ellenére – még mindig csak 1 % körüli. A tagállami részesedések rátája ennél ugyan magasabb, ezt azonban a más tagországokban tevékenykedő leányvállalatoktól származó közvetett import segíti elő.

7. A Közbeszerzések Tanácsa kiemelkedően fontosnak tartja a korrupció elleni küzdelmet. Az állami pénzek Magyarországon elsősorban a közbeszerzések révén kerülnek piacra, ugyanakkor éppen a közbeszerzések világszerte a korrupciós gyakorlatok fő célpontjai. A közpénzek elköltése, azaz a biztos megrendelések megszerzése mindenhol igen nagy kísértést jelent, ami fokozza a korrupció kockázatát.

Az időről időre felmerülő, korrupcióra utaló jelekből azonban mégsem lehet a közbeszerzések egészére általánosító következtetéseket levonni. A közbeszerzési törvény létének, az általa biztosított átláthatóságnak és nyilvánosságnak köszönhető, hogy a korrupciós jelenségek egyáltalán ismertté válhatnak. A törvény hatályba lépése előtt a közpénzek elköltését a társadalmi kontroll szempontjából homály fedte. A Kbt. a jogterületnek már most is korszerű és az Európai Közösség vívmányaival nagymértékben harmonizált szabályozását biztosítja.

A korrupció elleni küzdelem leghatékonyabb módja a Kbt. betartásának kikényszerítése, a törvény következetes érvényre juttatása. A világos, egyértelmű pályázati kiírás, az áttekinthető értékelés, az eredmény gyors közzététele és a szerződés teljesítésének szoros ellenőrzése csökkentheti a közbeszerzési folyamatban a visszaélések és a korrupció lehetőségét.

Az eljárások nyilvánosságának biztosítása érdekében közbeszerzési törvényünk számos ponton szigorúbb feltételeket tartalmaz, mint a közösségi közbeszerzési joganyag (ez a megközelítés szükségszerűen következett a magyar viszonyokból). Nálunk már az ajánlatok bontásakor nyilvánosan ismertetni kell az ajánlatok legfontosabb adatait (ajánlati ár, teljesítési határidő) és a bontásról készült jegyzőkönyvet öt munkanapon belül meg kell küldeni valamennyi ajánlattevőnek. Az ajánlatkérő az eljárás eredményét nyilvánosan köteles kihirdetni a Kbt. 5. számú mellékletének megfelelő formában, részletesen indokolva döntését valamennyi ajánlattevő vonatkozásában. (Mindemellett a 2001. évi tapasztalatok azt mutatják, hogy a gyakorlatban a Kbt. ezen előírásai nem minden esetben érvényesülnek. A nyilvánosság alapelveinek biztosítása érdekében is szükséges az ellenőrzés hatékonyabbá tétele.)

A Kbt. 2001. évi módosítása eredményeként a 2002. január 1-jét követően megkezdett közbeszerzési eljárásokat lezáró szerződések is nyilvánossá váltak, azok tartalma közérdekű adatnak minősül. (Ez alól kizárólag az ajánlattevők által üzleti titoknak minősített, külön mellékletben csatolt információk képeznek kivételt. Ugyanakkor azt is

rögzíti a törvény, hogy az ajánlattevő olyan adatot nem minősíthet üzleti titoknak, amelyet az ajánlatkérő az elbírálás során figyelembe vesz.)

A közbeszerzések területén a korrupció visszaszorítását a Tanács megítélése szerint a következő eszközök segíthetik elő:

**a)** A jogszabály további módosítása, hatályának pontosítása a közbeszerzési eljárások átláthatóságának növelése érdekében. Az ellenőrzés erősítését jelentheti a közbeszerzési eljárások eredményeként kötött szerződések teljesítésének figyelemmel kísérése, melyről a **Beszámoló II. 4. pontja** szól részletesebben.

**b)** A gyors és hatékony jogorvoslati munka elősegíti a Kbt. betartását, következetes érvényre juttatását, s ezáltal erősíti a közbeszerzések átláthatóságát, tisztaságát, továbbá elősegíti a közbeszerzési piac szereplőinek jogkövető magatartását.

**c)** A közbeszerzési oktatás, képzés is segíthet a korrupció mérséklésében. A Közbeszerzések Tanácsa oktatási programjáról az Európai Bizottság 2001. évi jelentésében elismerően szólt. A Tanács hosszú távú elképzelései szerint annak érdekében, hogy a közbeszerzési eljárásokban résztvevő személyek valóban megfelelő színvonalú, korszerű közbeszerzési ismeretekkel rendelkezzenek, a közbeszerzési eljárásba az ajánlatkérő részéről bevont személyek közül legalább egy főnek rendelkeznie kell majd a Tanács által tervezett akkreditált rendszerű képzés keretében megszerezhető bizonyítvánnyal.

**8.** A nemzetközi közbeszerzési konferenciákon egyöntetű volt a vélemény, hogy az elektronikus közbeszerzések jelentik a jövőt, elismerve egyúttal, hogy alapvetően megváltoztatja a közbeszerzések klasszikus előírásait és új struktúrákat teremt.

Mindemellett már előre látható, hogy az Európai Bizottság 1998. március 11-i „A közbeszerzés helyzete az Európai Unióban” című közleményében kitűzött igen ambiciózus cél, miszerint 2003-ra az összes beszerzési művelet 25 %-a elektronikus módszerekkel bonyolódjon le, az eddig elért eredmények alapján nem lesz tartható.

A Bizottság úgy látja, hogy az elektronikus közbeszerzések rendszere ígéretes lehetőségeket kínál a közbeszerzések hatékonysága, átláthatósága és nyitottsága tekintetében. Emellett az elektronikus szerződés-odaítélési rendszerek jelentős időmegtakarítást is eredményeznek egy adott eljárás során.

Magyarországon a 2155/2001. (VI. 20.) Korm.határozat módosította az elektronikus közbeszerzés rendszerének koncepciójáról és a létrehozásával kapcsolatban szükséges intézkedésekről rendelkező 2146/2000. (VI. 30.) Kormányhatározatot. A feladat megvalósításának fő felelőse a határozat alapján a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter. A módosítás a határidőket is érintette, ennek ellenére a határozatban foglaltak végrehajtása késedelmet szenved.

A Közbeszerzések Tanácsa az EKR-rel összefüggő jogszabályok előkészítésében ez idáig sajnálatos módon nem kapott szerepet, de kész – a várhatóan kormányrendeleti szintű szabályozás alapján megvalósuló – rendszer működtetésében tevékeny szerepet vállalni.